

# MEMORIA

ELEVADA AL

## GOBIERNO NACIONAL

EN LA

SOLEMNE APERTURA DE LOS TRIBUNALES

EL DÍA 15 DE SEPTIEMBRE DE 1967

POR EL

FISCAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

EXCMO. SR. D. FERNANDO HERRERO TEJEDOR



«INSTITUTO EDITORIAL REUS»

CENTRO DE ENSEÑANZAS Y PUBLICACIONES

Preciados, 6 y 23 y Puerta del Sol, 12

MADRID

EXCMO. SR.:

Al interés del Gobierno por conocer con detalle el funcionamiento de la Administración de Justicia, en sus distintos aspectos, quiere responder el Ministerio Fiscal, "órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia", con la necesaria amplitud y con el deseo de reflejar con fidelidad el grado de eficacia lograda en la alta misión de administrar justicia. A esta exposición han de agregarse, por la inmediata relación que tienen con el tema, estudios y análisis que incluyan cuestiones de política criminal, actividad legislativa, medios dedicados al cumplimiento de la finalidad de administrar Justicia y sugerencias encaminadas a conseguir un aumento en la eficacia y, sobre todo, un perfeccionamiento constante de los servicios dedicados a tan importante fin.

El propósito que perseguimos es el señalado por la ley: informar al Gobierno "del funcionamiento y de los resultados de la Administración de Justicia". Junto a este fin primordial surgen, sin duda, otros que la propia ley impone y señala también: mantener la unidad del Ministerio Fiscal mediante la unificación de los criterios básicos de interpretación legislativa; estimular su actividad; buscar el perfeccionamiento de sus órganos.

El grado en que todo ello se consiga, es otra cuestión. Para intentar conseguirlo en la mayor medida posible, hemos de procurar exponer con realismo todo aquello que pueda interesar al Gobierno, sin velar aspectos que pudieran desdibujar la imagen real de lo que la Administración de Justicia es, hoy, en España.

## I. INTRODUCCION

Antes de entrar en lo que realmente ha de ser el cuerpo de la Memoria, es costumbre, que no debe perderse, reflejar en unas cortas líneas introductorias cuáles han sido los acontecimientos que incidieron en la vida del Ministerio Fiscal como corporación formada por quienes se dedican, con idéntico afán, al servicio de la Justicia, desde el nivel que ocupa de "Magistratura postulante". Estos acontecimientos son, de una parte, de carácter general, que afectaron a la función y a la organización de la carrera Fiscal y que, con mayor amplitud y detenimiento han de ser comentados en el capítulo que trate del funcionamiento del Ministerio Fiscal. Otros fueron de carácter singular y por afectar a personas determinadas, de todos conocidas, han de quedar también aquí reflejados.

Ya dentro de 1967, ha de señalarse con tristeza el fallecimiento de algunos miembros de nuestra corporación: El que fue durante años Fiscal de Valencia, Juan Antonio Altés Salafranca; el que lo fue de Lérida, aunque ocupaba ya la plaza de Abogado Fiscal de Barcelona, Juan Cipriano Fernández Gallego; el Abogado Fiscal del Tribunal Supremo, Emilio Rodríguez López; además de otro compañero, recientemente reingresado, que desempeñaba también su cometido en la Fiscalía de Barcelona, Ramón Vicente Franqueira. A ellos hay que añadir quien fue destacado miembro de la Carrera Fiscal y de la Cátedra, Antonio Quintano Ripollés, Magistrado de la Sala 2.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo al fallecer, y el que fue Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, ya

jubilado, Rafael Monzón Rodríguez. Ya en prensa estas líneas, se produjo también la muerte, en accidente, del Abogado Fiscal de la Audiencia de Madrid, en situación de excedencia especial, Nicolás de las Peñas y de la Peña, a la sazón Gobernador Civil de Murcia. No es éste el momento ni la ocasión de hacer su necrología, pero sí lo es de dejar patente el recuerdo de todos los que al conocerles y apreciar sus dotes personales y profesionales, sentimos hondamente el vacío que dejan entre nosotros y pedimos a Dios les otorgue el descanso que merecieron por sus obras.

La jubilación del Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, Leonardo Bris Salvador, y la del Fiscal General Francisco Villarejo de los Campos, que sentimos por lo que supone de alejamiento en una función donde contrastaron sus grandes cualidades y su profundo conocimiento de las materias jurídicas, produjo la promoción de Antonio Reol Suárez, nuevo Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y las de José Márquez Azcárate y José María González Serrano como Fiscales Generales.

A todo ello hay que agregar la designación, como Magistrado del Tribunal Supremo, de otro compañero de la carrera Fiscal, Antonio Cantos Guerrero, que viene a incorporarse a la magnífica representación que los Fiscales tienen en el más alto Tribunal de la Nación.

Hay que señalar también las variaciones orgánicas que han tenido lugar en el Ministerio Fiscal: la modificación de plantillas como consecuencia de la ampliación de quince nuevas plazas, producida por Ley de 31 de mayo de 1966; la creación de la Secretaría Técnica en la Fiscalía del Tribunal Supremo y la de la Junta de Fiscales Generales, ambas en la línea de conseguir una mayor eficacia en la labor y una continuidad necesaria en las orientaciones permanentes que el Ministerio Fiscal precisa para mantener su unidad. A ello se agrega la promulgación de la Ley de 18 de marzo de 1966, de adaptación a la Ley General de Funcionarios civiles del Es-

tado, que afecta al Ministerio Fiscal y cuya línea más expresiva es la de acentuar las funciones de sus órganos de gobierno y su independencia orgánica.

Aunque ha de ser comentada en otro lugar, merece aquí destacada mención la Ley Orgánica del Estado, cuyo artículo 35 viene a dar rango constitucional a la existencia y funciones esenciales del Ministerio Fiscal, que queda de esta forma precisamente delimitado en el lugar que le corresponde dentro del ámbito de la Administración de la Justicia. Al señalar este hecho, queremos dejar expresa constancia del reconocimiento de la Carrera Fiscal al Jefe del Estado por ello, junto con la adhesión leal a su persona y a su obra.

## II. EL PANORAMA LEGISLATIVO ESPAÑOL

Durante el tiempo a que esta Memoria se contrae, se han incorporado a nuestro ordenamiento jurídico varios instrumentos legislativos que han de ser comentados aquí, tanto por su importancia e influencia en el ordenamiento general como en lo que afectan a la Administración de la Justicia.

### 1. LA LEY ORGÁNICA DEL ESTADO

Por orden de importancia, es necesario mencionar, en primer lugar, la Ley Orgánica del Estado, de rango fundamental, ratificada por Referéndum nacional el 14 de diciembre de 1966 y promulgada el 10 de enero de 1967.

La Ley nos interesa en un triple aspecto: en primer lugar, porque, por su rango, entra a formar parte del orden constitucional y es una pieza más, de importancia decisiva, en el sistema de constitución abierta seguido por España. Su contenido le otorga, además, una trascendencia bien patente en este orden de cosas, tanto porque viene a completar el sistema institucional —sin perjuicio de sucesivos perfeccionamientos— como porque de ella han de desprenderse otras leyes que, aunque de inferior rango, serán también de gran importancia. En nuestro ordenamiento jurídico-político, la ley de libertad civil en materia religiosa, la de representación familiar en Cortes, la del Movimiento, la ley Sindical, la que regule el recurso de contrafuero y las modificacio-

nes de los Reglamentos del Consejo del Reino y de las Cortes, para adecuarlos a la nueva Ley Orgánica, han de ser piezas importantes del sistema.

En segundo lugar, la Ley Orgánica del Estado contiene normas básicas que afectan a la Administración de Justicia, y por ello han de ser aquí especialmente consideradas. Pero tanto estos preceptos como otros muchos de la Ley, contribuyen a dibujar el tercero de los aspectos que queremos mencionar, el que se refiera al perfeccionamiento del sistema de Estado de Derecho, al que hemos de dedicar un comentario especial.

