



FACULTAD DE DERECHO

**POSIBILIDADES DE ANÁLISIS  
INFORMÁTICO DE LAS AUTORIZACIONES  
PARA PROCESAR DEL TRIBUNAL  
SUPREMO CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVO DURANTE EL BIENIO  
PROGRESISTA**

Autor: Elena Medina Lazcano

5º Doble Grado en Derecho y Business Analytics

Historia del Derecho

Tutora: Blanca Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso

Madrid

2023-2024



**Resumen:** La actual Administración española se configura como el resultado de, no solo la influencia del Estado francés, sino también de la tradición y la costumbre. Todo ello ha tenido un papel importante en la construcción del sistema a través de la jurisprudencia. En España en el siglo XIX no existía un ordenamiento jurídico que dictara el funcionamiento del nuevo Estado constitucional. Consecuentemente, la jurisprudencia adquirió un papel esencial, como el mecanismo a través del cual se guiaba la actuación del Estado. En lo que refiere al desarrollo del Derecho Administrativo durante el Reinado de Isabel II, el Consejo de Estado – y durante el Bienio Progresista el Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo – era el encargado de resolver cuestiones cuasi-contenciosas, delimitando así la acción administrativa del Poder Judicial. Entre estas cuestiones encontramos las autorizaciones para procesar penalmente a funcionarios. Su aprobación era necesaria para enjuiciar las conductas que estos habían llevado a cabo en el ejercicio de sus funciones, y se configuraba como un mecanismo de garantía del principio de separación de poderes. Este trabajo tiene como principal objetivo analizar las resoluciones emitidas en relación con estas autorizaciones durante el Bienio Progresista, para determinar las circunstancias en las que se desenvolvían estos procedimientos. Con este fin, se estudiarán las resoluciones emitidas, recogidas en una base de datos, y mediante la aplicación de técnicas de análisis de datos y visualización se buscará un mejor entendimiento de la información presentada. Además, se identificarán las principales dificultades y posibles soluciones en el estudio tecnológico de las fuentes de este período.

**Palabras clave:** Bienio Progresista, Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo, Consejo de Estado, jurisprudencia académica.

**Abstract:** The current Spanish Administration is the result of, not only the influence of the French system, but also of tradition and custom. All these have had an important role in the construction of the system through case law. In Spain during the 19<sup>th</sup> century, there was no established legal system that dictated the action of the new Constitutional State. Consequently, jurisprudence became essential, as a mechanism that guided the action of the Administration and the State. In relation to Administrative Law, during the Reign of Elisabeth II of Spain, the Council of State – and during the “Progressive Biennium” the Administrative Supreme Court – defined the scope of action of the Administration through their resolutions. Among the conflicts presented before the Council of State, we can find the authorizations to criminally prosecute public officials. Their approval was necessary to prosecute the criminal actions of public officials on duty and was considered a guarantee of the principle of separation of powers. The main objective hereof is to analyze the resolutions issued in relation to these authorizations during the Progressive Biennium, to determine the circumstances in which these proceedings were carried out. For this purpose, the resolutions issued, collected in a database, will be studied, by applying data analysis and visualization techniques to achieve a better understanding of the information presented. In addition, I will try to identify the main difficulties and possible solutions in the technological study of the sources of this period.

**Key words:** Progressive Biennium, Administrative Supreme Court, Council of State, academic case law.

# ÍNDICE

<b><u>I. INTRODUCCIÓN: METODOLOGÍA Y OBJETIVOS.....</u></b>	<b><u>7</u></b>
1. ESTADO DE LA CUESTIÓN .....	7
2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	8
3. METODOLOGÍA EMPLEADA .....	9
4. PLAN DE TRABAJO.....	9
<b><u>II. CAPÍTULO I: EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN DURANTE EL REINADO DE ISABEL II .....</u></b>	<b><u>10</u></b>
1. LA ADMINISTRACIÓN EN EL REINADO DE ISABEL II .....	10
1.1. LA INSTAURACIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO.....	10
1.2. EL CONTROL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	12
1.3. CONSIDERACIONES SOCIOECONÓMICAS PREVIAS: LA CORRUPCIÓN.....	16
2. PARTICULARIDADES DEL BIENIO PROGRESISTA (1854-1856) .....	18
2.1 IDEOLOGÍA PROGRESISTA: EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES.....	18
2.2 EL TRIBUNAL SUPREMO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	19
2.3 LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL .....	20
<b><u>III. CAPÍTULO II: LAS AUTORIZACIONES PARA PROCESAR.....</u></b>	<b><u>21</u></b>
1. CONCEPTO Y FUNDAMENTACIÓN.....	21
1.1. ORIGEN Y REGULACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PREVIA PARA PROCESAR EN ESPAÑA.	21
1.2. EL FUNDAMENTO DE LA AUTORIZACIÓN PREVIA PARA PROCESAR.....	24
2. PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DE LA AUTORIZACIÓN .....	28
2.1. ÁMBITO SUBJETIVO.....	29
2.2. ÁMBITO OBJETIVO: LOS DELITOS QUE REQUERÍAN AUTORIZACIÓN .....	34
3. DOCTRINA CONTRARIA A LA AUTORIZACIÓN PARA PROCESAR .....	36
<b><u>IV. CAPÍTULO IV: ANÁLISIS TECNOLÓGICO DE LAS AUTORIZACIONES PARA PROCESAR DURANTE EL BIENIO PROGRESISTA.....</u></b>	<b><u>39</u></b>
1. BASE DE DATOS.....	39

1.1. PUNTO DE PARTIDA: EL REPERTORIO DE JOSÉ MARÍA PANTOJA .....	39
1.2. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA: IMPLEMENTACIÓN DE AVANCES TECNOLÓGICOS.	41
2. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y DIFICULTADES ENCONTRADAS .....	43
2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS: LA PUBLICIDAD DE LAS RESOLUCIONES .....	44
2.2. RESULTADOS OBTENIDOS.....	45
3. DIFICULTADES ENCONTRADAS .....	52
<u>V. CONCLUSIONES .....</u>	<u>53</u>
<u>FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....</u>	<u>56</u>
<u>ANEXO .....</u>	<u>60</u>
I. TABLA: CATEGORIZACIÓN DE LAS CONDUCTAS.....	60

## I. INTRODUCCIÓN: METODOLOGÍA Y OBJETIVOS

### 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Este Trabajo de Fin de Grado, encuadrado en el área de estudio de Historia del Derecho y centrado en la línea de investigación del Derecho Administrativo, tiene como objetivo hacer una primera aproximación a la institución de la autorización para procesar a funcionarios, y el papel del Tribunal Supremo Contencioso Administrativo en la construcción del Estado Administrativo, todo ello centrado en el Bienio Progresista.

El estudio del reinado de Isabel II es indispensable para entender la transición del Antiguo Régimen al Estado liberal en España, un proceso que no fue ni corto ni sencillo, y que estaba marcado por la fuerte tradición e idiosincrasia hispana<sup>1</sup>. Uno de los cambios más importantes que se llevaron a cabo fue la construcción de una Administración Pública, que formalmente imitaba el modelo francés; además de tratar de implementar el principio de separación de poderes<sup>2</sup>. Este se configura como uno de los principios determinantes de las relaciones entre el Poder Judicial y lo administrativo<sup>3</sup>, por lo que el estudio de la construcción del Estado liberal no puede ignorar cómo se estableció la delimitación entre poderes.

En España, se diseñó un Estado administrativo diametralmente opuesto al Estado jurisdiccional de origen medieval del Antiguo Régimen<sup>4</sup>. En el reinado de Isabel II, el gobierno liberal instauró en 1845 un control contencioso-administrativo, mediante la creación de órganos – los Consejos Provinciales y el Consejo Real – que emitían dictámenes en torno a las cuestiones contencioso-administrativas, y que eran preceptivos para que posteriormente la autoridad administrativa resolviera<sup>5</sup>. Como parte de este sistema, las autorizaciones previas para procesar debían ser solicitadas por los jueces que buscaban procesar a funcionarios que presuntamente habían cometido delitos en el ejercicio de sus funciones administrativas. En este ámbito, la intervención del Consejo de

---

<sup>1</sup> MEDINA ALCOZ, L. (2022). *Historia del Derecho Administrativo español*, Prólogo de Manuel REBOLLO PUIG, Madrid: Marcial Pons, p. 164.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>3</sup> ALCÁNTARA PÉREZ, A. y MORALES SERRANO, J. (1866a) *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos. Tomo I*. Madrid: Imprenta J.E. Morete, p. X.

<sup>4</sup> MEDINA ALCOZ, L. (2023) “La cultura del procedimiento administrativo: orígenes y razones de fondo.”. En *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 62. Versión consultada en *La Administración al día* en su edición de 14 de abril de 2023: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513800> [última consulta: 25/03/2024].

<sup>5</sup> MEDINA ALCOZ, L. (2022). *Ob.cit.*, p. 69.

Estado se daba en la mayoría de supuestos en segunda instancia, en relación con autorizaciones denegadas, como veremos más adelante.

En la construcción del nuevo Estado, la tradición jugaba un papel esencial. El punto de partida era el ordenamiento jurídico construido durante el Antiguo Régimen, que debía adecuarse a la nueva realidad española: el Estado liberal; teniendo en cuenta la tradición historicista del mismo. Así, la adecuación al nuevo régimen, no se llevó a cabo mediante la elaboración de leyes, sino que se “produjo a un nivel más práctico y cotidiano, a través de las decisiones judiciales, esto es, a través de la jurisprudencia”<sup>6</sup>.

En el estudio de la construcción del Estado español, es esencial, por tanto, el análisis de la jurisprudencia, al sentar esta la doctrina que más tarde sería positivizada en el ordenamiento jurídico – durante la Codificación en los órdenes civil y penal, y a través de leyes especiales en lo que respecta al Derecho Administrativo. En particular, la delimitación del ámbito de la Administración, principalmente frente a la acción del Poder Judicial, se realiza mediante el estudio de las resoluciones y dictámenes del órgano superior del orden contencioso-administrativo, en ese momento Consejo de Estado<sup>7</sup>. Entre las cuestiones resueltas por este órgano encontramos las autorizaciones para procesar a funcionarios. La doctrina sentada por el Consejo de Estado (Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo durante el Bienio Progresista), permite determinar los supuestos en los que la acción del funcionario quedaba fuera del control de los jueces.

## 2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Como se puede observar, el estudio de la construcción del Estado administrativo en España es una materia compleja y profunda. Con el objetivo de realizar una aproximación a esta materia, el presente trabajo se centra en la doctrina sentada por el Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo en el ámbito de las autorizaciones previas para procesar a funcionarios. En concreto, el trabajo tiene como objetivos:

- Introducir el sistema de control de la acción administrativa, ámbito en el que se instauró la autorización para procesar a funcionarios.

---

<sup>6</sup> SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2018), “Justicia legal y derecho judicial: la influencia de la jurisprudencia en la formación de la ciencia jurídica isabelina”. En *Estudios luso-Hispanos de Historia del Derecho*, Madrid: Dykinson, pp. 373-409. *Vid.* p. 378.

<sup>7</sup> SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2024), “Construyendo la España Liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)”. En *IV Encuentro Hispano-Luso de historiadorxs del Derecho*. Barcelona: Dyckinson, 40 páginas (en prensa). *Vid.* p. 5.

- Profundizar en la ideología progresista, y las reformas llevadas a cabo por este Gobierno entre 1854 y 1856.
- Analizar la institución de la autorización administrativa para procesar penalmente a funcionarios, tanto su fundamento como su funcionamiento en la práctica.
- Realizar un análisis descriptivo de las resoluciones emitidas por el Tribunal Supremo Contencioso Administrativo, utilizando para ello nuevas tecnologías de análisis y visualización de datos.

### 3. METODOLOGÍA EMPLEADA

Para lograr los objetivos detallados con anterioridad, se han empleado principalmente fuentes primarias, entre las que encontramos fuentes documentales, incluyendo normas, resoluciones administrativas y otras fuentes de carácter parlamentario. También se han empleado fuentes secundarias, principalmente fuentes bibliográficas (monografías y artículos de revista).

### 4. PLAN DE TRABAJO

Las ciencias sociales, entre las que se encuentran la Historia y el Derecho, se basan en un método hermenéutico, que consiste en la interpretación de datos para la extracción de conclusiones. El método concreto aplicado a la Historia del Derecho, y por tanto a este trabajo, es el método histórico-jurídico, que consta de tres fases: búsqueda de fuentes, crítica a dichas fuentes y síntesis reconstructiva<sup>8</sup>.

El primer paso en la elaboración de este trabajo ha sido la búsqueda de fuentes. Las fuentes bibliográficas se han obtenido principalmente a través de internet, utilizando múltiples catálogos online. Concretamente, las fuentes citadas se han obtenido de los siguientes recursos online: el catálogo de publicaciones de la Revista Barataria (<https://revistabarataria.es/web/index.php/rb>), la Biblioteca Virtual de la Institución Fernando el Católico (<https://ifc.dpz.es/publicaciones/biblioteca>), DIALNET (<https://dialnet.unirioja.es/>), y repositorios de Universidades como la Universidad de Valladolid (<https://uvadoc.uva.es/>), además de los fondos de la Biblioteca de la Universidad Pontificia Comillas. Las fuentes documentales también se han obtenido a

---

<sup>8</sup> FONT RIUS, J.M. (1950) “Derecho Histórico”, en la *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo I (Derecho), Barcelona: Ed. Seix, pp. 475-507, especialmente pp.492-494.

través de recursos online. La consulta de fuentes normativas se ha realizado en mayor parte a través de la base de datos dependiente del Boletín Oficial del Estado de la GAZETA, donde encontramos las publicaciones de la Gaceta de Madrid (en adelante, GM) desde 1661 (<https://boe.es/buscar/gazeta.php>). Además, se ha empleado la página web del Congreso de los Diputados ([www.congreso.es](http://www.congreso.es)) y del Senado de España ([www.senado.es](http://www.senado.es)), y otros recursos – como la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes (<https://www.cervantesvirtual.com/>) y la Biblioteca Valenciana Digital (<https://bivaldi.gva.es/es/inicio/inicio.do>)-. Por último, para el análisis de datos sobre las resoluciones del Tribunal Supremo Contencioso Administrativo, he empleado una base de datos elaborada por la Prof. Blanca Sáenz de Santa María, como explicaré más adelante.

Tras una búsqueda de información inicial, y una lectura crítica de las fuentes obtenidas, a lo largo del trabajo he ido descartando algunas y recuperando otras según el valor que aportaban a mi investigación. De esta forma, la búsqueda de fuentes ha sido continua a lo largo de todo el proceso de elaboración del presente trabajo.

Tras haber recabado la información necesaria, he realizado en el presente trabajo una síntesis reconstructiva para estructurarla, indicando el origen de la misma a través del método de cita establecido en las normas ISO 690, y respetando en contadas ocasiones la grafía de la época. Todo esto, me ha permitido hacer una aproximación al tema de investigación y hallar mis propias conclusiones sobre el mismo, que recojo en el presente Trabajo de Fin de Grado.

## **II. CAPÍTULO I: EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN DURANTE EL REINADO DE ISABEL II**

### **1. LA ADMINISTRACIÓN EN EL REINADO DE ISABEL II**

#### **1.1. La instauración del Estado Administrativo**

El fin del Antiguo Régimen en España llegó con la Constitución de 1812, durante la invasión napoleónica. Sin embargo, la instauración de los principios liberales y la creación de un Estado Constitucional y de Derecho en España ha sido un proceso largo, característico por las convulsiones políticas y sociales derivadas de diferencias ideológicas.

Gran parte de ese proceso se desarrolló durante el reinado de Isabel II (1833-1868), en el que progresistas y moderados lucharon por diseñar en España, un Estado de

acuerdo con sus ideales y su perspectiva liberal. Como explicaba Artola: “durante el reinado de Isabel, el antagonismo político se produce entre dos grandes sectores de opinión que defienden cada uno un modelo específico de régimen, que implantarán alternativamente en el momento en el que adquieran el poder. En la base de cada uno se encuentra una particular interpretación del liberalismo”<sup>9</sup>.

A diferencia de otras monarquías europeas, en España los Austrias ya habían creado un sistema diferenciado de la justicia para el gobierno del Nuevo Mundo: “la monarquía [española] desarrolló posiblemente antes y más intensamente que ninguna de las europeas la idea de gobierno y policía, así como la consecuente tendencia a regular al detalle (e intervenir sobre) la vida cívica sin las limitaciones jurídicas procesales inherentes a la *iurisdictio*”<sup>10</sup>. A pesar de que lo que los franceses denominaron “administración” – como aparato burocrático - ya existía de alguna forma en España, todos los poderes – que los ilustrados dividieron en tres: legislativo, ejecutivo y judicial – tenían el mismo origen: el monarca. No es hasta el siglo XIX, con la llegada de las ideas liberales y la proclamación de las primeras constituciones españolas, que se busca su separación y equilibrio para evitar el abuso por parte de cualquiera de ellos.

Así, durante el reinado de Isabel II el movimiento liberal trató de implantar los principios liberales, particularmente, el principio de separación de poderes. A pesar de que algunos lo creen indiscutido en aquel momento<sup>11</sup>, es cierto que la implantación, contenido y mecanismos de garantía de este principio quedaban a merced de la corriente ideológica que se encontrara en el poder, no existiendo un modelo único para establecerlo.

