

APÉNDICE PRIMERO



INSTRUCCIONES GENERALES

DADAS A LOS FISCALES DE LAS AUDIENCIAS



INSTRUCCIONES GENERALES

DADAS Á LOS FISCALES DE LAS AUDIENCIAS

CIRCULAR *12*

En estos supremos instantes en que nuestra noble y desventurada Patria necesita más que nunca del generoso esfuerzo y del amor de todos sus hijos para restañar las profundas heridas que la han causado las guerras que hubo de sostener en defensa de su derecho y de su honra, y en que no plugo á la fortuna otorgarnos el galardón de la victoria, se da el tristísimo espectáculo de que determinadas colectividades, obrando ya por impulso de la propia voluntad, ya inducidas por inspiración ajena, levanten la bandera de la rebelión, negándose al pago de los tributos votados por la Nación en uso de su indiscutible soberanía.

Al manifestarse esa tendencia, traducida ya casi inmediatamente en actos de ostensible resistencia á los Poderes públicos en una de las más importantes capitales de España, aunque única á la sazón que tan funesto camino emprendiera, concibió el infrascrito el propósito de dirigirse á los Sres. Fiscales de las Audiencias, dictando las instrucciones convenientes para atajar el mal desde sus comienzos, y restaurar, en su caso, por medio del ejercicio de la acción pública, el imperio de la ley y del derecho conculcados. La suspensión de las garantías constitucionales y la subsiguiente declaración del estado de guerra en la referida capital aplazaron aquel propósito en la creencia de que tal estado de cosas tendría pronta y favorable terminación.

No ha sucedido así; y en la previsión de que móviles interesados pretendan hacer que el ejemplo se propague aun á costa de que con ello se quebranten á la par el interés nacional y los debe-

res del patriotismo, entiendo que este Centro no puede ya guardar silencio por más tiempo, so pena de que se autorice la sospecha de que, ó no hay ley aplicable, ó los órganos encargados de pedir su normal aplicación son omisos en la defensa del sagrado depósito que la sociedad les ha confiado.

Que la resistencia al pago de los impuestos en esa forma llevada á cabo traspasa los límites de lo lícito y cae de lleno bajo la sanción del Código penal, no habrá ciertamente de ocultarse al ilustrado criterio de V. S., habituado, como está, á amoldar á las necesidades de la práctica, por medio de una recta interpretación, los preceptos que el referido cuerpo legal contiene.

Está dedicado el tít. 3.º del libro 2.º del mismo á los delitos contra el orden público, señalándose entre ellos en primer término el de rebelión, el cual no se constituye tan sólo por el alzamiento público y en abierta hostilidad contra el Gobierno para conseguir cualquiera de los objetos que en los distintos números del art. 243 se detallan ó definen, sino que, aun sin alzamiento contra el Gobierno, puede incurrirse y se incurre, sin género alguno de duda, en el expresado delito, con arreglo al núm. 1.º del art. 248 del propio Código, cuando para conseguir alguno de los fines ú objetos que la rebelión integran, se emplea la astucia ó cualquier otro medio adecuado al efecto.

Según el núm. 6.º del art. 243 antes citado, constituye uno de los objetos del delito de que se trata el usar y ejercer por sí, ó despojar á los Ministros de la Corona de sus facultades constitucionales, ó impedirles ó coartarles su libre ejercicio, y como la resistencia colectiva al pago de los impuestos establecidos por una Ley, votada, como todas las de su clase, por las Cortes del Reino y sancionada por la Corona, no sólo arguye una desobediencia y rebelión manifiesta á las resoluciones de los Poderes públicos, sino que crea un obstáculo insuperable al libre ejercicio por el Gobierno de las facultades y deberes que respectivamente le otorgan é imponen la Ley fundamental del Estado y las demás complementarias de ésta, relativamente á la recaudación y distribución de los tributos con que todos los ciudadanos han de contribuir, según la posición y medios de cada cual, al sostenimiento de las cargas públicas, es obvio que cuando á ese fin se tiende conspirando para hacer imposible la vida del Estado, y empleando para ello los medios reprobables de la inducción, la confabulación y la resistencia colectiva de antemano amañada y fortalecida con una solidaridad atentatoria á las más elementales nociones de buen orden y gobierno, no cabe negar sin mengua de la razón y