En este tercer aspecto, la aportación de la Ley Orgánica del Estado es decisiva y merece algún detenimiento en su consideración. La idea del Estado de Derecho aparece repetidamente formulada en la exposición de motivos y antecedentes que el propio Jefe del Estado expresó ante las Cortes al presentar la Ley Orgánica. La idea central se expresa cuando dice que “se perfecciona el ya muy avanzado Estado de Derecho en las disposiciones relativas al ejercicio de los altos cuerpos consultivos y de control y por el establecimiento de un amplísimo recurso de contrafuero”. Otras veces se repite la misma idea. En una ocasión se dice que el propósito en el proceso constitucional fue el de “instaurar un sistema institucional idóneo para la realización del orden del Derecho”, y más adelante se repite que se busca que “el Estado pueda mantener la autoridad al servicio del Derecho”.

Si tomamos en consideración los preceptos de la Ley Orgánica en relación con las condiciones indispensables, comúnmente exigidas para la existencia del Estado de Derecho, podemos clasificarlos de la siguiente forma:

En relación con el principio de imperio de la Ley, el Estado se sujeta a esta formulación del Derecho, y así lo expresa en el artículo 3.º, al definir los fines fundamentales del Estado, al incluir entre ellos “la promoción de un orden social justo” y al someterse con “la más estricta fidelidad” a los Principios Fundamentales.

Respecto del sistema de división de poderes, la Ley Orgánica consagra el principio de unidad de poder y coordinación de funciones. El poder se corresponde con la soberanía, que “es una e indivisible” (art. 2.º). Las funciones coordinadas responden a lo que en la doctrina tradicional se denominan “poderes” y la teoría constitucional actual admite como tales “funciones”. En este orden, respecto de la función legislativa, corresponde a las Cortes tanto la elaboración como la aprobación de las leyes. Hasta la Ley Orgánica su función no pasaba de “la preparación y elaboración”. La aprobación correspondía al Jefe del Estado (antiguo art. 16). En la actualidad, al Jefe del Estado corresponde la promulgación, incluso con plazo marcado y con la única posibilidad de devolverlas para nuevo estudio “mediante mensaje motivado y previo dictamen favorable del Consejo del Reino” (arts. 16 y 17).

La materia que debe ser objeto de Ley reservada a las Cortes está claramente delimitada, y el Gobierno no puede legislar por Ley, salvo en los casos comúnmente admitidos por los ordenamientos legislativos de cualquier país: en el caso de autorización expresa de las Cortes (art. 51, Ley Orgánica), esto es, en el caso de ley delegada y dentro de los límites de la delegación; y en los supuestos de Decretos leyes (art. 52).

La función ejecutiva corresponde a la Administración del Estado, con estricta sujeción al principio de legalidad, que juega tanto en orden a la determinación de la estructura y competencia de sus órganos (art. 40/II) como en lo que afecta a la sujeción a la Ley y a la prohibición de dictar disposiciones contrarias a ellas (art. 41), con la consecuencia de nulidad, en otro caso.

La función jurisdiccional, que nos interesa como ya anunciamos en un doble aspecto, corresponde “exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados en la Ley Orgánica de la Justicia, según su diversa competencia” (art. 31 de la Ley Orgánica).



Los principios contenidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial han sido constitucionalizados por la Ley Orgánica del Estado, en forma que no sólo se declaran las características primordiales, sino que se procura garantizar su intangibilidad. La organización judicial española responde, según los preceptos fundamentales, a los caracteres de independencia, exclusividad, unidad jurisdiccional y sometimiento a la Ley. Además del principio de independencia, expresado en el artículo 29, la Ley Orgánica regula el de unidad jurisdiccional (art. 31) sin más excepciones que las de la jurisdicción militar y la eclesiástica; el de sometimiento de los Tribunales a la Ley (art. 29); el de inamovilidad de los funcionarios judiciales (arts. 29 y 34); y el de responsabilidad, exigible según las leyes que regulan la materia (art. 29).

La defensa de la competencia jurisdiccional, queda también relacionada con el sistema para la resolución de los conflictos jurisdiccionales, que atribuye la decisión al Jefe del Estado (art. 57 de la Ley Orgánica), que personifica la unidad de poder (art. 6.º) con intervención del Consejo de Estado.

La especial referencia del artículo 35 al Ministerio Fiscal, del que describe naturaleza y misión esencial, tiene para nosotros grata significación y plantea la necesidad de acometer el estudio de una próxima ley del Ministerio público que sustituya al ya superado Estatuto de 1926, incluyendo las modernas directrices que en materia de atribuciones del Ministerio Fiscal han recogido ya las principales legislaciones europeas.

Aunque todos estos preceptos estaban ya incluidos en nuestro ordenamiento jurídico, el hecho de adquirir, desde la Ley Orgánica, rango constitucional, les otorga una importancia extraordinaria y obliga a que el ordenamiento jurídico los tenga en cuenta. Especialmente significativo es el tema de la unidad jurisdiccional, que ha de producir el resultado de que desaparezcan las jurisdicciones especiales que aún existen —con las excep-

ciones lógicas incluidas en la Ley Orgánica—, muchas de las cuales son puras reminiscencias de etapas de emergencia y ninguna de las cuales tiene, como tal jurisdicción especial, razón de subsistir.

Pero continuando el examen de la Ley Orgánica hemos de considerar ahora los preceptos que hacen referencia al principio de legalidad de la Administración como condición indispensable para la existencia del Estado de Derecho. Los preceptos contenidos en los artículos 40 y siguientes, que ya antes hemos mencionado, se completan en lo que afecta a materia económica, con la revisión y comprobación de cuentas, que corresponde al Tribunal de Cuentas del Reino (art. 44) y al control del legislativo, mediante la intervención de las Cortes en la aprobación de la Cuenta general (art. 54). A su vez, estas disposiciones se completan con las que contiene la propia Ley Orgánica sobre procedimiento para redactar y aprobar los presupuestos generales del Estado, con sometimiento al principio de legalidad (arts. 54 y 55). Es de gran interés, en esta materia, la intervención, muchas veces preceptiva, del Consejo de Estado, “supremo cuerpo consultivo de la Administración” (art. 40).

Otro de los aspectos fundamentales en materia de formulación del Estado de Derecho lo constituye el reconocimiento y garantía de los derechos de la persona humana. En este punto también la Ley Orgánica contiene aportaciones de interés, que vienen a completar el cuadro ya anteriormente trazado por el Fuero de los Españoles, el Fuero del Trabajo y la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento. Son importantes las modificaciones introducidas, por la propia Ley Orgánica, en el artículo 6.º del Fuero de los Españoles y en la Declaración XIII del Fuero del Trabajo. La primera de ellas da entrada en el ordenamiento jurídico español al principio de libertad civil en materia religiosa, y ha sido ya objeto de desarrollo legislativo mediante la Ley que regula tal derecho. La segunda tiende a fijar aspectos de indu-

dable interés en materia de ordenación sindical y habrá de ser también desarrollada en la correspondiente Ley.

También se refiere a esta materia el artículo 21 de la Ley Orgánica, al encomendar al Consejo Nacional “velar por el desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por las Leyes Fundamentales”. Este es un punto importante, porque en materia de garantías, la propia Ley viene a establecer un sistema nuevo, síntesis de los que tradicionalmente han influido en el derecho español para el control de la legalidad: el recurso de contrafuero.

Se articula el recurso de contrafuero contra todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnere los Principios del Movimiento Nacional o las demás Leyes Fundamentales (art. 59). Del contenido del título X de la Ley Orgánica del Estado se desprende que el remedio intenta ponerse, no sólo ante el hecho consumado de una disposición con rango de Ley o inferior, sino también durante la tramitación de un proyecto en las Cortes (art. 63) y, como medida previa, antes de que una Ley sea sometida a Referéndem, cuando proceda este medio de aprobación (art. 65).