El panorama político en aquellos años estaba protagonizado por dos corrientes opuestas<sup>12</sup>: por un lado, los carlistas, tradicionalistas y defensores del abolido Antiguo Régimen; y, por otro, los liberales, que querían llevar a cabo en España los cambios que ya se habían producido en otros países occidentales – como Francia y Estados Unidos. Dentro del movimiento liberal, convivían progresistas y moderados. Ambos compartían la misma base: mismos intereses y pertenencia a la oligarquía social; pero diferían profundamente en el equilibrio entre los poderes del Estado que trataban de

---

<sup>9</sup> ARTOLA GALLEGO, M. (1973-1975), *Historia de España, dirigida por Miguel Artola*, Madrid: Alianza Editorial Alfguara, *vid.* pp. 180-181.

<sup>10</sup> MEDINA ALCOZ, L., (2022) *ob.cit.*, p. 37.

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 69.

<sup>12</sup> DE CASTRO, C. (2012) “Miguel Beltrán: Burguesía y liberalismo en la España del Siglo XIX: Sociología de una dominación de clase. Granada: Editorial Universidad de Granada, 2010”, *Sociología histórica*, p. 333.

implementar<sup>13</sup>. Mientras que el partido moderado defendía el Estado administrativo centralizado – llegando incluso a lo que algunos denominan una “dictadura del ejecutivo”-, el progresista buscaba una administración fuerte y racionalizada, otorgando un papel importante a la autonomía local. Con la llegada de los liberales al poder, ambos ideales se alternaron durante el reinado de Isabel II, tratando de construir el Estado que ellos consideraban óptimo para el logro de sus fines, y de destruir el diseño del anterior<sup>14</sup>.

## 1.2. El control contencioso-administrativo

### 1.2.1 *La instauración de un orden contencioso-administrativo en España*

Otro de los principios liberales es el principio de legalidad, que implica el sometimiento de la actuación del Estado a la ley. Ahora bien, durante el reinado de Isabel II, el principio de legalidad actuó como límite externo, de manera que “las facultades de la Administración deben quedar completamente libres para proceder dentro del círculo de sus atribuciones con arreglo a las leyes, adoptando las medidas oportunas”<sup>15</sup>.

Con la implementación de ambos principios – el de separación de poderes y el de legalidad - surgió el problema de garantizarlos. En el entorno del Estado español, se desarrollaron dos sistemas distintos para llevar a cabo el control de legalidad de la acción administrativa<sup>16</sup>. Por un lado, los franceses implantaron un *regime administratif*, por el que la Administración controlaba sus propios actos a través del *Conseil d’Etat*. Por otro lado, en Inglaterra los actos de la Administración quedaban sometidos al control de jueces ordinarios, derivando este sistema de *common law* en un control judicial del gobierno (*judicial review*)<sup>17</sup>.

Mientras tanto, en España, se introdujeron diversos planteamientos para lograr el equilibrio de poderes. Tras un intento por parte de José Bonaparte de implementar el modelo napoleónico – con la creación de un Consejo de Estado al estilo francés – la Constitución de Cádiz (de acuerdo con la doctrina mayoritaria actual) instituyó un sistema judicialista, quedando de mano de los jueces la resolución de todos los asuntos civiles o

---

<sup>13</sup> MEDINA ALCOZ, L. (2022). *Ob. cit.*, p. 119

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> Sentencia del Consejo de Estado de 24 de marzo de 1852. En MEDINA ALCOZ (2022), *Ob. cit.* p. 149-150.

<sup>16</sup> MEDINA ALCOZ, L. (2022), *ob. cit.*, p. 159.

<sup>17</sup> SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2024), *ob. cit.*, p. 5.

penales, incluyendo los trabados con la Administración, y limitando la acción del Consejo Real a cuestiones consultivas<sup>18</sup>.

Ninguno de estos primeros intentos llegó a aplicarse puramente en la práctica. El sistema español muestra claras diferencias con el francés y el inglés, derivadas de “inercias del mundo jurisdiccional hispano”<sup>19</sup>. A este historicismo español, se añade el sistema de privilegios jurisdiccionales otorgados a la Administración (entre los que están las autorizaciones para procesar)<sup>20</sup>, que hicieron muy difícil la importación exacta de otros modelos.

A pesar de ello, el gobierno moderado instauró el sistema contencioso-administrativo con la aprobación de las leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, que regulaban los Consejos Provinciales y el Consejo Real – en quienes recaían estas competencias -, respectivamente. En palabras de Martín Oviedo, una “novedad destacable del Consejo Real es el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa por primera vez en nuestra historia, al menos con tal nombre y concepción. Pero el ejercicio de esta jurisdicción por parte del Consejo de Estado y sus antecesores inmediatos es breve y en todo caso, lleno de interrupciones. En 1854 se suprime el Consejo Real y se crea un Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo, que sigue resolviendo los asuntos de este ámbito encomendados a aquel. En 1856 se restablece el Consejo Real, al que en 1858 sustituye el Consejo de Estado”<sup>21</sup>.

Como podemos observar, las instituciones administrativas, de nueva creación para el diseño del Estado Liberal, no quedaban impunes a los vaivenes políticos que caracterizan este período. En esta línea, la alternancia en el gobierno de progresistas y moderados suponía no solo el cambio de norma suprema (aunque durante el Bienio Progresista, el proyecto de Constitución de 1856 no se llegó a promulgar), sino también un nuevo diseño del sistema y sus instituciones. Ejemplo de ello es la creación durante el Bienio Progresista (1854-1856) del Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo (en adelante, “TSCA”), en virtud del Real Decreto de 7 de agosto de 1854<sup>22</sup>, que despojaba al Consejo Real de toda competencia para resolver cuestiones contenciosas.

---

<sup>18</sup> MEDINA ALCOZ, L. (2022), *ob. cit.*, pp.159-160

<sup>19</sup> SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2024). *ob. cit.*, p. 5.

<sup>20</sup> MEDINA ALCOZ, L. (2022), *ob. cit.*, p. 161.

<sup>21</sup> MARTÍN OVIEDO, J.M. (2013). *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808 – 2012)*, Madrid: Consejo de Estado – BOE, *vid.* p. 147.

<sup>22</sup> *GM*. Núm. 584, 8 de agosto de 1854.

A pesar de estos cambios más o menos frecuentes, durante el reinado de Isabel II la realidad es que en la práctica muchos de los procedimientos e instituciones se mantuvieron impasibles. Las modificaciones introducidas no tenían la suficiente fuerza para verdaderamente imponer una idea frente a la tradición que impregnaba el funcionamiento del Estado español o frente a normas cuya vigencia había sido más prolongada. Ejemplo de ello es que, a pesar de que las competencias contenciosas desarrolladas por el Consejo Real pasaron a manos del TSCA durante el Bienio, todas estas atribuciones estaban “sometidas a los mismos trámites y reglas que se observaban en los referidos consejos”<sup>23</sup>.

Entre las competencias del Tribunal, se encontraban las autorizaciones para procesar a funcionarios, configuradas como una garantía para el funcionamiento de la Administración. Estas autorizaciones, que fueron derogadas por la Constitución de 1869<sup>24</sup>, son el objeto del presente trabajo, en el que las analizaremos, centrándonos en el Bienio Progresista, como una primera aproximación al funcionamiento de la Administración naciente.

### 1.2.2 *La jurisprudencia contencioso-administrativa como delimitadora de la Administración*

El reinado de Isabel II es un período de desarrollo del Estado liberal en España como reacción al formalmente derogado Antiguo Régimen. Así, ante la falta de regulación clara, la jurisprudencia se configuró como el principal bloque de construcción del sistema. En palabras de Saénz de Santa María: “en lo que es necesario profundizar es en la formación de la jurisprudencia administrativa, que sería decisiva en la transición hacia un sistema legal, que en ese momento estaba en construcción”<sup>25</sup>.

A través de la jurisprudencia, los jueces se encargaron de dismantelar todo aquello del Antiguo Régimen que era contrario a los nuevos principios constitucionales, adaptar e interpretar la regulación existente según las circunstancias del momento, y todo ello, mientras se esperaba a que las Cortes elaboraran el marco legal – que al ocurrir

---

<sup>23</sup> MEDINA ALCOZ, L., (2022), *ob. cit.*, p.169.

<sup>24</sup> Artículo 30 de la Constitución de 1869. (Versión consultada en [https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1869.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1869.pdf)).

<sup>25</sup> SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., (2023) *ob.cit.*, p.259.

simultáneamente suponía una positivización de las decisiones judiciales -, que marcaría el funcionamiento del nuevo Estado<sup>26</sup>.

Igual que ocurrió en otros ámbitos del ordenamiento jurídico, la Administración se construyó gracias a la jurisprudencia contencioso-administrativa. A partir de las leyes de 1845, se pudo controlar la legalidad de la actuación administrativa, lo que permitió delimitar caso por caso lo puramente administrativo de lo judicial<sup>27</sup>. Esta delimitación la llevó a cabo el Consejo Real, al que se le atribuyó la función jurisdiccional en ese momento<sup>28</sup>, y en cuyas decisiones se sentaba doctrina indispensable para ello<sup>29</sup>.

Los liberales, en la construcción del nuevo Estado, buscaban garantizar tanto el principio de legalidad como el de separación de poderes. Sin embargo, según el sistema empleado para garantizar uno, se podía vulnerar el otro. La solución española (comparable con otras instauradas en los países de su entorno) quedó determinada por los moderados con las leyes de 1845. Así, “el Consejo de Estado isabelino va a ir delimitando y declarando lo que era administrativo y lo que no a través de las consultas y de las cuestiones contenciosas y cuasi contenciosas que se planteaban, más allá de las bases legales o doctrinales que, o bien eran insuficientes, o bien no se ajustaban a la idiosincrasia hispana”<sup>30</sup>.

Como explicaban Alcántara Pérez y Morales Serrano, la instauración del principio de separación de poderes dio lugar a muchos roces entre la Administración y los Tribunales<sup>31</sup>, por la dificultad existente en distinguir qué asuntos eran competencia de unos o de otros. Esto daba lugar a conflictos entre ambos poderes: cuestiones consultivas, contenciosas y cuasi-contenciosas que resolvía el Consejo de Estado (en sus distintas denominaciones a lo largo de los años). Estos autores explicaron también el papel del Consejo de Estado en este ámbito:

---

<sup>26</sup> SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., (2024) *ob.cit.*, p. 6.

<sup>27</sup> SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B., (2023) *ob.cit.*, p. 258.

<sup>28</sup> Consejo de Estado - Reino de España. (2024, 14 marzo). *Historia y sede - Consejo de Estado - Reino de España*. <https://www.consejo-estado.es/consejo-de-estado/historia-y-sede/>

<sup>29</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M. (1990), “La autorización administrativa previa para procesar a los funcionarios públicos (Administración Pública y Tribunales a mediados del siglo XIX)”. En *Reala*, 256, pp. 227-279, *vid.* pp. 260-261.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp.259-258.

<sup>31</sup> ALCÁNTARA PÉREZ, A. y MORALES SERRANO, J. (1866b) *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos. Tomo II*. Madrid: Imprenta J.E. Morete. *Vid.* p. 21-22.

“El estudio de estos conflictos es importantísimo para la separación de los órdenes administrativo y judicial [...] a este fin ha de contribuir muy poderosamente el estudio de la jurisprudencia que forman las decisiones de los conflictos, preparadas en el Consejo de Estado, cuerpo consultivo del Monarca, y conservador de las doctrinas del Derecho, así público como privado, así administrativo como civil”.<sup>32</sup>

Entre las cuestiones que resolvía el Consejo de Estado, se encuentran las autorizaciones para procesar a funcionarios. Estas eran un mecanismo vigente de 1845 a 1869 por el que el juez, para procesar penalmente a un funcionario por hechos ocurridos en el ejercicio de sus funciones, debía solicitar autorización a su superior jerárquico, impidiendo así que el Poder Judicial entorpeciera la acción de la Administración. Con estas autorizaciones se buscaba limitar la intervención judicial en los actos del Ejecutivo, como veremos más adelante.

### 1.3. Consideraciones socioeconómicas previas: la corrupción

Antes de adentrarnos en las particularidades propias del Bienio Progresista, es necesario considerar las circunstancias sociales características de la España del momento. En el estudio de la construcción del Estado liberal durante el Reinado de Isabel II, no son pocos los historiadores que han hecho referencia a la existencia de un aspecto socioeconómico característico de la España de la época: la corrupción. Algunos entienden que la proliferación de las prácticas corruptas en España, en comparación con otros Estados de su entorno, como Francia, se deben a su “falta de modernización política y atraso económico”<sup>33</sup>. Otros señalan que, la corrupción, existente desde la antigüedad, es el “producto de una larga tradición de corrupción del poder político dotada de profundas raíces culturales y alimentada en el tiempo a través de diversos mecanismos”<sup>34</sup>.

Sea como fuere, no existe duda de que la corrupción en España fue protagonista del panorama social durante el siglo XVIII, y presentó una tendencia a incrementar durante los siglos XIX y XX<sup>35</sup>. En este aspecto, eran muchos los diferentes tipos de

---

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> RUBÍ, G. y TOLEDANO, F. (2019), “La corrupción general del siglo. Palabras y discursos sobre la corrupción política en la España del siglo XIX”. En *Ayer*, núm. 115, III, pp. 131-157, *vid.* p. 132.

<sup>34</sup> PEÑA GUERRERO, M<sup>a</sup>. A. (2023) “Corrupción política y fraude electoral: un análisis comparado de España y Reino Unido a través de los textos legales de 1878 y 1883”. En *Historia y Política*, 49, pp. 249-278, *vid.* pp. 252.

<sup>35</sup> *Ibid.*

conductas, desde delitos electorales – como la usurpación de la personalidad o la compra de votos – hasta fraudes fiscales o la falsedad documental<sup>36</sup>.

A principios del siglo XIX, el término corrupción se empleaba para hacer referencia a conductas que suponían una “alteración de la justicia y la conducta moral que estropeaba el comportamiento individual y que dañaba las costumbres públicas y el buen gobierno”<sup>37</sup>. Tras la abolición del Antiguo Régimen y la aparición de una esfera política y de gobierno en la que participaban ciudadanos, elegidos por otros ciudadanos, no solo cobró especial importancia que se perpetraran delitos en este sentido, sino que la “lucha contra ella [la corrupción] se volvió mucho más incisiva e invadió el debate sobre las prácticas del Estado, el comportamiento de la clase política y la legitimidad del poder”<sup>38</sup>.

La corrupción en España se puede estudiar en dos niveles: por un lado, en la Administración central se desarrollaban actividades que, si bien buscaban “por encima de todo el enriquecimiento fácil y rápido de una minoría muy reducida”<sup>39</sup>, eran prácticas difícilmente apreciables por el grueso de la población. Por otro lado, la Administración local, en el ejercicio de su actividad, llevaba a cabo acciones contrarias a la ley y que “repercutían directamente sobre la población, generalmente en forma de tributos abusivos”<sup>40</sup>.

Entre los distintos hechos que pueden subsumirse en el concepto de corrupción, encontramos el fraude electoral. La comisión de delitos electorales cobró una gran importancia durante este período, tipificándose los delitos electorales por primera vez en 1864<sup>41</sup>. La preocupación por el fraude electoral fue manifestada principalmente por parte de los progresistas<sup>42</sup>, que tras el cambio de gobierno en 1854 trataron de lograr una mayor transparencia en la celebración de elecciones.

Esta situación, que ha llegado a poner a España como uno de los países históricamente corruptos – perspectiva que ha tenido numerosos seguidores, entre los que encontramos a Joaquín Costa con su *Oligarquía y caciquismo* (1901) – no puede ser

---

<sup>36</sup> COMÍN, F. (2018) “La corrupción permanente: el fraude fiscal en España”. En *Hispania Nova*, 16, pp. 481-521, *vid.* p. 484.

<sup>37</sup> RUBÍ, G. y TOLEDANO, F. *Ob. cit.*, p. 136.

<sup>38</sup> PEÑA GUERRERO, M<sup>a</sup>. A. *Ob. cit.*, p. 253.

<sup>39</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M. *Ob. cit.* pp. 230-231.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>41</sup> PEÑA GUERRERO, M<sup>a</sup>. A. *ob. cit.*, p. 257.

<sup>42</sup> Circular del Ministerio de Gracia y Justicia de 17 de marzo de 1856 (*GM*. Núm. 1.171, de 19 de marzo de 1856) (en adelante, Circular de 17 de marzo de 1856).

ignorada. Mucho menos en el presente trabajo, que estudia un mecanismo esencial en el procesamiento de funcionarios, y que, por lo tanto, no deja de ser protagonista de los procesos judiciales mediante los que se buscaba castigar a aquellos que participaran en estas prácticas.