de la ley y aun del buen sentido, la existencia de un verdadero delito, con sus caracteres propios y perfectamente deslindados contra el orden público, que incumbe al Ministerio fiscal perseguir y á los Tribunales, en su caso, castigar con sujeción estricta á las disposiciones legales de que se ha hecho antes mérito.

Conocedor de la ilustración, rectitud y celo que á los Sres. Fiscales de las Audiencias distingue, no dudo que las precedentes consideraciones é instrucciones, aun sin recomendación especial, habrían de ser atendidas y cumplidas con la mayor exactitud; pero lo excepcional de las circunstancias, el riesgo de una mayor perturbación jurídica, á la vez que económica, que habría de afectar á todas las clases sociales, y hasta el deseo de que aparezcamos ante las demás Naciones con el prestigio y la fuerza que á nuestro propio interés conviene, me obliga á reclamar de mis dignos subordinados todo el concurso de su actividad y de su celo para el cumplimiento de la Ley y la defensa de la causa pública.

Así, pues, en el momento en que los Sres. Fiscales tengan noticia de que en sus respectivas provincias se ha producido algún hecho de los que acabo de mencionar, formularán inmediatamente la oportuna querrela, ya contra los individuos, ya contra las colectividades que aparezcan responsables por ejecución material de los expresados actos punibles, y muy especialmente por inducción directa á la comisión de los mismos, á tenor del núm. 2.º del art. 13 del Código penal, inspeccionando personalmente el procedimiento, á fin de que, sin contemplación alguna, se hagan efectivas las responsabilidades contraídas; y de igual modo procederán con respecto á la excitaciones que para ejecutar tales hechos se dirijan por medio de la prensa ó cualquier otro género de publicación, teniendo presente al efecto lo que dispone el art. 582 del mencionado Código, y dándome cuenta, en uno y otro caso, de haberlo así verificado.

Madrid 17 de Noviembre de 1899.—*Salvador Viada*.—Sr. Fiscal de la Audiencia de ...

CIRCULAR ²⁶

Poco afecto á dirigir instrucciones de carácter general á los Sres. Fiscales de las Audiencias, por la confianza que sus condiciones de ilustración y rectitud me inspiran, y por el respeto que á su independencia profeso, sólo he de apartarme de esta línea de conducta, cuando las necesidades del servicio público lo impongan, para unificar prácticas ó reducir á una fórmula de armonía cuestiones de procedimiento en materias dudosas ó no bien deslindadas.

A esta última clase pertenece la que hoy me obliga á requerir, aunque por breves momentos, la atención de V. S., no ciertamente para discurrir sobre un tema nuevo, sino para reiterar la puntual observancia de reglas, anteriormente trazadas, que afectan directamente á la manera de ejercer sus cargos los Fiscales municipales en orden á cierto aspecto de sus funciones.

Esta sola indicación bastará seguramente para que evoque V. S. el recuerdo de la Circular de este Centro de 21 de Noviembre de 1896, y de las consideraciones que tuve el honor de exponer en la Memoria elevada al Gobierno de S. M. en 15 de Septiembre último (páginas 19 á 28).

Contiene la primera una reprobación explícita y categórica de los procedimientos empleados por algunos Fiscales municipales, singularmente por los de esta Corte, en la investigación de determinadas faltas; y se recogen y agrupan en la segunda las disposiciones que sobre dicho particular se han dictado y que han de cumplirse y ejecutarse, no sólo con arreglo á su letra, sino también, y muy principalmente, con sujeción al espíritu que las informa.