La frase “acto legislativo o disposición general del Gobierno” nos lleva a concluir que el recurso puede darse: contra las Leyes, contra los Decretos, contra las Ordenes acordadas en Consejo de Ministros, contra las que se acuerden en Comisión Delegada del Gobierno y contra los acuerdos del Consejo a que se refiere el artículo 24 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

El recurso se basa en la supuesta inconstitucionalidad de la disposición que ha de vulnerar los Principios o Leyes Fundamentales; es decir, el orden constitucional; o lesionarlos (ambos extremos, según el art. 59 de la Ley Orgánica) o menoscabarlos (según el art. 3.º de la Ley

Plantea este recurso no pocas cuestiones de interés indudable, de las que citaremos tres principales, que habrán de ser resueltas por la Ley que desarrolle las normas que se refieren al recurso de contrafuero:

Una primera cuestión, radica en si el contrafuero afecta a la totalidad de la disposición recurrida o sólo a los preceptos de la misma que concretamente vulneren o lesionen la norma constitucional. Del contexto de la regulación de la Ley Orgánica parece desprenderse que la disposición ha de ser anulada en su totalidad, pero el problema no queda totalmente resuelto, porque al hablar de la posible suspensión de la disposición recurrida, durante la tramitación del recurso, la Ley Orgánica dice que ésta puede afectar a la disposición o al "precepto o preceptos que de ella resulten afectados por el recurso" (art. 61).

Otra cuestión, es la de si al resolver el Jefe del Estado el recurso puede adoptar medidas de "sustitución". Parece que no, porque ha de devolver a la Cámara legislativa su competencia y, por tanto, ha de limitarse a anular, aunque la frase "con el alcance que en cada caso proceda" puede referirse tanto al supuesto de la extensión de la nulidad de que acabamos de hablar como a los efectos respecto de terceros adquirentes de derechos durante el tiempo de vigencia.

Por último, la tercera cuestión que queremos plantear, es la de si, aparte del recurso de contrafuero, es admisible la declaración judicial de inconstitucionalidad de una Ley. El problema es complicado y no puede abordarse en los límites de esta breve reseña. Hay que distinguir, en primer lugar, que la disposición de que se trate haya sido o no objeto de recurso de contrafuero y que éste haya sido o no estimado. También hay que distinguir si se trata de una ley o de disposición de rango inferior, recurrible, por tanto, en vía contencioso-administrativa. Y hay que aplicar al tema el principio de je-

rarquía de las normas y el de si tienen o no directa aplicación las llamadas “leyes de principios”.

No da la Ley Orgánica al recurso de inconstitucionalidad una solución estrictamente judicial, como en otros países, seguramente porque domina la idea del poder o función distinto de las restantes funciones coordinadas en que la unidad de poder se distribuye. Pero sí introduce en cierta manera un relativo principio de judicialidad al establecer un dictamen de una ponencia presidida por un Presidente de Sala del Tribunal Supremo e integrada, entre otros, por un Magistrado de este alto Tribunal, además de que para estas funciones, el Consejo del Reino estará presidido por el Presidente del Tribunal Supremo.

Los órganos a quienes compete promover el recurso son la Comisión Permanente de las Cortes, en los casos de disposiciones generales del Gobierno, es decir, cuando no tengan rango de Ley, y al Consejo Nacional en todo caso. En el primer supuesto, será la Cámara legislativa la que defienda el orden constitucional, en cuya elaboración ha intervenido, pero se le veda en el segundo, porque al encomendarle la elaboración y aprobación de las leyes es lógico que no pueda quedarle también atribuida la función de impugnar sus propios actos.

Lo que a nuestro juicio ofrece excepcional interés es la intervención del Consejo Nacional, “en todo caso”. Se erige así este órgano en defensor especialísimo de la constitucionalidad, como guardián de los Principios Fundamentales del Movimiento, a quien colegidamente representa. No parece excesivo pensar que se ha tenido en cuenta la naturaleza propia del Movimiento —“comunidad de los españoles en los Principios” y orden político abierto a todos los españoles— para que en este caso defienda los Principios y los demás preceptos constitucionales en nombre del pueblo español. Ciertamente es que son las Cortes “el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado”, pero esta partici-

pación se circunscribe a la función legislativa y a algunas otras de colaboración y control que la misma Ley de Cortes, o la propia Ley Orgánica, marcan. Sin embargo, si tenemos en cuenta el carácter constituyente del pueblo español, que le otorga el punto VII de los Principios Fundamentales, y su intervención necesaria en la modificación de las leyes constitucionales, habremos de convenir en que, en el caso del recurso de contrafuero, es el Consejo Nacional, quien está representando al pueblo, al promoverlo en defensa de esa misma constitucionalidad que no puede alterarse sin su participación directa.

Resulta de ello y de los fines que se asignan, tanto al Movimiento en el artículo 4.º de la Ley Orgánica como al Consejo en el artículo 21, que viene éste a constituir un nuevo órgano de control en sentido positivo de la palabra, en cuanto afecta a la promoción de medidas en desarrollo y eficacia del orden constitucional, sin que tampoco le sea ajena una función fiscalizadora, que se desprende claramente de algunos preceptos, como el apartado *c)* del artículo 21; del apartado *e)* del mismo artículo y del *a)* y *b)* del artículo 23.

Visto hasta aquí el contenido de la Ley Orgánica, que afecta a lo que pudiéramos llamar el “control de la legislación”, conviene también señalar los preceptos que se refieran al “control político”, como condición, si no indispensable al menos conveniente, del Estado de Derecho.

Por ejemplo, respecto de la intervención de órganos consultivos es interesante la competencia del Consejo del Reino en asistencia al Jefe del Estado, que se regula en el artículo 10 de la Ley Orgánica. A ello se une la competencia de las Cortes en las materias que el artículo 9.º de la propia Ley Orgánica menciona, además de las que se incluyen en su artículo 50. En la misma línea, aunque en referencia a la aprobación por el legislativo de los medios necesarios para la realización de una actividad, están los preceptos sobre aprobación de presupuestos

y créditos extraordinarios por las Cortes, regulados en el artículo 54 de la Ley Orgánica.

También corresponde a este aspecto del control político el contenido del artículo 53, al establecer que tanto el Presidente del Gobierno como los Ministros "informarán a las Cortes acerca de la gestión del Gobierno y de sus respectivos Departamentos y, en su caso, deberán responder a ruegos, preguntas e interpelaciones que se hicieren reglamentariamente".

Un precepto de gran interés es el que contiene el reconocimiento del sistema de concurrencia de criterios y contraste de pareceres, que figura tanto en el artículo 4.º al hablar de los fines del Movimiento, como en el 21, que se refiere, más concretamente, a los que se asignan al Consejo Nacional. Parece que estos distintos criterios sobre la acción política han de referirse, especialmente, a la programación de gobierno y a la crítica de la actividad administrativa. El sistema puede dar en el futuro frutos óptimos y regular el juego, en cierto modo, que correspondería a una oposición institucionalizada.

Otros preceptos de menor interés completan el cuadro que hemos querido reflejar sucintamente y que viene, de manera indudable, a constituir una aportación de extraordinario interés al perfeccionamiento del sistema de Estado de Derecho, con fórmulas genuinas y en cierto modo originales.