## 2. PARTICULARIDADES DEL BIENIO PROGRESISTA (1854-1856)

### 2.1 Ideología progresista: el principio de separación de poderes.

Tras la revolución liderada por Espartero y O'Donnell en 1854, comenzó el Bienio Progresista (época de gobierno progresista bajo el reinado de Isabel II), que duró hasta 1856. Con el cambio de gobierno, se dieron diversas reformas que buscaban satisfacer el deseo de cambio de los españoles, tanto a nivel social como político. A esperas de conocer el régimen que quedaría establecido por la Constitución de 1856 – que nunca se llegó a promulgar – el gobierno progresista llevó a cabo muchas reformas, centrándose en la libertad de expresión, la organización territorial, la regulación electoral y la organización del estamento militar<sup>43</sup>.

En el ámbito administrativo, son de especial importancia dos de las reformas que llevó a cabo la Junta Superior de Salvación, Armamento y Defensa de Madrid (órgano creado para reconducir la insurrección popular)<sup>44</sup>. En primer lugar, la reforma territorial se llevó a cabo con el fin de, por un lado, otorgar mayor autonomía y competencias en el ámbito local; y, por otro, dar protagonismo a las Diputaciones Provinciales, que durante el gobierno moderado habían sido eclipsadas por los Consejos Provinciales – creados por las leyes de 1845. Adicionalmente, se otorgaron competencias de carácter electoral a las Diputaciones Provinciales para garantizar la claridad y transparencia del sistema, buscando también garantizar “el derecho de reunión de los electores y el respeto al acto sublime del voto personal y secreto que había de consolidar el sistema”<sup>45</sup>.

Las reformas del Gobierno se basaron principalmente en el recorte de libertades y derechos sociales y políticos, en aras a la decisión que tomarían las Cortes Constitutivas sobre la construcción del nuevo Estado progresista. Sin embargo, ya a partir de 1855, este

---

<sup>43</sup> DÍAZ SAMPEDRO, B. (2006), “Derecho e Ideología en el Bienio Progresista”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXIV, pp. 159-175, *vid.* p.162.

<sup>44</sup> MARTÍN OVIEDO, J.M. *Ob. cit.*, p. 153.

<sup>45</sup> *Ibid*, p. 165.

gobierno comenzó a encontrar frentes de oposición, que resultaron en un claro descontento popular y finalmente en la dimisión de Espartero en 1856<sup>46</sup>.

En lo que respecta a este trabajo, son de especial importancia dos de las reformas que se llevaron a cabo durante este corto período: la instauración del TSCA y la reforma territorial.

## 2.2 El Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo

Con la llegada de los progresistas al gobierno, se reformaron algunas de las instituciones de la Administración. Por Real Decreto del 7 de agosto de 1854, quedó abolido el Consejo Real, principal órgano del orden contencioso-administrativo instaurado en 1845. A partir de entonces, “y, a la espera de que las Cortes decidan una nueva organización que convenga dar a la jurisdicción contencioso-administrativa”, crea un Tribunal contencioso-administrativo (el TSCA) que “seguirá y fallará por los trámites prevenidos en la ley y reglamento del suprimido Consejo Real, los pleitos pendientes al cesar dicho Cuerpo, y los que ocurran y vengan a él en apelación hasta la indicada resolución de las Cortes”<sup>47</sup>.

Entre las competencias de este Tribunal estaba la elaboración de dictámenes en relación con las autorizaciones denegadas. Ahora bien, el TSCA era el órgano superior de este orden, y fueron las Diputaciones Provinciales las que asumieron en esta circunscripción la “competencia sobre actuaciones judiciales de funcionarios que anteriormente estaban en manos de los consejos provinciales” según lo determinado por la Real Orden de 2 de noviembre de 1854 dictada por el Ministerio de la Gobernación<sup>48</sup>.

El TSCA instaurado durante el Bienio Progresista no estaba relacionado con el Tribunal Supremo, y el régimen contencioso-administrativo que se siguió durante este período – el determinado por las leyes de 1845 – no pertenecía al Poder Judicial, es decir, no era un orden jurisdiccional como tal (a diferencia del orden contencioso-administrativo actual). A pesar de la creación de este Tribunal, a finales del Bienio, le fue encargado al Ministerio de la Gobernación la elaboración de un proyecto de ley sobre la organización del Consejo de Estado y la jurisdicción contencioso-administrativa. Como explica Díaz Sampedro, “el hecho mismo de evitar que esta jurisdicción estuviera entre las funciones

---

<sup>46</sup> Cf: DÍAZ SAMPEDRO, B., *Ob. cit.*, p. 175.

<sup>47</sup> MARTÍN OVIEDO, J.M. *Ob. cit.*, pp.153-154. Véanse los Reales Decretos del Ministerio de la Gobernación de 7 de agosto de 1854 (GM. Núm. 584, de 8 de agosto de 1854).

<sup>48</sup> DÍAZ SAMPEDRO, B. *Ob. cit.*, p. 166

del Tribunal Supremo denotaba una cierta reserva, quizás por la mayoría de los magistrados que lo componen en los comienzos de la etapa progresista, a que esta instancia estuviera en condiciones de acometer tal materia”<sup>49</sup>.

Se puede entrever, por tanto, una intención de los progresistas de mantener un poder judicial separado del poder ejecutivo, siguiendo el modelo francés. Aunque con diferencias, tanto moderados como progresistas buscaban un sistema similar, con paralelismos al de nuestros vecinos, y que se podría considerar característico de la corriente liberal durante el reinado isabelino.

### 2.3 La organización territorial

Como ya se ha señalado, las autorizaciones para procesar durante el Bienio Progresista quedaron en manos de las Diputaciones Provinciales. La razón de que se resolvieran a nivel provincial, siguiendo la división de Javier de Burgos (1833), se encuentra en principios de economía y eficacia administrativa<sup>50</sup>.

Sin embargo, durante la Década Moderada (1844-1854), el gobierno había implementado una organización territorial basada en la centralización<sup>51</sup>, creando los Consejos Provinciales. Estos órganos estaban presididos por los denominados “jefes políticos”<sup>52</sup>, dependientes del Ministerio de Gobernación de la Península<sup>53</sup>, y encargados de otorgar o denegar las autorizaciones para procesar a los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad.

Estos “órganos periféricos totalmente dependientes del poder central” asumieron las competencias de las Diputaciones Provinciales, que “si hasta la fecha gozaban de un amplio abanico de facultades, con la nueva legislación se vieron restringidas cualitativa y cuantitativamente”<sup>54</sup>.

Esta organización territorial volvió a cambiar con la instauración del gobierno progresista. Las Diputaciones Provinciales, propias de los gobiernos más liberales, volvieron a ser protagonistas del gobierno provincial durante el Bienio. Así, el Real

---

<sup>49</sup> *Ídem*.

<sup>50</sup> Cfr. MORENO TEJADA, S. (2018), “El enjuiciamiento de los empleados públicos: la autorización administrativa previa (1845-1868)”, en *Ius Fugit*, núm. 21, pp. 277-297, *vid.*, p. 284.

<sup>51</sup> MORENO TEJADA, S. (2015), “Antecedentes históricos de la cuestión territorial en España: el Consejo Provincial.”, *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*, pp. 898-910, *vid.*, p. 898.

<sup>52</sup> Artículo 4º, Título I, Ley de 2 de abril de 1845, de Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales. (*GM*, núm. 3860, 9 de abril de 1845). En adelante, Ley de 2 de abril de 1845.

<sup>53</sup> MORENO TEJADA, S. (2015) *ob. cit.*, p. 898.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 905.

Decreto de 7 de agosto de 1854, suprimía los Consejos provinciales en toda la monarquía (art. 1), volviendo a aplicar el reparto territorial de competencias existente antes de 1845 (art. 2), y traspasando todos los asuntos contencioso-administrativos existentes en los Consejos para su tramitación en las Diputaciones Provinciales (art. 3)<sup>55</sup>.

De esta manera, y con el fin de lograr una mayor autonomía de la administración provincial<sup>56</sup>, los progresistas despojaron de las competencias para resolver cuestiones contenciosas a los Consejos Provinciales. Las Diputaciones Provinciales, sin embargo, no dejaron de actuar bajo la dirección y presidencia de los Gobernadores de Provincia o jefes políticos; ejerciendo principalmente competencias consultivas.

Aunque las dos reformas explicadas tendrán un impacto en el régimen de la autorización previa, este se verá amortiguado gracias al mantenimiento de muchas otras normas, principalmente las relativas al procedimiento.

Teniendo todo esto en cuenta, a continuación, se expondrá el régimen de las autorizaciones previas para procesar a funcionarios. El análisis de estas nos permitirá entender este mecanismo y dilucidar si verdaderamente constituía una garantía del principio de separación de poderes, o si, por el contrario, suponía un abuso de poder por parte del ejecutivo, permitiendo la vulneración del principio de legalidad por miembros de la Administración.

### **III. CAPÍTULO II: LAS AUTORIZACIONES PARA PROCESAR**

#### **1. CONCEPTO Y FUNDAMENTACIÓN**

##### **1.1. Origen y regulación de la autorización previa para procesar en España**

El Derecho Administrativo en España, con las salvedades propias derivadas de la idiosincrasia española, tiene una clara influencia de la Administración construida en el Estado vecino: Francia. La autorización previa no es la excepción en este sentido, ya que muchos encuentran su origen en la “vieja institución de las avocaciones, también conocida en Francia”<sup>57</sup>. Estas se conformaban como un mecanismo que durante el Antiguo Régimen se empleaba para poner en conocimiento del Rey y su Consejo un

---

<sup>55</sup> GM, núm. 584, de 8 de agosto 1854.

<sup>56</sup> Moreno Tejada, S. (2015) *ob. cit.*, p. 898.

<sup>57</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M. *ob. cit.*, p. 250.

asunto del que conocían los tribunales. Se empleaba por tanto en numerosas ocasiones, incluyendo los procesos sustanciados contra funcionarios<sup>58</sup>.

Independientemente de los antecesores de esta figura, la realidad es que las autorizaciones previas se introducen en el ordenamiento jurídico español por los moderados a través de las ya mencionadas leyes de 1845: “con mayor claridad, la ley de 2 de abril de 1845 implantó definitivamente el sistema de autorización previa para proceder contra funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos”<sup>59</sup>. Los moderados así optaban por implementar el sistema francés (artículo 75 de la Constitución del año VIII), ignorando otras tendencias que se habían dado en Europa, como se recoge en el artículo 24 de la Constitución de Bélgica de 1830 que señalaba que “no es necesaria ninguna previa autorización para entablar demandas contra los funcionarios públicos por hechos de su administración, exceptuando las reglas establecidas con respecto a los Ministros”<sup>60</sup>.

#### *1.1.1. Las leyes de 1845*

La autorización previa para procesar a funcionarios se instituye en el párrafo 8º del artículo 4º de la ley del 2 de abril de 1845 para el gobierno de las provincias, que establece:

“Corresponde al jefe político: [...] 8º. Conceder ó negar, con arreglo á las leyes ó instrucciones, la autorización competente para procesar á los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad por hechos relativos al ejercicio de sus funciones; dando, en caso de negativa, cuenta documentada al Gobierno para la resolución que convenga”<sup>61</sup>.

De esta manera, ante la comisión de un posible delito, “para proceder contra un empleado público era necesario que el órgano judicial correspondiente lo pusiese, previamente en conocimiento del gobernador civil y solo cuando este lo autorizase expresamente, podía enjuiciarse y condenarse al mismo”<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R. (1960) “La responsabilidad criminal de los funcionarios públicos y sus obstáculos: autorización administrativa previa, prejudicialidad administrativa y cuestiones previas” RAP. Núm. 31, pp. 95-152, *vid.* Pp. 99-101.

<sup>59</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M. *ob. cit.*, p. 254.

<sup>60</sup> *Ídem.*

<sup>61</sup> Ley de 2 de abril de 1845.

<sup>62</sup> MORENO TEJADA, S. (2018). *Ob. cit.*, p.277.

Las leyes de 1845 señalaban las autoridades competentes para el otorgamiento de estas autorizaciones – Gobernadores de provincia y el Consejo Real -. En cuanto al procedimiento, este se estableció, reglamentariamente, a través del Real Decreto de 27 de marzo de 1850.

### *1.1.2. Normativa en el Bienio Progresista*

Como ya se ha indicado con anterioridad, la instauración del gobierno progresista en junio de 1854 supuso la aprobación de diversas normas que indicaban cómo debían actuar las instituciones a la espera de que las Cortes legislaran. En este sentido, el 7 de agosto de 1854, se promulgó un Real Decreto por el que, en primer lugar, se suprimen los Consejos Provinciales y el Consejo Real, para instaurarse de nuevo las Diputaciones Provinciales – encargadas de asumir las funciones de los primeros - y crear el TSCA – que resolvería los expedientes pendientes en el Consejo Real<sup>63</sup>.

En esta línea, “y por Real Orden de 2 de noviembre de 1854, se previno que no se hiciese alteración alguna en esta delicada materia hasta la resolución de las Cortes”<sup>64</sup>, haciendo referencia a la autorización previa regulada por los moderados en 1845. Las reformas progresistas llevadas a cabo durante estos dos años se centraron en la reorganización territorial del Estado, con el objetivo de revertir la elevada centralización que había llevado a cabo el Gobierno anterior.

Además, y ya cerca del final de esta etapa en el reinado isabelino, se publicó en la Gaceta de Madrid la Circular del Ministerio de Gracia y Justicia de 17 de marzo de 1856, en la que se realizaba una valoración de la actividad de la Administración y la resolución de los expedientes pendientes relativos a las autorizaciones solicitadas hasta la fecha. Como analizaremos más adelante, en esta Circular, el gobierno progresista señalaba su preocupación en torno a la cantidad de procedimientos judiciales que se encontraban suspendidos, a esperas de la resolución de las solicitudes de autorización para procesar a funcionarios presentadas. La aprobación de estas últimas había demostrado ser especialmente difícil ante el volumen de expedientes a tramitar, por lo que es en esta Circular, en la que los progresistas instauran un silencio administrativo positivo para tratar de agilizar dichos procesos<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Reales Decretos del Ministerio de la Gobernación de 7 de agosto de 1854 (*GM*. Núm. 584, de 8 de agosto de 1854).

<sup>64</sup> Circular de 17 de marzo de 1856.

<sup>65</sup> *Idem*.

Otra de las preocupaciones de los progresistas era garantizar el procesamiento de los funcionarios que se vieran involucrados en delitos de cobranza de impuestos ilegales, o delitos electorales. Además, también se señala en dicha Circular la necesidad de limitar el ámbito subjetivo de aplicación de las autorizaciones.

Ahora bien, la Circular mencionada no modificaba la regulación de la autorización administrativa previa, que podemos entender que sigue intacta – al menos formalmente – en comparación con la regulación moderada instaurada hacía una década.

A pesar de que el gobierno progresista no duró más de dos años, es cierto que la intención de los progresistas era limitar su ámbito de aplicación. Concretamente, tenían previsto eliminar la autorización previa para el caso de procesamiento por delitos de carácter electoral, como recogía el art. 77 de la Constitución "No nata" de 1856:

“Artículo 77.- Los Ayuntamientos formarán las listas electorales para diputados a Cortes, y las rectificarán las Diputaciones provinciales con intervención precisa del Gobernador civil, dentro de los términos y con arreglo a los trámites que prescriba la ley. Los individuos de estas Corporaciones y los funcionarios públicos de todas clases que cometan abusos, faltas o delitos en la formación de las listas, o en cualquier otro acto electoral podrán ser acusados por acción popular, y juzgados sin necesidad de autorización del Gobierno. Las listas electorales serán permanentes.”

Por lo tanto, podemos concluir que, durante el Bienio, las autorizaciones para procesar no fueron eliminadas, y su procedimiento de resolución se mantuvo intacto. Sin embargo, las reformas territoriales supusieron cambios en torno a las autoridades implicadas en el procedimiento. A continuación, y para entender mejor este mecanismo del período isabelino, estudiaremos su fundamentación, además de los cambios realizados por los progresistas.

## **1.2.El fundamento de la autorización previa para procesar**

Doctrinalmente, la autorización previa para procesar penalmente a los empleados públicos encontraba tanto defensores como detractores entre los juristas de la época. En el estudio de esta materia destacan dos licenciados en Jurisprudencia: Antonio Alcántara y Pérez, Oficial Mayor de la Sección de Estado y Gracia y Justicia del Consejo de Estado; y Juan de Morales y Serrano, Oficial del mismo Consejo y Abogado. Estos elaboraron el *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados*

*administrativos*, que se convirtió en y continúa siendo, la obra referente en el estudio de esta materia.

En esta, se explican los fundamentos que presentaban los defensores de este mecanismo, y que quedan sintetizados a continuación. Sin embargo, esta triple fundamentación no estaba libre de críticas, y también había parte de la doctrina que no la consideraba suficiente justificación al límite impuesto a la actividad de los Tribunales.

### 1.2.1. *La teoría de la responsabilidad*

Con el nacimiento del constitucionalismo, surge la noción de responsabilidad política. En Francia, cuna del Derecho Administrativo, se entendía que, al haber numerosos mecanismos que aseguraban que el Estado no pudiera infringir la ley, entonces no se le podía exigir responsabilidad. De esta manera, eran los funcionarios los responsables de su propia actuación<sup>66</sup>. La exigencia de responsabilidad por los actos de la Administración era una garantía del administrado, por lo que era necesario desarrollar distintos mecanismos que aseguraran la fiscalización de la actuación administrativa que impidieran el abuso de poder<sup>67</sup>. Por eso mismo, la responsabilidad política de los funcionarios se complementa con la posibilidad de exigirles responsabilidad penal por sus actos.