Doy por reproducidas aquí las citas de las disposiciones legales

que en esos documentos se enumeran, y los razonamientos todos que con tal motivo se explanan para aplicarlos á necesidades del momento, y que de esta suerte resulte siempre vigilante y viva la acción de la Fiscalía del Tribunal Supremo. Sólo así será dable mantener el equilibrio y justa ponderación en aquellos organismos inferiores del Ministerio público que, por defectos de su constitución, entre los cuales no es el menos lamentable la debilidad efectiva del vínculo de subordinación para con sus inmediatos superiores, y por otras causas que no tienen tan llana y atendible explicación, dan lugar con frecuencia á choques y conflictos que, aunque de pequeña entidad en apariencia, revisten en el fondo gravedad é importancia suma, porque afectan al interés de gran número de personas y al régimen á que funcionarios y Autoridades de orden distinto tienen que amoldar sus actos en virtud de preceptos para ellos de ineludible observancia.

Está fuera de duda que, por disposición expresa del art. 838, núm. 7.º, de la ley orgánica del Poder judicial, y de los 100 y 105 de la de Enjuiciamiento criminal, á los Fiscales municipales compete promover la persecución y castigo de las faltas de que tengan nocimiento; pero esa facultad y correlativo deber, por lo que respecta á la forma de ejecución, se hallan sometidos á reglas de prudencia que garantizan el respeto á otras jurisdicciones y tienden á impedir que á la sombra del ejercicio de atribuciones propias del cargo, se descienda, por estímulos que la opinión de muchos califica, justa ó injustamente, de codiciosos, á pesquisas policíacas incompatibles con el prestigio de las severas y elevadas funciones que el legislador encomienda á nuestro noble Ministerio.

Paralela á los derechos y deberes que á los Fiscales municipales incumbe ejercitar en lo tocante á la persecución y castigo de las faltas, está la facultad que á los funcionarios administrativos corresponde, con arreglo á los arts. 74 y 76 de la ley Municipal, para corregir gubernativamente las infracciones de policía previstas en las respectivas Ordenanzas, si bien estableciendo limitaciones, como son la de no contravenir las demás leyes del país y de no exceder de cierta cuantía en la imposición de las multas. De manera que lo mismo las leyes orgánica y de Enjuiciamiento, que la Municipal, marcan con precisión la línea divisoria que separa la jurisdicción administrativa de la judicial; pero el art. 625 del Código penal vigente, al declarar que las disposiciones de su libro 3.º no excluyen ni limitan las atribuciones que por las leyes municipales ó cualesquiera otras especiales competan á los fun-

cionarios de la Administración para dictar bandos de policía y buen gobierno y para corregir gubernativamente las faltas en los casos en que su represión les esté encomendada por las mismas leyes, ha hecho; creer, aun cuando sus términos no autorizan semejante creencia, que en las Ordenanzas municipales cabía imponer pena á transgresiones ya definidas y castigadas en el Código.

Sea de esto lo que fuere, cuando en las Ordenanzas aprobadas por la Autoridad correspondiente se incide en ese error, que las de la villa de Madrid salvan discretamente en su art. 947, al prescribir que, si el hecho cometido fuere de los comprendidos en el Código penal, en concepto de falta ó de delito, se abstendrá (el Alcalde) de todo conocimiento sobre el mismo y pasará el tanto de culpa al Juez que corresponda, hay motivo de conflicto, y por consiguiente, lo hay también perenne de incertidumbre y confusión. El remedio para lo sucesivo lo indiqué al ocuparme en este asunto en la MEMORIA última; y ese remedio, al que he de coadyuvar por mi parte en lo que sea dable, dentro de la esfera en que debo moverme, es tanto más urgente, cuanto que, de una parte, la experiencia demuestra que los esfuerzos hechos hasta ahora al efecto no han tenido toda la eficacia que fuera de desear; y de la otra, la vida de las poblaciones, en lo tocante á policía urbana, ha cambiado radicalmente desde 1870, en que comenzó á regir el Código penal. Las necesidades creadas por virtud de los adelantos realizados durante ese largo período; las múltiples relaciones que origina el desarrollo de la industria al por menor; el aumento de casas ó establecimientos de recreo y esparcimiento, y la mayor extensión de los servicios que prestan Empresas y Sociedades particulares, demandan una vigilancia que requiere personal adecuado y medios para investigar los mil abusos que pueden cometerse, y de hecho se cometen, en fraude del interés del vecindario, que en vano esperaría la protección á que tiene derecho contra especuladores sin conciencia, si tal protección había de obtenerla sólo de la Justicia municipal, que, aunque le sobre celo, carece de auxiliares que, sobre todo en las grandes poblaciones, lleven su acción con oportunidad á todos aquellos puntos en que el afán de lucro explota la buena fe del público.