## 2. LEYES RELATIVAS A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ACCESO DE LA MUJER A LOS CARGOS JUDICIALES

La Ley de 18 de marzo de 1966, de adaptación de los funcionarios de la Administración de Justicia a la Ley General de Funcionarios civiles del Estado, excedió de su inicial propósito y vino a convertirse en una Ley Orgánica en ciertos aspectos de su contenido. Es muy grato señalar aquí la línea de progresividad en el autogobierno

de la Carrera Judicial que incluye, en forma tal, que lo que hasta ella eran facultades libres del Gobierno —como la designación de Presidencias de Audiencia Provincial o Territorial—, viene también, entre otras cosas, a precisar de una propuesta previa del Consejo Judicial. Ello es, por sí solo, motivo de que sea señalada en esta Memoria.

Tampoco puede dejar de mencionarse la Ley de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración de Justicia, de 28 de diciembre de 1966. Su contenido económico produce unas consecuencias en orden a la dignificación de las carreras judicial, fiscal y demás cuerpos de la Administración de Justicia y, por consiguiente, de la función a que están llamadas, que hace que el contenido de la norma trascienda de su significación aparente.

Aparte de las leyes ya mencionadas deben ser también citadas aquí, en cuanto afectan directamente a la Administración de la Justicia, las leyes números 16 y 33, ambas del 31 de mayo, que aumentan las plantillas orgánicas de la Carrera Judicial y Fiscal y del Cuerpo de Magistrados del Trabajo, respectivamente; la de adaptación a la General de Funcionarios civiles respecto a la Magistratura del Trabajo, también de 31 de mayo; la de retribuciones, referente al cuerpo de Magistrados de Trabajo, de 28 de diciembre, y la número 96, de la misma fecha, que al derogar el apartado c) del número 2 del artículo 3.º de la Ley de 22 de julio de 1961, abre el camino de acceso a las Carreras Judicial y Fiscal a la mujer. Este, que pudiéramos llamar “signo de los tiempos”, de la equiparación jurídica de la mujer al varón, ha tenido en nuestra patria, en los últimos años, manifestaciones bien conocidas. La evolución rápida del problema ha llevado, desde la negativa del legislador —en 1961— a autorizar el acceso de la mujer a los puestos jurisdiccionales, hasta su admisión, en 1966, primero en la Magistratura laboral y más tarde en el seno mismo de la Judicatura y del Ministerio Fiscal.



No es fácil predecir la evolución que, en la práctica, ha de tener esta nueva posibilidad de acceso de la mujer a los cargos judiciales. A nosotros nos cumple, desde aquí, saludar con satisfacción y sin el menor asomo de "complejo de superioridad varonil", esta situación nueva que puede depararnos la posibilidad de contar con la valiosa cooperación de la mujer, cuya especial naturaleza la hace específicamente apta para puestos jurisdiccionales determinados, hacia los que es posible que en el futuro camine su vocación: jueces de menores, organismos especiales de carácter tutelar, protección de la mujer, etc. Si ha de servirnos —y es indudable que sí— el ejemplo de otros países, recordemos que en Francia el acceso de la mujer a la Magistratura, no conseguido hasta 1946, ha producido ya, en veinte años, el fruto de más de trescientos puestos judiciales servidos por mujeres y que, desde hace algo más de dos años, una de ellas desempeña una Presidencia de Tribunales de Justicia Criminal de Departamento, algo así como nuestras Audiencias Provinciales.

### 3. MODIFICACIONES DE LAS LEYES PENALES Y PROCESALES

En otro orden de cosas hemos de mencionar la Ley de 23 de julio de 1966, por la que se modifican determinados artículos de la Ley de Enjuiciamiento civil. Motivada, de una parte, por la reciente reforma de la Demarcación judicial, que comentábamos en la Memoria del pasado año, y de otra, en la necesaria aplicación de criterios pragmáticos para ordenar la competencia en materia civil, tiende la Ley a procurar una Administración de Justicia más rápida, más barata y más próxima al justiciable. Sus puntos más importantes fueron la modificación de los límites cuantitativos determinantes del ámbito de aplicación de los procesos declarativos ordinarios y del ejecutivo y, como consecuencia, reforma de

los textos legales concordantes, además de la reforma de la competencia y del procedimiento del juicio de desahucio y supresión del apuntamiento.

La circunstancia de haber defendido el proyecto, en nombre de la Ponencia de las Cortes, ante el Pleno de la Cámara, en lo que concierne a las Leyes de Adaptación a la de Funcionarios y reforma de la Ley de Enjuiciamiento civil, hace que quien redacta estas líneas muestre de manera expresa su satisfacción por los resultados que ambas están produciendo en la práctica diaria con su aplicación.

Ya en el año que corre, cuando escribimos estas líneas, ha sido aprobada por las Cortes otra Ley de interés indudable, a la que hemos de referirnos necesariamente: la de 8 de abril de 1967, que reforma determinados artículos del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento criminal. El análisis detallado de esta Ley ha de hacerse, y en parte ya se ha realizado, mediante instrucciones concretas a los Fiscales. Pero no podemos por menos de señalar ahora algún aspecto de gran interés: la reforma de la Ley de Enjuiciamiento criminal viene a sustituir por un procedimiento sumario y rápido el actual procedimiento especial de la Ley de Vehículos a motor. Fue quizá la Fiscalía del Tribunal Supremo la primera en llamar la atención del Gobierno — así quedó reflejado con el suficiente detalle en la Memoria del pasado año — sobre la creciente dificultad que a los Tribunales creaba el procedimiento de la llamada “Ley del Automóvil”. Los hechos vinieron a demostrarlo en el análisis estadístico de los siete primeros meses de su vigencia y siguen corroborándolo ahora, como podrá observarse, en el estudio de los datos que corresponden al año 1966. La necesidad de su modificación no fue discutida por nadie y, en cambio, fue pedida por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, al evacuar el informe solicitado por el Ministerio de Justicia, el Consejo General de Colegios de Abo-

gados y los profesionales de la judicatura, el Ministerio Fiscal y la Abogacía.

No ha sido tanta la unanimidad en cuanto se refiere al juicio sobre la reforma efectuada. Una serie de notas y acuerdos de Colegios de Abogados señalan defectos y quebras en el sistema establecido, que vendrá a aplicarse —en 1 de enero de 1968— en un ambiente poco unánime en cuanto a su procedencia. Parece que las críticas más intensas se refieren al hecho de que sea el propio Juez Instructor el que tenga que fallar el proceso en el caso de los delitos menos graves.

Tampoco parece que haya merecido unanimidad favorable el sistema entre los miembros de la Judicatura y del Ministerio Fiscal, a juzgar por los pareceres contrastados y conocidos en esta materia. A la crítica del sistema instructor-sentenciador se unen aquí razones prácticas que señalan ciertas dificultades de aplicación.

No nos corresponde terciar en el asunto, aunque sí informar objetivamente al Gobierno sobre la situación creada, en lo que concierne a la Administración de Justicia. Por eso, al señalar las críticas adversas hemos también de mencionar las posiciones favorables. En primer lugar, fue la propia Sala de Gobierno del Tribunal Supremo la que propuso el sistema seguido por el proyecto, al informar al Ministerio de Justicia en su día; en segundo lugar, el proyecto fue informado en tal sentido por la Comisión General de Codificación en sesión conjunta de sus secciones penal y procesal; en tercer lugar, el sistema intenta seguir la corriente hecha ya realidad en otros países a través del que, no sin ciertas reservas, pudiéramos llamar “sistema de proceso correccional”: Así en Italia, donde el Pretor tiene atribuciones para fallar hasta penas de tres años; en Alemania, donde el “Amtsgericht” conoce en procesos por delitos que, si inicialmente no deben castigarse con un año de pena privativa de libertad, puede llegar a otros muchos más extensos límites; en Inglaterra, donde lo que entre nos-

otros llamaríamos “Justicia municipal”, tiene atribuciones para imponer penas hasta de seis meses, además de multas; en Francia, donde los Tribunales correccionales entienden de los procesos por “delitos”, figura intermedia entre el “crimen” y la “infracción”.