En España, se consideraba que la Administración “es libre en su acción, [...] pero al mismo tiempo que es libre, es responsable de sus actos”<sup>68</sup>. Tenía, por lo tanto, una responsabilidad que podía ser exigida por el Poder Judicial. Sin embargo, en la práctica, la responsabilidad penal se veía reducida a una responsabilidad puramente política, exigida en el ámbito administrativo, de manera que “para el doctrinarismo de mediados del siglo XIX, la responsabilidad política exigible ante las Cámaras excluía la responsabilidad penal ante los tribunales”<sup>69</sup>. El régimen de responsabilidades establecido era complejo y confuso, y también estaba repleto de obstáculos que hacían muy difícil la exigencia de responsabilidad, aunque no implicaba que los empleados públicos estuvieran exentos de la misma.

Ahora bien, se entendía también que la conducta de los funcionarios derivaba de una delegación de facultades que hace el poder superior del Gobierno en ellos. Así, “en

---

<sup>66</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p. 235-236.

<sup>67</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *ob. cit.* p. 96.

<sup>68</sup> ALCÁNTARA PÉREZ, A. y MORALES SERRANO, J. (1866b), *Ob. cit.*, p. 9.

<sup>69</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p. 244.

todo hecho lícito o ilícito que el administrador efectúe, puede excusarse con su superior gerárquico inmediato, por orden del cual ha podido obrar, cabe llegar de grado en grado hasta la más alta representación del poder, o sea, la responsabilidad ministerial”<sup>70</sup>.

Teniendo esto en cuenta, la autorización previa se configuraba como un mecanismo por el que la Administración, podía examinar con detenimiento la actuación de un funcionario, y eximirle de responsabilidad cuando se considere que su conducta no es más que un seguimiento de las órdenes de un superior, o “con relación á circunstancias excepcionales y supremas, en virtud de las cuales se haya visto obligada á traspasar el límite legal, en nombre del interés público”<sup>71</sup>. En otras palabras, la doctrina defendía que los funcionarios actuaban siempre por mandato, por lo que “era necesario, de forma previa al enjuiciamiento por un Tribunal, conocer el fundamento de su actuación”<sup>72</sup>, que no podía ser explicado por otro que no fuera quien supervisaba la acción del procesado – y quien, como veremos más adelante, era el competente para otorgar o denegar dicha autorización.

Por lo tanto, se entiende, como primer pilar del fundamento de la autorización previa para procesar, la delegación de facultades que se produce en la acción administrativa y que puede eximir al funcionario de su responsabilidad penal.

### 1.2.2. *El principio de separación de poderes*

En segundo lugar, la doctrina coetánea a la autorización previa y defensora de la misma consideraba que esta era imprescindible para lograr una actuación de la Administración libre, independiente, rápida y continuada, es decir, sin interrupción<sup>73</sup>.

Este mecanismo (que explicaremos más detenidamente a continuación), deja entrever la intención del legislador al instaurarla en el ordenamiento español: lograr un verdadero equilibrio de poderes. Como hemos explicado en el Capítulo I de este trabajo, el principio de separación de poderes era indispensable en la formación del Estado durante el reinado de Isabel II. A pesar de las diferencias entre moderados y progresistas, es cierto que durante el gobierno de ambos (y hasta su abolición en 1869) se mantuvo la institución de la autorización previa, como mecanismo necesario para garantizar la independencia de la Administración.

---

<sup>70</sup> ALCÁNTARA PÉREZ, A. y MORALES SERRANO, J. (1866b), *ob. cit.*, pp.13-14.

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> MORENO TEJADA, S. (2018), *ob. cit.*, p. 282.

<sup>73</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b), *ob. cit.*, p.16.

La mayoría de la doctrina entonces consideraba que el ejecutivo necesitaba actuar libremente para llevar a cabo sus deberes, algo que no sería posible “en el momento en el que los Tribunales conociesen de los actos de administración y los juzgasen”<sup>74</sup>. En defensa de la necesidad de exigir una autorización previa para procesar a funcionarios penalmente se erguían diversos argumentos, todos fundados en la necesidad de mantener una separación hermética entre la Administración y los Tribunales.

Ejemplo de ello es el discurso del Marqués de Armendáriz en el debate del Senado sobre el proyecto de Ley del Consejo de Estado de 1860, en el que establecía que tanto la Administración como los Tribunales, eran poderes del mismo Estado, actuando ambos para lograr un fin común, para lo que es necesario que lo hagan dentro un ámbito marcado por las leyes y que no se estorben. Así, el Marqués sostenía que “sin la autorización previa, los jueces entorpecerían la buena gobernación del Estado”<sup>75</sup>. En esta línea, y con ocasión del mismo debate, Calderón Collantes, defendía que era necesario que los funcionarios gozaran de cierta independencia en su actuación, concluyendo que, en definitiva, “el único control admisible es el autocontrol”<sup>76</sup>.

El principal objetivo, por tanto, era lograr que la Administración desarrollara su actividad de forma ininterrumpida y ágil<sup>77</sup>. En definitiva, y como segundo pilar del fundamento de la autorización previa se erige el principio de separación de poderes. La autorización previa se instauró como un mecanismo para lograr, al menos, garantizar la independencia de los poderes, para permitir una acción administrativa sin intromisión del Poder Judicial.

### 1.2.3. *La protección de los funcionarios: la autorización como garantía*

En tercer y último lugar, los defensores de la autorización previa consideraban que esta tenía un papel protector y garante de los empleados públicos. En este sentido, la autorización previa se configuraba como una forma de disuadir a los administrados de tratar de influir de ninguna manera en la actuación de los administradores. Es decir, era una forma de evitar falsas denuncias y daños al honor, porque si no, “existiría el peligro de que, por temor de granjearse un enemigo formidable, dispuesto a buscar la satisfacción

---

<sup>74</sup> MORENO TEJADA, S. (2015), *ob. cit.*, p. 905.

<sup>75</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p. 260.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 261.

<sup>77</sup> MORENO TEJADA, S. (2018) *ob. cit.*, p.279.

de su agravio en una querrela amañada, la acción administrativa, se ejerciera arbitraria y trabajosamente”<sup>78</sup>.

Se entendía, así, como una garantía para los funcionarios, en palabras de Almagro Nosete, “estas reglas especiales son garantías reforzadas, solo explicables en cuanto sirven al bien común de la sociedad, del cargo u oficio para asegurar el mejor cumplimiento de las funciones propias del mismo”<sup>79</sup>. Por tanto, eran mecanismos empleados para proteger la actividad de los funcionarios: para evitar las “funestas consecuencias de que, en cualquier tiempo, mucho más en circunstancias críticas, quedase abandonada la defensa de los asociados y sus intereses generales, por efecto de la suspensión o destitución del funcionariado encargado de ella, que es ordinariamente la primera consecuencia del procedimiento judicial”<sup>80</sup>.

Así, podemos entender, como tercer y último pilar del fundamento de la autorización previa para procesar, la necesidad de eliminar la posibilidad de amenaza a los funcionarios públicos y así lograr evitar la influencia y arbitrariedad en su actuación.

## 2. PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DE LA AUTORIZACIÓN

El procedimiento de resolución de las solicitudes de autorización previa para procesar a empleados públicos presentadas por Jueces y Tribunales se estableció mediante la Real Orden de 27 de marzo de 1850<sup>81</sup>. Aunque formalmente el procedimiento no fue modificado por el gobierno progresista, las reformas territoriales llevadas a cabo afectaron a las autoridades involucradas en el mismo.

A modo de resumen, se presenta a continuación un breve esquema del procedimiento a seguir para la resolución de estas autorizaciones<sup>82</sup>, para posteriormente profundizar en aquellos aspectos especialmente relevantes.

Si un funcionario cometía presuntamente un delito, el Juez competente para conocer el asunto debía analizar si concurrían las circunstancias que requerían solicitar una autorización para procesarlo. Tras la instrucción, oído el fiscal<sup>83</sup> y confirmados los requisitos, se presentaba ante el Gobernador de la Provincia una solicitud de autorización

---

<sup>78</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b) *ob. cit.*, p.19.

<sup>79</sup> NOSETE ALMAGRO, GIMENO SENDRA y otros (1987), *Derecho Procesal. El proceso penal*, Valencia, *vid.* p.147.

<sup>80</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b) *ob. cit.*, p.20.

<sup>81</sup> *Apud.* MEDINA ALCOZ, L. (2022), *ob. cit.*, p. 184.

<sup>82</sup> MORENO TEJADA, S. (2018), *ob. cit.*, pp. 289 – 295.

<sup>83</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b) *ob. cit.*, p.107.

para procesar<sup>84</sup>. Cuando se hubiera encontrado al funcionario *in fraganti* o el delito fuera considerado grave por el Código Penal, entonces la autorización previa podía ser solicitada de forma posterior al arresto (en un plazo de 24 horas)<sup>85</sup>.

Recibida dicha solicitud, el Gobernador, oída la Diputación Provincial – que había asumido estas competencias de los Consejos Provinciales – decidirá si otorgar o no la autorización, pudiendo, para ello, solicitar la audiencia del funcionario si lo considera conveniente para conocer los hechos<sup>86</sup>.

Cuando el jefe político otorgaba la autorización, este se daba por enterado y remitía el expediente al poder central, donde el TSCA – en 1845 el Consejo Real – era el encargado de recibir los expedientes. Así, “el Gobierno (el poder central) retiene el derecho de conocer individualmente todas las resoluciones dictadas en expedientes de autorización, y, además, el de revocar esas mismas resoluciones, cuando por ser negativas entendiere que son improcedentes o innecesarias”<sup>87</sup>.

Si, al contrario, se denegaba la autorización, el Gobierno debía pronunciarse sobre esta cuestión (confirmando o revocando la decisión). Este pronunciamiento se lograba en tres fases: verificación judicial de los hechos, deliberación administrativa en el dictamen Consejo de Estado (TSCA), y decisión política plasmada en la resolución del Gobierno<sup>88</sup>.

Habiendo realizado una primera aproximación al procedimiento, profundizaremos a continuación en determinadas cuestiones.

## 2.1. Ámbito subjetivo

### 2.1.1. *El concepto de funcionario o empleado público*

La autorización para procesar solo era necesaria en aquellos supuestos en los que la conducta juzgada hubiera sido realizada por un empleado público. Concretamente, la norma establecía que al jefe político le correspondía otorgar o denegar estas autorizaciones para procesar a los “empleados o corporaciones dependientes de su autoridad”<sup>89</sup>.

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, p.32.

<sup>85</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2024), *Ob. cit.*, p.24.

<sup>86</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b), *Ob.cit.* p. 119.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>88</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B (2024). *Ob. cit.*, p.24.

<sup>89</sup> Artículo 4º, párrafo 8º de la Ley de 2 de abril de 1845.

Si bien se podría calificar de sencilla la tarea de señalar quiénes son los beneficiarios de esta excepción al principio de igualdad ante la ley, en la práctica existió una tendencia a extenderlo a muchos empleados de la Administración que no tenían ese carácter de dependientes, como indicaba la Circular del Ministerio de Gracia y Justicia: “la garantía concedida á los cargos administrativos, más bien que á las personas que los desempeñan, debe extenderse únicamente a los que por delegación del Gobierno son depositarios de una parte del poder público en el orden administrativo”<sup>90</sup>.

Así, con el tiempo se amplió el ámbito subjetivo de la autorización para procesar. Este fenómeno, denunciado por el gobierno progresista, se positivizó más adelante, estableciéndose en la ley de 1863 que la garantía alcanzaba “a los empleados y corporaciones de todos los ramos de la administración civil y económica de la provincia, por abusos perpetrados en el ejercicio de funciones administrativas”<sup>91</sup>.

La ley de 1845, y la posterior ley de 1863 que la reemplaza (aunque sin hacer cambios importantes al texto de la norma, en lo que en este momento nos ocupa), hacen referencia específicamente a la necesidad de autorización cuando se trate de empleados dependientes del Gobernador de la provincia. Como normas reguladoras del gobierno provincial, no hacían ninguna referencia a los supuestos en los que el delito fuera cometido por empleados de la Administración Central, y tampoco existía ninguna ley adicional que supliera esta laguna. Esto, según la doctrina del momento, cambió a partir de la promulgación de la Ley reguladora del Consejo de Estado en 1860, en la que se otorga a este órgano la competencia para conocer de la resolución de solicitudes de autorización previa relativas a funcionarios superiores.

Aun así, durante el Bienio Progresista existía esa laguna en torno al procesamiento de funcionarios de la Administración Central, aunque por analogía es razonable entender que esta garantía también les alcanza: “pues consignada y reconocida por la ley la garantía para los Gobernadores de Provincia, y cometido al Tribunal Supremo de Justicia el conocimiento de los procesos que contra ellos se promuevan, en concepto de altos funcionarios del Estado, hay una razón perfectamente inductiva, para suponer comprendidos en la misma regla á los otros funcionarios cuya superior elevación, por hallarse inmediatos al poder central, no solamente lleva consigo las mismas

---

<sup>90</sup> Circular de 17 de marzo de 1856.

<sup>91</sup> MORENO TEJADA, S. (2018), *ob. cit.*, p.285.

consideraciones y derechos, sino que hace todavía más necesaria la previa calificación de su conducta, antes de que la Justicia proceda”<sup>92</sup>.

Así, de acuerdo con los tratadistas de la época, no solo se beneficiaban de esta garantía los empleados de la Administración a nivel local, sino también aquellos de la Administración central. Frente a esta posición existen otras contrarias entre la doctrina actual, aunque minoritarias, que consideran que la autorización para procesar a los funcionarios de la administración central no era necesaria al estar estos cubiertos por el aforamiento<sup>93</sup>.

### 2.1.2. *Las autoridades competentes: el papel del Tribunal Supremo contencioso-administrativo*

La autoridad competente para resolver era el jefe político de la provincia, o Gobernador, que era el Presidente de las Diputaciones Provinciales<sup>94</sup>. Este, oída la Diputación Provincial decidiría otorgar o denegar la autorización solicitada. Si el individuo al que se buscaba procesar era el propio Gobernador, o un funcionario que gozaba de aforamiento, entonces el Gobierno era la autoridad competente y se presentaba la solicitud ante el Ministerio de la Gobernación<sup>95</sup>.

A pesar del interés de los moderados en construir una estructura estatal centralizada, la resolución de estos trámites se delegó en las autoridades provinciales, por razones de economía y eficacia. Sin ir más allá, se consideraba que las autoridades provinciales serían más eficaces en la resolución de estos trámites al suponer esto una disminución de la cantidad de autorizaciones a tramitar por un mismo órgano, además de ser ellos los más cercanos a la realidad referente a los hechos y la actuación del funcionario que estaba siendo procesado<sup>96</sup>.

En estos procedimientos, los Gobernadores podían solicitar información adicional a los procesados. En ocasiones, los funcionarios aportaban documentación nueva que probaba la inexistencia de responsabilidad por su parte, y que por lo tanto llevaba al jefe

---

<sup>92</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b) *ob. cit.*, p.54-55.

<sup>93</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p. 260.

<sup>94</sup> Artículo 181 de la Ley de 3 de febrero de 1823 para el gobierno económico-político de las provincias (Versión consultada en la Biblioteca Valenciana Digital: [https://bivaldi.gva.es/es/catalogo\\_imagenes/grupo.do?path=1003322](https://bivaldi.gva.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1003322)).

<sup>95</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b) *ob. cit.*, p.37.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p.32.

político, de buena fe, a negar la autorización<sup>97</sup>. Sin embargo, estas aportaciones pronto se vieron ampliadas a la aportación de todo tipo de pruebas, creándose de forma paralela al expediente judicial, un expediente administrativo. Debido a que estas prácticas anulaban por completo la acción judicial, “la sección de Gracia y Justicia del Consejo [de Estado] ha sustentado la buena doctrina, reputando siempre nulas y sin efecto algunas de las pruebas testificales presentadas en el Gobierno de provincia contra las diligencias judiciales”<sup>98</sup>. Este es un claro ejemplo de cómo los dictámenes del Consejo de Estado sentaban doctrina, en este caso estableciendo los límites de la acción averiguadora del Gobernador.

Teniendo esto en cuenta, una vez tomada la decisión, esta era comunicada tanto al órgano judicial solicitante, como al Ministerio de la Gobernación<sup>99</sup>. Se producía por tanto una remisión del expediente al Gobierno de la nación, aunque posteriormente (ley de 1863) sería el Consejo de Estado directamente el que recibiría los expedientes<sup>100</sup>.

Ahora bien, el TSCA, además de recibir los expedientes de las autorizaciones aprobadas, también intervenía – y con mayor importancia – en dos supuestos: por un lado, cuando el juez consideraba que no era necesaria la autorización y el Gobernador se mostrara en desacuerdo con esa decisión; y por otro, cuando la autorización era denegada.