Las consideraciones que preceden son de tal fuerza, que justificarían la reforma de la legislación penal hoy en vigor; pero mientras eso no ocurra, precisa que el Ministerio público se atempere á las reglas con que el Poder Supremo procura suplir los vacíos que el progreso de los tiempos va dejando en los textos, de cuya aplica-

ción está encargado el Ministerio fiscal. Por eso en la exposición que elevé al Gobierno de S. M. en 15 de Septiembre último, insistí mucho en que, cuando se trata de faltas contra los intereses generales y régimen de las poblaciones, hay que fijar la atención en dos cuestiones distintas, una de ley, y otra de conducta. La de ley es por todo extremo clara: los Juzgados municipales tienen competencia exclusiva, expresamente otorgada por el Legislador y reconocida también de modo expícito y terminante por el Tribunal Supremo, Consejo de Estado y decisiones ministeriales, para conocer de tales faltas, estén ó no castigadas en las Ordenanzas municipales. La de conducta es, si cabe, más clara todavía. La Real Orden de 28 de Julio de 1897, expedida por el Ministerio de la Gobernación, y reproducida por las de la Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Gracia y Justicia en 14 y 29 de Marzo de este año, prescribe que corresponde *solamente* á las Autoridades administrativas el investigar si se cometen ó no las faltas previstas en las Ordenanzas, y que cuando dichas Autoridades entiendan que las faltas cometidas se hallan penadas en el Código, lo pondrán en conocimiento de los Jueces municipales, para que procedan con arreglo á las Leyes.

A los Alcaldes, pues, y en su representación á los Tenientes de Alcalde, compete, por sí ó por medio de sus subordinados, indagar las infracciones de los preceptos de las Ordenanzas, sin limitación alguna, y también corregirlas cuando su represión les está atribuída; y á ellos igualmente corresponde cumplir, bajo su responsabilidad, el deber que les impone el segundo párrafo del art. 947 de las Ordenanzas de la villa de Madrid, de remitir al Juzgado respectivo el tanto de culpa en el caso de que de sus investigaciones resulte que el hecho perseguido se encuentra penado en el Código como delito ó falta. Lógica consecuencia de lo anteriormente expuesto, es que, tratándose de faltas previstas y castigadas en las Ordenanzas, los Fiscales municipales no puedan perseguirlas, ni los Jueces penarlas, sin el requisito previo del tanto de culpa remitido por la Alcaldía, porque ese es el espíritu y la letra de la Real Orden de 28 de Julio de 1897 antes citada.

Aun cuando tal disposición no existiera, el Ministerio fiscal vendría obligado á seguir la misma línea de conducta. Antes de dicha Real Orden se publicara, ya este Centro había establecido la doctrina que aquélla consigna. Nadie niega que á los Fiscales municipales pertenece promover el castigo de las faltas comprendidas en el libro 3.º del Código penal ante los Juzgados de ese grado; pero es un espectáculo lamentable, y poco decoroso para el