En definitiva, la realidad dirá si el sistema establecido es eficaz. En principio no puede sostenerse que disminuya las garantías jurídicas y procesales del justiciable —lo que sí hubiera sido motivo de preocupación profunda— ni tampoco que se incline más por el sistema inquisitivo que por el acusatorio, como lo demuestran las facultades concedidas a las partes, e incluso al Ministerio Fiscal, en el nuevo proceso.

La reforma penal no pareció suscitar oposición alguna, ni al ser aprobado el proyecto por el Gobierno y remitido a las Cortes, ni tampoco durante el plazo de posibilidad de enmienda del proyecto en éstas ni durante el dilatado tiempo que transcurrió desde su aprobación por el Consejo de Ministros —9 de septiembre de 1966— hasta muy próximo el comienzo de la discusión del mismo en la Comisión de Justicia de las Cortes —febrero de 1967—. Fue prácticamente ya durante la discusión pública del proyecto cuando comenzaron a surgir posiciones adversas, normalmente en el sector de la prensa e información, y principalmente centradas en el artículo 165 bis del Código Penal, según la reforma, que castiga ciertas inobservancias de las limitaciones establecidas por la legislación de Prensa. Esta crítica arreció cuando la Comisión ya había dictaminado y se produjo con mayor intensidad en torno al Pleno de las Cortes, donde, sin embargo, fue aprobado con sólo once votos en contra (el mismo número de votos adversos que alcanzó el proyecto de Ley de reforma de la de Enjuiciamiento civil de 23 de julio de 1966, donde incluso fue defendido un voto en contra del proyecto en el mismo Pleno de las Cortes).

Tampoco nos corresponde entrar en la polémica suscitada. Basta recordar, de momento, que la labor de las Cortes al redactar de nuevo el artículo 165 bis modificó profundamente el proyecto de Gobierno, después de considerar las dos únicas enmiendas que se habían presentado en este punto y que el tipo penal —indudablemente con algún defecto de técnica, principalmente por la repetición de conductas ya tipificadas en otros artículos— describe en forma de acción la actividad que se sanciona en forma muy similar a la que otras legislaciones de países europeos —Francia e Italia, por ejemplo— establecen.

#### 4. LA LEY DE PRENSA E IMPRENTA

El año 1966 ha sido pródigo en Leyes importantes. Una de ellas, también de 18 de marzo, fue la Ley de Prensa e Imprenta, que, aunque de carácter administrativo, ha tenido una profunda repercusión en la Administración de Justicia y, especialmente, en las funciones del Ministerio Fiscal. Sin perjuicio de que sus consecuencias se estudien en el lugar conveniente, es ahora quizá la ocasión de señalar su indudable acierto y el cambio radical que ha supuesto en la vida informativa de nuestro país. Su aplicación no ha suscitado problemas graves, sino que, por el contrario, ha puesto de manifiesto el gran sentido de responsabilidad con que los órganos de información han sabido utilizar la libertad de expresión que el nuevo sistema defiende. Las actuaciones judiciales motivadas por la aplicación de la Ley de Prensa fueron, durante su primer año de vigencia, ciertamente escasas y vinieron a corroborar lo que acabamos de decir. El hecho de que se hayan producido casos excepcionales —ninguno de ellos de gravedad—, no hace más que mostrar la verdad de nuestra afirmación.

La Ley de Prensa ha supuesto un aumento considerable de trabajo para el Ministerio Fiscal, no por el hecho de que se hayan producido actuaciones judiciales en gran número, sino por la labor de vigilancia y estudio de las publicaciones que debe realizar, normalmente sin medios adecuados para ello. En todo momento, sin embargo, el servicio ha sido prestado con absoluta fidelidad a la esencia de nuestra función y supliendo con la dedicación personal la escasez, en muchos casos total, de medios adecuados al tiempo.

#### 5. OTRAS DISPOSICIONES CON RANGO DE LEY

En lo que afecta al derecho material hay que señalar también algunas disposiciones con rango de Ley: La Ley 52 de 1966, de 28 de diciembre, modifica el artículo 9.º de la Ley de 17 de julio de 1948 sobre Conflictos jurisdiccionales, precisamente como consecuencia de una cuestión surgida en la práctica y planteada por la propia Fiscalía del Tribunal Supremo al Gobierno. El decisivo informe, en esta materia, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, inclinó al Gobierno a promover esta necesaria modificación que fue aceptada por las Cortes.

Por último, hemos de mencionar también las Leyes de 31 de mayo sobre propiedad intelectual en las obras cinematográficas y de la misma fecha —números 17 y 36, respectivamente— que modifica el artículo 59 de la Ley de Pesca fluvial de 20 de febrero de 1942, sobre penalidades.

El Decreto-ley de 22 de julio, que amplía la prórroga forzosa en arrendamientos rústicos, viene a completar este panorama legislativo, en cuanto a disposiciones con rango de Ley se refiere, de 1966.

### III. EL ESTADO DE LA CRIMINALIDAD EN ESPAÑA

#### 1. NATURALEZA DE LA "NUEVA CRIMINALIDAD"

Una variación muy profunda se está produciendo en el concepto y naturaleza de lo que entendemos por criminalidad. Las conductas antijurídicas que conculcan un bien individual o social puesto bajo protección, están adoptando, en los últimos años y en el actual correr del tiempo, formas que, si no absolutamente nuevas, suponen una variación profunda en el concepto habitual de la criminalidad.

El fenómeno más importante es el salto que la criminalidad culposa ha dado, en todos los países y desde luego también en España. Una parte de esta criminalidad en aumento, basada en la falta de previsión exigible o en la temeridad, se manifiesta en sectores donde se desenvuelve una parte de la vida económica del país, especialmente en el sector de la construcción y de las actividades laborales en general. La curva creciente de accidentes laborales, muchos de ellos debidos a negligencia de quienes están obligados a adoptar las medidas de seguridad que las leyes prescriben, ha motivado llamadas reiteradas de atención sobre el tema, a las que no ha estado ajeno el Ministerio Fiscal (recuérdese la circular de 1 de diciembre de 1965). Este sector de los hechos punibles es consecuencia de un aumento de las ocasiones en las que el hombre se coloca en situación de serle exigible la previsión o la prudencia. La movilidad acusada de las relaciones de trabajo y el considerable aumento de los

puestos laborales, productos de una política de desarrollo económico y social, junto con los avances técnicos en la manipulación, llevan a la consecuencia de un aumento de la posibilidad de infringir las normas de seguridad. Es deseable, sin embargo, que este aumento no se produzca en los términos, realmente graves, en que la estadística de accidentes de trabajo se encuentra.

Pero sin duda de ningún género la subida "en flecha" de la criminalidad culposa tiene su causa indiscutible en el tráfico rodado y en el uso creciente del automóvil. En la parte correspondiente de esta Memoria, al analizar las cifras estadísticas, tendremos ocasión de comprobar lo que está, desde luego, en el ánimo de todos. Baste aquí con señalar el fenómeno y apuntar lo que ya hemos dicho anteriormente, que esta clase de infracciones irá aumentando progresivamente y que es muy posible que haya que enfrentarse con ellas con otras armas que no sean exclusivamente la legislación penal.

Es muy posible que cale en el ánimo de muchos la duda de si estas manifestaciones de "criminalidad culposa" son verdaderas formas de criminalidad en su estricto sentido. Este es otro problema. Las hemos señalado inicialmente porque, salvo en lo que diremos a continuación sobre la criminalidad dolosa, es en ese sector donde se produce el aumento extraordinario y difícilmente reducible de los hechos que motivan la incoación de procesos penales.