La primera situación se daba en aquellos casos en los que, incluso cuando el Juez consideraba que no era necesaria la autorización, la norma requería que informase al Gobernador del procesamiento de uno de sus empleados<sup>101</sup>. Entonces, el jefe político podía mostrarse en desacuerdo con el órgano judicial considerando necesaria la autorización. Nos encontramos entonces ante una situación similar a la competencia de atribuciones – y al conflicto de jurisdicción actual - en la que la Administración se considera competente para intervenir (que no resolver en estos supuestos) y autorizar el proceso judicial que se está llevando a cabo. Cuando esto ocurría, el Juez debía elevar la cuestión a la Audiencia, y si esta consideraba de nuevo innecesaria la autorización, entonces tanto el expediente administrativo como el judicial se elevaban “al Gobierno

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, p.120.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p.122.

<sup>99</sup> MORENO TEJADA, S. (2018), *ob. cit.*, p. 294.

<sup>100</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b) *ob. cit.*, p.126.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p.109 y MORENO TEJADA, S. (2018), *ob. cit.*, p.294.

supremo, por conducto del Consejo de Estado, para que previa la consulta de este alto Cuerpo, recaiga la resolución última de la contienda”<sup>102</sup>.

En el segundo caso, cuando el Gobernador de la provincia denegaba la autorización para procesar, debía elevar el expediente al Gobierno central, al Ministerio de la Gobernación, quien, según la normativa de 1845, remitiría los autos al Consejo Real. Recordemos que, en el Bienio Progresista, era el TSCA quien se encargaría de resolver en un plazo de 15 días<sup>103</sup>. A pesar del silencio que mantenía la ley, Alcántara y Morales consideraban que existían dos razones por las que el Gobernador podía denegar una autorización: en primer lugar, “que no resulte comprobada en las actuaciones judiciales la existencia de un verdadero delito, penado por el Código o por ley especial”<sup>104</sup> y, en segundo lugar, “que aun resultando la perpetración de un delito, no alcance responsabilidad alguna en él al empleado o corporación designados por el Juez, como presuntos culpados”<sup>105</sup>. Ahora bien, un análisis detenido de ambas, según algunos, nos lleva a la conclusión de que el Gobernador, al decidir sobre una autorización, estaba realmente decidiendo sobre el fondo del asunto<sup>106</sup>, algo que solamente podía corresponder al Poder Judicial. Así, existía en estas decisiones una gran facilidad de que el Gobernador traspasara el ámbito de su competencia y rompiera el tan ansiado equilibrio de poderes. Lo reconocía también el Consejo de Estado en su jurisprudencia, al establecer que “tenía bien sentada la doctrina de que la autorización previa era una cuestión puramente procesal que no afectaba al fondo del asunto”<sup>107</sup>.

A través de los dictámenes emitidos en estos supuestos, el TSCA; sentaba doctrina. Es el caso de la diferenciación que realizó el Consejo de Estado entre el abuso y el delito, que explicó el Marqués de Armendáriz en su discurso en el proyecto de Ley de Consejo de Estado de 1860. Según él:

“Esta será una de las más importantes vías de exoneración de responsabilidad de los funcionarios públicos y prueba evidente del carácter verdaderamente jurisdiccional de las decisiones del Consejo de Estado en materia de autorización previa. Hay abusos que no son delito y también hay abusos que

---

<sup>102</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b) *ob. cit.*, p.111.

<sup>103</sup> MORENO TEJADA, S. (2018), *ob. cit.*, p.295.

<sup>104</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b) *ob. cit.*, p.124.

<sup>105</sup> *Idem.*

<sup>106</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p. 260.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 268.

simplemente dan lugar a medidas puramente disciplinarias, o sea, competencia de la Administración. En cualquier caso, quedan fuera del radio de acción de los tribunales.”<sup>108</sup>

En definitiva, y como se puede observar en la última frase, este órgano, al ejercer competencias contencioso-administrativas, delimitaba con su jurisprudencia el ámbito de actuación tanto de la Administración como del Poder Judicial. Los dictámenes del Consejo de Estado eran publicados posteriormente en la *Gaceta de Madrid*<sup>109</sup>, de manera que esta jurisprudencia sentaba los criterios que posteriormente empleaban las autoridades provinciales en la resolución de las cuestiones que se planteaban.

## 2.2.Ámbito objetivo: los delitos que requerían autorización

Habiendo determinado quiénes son los sujetos que intervienen en la resolución de estas solicitudes de autorización para procesar, es necesario establecer cuándo se va a requerir las mismas, es decir, qué delitos tiene que haber cometido el funcionario en el ejercicio de sus funciones para que la Administración tenga que aprobar su enjuiciamiento.

Las reformas introducidas por el gobierno progresista no afectaban a los delitos que requerían autorización previa. El Real Decreto mencionado anteriormente establecía que era necesaria “esta autorización administrativa para todos los hechos criminales relativos al ejercicio de las funciones públicas administrativas”<sup>110</sup>. Tras la promulgación del Código Penal en 1848, se determinó que los delitos cometidos por los empleados públicos en el ejercicio de sus cargos (Título III, Libro II) eran: la prevaricación, la infidelidad en la custodia de presos, la infidelidad en la custodia de documentos, la violación de secretos, la resistencia y la desobediencia, los nombramientos ilegales, los abusos contra particulares, los abusos de los eclesiásticos en el ejercicio de sus funciones, la usurpación de atribuciones, la prolongación y anticipación indebidas de funciones públicas, el cohecho, la malversación de caudales públicos, los fraudes y exacciones ilegales, y las negociaciones prohibidas a los empleados públicos<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 260.

<sup>109</sup> SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2024) *Ob. cit.*, p.8.

<sup>110</sup> MEDINA CEPERO, J.R. (2000), “La falta de autorización administrativa para proceder: un anacronismo procesal”, Tomo LIV, Estudios doctrinales, núm. 1868, pp. 1559-1585, *vid.* p. 1572.

<sup>111</sup> *Código penal de España*. Madrid: Imprenta Nacional, 1848, pp. 68-81. Y Código Penal de 1850, *vid.* SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO (2024). *Ob. cit.* p. 8.

Ahora bien, esta regulación no quedó libre de críticas, ya que los propios progresistas consideraban que había delitos que requerían una pronta acción de los Jueces y Tribunales: “la creación y cobranza de impuestos ilegales son atentados contra los fueros de los ciudadanos, y contra las atribuciones del poder legislativo. La coacción, la violencia en las elecciones destruyen el principio de la soberanía, sustituyéndole el de la arbitrariedad y de la fuerza. Cuando se formulan acusaciones, y se abren juicios sobre excesos tan trascendentales, la acción judicial debe ser desembarazada, rápida, eficaz para que los empleados públicos ni se familiaricen con la trasgresión de sus facultades”<sup>112</sup>. Se reflejaban en estas reflexiones del Ministerio de Gracia y Justicia la preocupación progresista de salvaguardar la legalidad de los procesos electorales<sup>113</sup>. En línea con las críticas del Gobierno en ese momento, actualmente algunos defienden que la autorización se configuraba como un mecanismo ideal para esconder las prácticas corruptas tan comunes en España, entre las que destacan las exacciones ilegales o el fraude electoral<sup>114</sup>. Llama la atención también que las indicaciones se realizaran a través de una Circular, norma de rango inferior a la ley, y que por lo tanto puede suponer también una vulneración de otro principio liberal: el principio de legalidad.

El rechazo progresista a que se exigiera autorización ante la comisión de determinados delitos nunca llegó a positivizarse. Así, se encomendó a las Cortes – respetando el principio de separación de poderes – la realización de un nuevo marco legal de las autorizaciones que solucionara los problemas señalados<sup>115</sup>, algo que se buscó establecer a nivel constitucional<sup>116</sup> – aunque el proyecto de Constitución aprobado por las Cortes no llegó a promulgarse.

Aunque ya fuera del ámbito de este trabajo, cabe mencionar que los supuestos en los que era necesaria la autorización para procesar fueron limitados por la normativa aprobada en 1863. A modo ejemplificativo, tras esta reforma ya no era necesaria la autorización cuando se procesara por delitos de imposición de castigo equivalente a pena personal, por apropiación indebida de facultades jurisdiccionales, delitos de tipo económico – exacción ilegal, cohecho en la recaudación de impuestos públicos, entre

---

<sup>112</sup> Circular de 17 de marzo de 1856.

<sup>113</sup> DÍAZ SAMPEDRO, B., *ob. cit.*, p. 164.

<sup>114</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p. 228.

<sup>115</sup> Circular de 17 de marzo de 1856.

<sup>116</sup> Artículo 77 de la Constitución “No nata” de 1856. (Versión consultada en la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-no-promulgada-de-1856/html/1fc321e3-664c-4fdf-87ca-56c806904fd8\\_2.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-no-promulgada-de-1856/html/1fc321e3-664c-4fdf-87ca-56c806904fd8_2.html)).

otros, - delitos de detención ilegal y tampoco cuando se trataba de delitos en materia electoral<sup>117</sup>.

### 3. DOCTRINA CONTRARIA A LA AUTORIZACIÓN PARA PROCESAR

La autorización previa establecida por los moderados en 1845 fue abolida del ordenamiento jurídico español en 1869. Las primeras normas de Derecho Administrativo promulgadas durante el siglo XIX dieron lugar a “un derecho de muchos privilegios y pocas garantías, más hijo de la reacción absolutista que de la revolución liberal”<sup>118</sup>. Este Derecho Administrativo español, distinto en muchos aspectos del sistema administrativo instaurado en los países vecinos, ha ido evolucionando con el tiempo. Uno de los cambios, que nos permiten entrever otro Derecho Administrativo, en palabras de Medina Alcoz, es la desaparición de la autorización gubernativa previa para juzgar a funcionarios en los órdenes civil y penal<sup>119</sup>.

No son pocos los que se mostraron en contra del mantenimiento de este mecanismo, incluso antes de su definitiva desaparición. Su argumentación, respaldada actualmente por gran parte de la doctrina, la expondremos resumidamente a continuación, para entender también las desventajas y problemas derivados de este mecanismo.

Entre los contrarios a la figura de la autorización previa para procesar a funcionarios encontramos a Rodríguez Calameño, miembro del Tribunal Supremo desde el 9 de septiembre de 1854, renunció a su cargo el 30 de abril de 1856, “por no habersele escuchado en su reclamación sobre las causas iniciadas contra los gobernadores de provincias”<sup>120</sup>. Este mismo, durante el debate en el Senado sobre el proyecto de Ley de Consejo de Estado (1860) había mostrado su desaprobación en relación con este mecanismo, que mantenía paralizadas 17 causas existentes en el Tribunal Supremo contra los jefes de provincia, por falta de la autorización solicitada<sup>121</sup>.

Más tarde, Alcántara Pérez y Morales Serrano expusieron los argumentos que defendían los detractores de esta institución. Así, se definía la autorización previa de tres

---

<sup>117</sup> MORENO TEJADA, S. (2018), *ob. cit.*, p. 284.

<sup>118</sup> MEDINA ALCOZ, L. (2022), *ob. cit.*, p.241.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p.245.

<sup>120</sup> CORONAS GONZÁLEZ, S.M. (s.d.). *Luis Rodríguez Camaleño*. En *Diccionario Biográfico Español*. Madrid: Real Academia de la Historia Recuperado de <https://dbe.rah.es/biografias/39473/luis-rodriguez-camaleno> [última consulta: 25 de marzo de 2024].

<sup>121</sup> MORENO TEJADA, S. (2018) *ob. cit.*, p. 277 y OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p. 227.

formas distintas<sup>122</sup>. En primer lugar, argumentan que la necesidad de obtener autorización previa limita la actuación del Poder Judicial, lo cual conlleva a la desconfianza en la administración de justicia. En segundo lugar, se percibe como un privilegio negativo, cuyo mal uso podría propiciar la impunidad de los criminales. Por último, se hace mención a cómo esta "exención anómala y perniciosa" puede generar un desequilibrio en la separación de poderes.

Como se ha señalado con anterioridad, la autorización previa se fundamentaba en tres pilares<sup>123</sup>: la actuación de los funcionarios como delegación de facultades del poder central, la necesidad de una administración que actúa libremente y la protección del empleado público en el ejercicio de sus funciones. En esta línea, los detractores coetáneos refutaron cada uno de ellos. Así, se consideraba que era necesario también garantizar la independencia de los jueces, sin sacrificar su libertad. Entendían que la autorización previa vulneraba el principio de igualdad frente a la ley penal, además de que podía generar<sup>124</sup> una actuación inmoral por parte de los empleados públicos, que viéndose favorecidos abusarían de ese poder. En cuanto al entorpecimiento de la actuación administrativa, consideraba esta parte de la doctrina que esto no iba a ocurrir, ya que, si la conducta no era constitutiva de delito, los Jueces se abstendrían de continuar el procedimiento y dejarían la situación en manos de la autoridad administrativa competente para exigir responsabilidad en ese caso.

La autorización previa fue abolida, aunque solo formalmente, en la Constitución de 1869. Posteriormente, la Constitución de 1876, recogería la posibilidad de desarrollar legalmente los supuestos en los que sería necesaria una autorización previa para procesar; aunque dicha Ley nunca llegó a elaborarse. Considera parte de la doctrina que a pesar de que la autorización previa dejara de existir tal y como fue concebida durante el reinado isabelino; siguieron dándose mecanismos en el orden administrativo que impedían el desarrollo con fluidez del proceso penal de los funcionarios acusados de haber delinquido<sup>125</sup>.

Actualmente, es mayoritaria la parte de la doctrina en contra de esta institución. Estos, entienden que la autorización previa es uno entre los muchos instrumentos que

---

<sup>122</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b) *ob. cit.*, p.11.

<sup>123</sup> *Vid.* Capítulo II. Punto 1.2: el fundamento de la autorización previa para procesar.

<sup>124</sup> ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b) *ob. cit.*, pp. 20-24.

<sup>125</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p. 274.

buscan la inmunidad de la Administración, a través de un sistema de inviolabilidades que, si al principio solo beneficiaba al Monarca y altos funcionarios del Estado, más tarde pasó a beneficiar a todo miembro de la Administración Pública<sup>126</sup>.

Entre estos detractores, muchos defienden que la autorización previa se mantenía para defender a los funcionarios que llevaban a cabo prácticas ilegales<sup>127</sup>. Teniendo en cuenta la naturaleza historicista del Estado español, muchas de las prácticas corruptas en las que ostentaba su actividad el Estado, no desaparecieron con el régimen liberal, sino que se convirtieron en uno de los mecanismos esenciales que permitía el mantenimiento del mismo<sup>128</sup>.

Las autorizaciones se convirtieron en uno de los diversos mecanismos que obstaculizaban la lucha contra la corrupción. Al fin y al cabo, si un funcionario participaba en prácticas ilegales durante el ejercicio de sus funciones, correspondía al Juez, cuando la misma fuera constitutiva de delito, condenarle por ello. Sin embargo, antes de procesarle, el Juez tenía que solicitar al superior jerárquico – normalmente, el Gobernador de la provincia – una autorización para procesarlo. Sucedió entonces que, el Gobernador podía denegar dicha autorización si consideraba que no había ilícito penal. Si este era el caso, entonces la conducta quedaba impune.

La corrupción, al fin y al cabo, quedaba impune porque “era toda la clase dominante la que se beneficiaba de ello”; la relación directa con la autorización para procesar, como se deduce de lo anteriormente explicado es que: “el propósito de este mecanismo era resguardar al gobernador civil y a las autoridades municipales dependientes de él”<sup>129</sup>.

A la luz de hechos pasados, por lo tanto, no solo se defiende, como ya se hacía en su momento, que la autorización previa puede suponer un desequilibrio de poderes; sino que también era uno de los instrumentos que obstaculizaban la supresión de la corrupción en España: ya que difícilmente, si el Gobernador también se beneficiaba de determinada conducta realizada por sus inferiores, autorizaría al juez para procesar a estos por delitos que implicaba una pérdida de beneficios para todos.

---

<sup>126</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p. 227.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 278.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 233 y 255.

#### IV. CAPÍTULO IV: ANÁLISIS TECNOLÓGICO DE LAS AUTORIZACIONES PARA PROCESAR DURANTE EL BIENIO PROGRESISTA

##### 1. BASE DE DATOS

###### 1.1. Punto de partida: el Repertorio de José María Pantoja

La construcción de los Estados liberales durante los siglos XVIII y XIX en Europa se puede analizar desde la perspectiva de la relación entre tres elementos esenciales: la ley, la doctrina y la jurisprudencia<sup>130</sup>. A diferencia de los sistemas anglosajones de *common law*, en Europa continental, con Francia a la cabeza, se establecieron sistemas jurídicos que otorgaban un papel protagonista a la ley, a través de la Codificación<sup>131</sup>.

Sin embargo, la Codificación en España fue un proceso largo y complejo, que llevó a que la instauración del Estado liberal no fuera acompañada del establecimiento de un ordenamiento jurídico sistematizado a través de códigos. Es por eso por lo que los jueces se vieron obligados a, a través de sus resoluciones, adaptar la legislación existente a las circunstancias del momento. Quedó en manos de ellos la destrucción de las instituciones del Antiguo Régimen para dar paso al nuevo sistema<sup>132</sup>. Siendo esto así, las resoluciones emitidas por los órganos del Poder Judicial creaban derecho, necesario para suplir las lagunas existentes a esperas de que las Cortes llevaran a cabo su actividad legislativa. El máximo exponente de esta acción es el Tribunal Supremo cuyas “sentencias, [...], no solo contribuyeron a la formación de jurisprudencia en un sentido formal, sino también a la creación de nuevos conceptos y categorías jurídicas y a la delimitación de las ya existentes”<sup>133</sup>.