Ministerio público, que funcionarios que tienen la augusta representación de la Ley y que visten la honrosa toga del abogado se consagren á oficios de policía, inquirendo aquí y acullá las faltas que puedan cometerse y autorizando la creencia de que les empuja en esa senda el acicate de un interés que no es el de la justicia. Nuestras funciones, desde la más modesta que ejercen los Fiscales municipales, hasta la más elevada, son de tal índole, que la más ligera sospecha de inclinación torcida las empaña y desprestigia. A evitarlo tiende la Circular de esta Fiscalía de 21 de Noviembre de 1896, y á ese fin, aunque para él no fuera dictada, coadyuva la Real Orden del 97 á que vengo refiriéndome, y cuyo texto literal se reproduce á continuación, para que por ninguno de los funcionarios Fiscales se pueda alegar en lo sucesivo su desconocimiento ó ignorancia. Sus preceptos, como emanados del Poder Ejecutivo, son de ineludible observancia, y, por tanto, los Fiscales municipales deberán abstenerse en absoluto de hacer investigaciones sobre la existencia de faltas penadas en las Ordenanzas, estando obligados á esperar para promover su castigo á que la Autoridad administrativa remita el oportuno tanto de culpa.

Encargo á los Sres. Fiscales de las Audiencias que den á conocer las antecedentes instrucciones á los Fiscales municipales de sus respectivas provincias por medio de su publicación en el *Boletín oficial* de las mismas, y cuiden con la mayor exactitud de que las cumplan sin pretexto ni excusa de ninguna clase; y si alguno de ellos (lo que no espera este Centro) incurriera en extralimitación acerca de este particular, procedan á exigirle la responsabilidad en que haya incurrido, dándome cuenta inmediatamente.

Sírvase V. S. acusarme recibo de esta Circular y manifestarme haberla dado exacto y puntual cumplimiento.

Madrid 21 de Noviembre de 1899.—*Salvador Viada*.—Sr. Fiscal de la Audiencia de ...

REAL ORDEN

dictada por el Ministerio de la Gobernación en 28 de Julio de 1897,
publicada en la «Gaceta de Madrid» del 6 de Agosto siguiente.

Excmo. Sr.: El Consejo de Estado en pleno ha emitido, con fecha 12 del actual, el siguiente dictamen:

«Excmo. Sr.: En cumplimiento de la Real Orden comunicada

por el Ministerio del digno cargo de V. E., este Consejo ha examinado el expediente instruido á instancia del Ayuntamiento de Madrid, en súplica de que se deslinden las atribuciones de las Autoridades administrativa y judicial en lo que se refiere á la persecución y castigo de los infractores de las Ordenanzas municipales.

Del expediente resulta: que por conducto del Gobernador de Madrid se elevó á la Superioridad en 31 de Agosto de 1896 una instancia del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de esta corte, en la que se exponía que con desiguales intervalos los Fiscales municipales de Madrid dedican algunas horas á recorrer los establecimientos industriales del distrito á que pertenecen, dando esto por resultado un gran número de denuncias contra todos los que ejercen una misma industria y por una misma falta, generalmente de policia urbana, dando lugar á la celebración de otros tantos juicios de faltas, en los que se imponen exiguas penas por vía de corrección, siendo lo más gravoso el pago de las costas de tales juicios; que tratándose de infracciones de las Ordenanzas municipales, á las Autoridades administrativas incumbe solamente su conocimiento, principio que aparece vulnerado en los numerosos hechos denunciados que motivan esta instancia, puesto que los Jueces municipales no deben conocer más que de las infracciones comprendidas en el libro 3.º del Código penal, y sólo en el caso de que el hecho esté comprendido al mismo tiempo en las citadas Ordenanzas y en el Código penal deben seguirse procedimientos por las dos Autoridades separadamente.