En lo que se refiere a la criminalidad dolosa, las formas clásicas sufren también alguna variación, como consecuencia de los cambios que las relaciones humanas experimentan. Sólo los delitos contra la propiedad aumentan, y entre ellos han de señalarse dos formas que están tomando cuerpo sobre las demás: el hurto de automóviles y lo que pudiéramos llamar "delincuencia económica". En el primer caso, se mezcla el tipo de delito —contra la propiedad— con una forma de criminalidad que también sube, la delincuencia juvenil. Las



causas sociológicas que producen este fenómeno han sido analizadas en otras Memorias y serán también objeto de especial consideración en ésta.

En el segundo caso, las manifestaciones más frecuentes se centran en las estafas con motivo de la construcción y venta de pisos, apartamentos, casas de recreo, etc., e incluso en la promoción de casas por pisos, en que suele aprovecharse, con abuso, la necesidad perentoria de las gentes de disponer de su propia vivienda. También se manifiesta un cierto aumento, sobre todo en las zonas más industrializadas y de mayor tráfico comercial, del delito de cheque en descubierto, al que ya el legislador hubo de dar carácter autónomo en su día.

Junto a ello, las manifestaciones antisociales, que radican más en la conducta genérica que en el hecho concreto, vienen manifestándose con cierta reiteración y frecuencia: homosexualismo, uso de drogas, delincuencia juvenil.

Todavía no constituyen un problema gravísimo, pero ya se manifiestan en forma alarmante y obligan a considerar con detenimiento la acción futura para defender a la sociedad de tales conductas.

Este es el cuadro que, en líneas generales, presenta nuestro país. Vamos a procurar concretarlo en los apartados siguientes, analizando los índices de aumento, las zonas geográficas donde éste se produce y los sectores más afectados. Aquí nos resta por decir, como resumen de todo, algo que es esperanzador: la criminalidad dolosa —salvo los delitos contra la propiedad— se ha estacionado e incluso muestra líneas regresivas. La sanidad social en esta materia es patente y contrasta incluso con zonas y países cuya mayor movilidad social y en los que la ausencia de frenos morales produce resultados bien distintos.

En Inglaterra, por ejemplo, el Comité de Prevención contra el Crimen, al examinar en el mes de enero de este año el aumento de la criminalidad, comprobó, junto

con un considerable aumento de de los delitos contra la propiedad, sensiblemente más fuerte que el padecido por España, puesto que llega al 90 por 100 del total de infracciones, una subida también excesiva, de los delitos sexuales, cuyo porcentaje de aumento ha sido el mayor.

En los Estados Unidos de Norteamérica, el "U. S. Government Crime Report" acaba de informar muy recientemente el considerable aumento de la criminalidad de sangre y contra la propiedad, que alcanza proporciones verdaderamente alarmantes.

## 2. LOS ÍNDICES DE CRIMINALIDAD EN ESPAÑA

Las cifras obtenidas sobre la "criminalidad aparente"; esto es, sobre el número de procesos incoados —buena parte de los cuales terminan por sobreseimiento por entender que los hechos no son constitutivos de delito— nos llevan, sin embargo, a comprobar lo que acabamos de decir: la criminalidad dolosa no aumenta en España, ni siquiera en números absolutos; es decir, incluyendo el crecimiento de los delitos contra la propiedad, que es donde la línea de estabilidad se quiebra. Quiere esto decir que, si dejamos aparte los delitos contra la propiedad, los índices de criminalidad dolosa muestran una disminución muy apreciable.

La criminalidad culposa, en cambio, sigue aumentando casi exclusivamente en lo que se refiere a las infracciones de tráfico por la conducción de vehículos de motor mecánico.

Veamos las cifras:

	1965	1966
Procesos por delitos dolosos ... ..	112.626	113.251
Idem por delitos culposos ... ..	79.733	92.750
Idem por hechos que ya inicialmente se consideraron casuales ... ..	3.341	8.671

Los índices de aumento relativo, de acuerdo con las cifras que acabamos de reflejar, son los siguientes:

Los delitos dolosos aumentan en un ... .. 0,3 %

Los delitos culposos aumentan en un ... .. 16 %

En el análisis de los delitos dolosos, por materias, puede observarse una cierta estabilidad en las cifras, lo que da idea de una línea de continuidad mantenida, salvo en dos aspectos muy específicos:

Los delitos contra las personas disminuyen respecto de 1965, en un 17 por 100.

Los delitos contra la propiedad aumentan respecto de 1965, en un 7 por 100.

En ambas clases de delitos, la línea mantenida en años precedentes ha sido, en cierto modo, coincidente con la que se refleja aquí, si bien la baja que los delitos contra las personas presentan en este año es superior a las de años anteriores. Por el contrario, los delitos contra la propiedad vienen señalando aumento de año en año; incluso debemos señalar que el aumento de 1965 sobre el anterior fue mayor, puesto que alcanzó un 12 por 100 aproximadamente.

Para sacar otras consecuencias y dar clara idea de la evolución presentada, conviene examinar las cifras de cada clase de delitos, según la clasificación de nuestro Código penal, comparándolas con las de los dos años anteriores.

Estas cifras son las que refleja el cuadro siguiente, con expresión de sus diferencias en más o en menos de año a año.

<i>Delitos</i>	1964	1965	1966	Diferencia en 1965	Diferencia en 1966
1. Contra la seguridad exterior del Estado .....	93	9	15	—	84
2. Contra la seguridad interior del Estado .....	2,389	2,524	2,723	+	185
3. Falsedades .....	1,899	2,032	1,736	+	133
4. Contra la Administración de Justicia .....	412	450	442	+	38
5. Infracción leyes inhumaciones, etc. ....	322	296	327	—	26
6. Juegos ilícitos .....	37	29	40	—	8
7. De los funcionarios públicos .....	593	524	493	—	69
8. Contra las personas .....	11,097	11,456	9,517	+	359
9. Suicidios .....	2,092	2,230	2,037	+	138
10. Contra la honestidad .....	3,702	3,735	3,737	+	33
11. Contra el honor .....	355	503	396	+	148
12. Contra el estado civil .....	400	196	284	—	204
13. Contra la libertad y seguridad .....	5,399	5,448	5,735	+	49
14. Contra la propiedad .....	71,511	79,895	85,299	+	8,304
15. Imprudencia punible y Ley del Automóvil .....	61,006	79,733	92,750	+	18,727
16. Definidos en leyes especiales .....	3,275	2,563	459	—	712
17. Hechos casuales .....	4,000	3,341	8,671	—	659
	168,891	195,743	214,672	+	26,852
					+
					18,929

Como puede comprobarse, el aumento de 1965 sobre el año anterior supuso aproximadamente un 16 por 100, mientras que el aumento de 1966 sobre el precedente fue sólo de un 9,60 por 100. El aumento último está casi absorbido por el que experimentaron los delitos culposos (tráfico, en su mayor parte), puesto que la diferencia de 18.929 procesos más que en 1965 se aproxima a las de 13.023 causas por imprudencias y delitos de tráfico. Desde luego, si a esta cifra se suman los 5.404 procesos por delitos contra la propiedad que se tramitaron de más en 1966 sobre el año precedente, la suma de 18.427 es prácticamente igual a la diferencia entre 1965 y 1966.

Las consecuencias que podemos extraer de este cuadro comparativo son múltiples. Veámoslas:

1.<sup>a</sup> La criminalidad dolosa se ha estacionado en cifras absolutas.

2.<sup>a</sup> La criminalidad culposa sigue aumentando, aunque a ritmo menor que en años anteriores: 30 por 100 en 1965 y 16 por 100 en 1966.

3.<sup>a</sup> Por consecuencia, las cifras totales de "criminalidad aparente" aumentan también, pero a ritmo decreciente: 16 por 100 en 1965 y 9,60 por 100 en 1966.

4.<sup>a</sup> Dentro de la criminalidad dolosa, el único sector que aumenta sensiblemente es el de los delitos contra la propiedad, pero también a ritmo decreciente: 12 por 100 en 1965 y 7 por 100 en 1966.