En esta misma línea, recordemos que el Consejo de Estado (en sus diferentes denominaciones a lo largo de los años) era el encargado de la resolución de cuestiones cuasi-contenciosas, formando el denominado orden contencioso-administrativo, instaurado inicialmente por los moderados, junto con los Consejos Provinciales<sup>134</sup>. A

---

<sup>130</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2018), *ob. cit.*, p. 378.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 375.

<sup>132</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2023), “Historia del Derecho 4.0: Herramientas tecnológicas y digitales para la investigación y la docencia en un nuevo siglo.” En *La Historia del Derecho en la Universidad del siglo XXI*. Madrid: Dyckinson, pp. 253-275, *vid.*, p. 258.

<sup>133</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2018), *ob. cit.*, p. 380.

<sup>134</sup> MEDINA ALCOZ, L. (2022), *ob. cit.*, p.164.

través de estas resoluciones, el Consejo de Estado también sentaba doctrina en torno a cuestiones de Derecho Administrativo.

Además, la importancia de la jurisprudencia elaborada por ambos órganos se materializó gracias a su publicación, tanto en medios públicos, como la *Gaceta de Madrid*, como en medios privados, como es el caso de la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*<sup>135</sup>. El principio de publicidad de las sentencias y resoluciones se fundamentaba en la necesidad de “reforzar su función como creador de jurisprudencia durante el período isabelino”, además de su importancia como “mecanismo de responsabilidad, al no tener [el Tribunal Supremo] superior jerárquico”<sup>136</sup>.

Sin embargo, la exigencia de publicidad de las sentencias y resoluciones no era suficiente para el análisis y estudio de la jurisprudencia. Si bien permitía el acceso por parte de la sociedad a la doctrina sentada por ambas instituciones, la falta de sistematización y de organización dificultaba el estudio, especialmente dada la creciente cantidad de sentencias y resoluciones publicadas con el paso de los años. Esto llevó a algunos juristas a reivindicar la necesidad de organizarlas<sup>137</sup>. Nacieron así, tanto iniciativas públicas – como la Colección Legislativa<sup>138</sup> – como privadas – como es el caso de los Repositorios elaborados por Pantoja<sup>139</sup> – que trataron de hacer lo propio. Con este objetivo, la obra más importante es la de Pantoja, que, tras unirse a la redacción de la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, colaboró con sus principales editores para la elaboración de distintas colecciones y repertorios que reunían la jurisprudencia existente tanto civil, como penal y administrativa. Así, en 1869 se publicó el *Repertorio de jurisprudencia administrativa española o compilación completa, metódica y ordenada por orden alfabético de las diversas reglas de jurisprudencia sentadas en las sentencias, decisiones de competencia y de autorización para procesar, que se han dictado a consulta del Consejo Real, del Tribunal Supremo contencioso-administrativo y del Consejo de Estado desde la instalación del primero en 1846 hasta la supresión de la jurisdicción contencioso-administrativa en 1868. Aumentado con lo consignado en Reales órdenes*

---

<sup>135</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2019), La jurisprudencia española en la prensa jurídica decimonónica: los repertorios de José María Pantoja, en I. E. Lázaro González (Dir.), A. Serrano Molina (Dir.), Estudios jurídicos en homenaje al profesor don José María Castán Vázquez, Madrid: Reus Editorial-Universidad Pontificia Comillas, pp. 195-210, *vid.* p.196.

<sup>136</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2018), *ob. cit.*, p. 399.

<sup>137</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2019), *ob. cit.*, p. 202.

<sup>138</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2018), *ob. cit.*, p. 402.

<sup>139</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2019), *ob. cit.*, p. 196.

*que por su carácter general forman jurisprudencia: anotado y concordado con multitud de disposiciones a ellas referentes; precedido de una Introducción, y seguido de los Reglamentos del procedimiento contencioso-administrativo con expresión de todas las modificaciones introducidas en esta materia por el Gobierno provisional (en adelante, el “Repertorio”).*

En sus repertorios, Pantoja recogía una sistematización de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado. Así, creó índices generales que facilitarían la búsqueda de jurisprudencia en las colecciones que ya había publicado con anterioridad<sup>140</sup>, en las que se seguía un sistema por el que, además de recoger las resoluciones, se establecían dos índices: uno cronológico, y otro doctrinal, en el que se ordenaban alfabéticamente distintos aspectos doctrinales, haciendo referencia a las sentencias que los trataban<sup>141</sup>.

Así, tras la publicación de las resoluciones, estas eran recogidas en colecciones legislativas, lo que facilitaba el acceso a ellas y su estudio; con el paso de los años, con los Repertorios de Pantoja se logró un “tercer nivel” de sistematización, que permitía localizar determinadas resoluciones o puntos doctrinales, de entre las numerosas sentencias existentes. De esta manera, Pantoja – a pesar de no ser un jurista original – en su obra realizó una importante labor de sistematización, esencial para la gestión del conocimiento, y empleada actualmente en el estudio jurídico de la España del siglo XIX<sup>142</sup>.

## **1.2. Análisis de la jurisprudencia: implementación de avances tecnológicos**

La sistematización llevada a cabo por Pantoja ha permitido a historiadores y juristas analizar la jurisprudencia generada por el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado con el paso de los años, aunque no ha sido todo lo empleada que se debería. La importancia que ha tenido la labor desarrollada por este jurista es trascendental y facilita considerablemente el estudio jurídico de aquella época.

Ahora bien, aunque esencial, no deja de ser un sistema adecuado para las posibilidades de la época, y los avances tecnológicos experimentados durante las últimas

---

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 206.

<sup>141</sup> SÁENZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2019), *ob. cit.*, p. 202.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 209.

décadas sugieren muchas formas en las que esta sistematización y análisis puede modernizarse. Así, por ejemplo, Blanca Sáenz de Santa María, con la colaboración de varios alumnos colaboradores del Área de Historia del Derecho y las Instituciones de la Universidad Pontificia Comillas, decidió, a partir del mencionado *Repertorio*, construir desde el año 2015 una base de datos, en la cual se recoge una relación de las resoluciones publicadas durante el reinado de Isabel II y sus principales características<sup>143</sup>.

### 1.2.1. Plataformas empleadas para el tratamiento de la información.

Partiendo de la sistematización realizada por Pantoja, se ha creado una base de datos, que abarca desde 1846 a 1868, aunque la muestra empleada en la presente investigación se circunscribe a los años del Bienio Progresista. Los *softwares* empleados para su realización han sido Access y Excel, aunque en nuestro caso, nos hemos centrado fundamentalmente en las tablas de Excel correspondientes a los años 1854, 1855 y 1856 en lo relativo a las autorizaciones para procesar, dejando a un lado la jurisprudencia contenciosa y las cuestiones de competencia. La tabla empleada recoge muchos datos de las distintas resoluciones: desde la fecha y origen territorial de las mismas, hasta las autoridades y funcionarios involucrados, los delitos por los que se acusaba al funcionario procesado y también dónde podemos encontrar la resolución (tanto en la *Gaceta de Madrid* como en la *Colección de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, que daría lugar al *Repertorio* de Pantoja). Adicionalmente, en la base de datos se recogen los puntos de doctrina que empleó Pantoja en su sistematización, y también se ha trabajado con un borrador de Tesouro elaborado por Sáenz de Santa María, que ayudará en el entendimiento de los términos empleados en las resoluciones.

Para visualizar los datos recogidos en el Excel hemos empleado la plataforma de visualización de datos Tableau. Esta es una herramienta que te permite crear visualizaciones a partir de archivos Excel, entre otros; pudiendo crear numerosos tipos de gráficos.

Una de las claras ventajas de estas plataformas es que son considerablemente sencillas de utilizar, además de intuitivas, lo que permite su utilización por personas que no sean expertas en otras tecnologías más complejas que requieren conocimientos, más o menos profundos, de programación. Como estas plataformas, existen otras similares – en

---

<sup>143</sup> SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2023), *ob. cit.*, p. 271.

el caso de la visualización de datos, otras como PowerBI – que también nos permitirían visualizar sencillamente la información manejada de forma similar.

### *1.2.2. Tamaño de la muestra y datos empleados*

A pesar de que la base de datos originalmente creada recoge todas las resoluciones indexadas en el Repertorio de Pantoja, el presente trabajo se ha empleado una muestra reducida de la misma. Las razones para esto son dos: por un lado, el trabajo está acotado tanto material como temporalmente: la investigación se ha centrado en las resoluciones relativas a autorizaciones para procesar durante el Bienio Progresista (1854-1856). Por otro lado, el empleo de una muestra reducida nos ha permitido analizar al detalle las resoluciones y adaptar el método de investigación a los distintos obstáculos encontrados durante el trabajo.

De esta manera, se busca perfeccionar el empleo de la base de datos y las plataformas señaladas para permitir en un futuro aplicarlo de forma más sencilla y directa a una muestra de datos más amplia y sentar un adecuado método de trabajo. Además, podremos analizar en detalle las resoluciones, permitiendo alcanzar conclusiones en relación con distintas formas de implementar las nuevas tecnologías a la información recogida.

Los datos proporcionados en la base de datos han sido tratados para lograr un mayor entendimiento y una mejor visualización de los mismos. De esta forma, y como explicaremos más adelante, se han añadido categorizaciones más generales que permiten un estudio más amplio de la información.

## 2. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y DIFICULTADES ENCONTRADAS

El análisis de la información recogida en la base de datos es principalmente descriptivo, ya que hemos buscado patrones y características de las resoluciones que nos ayuden a entender el funcionamiento de la Administración y el Poder Judicial en el momento. Al centrarse el trabajo en el análisis de datos históricos, un análisis predictivo carecería de sentido en este contexto, principalmente teniendo en cuenta que la autorización para procesar fue abolida y actualmente no existe en nuestro ordenamiento. Además, el análisis llevado a cabo es un análisis cuantitativo, que nos permitirá sentar premisas que servirán como punto de partida a futuras investigaciones que se realicen en este ámbito.

Los datos, ya recogidos en formato tabla, han sido ajustados y tratados para facilitar su procesamiento. Una vez terminadas las modificaciones necesarias para su tratamiento, se ha construido un conjunto de visualizaciones para facilitar un estudio compacto de la información. Así, este trata de responder de forma sencilla a las siguientes preguntas: cuándo se resolvieron las solicitudes presentadas, dónde se presentaron, a quiénes solicitaban procesar esas solicitudes, por qué delito, y cuál fue el sentido de las mismas. Para ello hemos elaborado distintas visualizaciones, lo que nos ha permitido también señalar dificultades afrontadas – tanto en cuanto a la tecnología como a la propia materia tratada – a lo largo de este análisis.

### **2.1. Consideraciones previas: la publicidad de las resoluciones**

Antes de analizar los resultados obtenidos del análisis, es necesario también señalar que las resoluciones analizadas, como ya ha sido indicado, son las que han sido publicadas. Independientemente de la fuente, pública o privada, que se ha empleado en la elaboración de la base de datos, la información proviene principalmente de lo publicado en la Gaceta de Madrid, que se recogió en la *Colección completa de las decisiones y sentencias dictadas a consulta del Consejo Real, del Tribunal Supremo contencioso-administrativo y del Consejo de Estado desde la instalación del primero en 1846*<sup>144</sup>, a partir de la cual Pantoja realizó un trabajo muy importante de sistematización.

Esto es importante considerarlo ya que, como hemos explicado a lo largo del presente trabajo, solamente se publicaban las resoluciones del Gobierno central – en las que el Consejo de Estado, en nuestro caso el TSCA, emitían un dictamen preceptivo -. El Gobierno únicamente resolvía en relación con una autorización previa cuando esta había sido inicialmente denegada, es entonces cuando el Ministerio, con el dictamen antes mencionado, confirmaba o revocaba la denegación<sup>145</sup>.

Consecuentemente, considero necesario señalar que el análisis realizado no se hace ni se puede hacer sobre la totalidad de las autorizaciones que fueron solicitadas, ya que, por un lado, las autorizaciones otorgadas a nivel provincial se mantenían sin publicarse ya que no requerían resolución del Gobierno central ni dictamen del TSCA<sup>146</sup>. Por otro lado, en muchas ocasiones los procedimientos administrativos se demoraban

---

<sup>144</sup> SÁENZ DE SANTAMARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2024), *ob. cit.*, p. 10.

<sup>145</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p. 266.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 265.

considerablemente, debido a la carga burocrática – y más aún en el caso del TSCA<sup>147</sup>, de forma que hay procesos iniciados durante el Bienio Progresista que se resolvieron más tarde por el Consejo Real.

Por lo tanto, el análisis llevado a cabo no se hace sobre una exhaustiva base de datos que comprende todos los procedimientos relativos a autorizaciones para procesar solicitadas por Jueces y Tribunales durante esos años. Sin embargo, esto no impide un análisis completo de la información que estos proporcionan. Es necesario en este punto del trabajo recordar que el objeto del mismo son las autorizaciones previas para procesar, como fuente de jurisprudencia administrativa. En este sentido, las resoluciones más relevantes son aquellas que recogen la doctrina del TSCA, al ser aquellas las que recogen los criterios que más tarde emplearían las Diputaciones o Consejos Provinciales en la elaboración de sus dictámenes para el Gobernador de la Provincia, necesarios para la resolución de las solicitudes de autorización recibidas.

En fin, las resoluciones de mayor importancia son por ello las publicadas en la Gaceta de Madrid y la Colección legislativa, que sentaban jurisprudencia y, por lo tanto, se convierten en los bloques constructores de la Administración y el Derecho Administrativo español.

## **2.2. Resultados obtenidos**

### *2.2.1. Origen de las resoluciones*

La primera pregunta planteada y resuelta a través de este análisis era dónde se habían denegado las solicitudes de autorización y esta resolución se había recurrido ante el TSCA. Para ello, el estudio se ha hecho a nivel provincial, ya que, aunque veremos que muchos de los procesados ejercían sus funciones localmente, era el Gobernador de la provincia el que resolvía la solicitud de resolución. Además, un estudio desde un punto de vista provincial no se ve afectado por el paso del tiempo, ya que la actual división territorial de España lleva manteniéndose constante, con muy leves variaciones, desde que fue diseñada por Javier de Burgos en 1833<sup>148</sup>.

Teniendo esto en cuenta, se ha elaborado el siguiente mapa en el que se enseñan cuántas resoluciones fueron resueltas por provincia. Encontramos así que las que donde

---

<sup>147</sup> Circular de 17 de marzo de 1856.

<sup>148</sup> MARTÍNEZ, M. (1995), “La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León. Proceso y criterios diferentes.” En *Investigaciones históricas: época moderna y contemporánea*, 15, pp. 315-328, *vid.* p. 317.

más resoluciones se emitieron en torno a esta materia fueron Cuenca, Guadalajara y Córdoba, en las que contamos 6, 6 y 5 resoluciones respectivamente.

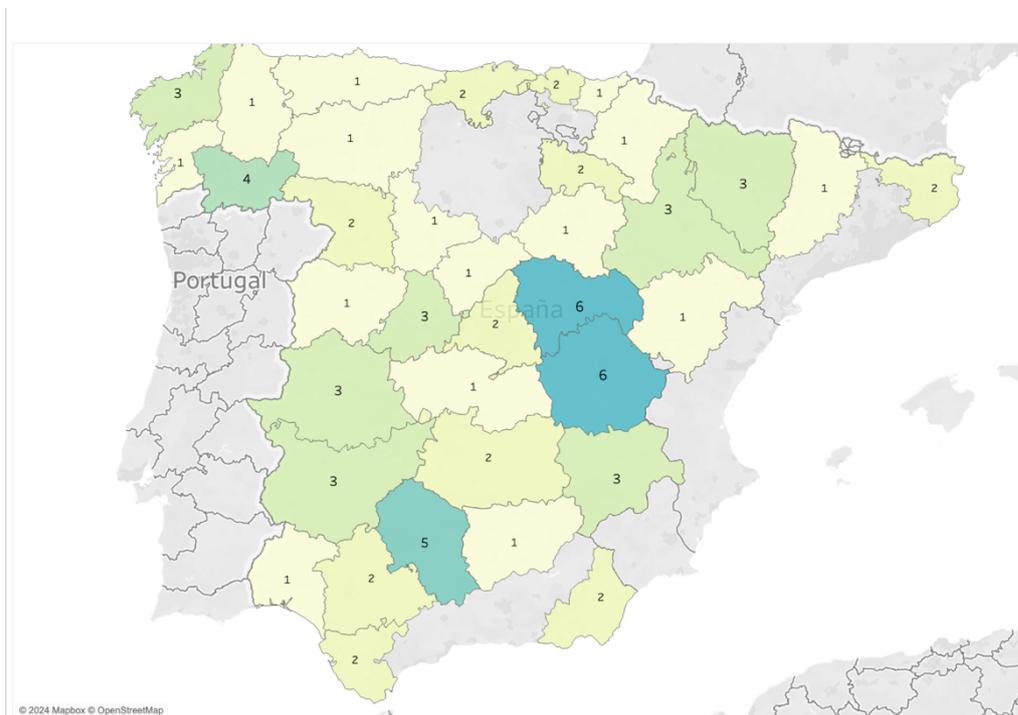


Figura 1: Mapa con el recuento de resoluciones

### 2.2.2. Autoridades involucradas

En segundo lugar, la Figura 2 permite analizar las autoridades involucradas en el procedimiento. Todas las solicitudes estudiadas las presentan los Jueces de Primera Instancia del territorio correspondiente, ante el Gobernador de la provincia competente de otorgarlas. La única excepción es el supuesto en el que el procesado es el Marqués de Castellanos, ya que, como era Senador<sup>149</sup>, el solicitante de la autorización era el Tribunal Supremo y debía ser resuelto directamente por el Gobierno con el dictamen del TSCA. De esta manera, excepto en este último supuesto, todas las resoluciones estudiadas son resoluciones en segunda instancia, en la que el Gobierno confirma la decisión tomada por el Gobernador o la revoca.