Informa la anterior instancia la Dirección correspondiente de ese Ministerio, manifestando que ya la Fiscalía del Tribunal Supremo, en Circular de 21 de Noviembre último, se ocupó del asunto, haciendo prevenciones á los Fiscales municipales encaminadas á fijar la línea donde terminan sus atribuciones y comienzan las de las Autoridades administrativas; que aunque por ella parece resuelto el problema, precisa resolver la reclamación del Ayuntamiento, y procede, ya que se trata de queja contra invasiones del Poder judicial en el administrativo, se oiga el parecer del Consejo de Estado en pleno, por analogía con lo que dispone el párrafo 10 del art. 45 de su Ley orgánica.

Con todo detenimiento ha estudiado el Consejo la cuestión que es objeto de la consulta, ya que importa mucho que aparezcan siempre bien definidas las atribuciones de la Administración y de los Tribunales de justicia.

La misión de estos últimos es, fundamentalmente, la de juzgar en cada caso que se someta á su conocimiento la infracción cometida é imponer la correspondiente sanción; pero no puede ni debe descender, como con acierto se recuerda en la circular de que se ha hecho mérito, á ejercer funciones de policia, cuando es propio

de las Autoridades administrativas el investigar por sí ó por sus agentes si las faltas se han realizado.

Por eso, cualquiera que sea la naturaleza de la infracción, debe cesar la acción investigadora en la forma en que, según las denuncias que han motivado esta consulta, venía ejercitándose por algunos individuos dependientes de la administración de justicia, y atribuir esta comisión á las Autoridades administrativas.

Si éstas hallasen en el hecho motivos para creer que se trata de una falta prevista y penada en el libro 3.º del Código penal, y, por tanto, de la incumbencia de los Jueces municipales, lo pondrán en su conocimiento, y entonces ejercerán éstos su función de juzgarla.

En conclusión, el Consejo es de parecer:

1.º Que corresponde solamente á las Autoridades administrativas el investigar si se cometen ó no las faltas penadas en las Ordenanzas municipales; y

2.º Que cuando entiendan que las faltas cometidas se hallan penadas en el Código, lo pondrán en conocimiento de los Jueces municipales para que procedan con arreglo á las Leyes.»

Y conformándose S. M. el Rey (Q. D. G.), y en su nombre la Reina Regente del Reino, con el preinserto dictamen, se ha servido resolver como en el mismo se propone.

De Real orden lo digo á V. E. para su conocimiento y efectos correspondientes. Dios guarde á V. E. muchos años. Madrid 28 de Julio de 1897.—*Cos-Gayón*.—Sr. Gobernador civil de esta provincia.

ja
CIRCULAR TELEGRÁFICA

Ha sido denunciado á esta Fiscalía el hecho de que en algunas provincias, no sólo se consigue eludir el servicio militar, sino que los interesados presentan certificaciones de libertad de quintas, al parecer falsas, que se supone son facilitadas por personas constituidas en autoridad, y que los Tribunales no siempre han procedido con todo el rigor que merecen tan graves infracciones de la Ley de Reclutamiento.

Para evitar la posibilidad de que existan motivos racionales de duda acerca de la gestión de los Tribunales de Justicia, y en todo caso, para reprimir los delitos enunciados con las sanciones penales que determinan las Leyes, me considero en el deber de dirigirme á todos los Sres. Fiscales, como lo realizo por medio de esta Circular, para prevenirles la conveniencia de que vigilen con especial esmero los procedimientos que se instruyan en el territorio de su jurisdicción, con motivo de los hechos referidos, no omitiendo medio legal alguno para su completo esclarecimiento y condigno castigo, utilizando, contra las resoluciones judiciales que no se acomoden estrictamente á las disposiciones vigentes, las apelaciones y recursos que autoriza la Ley, y dando inmediata cuenta á esta Fiscalía de la incoación de los sumarios, de los adelantos que su tramitación consiga y de cuantos incidentes surjan en su desarrollo.

Sírvase V. S. comunicarme el recibo de esta Circular, manifestándome al propio tiempo quedar enterado de lo que en ella se previene.

Dios guarde á V. S. muchos años. Madrid 22 de Diciembre de 1899.—*Salvador Viada*.—Sr. Fiscal de la Audiencia de ...