5.<sup>a</sup> El sector delictivo que acusa una baja mayor es el de los delitos contra las personas, que experimentó en 1966 una reducción del 17 por 100 sobre el año anterior.

6.<sup>a</sup> La distribución porcentual de las infracciones, en 1965 y 1966, es la siguiente:

	1965		= 1966	
Delitos contra la propiedad ...	40	%	39	% del total
Delitos culposos ... .. .	40	%	43	% " "
Delitos contra las personas ...	5,8	%	4,4	% " "
Restantes delitos ... .. .	14,2	%	13,6	% " "

7.<sup>a</sup> Por su parte, la distribución de los delitos contra la propiedad arroja un mayor aumento de los robos, que suben un 9 por 100 sobre sus correspondientes del año anterior, mientras que los hurtos sólo suben un 4 por 100 y los restantes delitos contra la propiedad un 5 por 100.

### 3. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS INFRACCIONES

Los datos que estamos manejando se refieren a la incoación de procedimientos, incluso diligencias de la Ley de Vehículos a Motor y no a infracciones comprobadas, por lo que las conclusiones a que podamos llegar sólo nos indicarán cuál ha sido el grado de actividad judicial por hechos que pudieran revestir la apariencia de infracción penal.

Con esta salvedad podemos adelantar que el número de procedimientos incoados no sigue una línea de correspondencia con el número de habitantes de cada zona, sino que se relaciona más bien con el grado de concentración urbana que exista en ella y también —dado el número realmente considerable de diligencias por infracciones del tráfico— con la existencia de vías de comunicación intensa y de frecuente paso de vehículos a motor.

Salta a la vista, en primer lugar, la gran diferencia que existe entre el número de procesos iniciados en Barcelona y Madrid y el de las provincias que le siguen. Mientras en Barcelona se incoan 34.400 procedimientos y en Madrid se inician 23.900, la provincia que sigue en orden de importancia, Valencia, no llega a los 10.000.

Mientras Madrid y Barcelona absorben casi la tercera parte de todos los procedimientos penales incoados en España, el número de habitantes de ambas provincias no llega a la sexta parte del total de la nación. Sin embargo, la concentración urbana y la afluencia de población flotante influye, como vemos, decisivamente.

Aparte de Madrid y Barcelona sólo siete provincias pasan de 5.000 procesos incoados: Valencia y Sevilla con cerca de 10.000, Málaga con algo más de 8.000, Vizcaya y Asturias que exceden algo de los 7.000 y Zaragoza y Alicante que se encuentran entre 5.000 y 6.000. El mayor número de provincias se encuentra colocado entre los 1.000 y 2.000 procesos (12) y también entre 2.000 y 3.000 (10). Las restantes se distribuyen así: en cinco provincias se pasa de 3.000, sin llegar a 4.000; en otras ocho se pasa de 4.000, sin llegar a 5.000, y en seis provincias no llegan a 1.000 el número de procesos incoados.

Quizá resulte de mayor interés conocer las variaciones respecto a años anteriores: Barcelona y Madrid aumentaron, pero en proporción sensiblemente inferior al año anterior. En efecto, Barcelona, que en 1965 subió un 15 por 100, en el año siguiente la tasa de crecimiento ha sido de un 10 por 100, y Madrid, que había aumentado un 13,39 por 100, se queda en 1966 en un 8 por 100.

Aumentaron en más de un 20 por 100 Córdoba, Huelva y Las Palmas; entre el 15 y el 20 por 100 aumentó el número de procedimientos en Jaén y Tarragona; un aumento del 10 al 15 por 100 se aprecia en Alava, Albacete, Alicante, Asturias, Barcelona, Cáceres, Castellón, Ciudad Real, Gerona, Logroño, Málaga, Palencia, Segovia, Sevilla, Zamora y Zaragoza. Entre el 5 y el 10 por 100 aumentaron Almería, Badajoz, Baleares, Burgos, Guipúzcoa, Madrid, Murcia, Navarra, Pontevedra, Salamanca, Santander, Toledo, Valencia y Valladolid, que se aproximan así a la media de aumento en toda España, que fue, como ya señalamos anteriormente, del 9,60 por 100 sobre el año anterior.

Puede considerarse equilibradas respecto del año precedente o con un aumento muy ligero, inferior al 4 por 100, otras diez provincias: Avila, La Coruña, Cuenca, Granada, Guadalajara, Lérida, Tenerife, Teruel, Vizcaya y León. Y se aprecia una baja que oscila entre el 3 y el 10 por 100 en Orense, Soria, Lugo, Huesca y Cádiz.

Lo que pudiéramos llamar infracción por habitante, esto es, la relación entre el número de procedimientos incoados y el número de habitantes de la provincia es muy variable hasta el punto que no nos permite sacar conclusiones ciertas, porque está influido por otra serie de circunstancias diversas que estudiaremos posteriormente. Basta decir que la media en toda España viene a resultar de un proceso incoado por cada 148 habitantes aproximadamente, si bien, repetimos, que se incluyen aquí todas las diligencias por infracciones de tráfico. Si referimos la tasa únicamente a los delitos dolosos, arroja un índice de un procedimiento incoado por cada 280 habitantes.

#### 4. ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS CLASES DE INFRACCIONES Y SUS POSIBLES CAUSAS

Al hablar del aumento y disminución de la criminalidad ya vimos cómo los delitos culposos siguen aumentando en gran proporción —un 16 por 100 en 1966— y llegan a significar el 43 por 100 del total de infracciones o al menos de procedimientos incoados. Dentro de esta categoría de delitos culposos son las infracciones de tráfico las que alcanzan mayor proporción, y por ello parece conveniente dedicarles un comentario especial.

Aparte de las infracciones de tráfico, son los delitos contra la propiedad los que más aumentan (un 7 por 100 en 1966) y llegan a representar el 39 por 100 del total de procedimientos iniciados en España. Es decir, que más de las cuatro quintas partes de los hechos que dieron lugar a procedimientos judiciales por delitos, el 82 por 100 exactamente, fueron infracciones de tráfico o delitos contra la propiedad. Por ello también estos últimos merecen un comentario especial.

Aparte de estos dos grandes tipos de infracciones tendremos que dedicar cierta atención a algunos otros aspec-



tos, por ejemplo lo que afecta a la delincuencia juvenil, que reparte su intervención en una pequeña y bastante delimitada gama de infracciones; el tráfico ilegal de estupefacientes, que aunque no reviste gravedad, merece atención por sus especiales características; ciertas conductas antisociales, algunas de ellas muy ligadas a la delincuencia juvenil, como "el gamberrismo" y otras más generalizadas, como el homosexualismo, etc. Por último, habremos también de dedicar un comentario a los delitos contra las personas, cuya espectacular baja en 1966 parece ser un índice demostrativo de una continuada línea de descenso ya manifestada en años anteriores.

a) *Infracciones de tráfico.*

Durante el año 1966 se incoaron 89.034 procedimientos por infracción cometida con vehículos automóvil, lo que supone un procedimiento por cada 31 vehículos existentes en España, habida cuenta de que nuestro parque nacional de vehículos a motor se acerca a los 2.800.000. Resulta excesivo el número de infracciones si se tiene en cuenta que en el mismo tiempo se registraron en Francia, con mayor número de vehículos y mayor extensión superficial, 92.000 accidentes.

Sin embargo, el número de vehículos nacionales es sólo una parte de los que juegan en estos índices, ya que no podemos olvidar que anualmente entran en España un número de vehículos extranjeros que puede llegar a duplicar nuestro propio Parque, aunque su estancia media en España pueda ser sólo de tres o cuatro días.