En lo que respecta a las autoridades que iban a ser procesadas, llama la atención que ninguna de las resoluciones hace referencia a solicitudes presentadas para procesar a Gobernadores de Provincia, que recordemos era otro supuesto en el que era el Ministerio

<sup>149</sup> Maldonado y Acebes, José. *Marqués de los Castellanos*. En *El Senado entre 1834 y 1923 – Senadores. El Senado de España*. Recuperado de: <https://www.senado.es/web/conocersenado/senadohistoria/senado18341923/senadores/fichasenador/index.html?id1=651> [última consulta: 7 de abril de 2024].

de la Gobernación encargado de otorgar dicha autorización. Conviene en este punto y en relación con este aspecto recordar que, como señaló Rodríguez Calameño en su discurso en 1860, existían al inicio del Bienio Progresista – que es cuando este integró el Tribunal Supremo - 17 causas abiertas en el Tribunal contra Gobernadores, que estaban pendientes de recibir la respuesta gubernamental relativa a la autorización para procesarlos<sup>150</sup>.

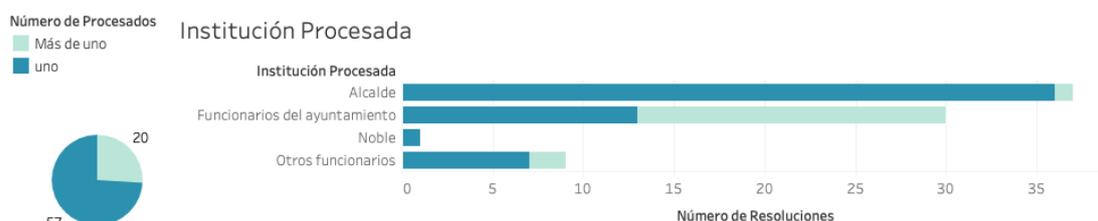


Figura 2: Análisis de las autoridades procesadas

Más allá de este inciso, las visualizaciones nos permiten concluir diversos extremos. Por un lado, en la mayoría de casos, el funcionario que se buscaba procesar era uno, es decir, había actuado individualmente, como es el caso de 57 resoluciones estudiadas. En el resto de resoluciones – 20 – los procesados eran varias personas. En estos casos en los que la solicitud comprendía a varias personas, podemos ver que normalmente eran funcionarios del ayuntamiento que presuntamente actuaban de manera conjunta. Dentro de la categoría de funcionarios del ayuntamiento, hemos incluido a secretarios, regidores, tenientes de alcalde, entre otros funcionarios, además de los supuestos en los que el alcalde actuaba con alguno de estos funcionarios.

A pesar de que la mayoría de solicitudes se realizaban respecto de empleados públicos que ejercían sus funciones en el ayuntamiento y en relación con el gobierno local, es cierto que también se perpetraban conductas presuntamente delictivas por lo que hemos categorizado como “otros funcionarios”, incluyendo aquí todo tipo de empleados públicos que no necesariamente trabajaban en el ayuntamiento: carteros, funcionarios de la Diputación provincial, ingenieros, escribanos y comisarios de vigilancia, entre otros. Por último, he considerado oportuno crear una categoría *ad hoc*, denominada “Noble”, en la que se ha incluido la resolución relativa al Marqués de Castellanos, que era el único aforado - porque era senador - respecto del que se emitió resolución sobre autorización previa para procesar durante el período objeto de estudio.

<sup>150</sup> OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p.260.

Por lo tanto, en relación con autoridades para cuyo procesamiento se solicitó autorización podemos concluir que en la mayoría de casos, los procesados actuaban en solitario, en la mayoría de supuestos eran Alcaldes los protagonistas, llegando incluso a ser procesados dos alcaldes conjuntamente por los mismos hechos. En cuanto a las resoluciones que decidían sobre el procesamiento de varias personas, normalmente eran funcionarios del ayuntamiento actuando conjuntamente – incluyendo en algunos casos al Alcalde. Son menos los supuestos en los que se ven involucrados funcionarios ajenos al Ayuntamiento, aunque también se dan resoluciones relativas a ellos, en particular en relación con conductas de los funcionarios de las Diputaciones Provinciales.

### 2.2.3. *Delitos cometidos*

En tercer lugar, se ha llevado a cabo un análisis de los delitos por los que se buscaba procesar a los empleados públicos. Para ello, y considerando las variadas y numerosas conductas investigadas a lo largo de los años; es necesario realizar una categorización de los delitos a los que se hace referencia en las resoluciones, para lo que se ha empleado el Tesauro mencionado anteriormente.

Las autorizaciones para procesar son preceptivas en relación con las conductas llevadas a cabo por empleados públicos durante el ejercicio de sus funciones, subsumibles en un tipo penal. Así, los funcionarios en el ejercicio de sus funciones podían cometer principalmente dos tipos de delitos: aquellos que atentaban contra la Administración Pública, como puede ser un delito de fraude o de falsedad documental; frente a aquellos que atentan contra la persona, en los que incluimos conductas constituyentes de delitos de lesiones, detención ilegal o coacciones. Partiendo de esta primera clasificación, la Figura 3, muestra que la mayoría de delitos cometidos por los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones son delitos contra la Administración Pública. También se cometen, aunque en menor medida, otros delitos como son delitos contra la libertad o el honor, que atentan directamente contra las personas.

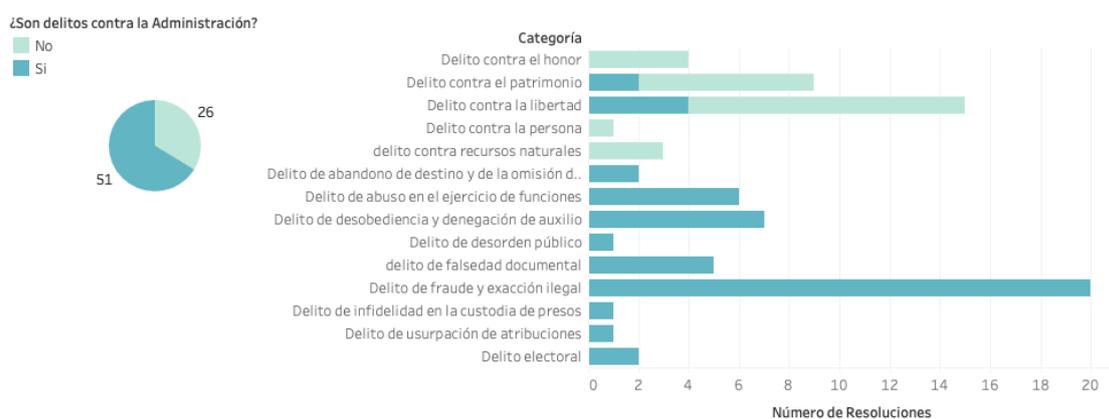


Figura 3.: Análisis de los delitos cometidos (I)

Para entrar en mayor detalle, la Figura 4, nos muestra a simple vista cuáles son los delitos que se cometen mayoritariamente. Como ya hemos indicado, el delito por el que más se buscaba procesar a los funcionarios era el fraude o exacciones ilegales: la cobranza de multas o impuestos y aranceles excesivos o injustificados. En segundo lugar, destacan los delitos contra la libertad, que incluyen delitos de detenciones ilegales, coacciones, o arrestos; entre otros. Para un mejor entendimiento de este gráfico, se incluye en el Anexo una tabla que permite conocer las conductas y tipos de delitos que se agrupan en cada categoría.

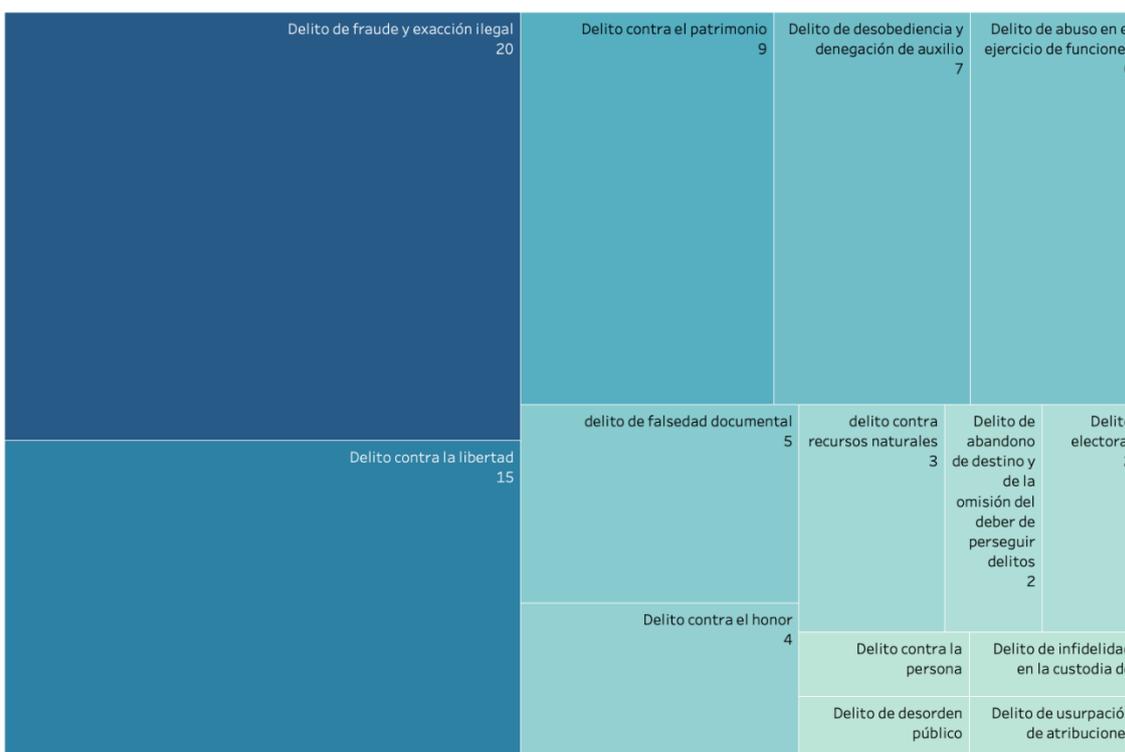


Figura 4: Análisis de los delitos cometidos (II)

Para la elaboración de las clasificaciones anteriormente descritas, se han empleado los puntos de doctrina del Repertorio incluidos en la base de datos, el Tesauro que actualmente está elaborando la Prof. Blanca Sáenz de Santa María y las resoluciones concretas con el fin de entender en profundidad las conductas llevadas a cabo por los funcionarios procesados. Además, se ha seguido un esquema similar a la clasificación de los delitos que hace nuestra propia legislación penal, empleando categorías jurídicas amplias que permiten identificar el bien jurídico afectado.

A partir de las visualizaciones descritas, podemos observar que la acción de los funcionarios por la que eran acusados era principalmente por conductas en contra de la Administración Pública: exacciones ilegales, desobediencia o abuso en el ejercicio de las funciones públicas. A pesar de ello, y después de los delitos de fraude y exacción ilegal, que se muestran como los más numerosos; podemos observar que destaca la presunta comisión de delitos contra la libertad, lo que incluye principalmente detenciones ilegales – un claro abuso de poder por parte de los funcionarios que lo llevaban a cabo.

Como se ha indicado al inicio de este trabajo, la doctrina hace referencia en numerosas ocasiones a la corrupción que caracterizaba la actividad pública de la España del siglo XIX. Más allá de las exacciones ilegales y fraudes, claros ejemplos de estas prácticas corruptas, se ha de resaltar las pocas resoluciones publicadas en relación con delitos electorales.

Una de las preocupaciones del grupo progresista era lograr una mayor transparencia electoral. A pesar de que algunos sostienen que un gran número de solicitudes de autorización estaban motivadas por acusaciones en torno a delitos electorales<sup>151</sup>, no podemos confirmar que ese sea el caso en el Bienio Progresista. Durante este período, solamente dos resoluciones hacen referencia a delitos electorales, en las que además se confirma la negativa del Gobernador y se deniega definitivamente la autorización. Esta tendencia puede ser explicada por tres razones: en primer lugar, por la disminución de conductas constitutivas de este delito, lo que resulta ciertamente improbable dada la tradición de fraude electoral existente en la época, que continuó más adelante, sobre todo durante la Restauración<sup>152</sup>; en segundo lugar, por la mayor concesión de autorizaciones con el fin de perseguir más contundentemente este tipo de delitos – ya

---

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 268.

<sup>152</sup> ROMERO, C. y CABALLERO, M., (2006) “Oligarquía y Caciquismo durante el reinado de Isabel II (1833-1868)”, en *Historia Agraria*, núm. 38, pp. 7-26, *vid.* p.23.

que, como hemos explicado con anterioridad, las autorizaciones otorgadas se mantenían anónimas – y, en tercer lugar, el colapso de los recursos materiales para procesar estas solicitudes, derivado principalmente del cambio de órgano competente, al TSCA, lo que supuso un descenso de las resoluciones analizadas generalizado<sup>153</sup>.

#### 2.2.4. Sentido de la resolución

En último lugar, he considerado conveniente estudiar el sentido de las resoluciones emitidas por el Gobierno. Recordemos que las resoluciones publicadas en la *Gaceta de Madrid* y que contenían la jurisprudencia sentada por el TSCA eran aquellas emitidas por el Ministerio de la Gobernación, que en la mayoría de ocasiones, como hemos visto, constituían una segunda instancia: eran resoluciones sobre autorizaciones inicialmente denegadas.

El sentido de la resolución es importante estudiarlo porque permite entender los supuestos en los que se corrigió la decisión inicial del Gobernador. El dictamen del TSCA que informa estas resoluciones por tanto incluye los criterios que deberán ser empleados por las autoridades competentes a partir de entonces. El juicio que se hacía en este procedimiento era determinar dos extremos principalmente: si los hechos se llevaban a cabo durante el ejercicio de las funciones administrativas; y, en segundo lugar, si en dicho ejercicio, la(s) persona(s) involucrada(s) se excedió en sus funciones; debiéndosele exigir entonces responsabilidad penal, para lo que se otorgaría la autorización para procesar.

Para el estudio de este aspecto, la Figura 5 muestra que la norma es la confirmación de la negativa. Sin embargo, en 10 ocasiones se consideró innecesaria la autorización para procesar a Alcaldes y

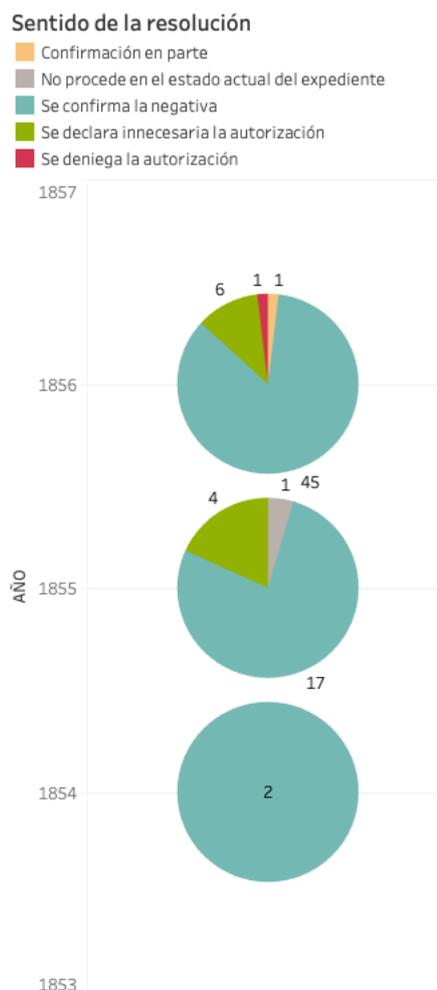


Figura 5: Sentido de las resoluciones

<sup>153</sup> Circular de 17 de marzo de 1856 y OLARIETA ALBERDI, J.M., *ob. cit.*, p. 267.

Secretarios por, principalmente, delitos contra la libertad.

Es importante señalar en este punto, que, como se ha explicado en este trabajo; los Jueces debían informar a la autoridad competente cuando se iba procesar a un funcionario que dependía de él, aun cuando no consideraran necesaria la autorización previa – por no darse los requisitos. Esto podía suponer que el Gobernador, o autoridad competente, mostrara sus discrepancias con el juicio inicial, exigiendo al tribunal que solicitara la autorización previa para procesar. En estos supuestos, se producía algo similar a una cuestión de competencia, que se elevaba al poder central, encargado de resolver con el dictamen del TSCA. Es en esta situación en la que nos encontramos cuando hablamos de “declaración de innecesaria la autorización”. De esta forma, la acción delimitadora del TSCA no solo estaba en determinar cuándo la acción de un empleado público quedaba sometida a control judicial, sino también, en qué supuestos podía el Poder Judicial realizar su labor sin necesidad de la aprobación de la Administración. Determinaba así los supuestos en los que se podía considerar que un empleado público se encontraba ejerciendo sus funciones públicas.

En este sentido, y de cara a una investigación más profunda – ya que se extralimita de la actual – debería analizarse los recursos sobre autorizaciones para procesar concedidas que llegaron al Tribunal Supremo.

### 3. DIFICULTADES ENCONTRADAS

Ni la formación de la base de datos originaria por parte de la Prof. Blanca Sáenz de Santa María, ni el análisis realizado concreto desarrollado en la investigación se han presentado libres de dificultades, pero estos retos han permitido, no solo perfeccionar el estudio, sino también plantear distintas formas en las que las nuevas tecnologías podrían ser empleadas en la materia. Las dificultades detalladas a continuación hacen referencia no solo a las encontradas a lo largo de esta investigación en particular, sino también los obstáculos hallados por Blanca Sáenz de Santa María en la realización de la base de datos al completo.

A pesar de su facilidad de utilización, herramientas como Excel presentan claras limitaciones. Por ejemplo, cuando se formatea un dato como fecha, Excel solamente acepta fechas a partir del año 1900. Esto es un claro impedimento para cualquier estudio histórico, que mayoritariamente se centra en fechas anteriores. Otra de las dificultades encontradas es la interpretación de los datos geográficos, ya que muchas de las

plataformas empleadas no están adecuadas a organizaciones territoriales antiguas o incluso a países distintos de Estados Unidos en algunas ocasiones. En nuestro caso, aunque la organización territorial, a nivel provincial, se ha mantenido sin considerables cambios desde el siglo XIX; se ha requerido una adaptación de los datos para permitir la identificación de estos como localizaciones. Por ejemplo, no se pueden emplear las capitales de provincia, o nombres de municipios; ya que estos no son identificados correctamente por las plataformas, ni siquiera si se emplearan las coordenadas geográficas de los mismos; ni tampoco se podría hacer un estudio a nivel autonómico, ya que es una organización territorial no integrada en Tableau.

Además, a partir del análisis realizado, he identificado algunos aspectos que podrían servir como puntos de partida para nuevas investigaciones que busquen aplicar soluciones tecnológicas a esta práctica. En primer lugar, la elaboración de la base de datos ha sido manual. A pesar de haber sido elaborada a partir de una sistematización previa, también realizada manualmente, se podría considerar la posibilidad de automatizar la extracción de información, mediante la aplicación de técnicas de inteligencia artificial para la lectura de resoluciones, y la clasificación y caracterización de las mismas. De esta forma, la información se podría organizar fácilmente en tablas y sería una solución más eficiente para realizar este tipo de estudios. Esto, sin embargo, conllevaría un largo proceso de entrenamiento de estas tecnologías, debido a que los documentos, aunque en muchas ocasiones se pueden encontrar en pdf, son escaneados e incluso manuscritos – lo que dificulta su lectura -, además de que la ortografía, semántica y sintaxis ha evolucionado y por lo tanto el entrenamiento de este tipo de algoritmos tendría que alcanzar al entendimiento del idioma en otro momento de la historia.

## **V. CONCLUSIONES**

El reinado de Isabel II es el período de nuestra historia durante el cual se lleva a cabo gran parte de la construcción del Estado liberal español. Tras romper con el Antiguo Régimen, los liberales buscaron establecer un nuevo sistema sobre la dominante tradición e idiosincrasia española y sin contar con un ordenamiento jurídico acorde a los nuevos ideales. Ante esta realidad, la actuación del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado (en sus diversas denominaciones) resultaron indispensables en la construcción del nuevo Estado, ya que, a través de su jurisprudencia sentaron la doctrina que se positivizaría en el posterior ordenamiento jurídico. En lo relativo a la Administración Pública, de nueva creación en el siglo XIX, era este segundo órgano el que, en la resolución de las cuestiones

contenciosas, consultivas y cuasi-contenciosas planteadas ante el mismo; estableció los principios y normas por los que se debía dictar la Administración Pública, lo que se convirtió en la base doctrinal de nuestro Derecho Administrativo.

Dentro de las cuestiones cuasi-contenciosas encontramos las autorizaciones para procesar a funcionarios públicos. Este mecanismo instaurado en 1845 por el gobierno moderado se empleó como sistema garantista del principio de separación de poderes: a través de sus resoluciones, el Consejo de Estado limitaba las posibilidades de intervención judicial en los actos del Poder Ejecutivo.

Característicos de esta época también son los cambios que tenían lugar en el gobierno entre las dos corrientes liberales: progresistas y moderados. A pesar de sus diferencias en cuanto a la implantación del régimen liberal en España, durante ambos gobiernos se mantuvo la institución de la autorización previa. El único cambio que pudieron introducir los progresistas, debido al corto período que estuvieron en el poder, fue en relación con las autoridades encargadas de otorgar dichas autorizaciones: otorgando mayor protagonismo a las Diputaciones Provinciales, y creando el Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo. Más allá de ese cambio, el mecanismo se mantuvo igual que en años anteriores: los Jueces debían solicitar al superior jerárquico de un funcionario cuando quisieran procesarle por la presunta comisión de un delito.

Para el estudio de esta institución se ha realizado un análisis sobre la base de datos elaborada por Sáenz de Santa María a partir del Repertorio de Pantoja. Tras el tratamiento de los datos y el empleo de distintas técnicas de visualización hemos obtenido las siguientes conclusiones. Durante el Bienio Progresista, se emitieron un total de 77 resoluciones en torno a las autorizaciones para procesar, todas ellas – menos una – en segunda instancia: debiendo el Gobierno corroborar o revocar la decisión del jefe político de la provincia. Las provincias respecto de las cuales se emitieron más resoluciones fueron Cuenca y Guadalajara – 6 en cada una – y en la mayoría de los casos, se referían a autorizaciones que buscaban procesar a un Alcalde por su conducta (que normalmente había actuado en solitario). La mayoría de delitos presuntamente cometidos eran delitos contra la Administración, principalmente delitos de fraude y exacciones ilegales. Por último, el sentido de estas resoluciones mostraba una tendencia a denegar – otra vez – las autorizaciones, más allá de los supuestos en los que el Tribunal no consideraba necesaria una autorización.

El análisis realizado me ha permitido aplicar nuevas tecnologías para la sistematización y estudio de la jurisprudencia del Bienio Progresista. Esto también ha permitido desarrollar una metodología de trabajo aplicable al resto de resoluciones de la base de datos (más allá de las autorizaciones y el Bienio). Además, ha permitido alcanzar conclusiones en torno a la utilización de las nuevas tecnologías en las investigaciones histórico-jurídicas: no solo en relación con la visualización de datos, sino también en cuanto a las posibilidades de utilización de aplicaciones de inteligencia artificial para la sistematización de las fuentes. En este sentido, durante la investigación se han identificado los principales obstáculos existentes a la hora de emplear estas plataformas. Principalmente, distinguimos la dificultad de identificación por plataformas como Excel y Tableau de fechas anteriores a 1900, y de localizaciones geográficas; siendo necesario el tratamiento de datos manualmente para asegurar que los resultados obtenidos eran exactos.

Por otro lado, esta investigación también me ha permitido realizar una primera aproximación en torno a la doctrina sentada en el ámbito del Derecho Administrativo durante el Bienio Progresista. Al resolver sobre autorizaciones para procesar, el TSCA establecía criterios para la delimitación de la acción administrativa frente al Poder Judicial.

A lo largo de este Trabajo de Fin de Grado, se ha podido observar como la jurisprudencia y las resoluciones de órganos administrativos como son el Consejo Real, Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo o el Consejo de Estado (según corresponda) fueron el mecanismo por el que se construyó el Estado liberal que tanto progresistas como moderados buscaban. Se configura como la vía más razonable para llevar a cabo dicho proceso, al no existir regulación que soportara el nuevo régimen que se instauró y al encontrarse vigente, no solo leyes e instituciones del Antiguo Régimen, sino también costumbres en la actuación del Estado, y con las que se tuvieron que compatibilizar las nuevas normas e instituciones que se crearon.

## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

### I. LEGISLACIÓN

Circular del Ministerio de Gracia y Justicia de 17 de marzo de 1856 (*Gaceta de Madrid*. Núm. 1.171, 19 de marzo de 1856).

Código penal de España. Madrid: Imprenta Nacional, 1848, (Versión consultada en la Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico, [https://bvpb.mcu.es/es/catalogo\\_imagenes/grupo.do?path=142335](https://bvpb.mcu.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=142335)).

Constitución española “No nata” de 1856. (Versión consultada en la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-no-promulgada-de-1856/html/1fc321e3-664c-4fdf-87ca-56c806904fd8\\_2.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-no-promulgada-de-1856/html/1fc321e3-664c-4fdf-87ca-56c806904fd8_2.html)).

Constitución española de 1869 (Versión consultada en [https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1869.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1869.pdf)).

Ley de 2 de abril de 1845, de Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales (*Gaceta de Madrid*. Núm. 3.860, de 9 de abril de 1845).

Ley de 3 de febrero de 1823 para el gobierno económico-político de las provincias (Versión consultada en la Biblioteca Valenciana Digital: [https://bivaldi.gva.es/es/catalogo\\_imagenes/grupo.do?path=1003322](https://bivaldi.gva.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1003322)).

Real Decreto de 7 de agosto de 1854 (*Gaceta de Madrid*. Núm. 584, 8 de agosto de 1854).

### II. OBRAS DOCTRINALES

ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866a) *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos. Tomo I*. Madrid: Imprenta J.E. Morete.

ALCÁNTARA Y PÉREZ, A. y MORALES Y SERRANO, J. (1866b) *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos. Tomo II*. Madrid: Imprenta J.E. Morete.

ARTOLA GALLEGU, M. (1973-1975), *Historia de España, dirigida por Miguel Artola*, Madrid: Alianza Editorial Alfguara.

COLMEIRO PENIDO, M. (1850) *Derecho administrativo español*. 1º ed. Madrid. Vol. I.

- COMÍN, F. (2018) “La corrupción permanente: el fraude fiscal en España”, en *Hispania Nova*, 16, pp. 481-521.
- CORONAS GONZÁLEZ, S.M. (s.d.). *Luis Rodríguez Camaleño*. En Diccionario Biográfico Español. Madrid: Real Academia de la Historia. Recuperado de <https://dbe.rah.es/biografias/39473/luis-rodriguez-camaleno> [última consulta: 25 de marzo de 2024].
- DE CASTRO, C. (2012) “Miguel Beltrán: Burguesía y liberalismo en la España del Siglo XIX: Sociología de una dominación de clase. Granada: Editorial Universidad de Granada, 2010”, en *Sociología histórica*, pp. 331-335.
- DÍAZ SAMPEDRO, B. (2006), “Derecho e Ideología en el Bienio Progresista”. En *Anuario de la Facultad de Derecho*, vol. XXIV, pp. 159-175.
- FONT RIUS, J.M. (1950) “Derecho Histórico”. En la *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo I (Derecho), Barcelona: Ed. Seix, pp. 475-507.
- Maldonado y Acebes, José. Marqués de los Castellanos*. En: El Senado entre 1834 y 1923 – Senadores. *El Senado de España*. Recuperado de: <https://www.senado.es/web/conocersenado/senadohistoria/senado18341923/senadores/fichasenador/index.html?id1=651> [última consulta: 7 de abril de 2024].
- MARTÍN OVIEDO, J.M. (2013), *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808 – 2012)*, Madrid: Consejo de Estado – BOE.
- MARTÍNEZ, M. (1995), “La reforma administrativa de Javier de burgos y la división territorial militar en Castilla y León. Proceso y criterios diferentes.” En *Investigaciones históricas: época moderna y contemporánea*, núm. 15, pp. 315-328.
- MEDINA ALCOZ, L. (2022), *Historia del Derecho Administrativo español*, Prólogo de Manuel REBOLLO PUIG, Madrid: Marcial Pons.
- MEDINA ALCOZ, L. (2023), “La cultura del procedimiento administrativo: orígenes y razones de fondo.”. En *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 62. Versión consultada en la *Administración al día* en su edición de 14 de abril de 2023: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513800> [última consulta: 25/03/2024].

- MEDINA CEPERO, J.R. (2000), “La falta de autorización administrativa para proceder: un anacronismo procesal”, Tomo LIV. En *Estudios doctrinales*, núm. 1868, pp. 1559 – 1585.
- MORENO TEJADA, S. (2015), “Antecedentes históricos de la cuestión territorial en España: el Consejo Provincial.”, en *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*, pp.898-910.
- MORENO TEJADA, S. (2018), “El enjuiciamiento de los empleados públicos: la autorización administrativa previa (1845-1868)”, en *Ius Fugit*, núm. 21, pp. 277-297.
- NOSETE ALMAGRO, GIMENO SENDRA, y otros (1987), *Derecho Procesal. El proceso penal*, Valencia.
- OLARIETA ALBERDI, J.M. (1990) “La autorización administrativa previa para procesar a los funcionarios públicos (Administración Pública y Tribunales a mediados del siglo XIX)”, *Reala*, núm. 256, pp. 227-279.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R. (1960) “La responsabilidad criminal de los funcionarios públicos y sus obstáculos: autorización administrativa previa, prejudicialidad administrativa y cuestiones previas” RAP. Núm. 31, pp. 95-152.
- PEÑA GUERRERO, M<sup>a</sup>. A. (2023) “Corrupción política y fraude electoral: un análisis comparado de España y Reino Unido a través de los textos legales de 1878 y 1883”. En *Historia y Política*, núm. 49, pp. 249-278.
- ROMERO, C. y CABALLERO, M., (2006) “Oligarquía y Caciquismo durante el reinado de Isabel II (1833-1868), en *Historia Agraria*, núm. 38, pp.7-26.
- RUBÍ, G. y TOLEDANO, F. (2019), “La corrupción general del siglo. Palabras y discursos sobre la corrupción política en la España del siglo XIX”, en *Ayer*, núm. 115, III, pp. 131-157.
- SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2018), “Justicia legal y derecho judicial: la influencia de la jurisprudencia en la formación de la ciencia jurídica isabelina”. En *Estudios luso -Hispanos de Historia del Derecho*, Madrid: Dykinson. pp. 373-409.

SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2019), La jurisprudencia española en la prensa jurídica decimonónica: los repertorios de José María Pantoja, en I. E. Lázaro González (Dir.), A. Serrano Molina (Dir.), Estudios jurídicos en homenaje al profesor don José María Castán Vázquez, Madrid: Reus Editorial-Universidad Pontificia Comillas, pp. 195-210.

SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2023) “Historia del Derecho 4.0: Herramientas tecnológicas y digitales para la investigación y la docencia en un nuevo siglo”, En *La Historia del Derecho en la Universidad del siglo XXI*. Madrid: Dyckinson, pp.253-275.

SAÉNZ DE SANTA MARÍA GÓMEZ-MAMPASO, B. (2024), “Construyendo la España Liberal desde el Consejo de Estado isabelino: la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1845-1868)”, En *IV Encuentro Hispano-Luso de Historiadorxs del Derecho*. Barcelona: Dyckinson, 40 páginas (en prensa).

### III. RECURSOS DE INTERNET

Consejo de Estado – Reino de España. (2024, 14 marzo). *Historia y sede – Consejo de Estado – Reino de España*. Consultado en: <https://www.consejo-estado.es/consejo-de-estado/historia-y-sede/> [última consulta: 7 de abril de 2024].

## ANEXO

### I. Tabla: categorización de las conductas.

La presente tabla ilustra la categorización realizada de las conductas de los empleados públicos.

Categoría	Hechos recogidos en las resoluciones analizadas
Delitos contra la libertad	Detención ilegal, arresto, vejaciones injustas, amenazas, coacciones...
Delitos contra el honor	Calumnia e injuria
Delitos contra la persona	Homicidio, lesiones...
Delitos contra el patrimonio	Hurto, robo, extorsión, usurpación, estafa, apropiación indebida y otras defraudaciones, insolvencia, alteración de precios en concursos y subastas públicas, daños...
Delito de abandono de destino y de la omisión del deber de perseguir delitos	Omisión en el ejercicio de funciones administrativas y denegación de auxilio para la persecución de un delito.
Delito de desobediencia y denegación del auxilio	Falta de protección, desobediencia...
Delito contra los recursos naturales	Corta de árboles
Delito de abuso en el ejercicio de funciones	Extralimitación, abuso de autoridad...
Delito de fraude y exacción ilegal	Aplicación de multas, exacciones, fraudes...
Delito de usurpación de atribuciones	Usurpación de atribuciones

Delito de infidelidad en la custodia de presos	Salida de presos
Delito electoral	Infracción de la ley electoral