Otro factor que ha intervenido en 1966 en el número de procedimientos por infracciones de tráfico tramitados en los Juzgados de Instrucción y las Audiencias, consiste en el sistema de la Ley del Automóvil de 1962, que al no apreciar la existencia de faltas obliga en principio a incoar diligencias por toda infracción denunciada.

El número de accidentes con víctimas por cada 1.000 vehículos es en España aproximadamente de 30 y viene a ocupar por ello el lugar número 13, según las estadísticas de las Naciones Unidas referidas a 1964.

Lo que significa el número de infracciones de este tipo en relación con el total de procedimientos iniciados (el 40 por 100 en 1966), da idea de que muy buena parte de la actividad judicial tiene que dedicarse a este tipo de procedimientos. La forma como esta actividad se desarrolla ha de ser objeto de otro comentario al tratar de la actuación de los Tribunales de la Jurisdicción ordinaria.

La distribución de infracciones de tráfico, que han dado lugar a diligencias conforme a la Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor durante el año 1966, fue la siguiente:

Alava .....	724
Albacete .....	738
Alicante .....	2.636
Almería .....	1.209
Asturias .....	3.618
Avila .....	481
Badajoz .....	1.063
Baleares .....	1.916
Barcelona .....	12.281
Burgos .....	1.219
Cáceres .....	709
Cádiz .....	1.209
Castellón .....	1.288
Ciudad Real .....	888
Córdoba .....	1.782
Coruña .....	2.165
Cuenca .....	335
Gerona .....	1.694
Granada .....	1.569
Guadalajara .....	363
Guipúzcoa .....	1.933
Huelva .....	1.151

Huesca .....	673
Jaén .....	1.251
Las Palmas .....	1.614
León .....	1.124
Lérida .....	1.100
Logroño .....	622
Lugo .....	702
Madrid .....	6.437
Málaga .....	3.325
Murcia .....	1.823
Navarra .....	1.250
Orense .....	705
Palencia .....	560
Pontevedra .....	2.239
Salamanca .....	852
S. C. de Tenerife .....	1.345
Santander .....	1.844
Segovia .....	498
Sevilla .....	4.079
Soria .....	381
Tarragona .....	1.587
Teruel .....	446
Toledo .....	836
Valencia .....	4.471
Valladolid .....	951
Vizcaya .....	3.986
Zamora .....	370
Zaragoza .....	2.992
TOTAL .....	89.034

Los resultados lesivos ocasionados por las infracciones mencionadas arrojan un total de 3.222 muertos, de los que un 26 por 100 aproximadamente lo fueron en accidente ocurrido en zona urbana, mientras que el 74 por 100 restantes corresponde a accidentes en carretera.

La mayor parte de las infracciones denunciadas reflejan la existencia de resultados lesivos en las personas, mientras que tan sólo algo más de la cuarta parte de aquéllas produjeron simplemente daños materiales.

b) *Delitos contra la propiedad.*

Es este el sector de las infracciones penales dolosas que más debe preocuparnos porque presenta una línea de constante aumento, de año en año, que en lo que respecta a 1966 supone un 7 por 100 más que en 1965. En el año que comentamos se incoaron en toda España 85.299 sumarios por delitos contra la propiedad, que se distribuyeron según el siguiente cuadro:

22.933 robos.
41.162 hurtos.
7.592 estafas.
13.612 restantes delitos contra la propiedad.

La comparación con 1965 arroja un aumento de 1.816 sumarios por robo, mientras que los hurtos sólo aumentaron en 1.556, las estafas en 334 y los restantes delitos en 688.

La distribución geográfica de los delitos contra la propiedad nos señala a Madrid y Barcelona como las provincias de mayor número, aparte de las cuales es muy significativo comprobar que el mayor número de hurtos corresponde a Málaga, a la que siguen, por este orden, Sevilla, Valencia, Las Palmas, Cádiz, Baleares, Alicante, Guipúzcoa y Vizcaya. Es decir, que se aprecia claramente una abundancia de infracciones de este tipo en las provincias de mayor significación turística. Se debe esto a que el mayor número de sustracciones viene reflejado por el apoderamiento de objetos de valor del interior de los coches y en las zonas de playas y hoteles frecuentados por el turismo. A ello se une un número considerable de hurtos de automóviles, que aumenta en proporciones alarmantes y que constituye, en los índices de la delincuencia en España, uno de los capítulos que merece mayor atención.

Muy cerca de la mitad de los procedimientos incoados por hurto se refieren a sustracciones de automóviles,

lo que da una idea muy clara de dónde reside una de las causas que inciden en mayor medida en el aumento constante de los delitos contra la propiedad.

Es necesario a todas luces un tratamiento más enérgico contra los delincuentes en este tipo de infracciones. La reforma del Código Penal, que acaba de convertirse en Ley de 8 de abril de 1967, tiende a ello tanto con agravación de pena cuando se utiliza fuerza en las cosas como con la remisión a los tipos normales de robo o hurto cuando hay intimidación en las personas o el vehículo no se abandona dentro de las veinticuatro horas siguientes a la sustracción. Pero no es suficiente la agravación en la penalidad si los Tribunales no aplican la ley con mayor energía, pues sabido es que cuando el legislador ha seguido el sistema de aumentar las penas en los delitos contra la propiedad, los Tribunales han procurado limitar los efectos de este aumento hasta el límite de sus posibilidades. La aplicación de la Ley de Vagos y Maleantes a este tipo de delincuentes, repetidamente reiterada por la Fiscalía del Tribunal Supremo, tampoco encuentra eco suficiente ante el hecho de que, en su aplicación, las medidas de seguridad se confunden con las penas al cumplirse en los mismos establecimientos o por lo menos sin un régimen especial más adecuado a la finalidad propuesta por la Ley de 4 de agosto de 1933. Una vez más hemos de reiterar la sugerencia de que se habiliten pronto estos establecimientos, adecuándolos al sistema de la Ley de Vagos para que la aplicación de las medidas de seguridad no encuentre las dificultades que hoy juegan para hacer ineficaz en gran parte su existencia.

Son muchas las Memorias de los Fiscales que se refieren a este punto, y algunas de ellas comentan también otros aspectos de los delitos contra la propiedad que no dejan de tener importancia, aunque su volumen no llega con mucho al de las infracciones que acabamos de señalar. Así, el Fiscal de Barcelona señala el aumento

apreciable que en aquella provincia se observa en los delitos de presentación de cheques sin fondos, así como en el de cobro de primas por alquiler de pisos y especialmente los delitos de estafa en la construcción de viviendas de los que existen ejemplos alarmantes en Barcelona, como el de la Cooperativa S. A. I. C. A., en cuyo asunto resultaron perjudicados unos 1.200 beneficiarios de viviendas y en el que recayó sentencia condenatoria de la Audiencia de Barcelona, luego confirmada por el Tribunal Supremo, excepto para dos procesados cuya participación en los hechos aparecía como mucho menos grave. Las penas impuestas fueron muy graves entre las privativas de libertad, aunque por aplicación de la limitación del artículo 70 del Código Penal no pueden exceder, en su aplicación, del triplo de la mayor. A los delitos contra la propiedad se refieren también las Memorias de Madrid, Córdoba, Oviedo, Tarragona, Huelva, Jaén, Málaga y Gerona, entre otras. El Fiscal de esta última Audiencia, por ejemplo, indica el considerable aumento de infracciones contra la propiedad en toda la zona de la Costa Brava, especialmente durante la época veraniega, por razón de la falta de suficientes elementos en la policía local para la prevención y persecución de estos delitos. Indica la conveniencia de crear una Comisaría especial suficientemente reforzada en la época de mayor afluencia turística.

Un dato interesante refleja el Fiscal de Jaén al hablar del aumento, ciertamente alarmante, de los incendios intencionados en bienes públicos: la creciente actividad del Estado para recuperar los montes que venían detentando los particulares, algunas veces con posesión inmemorial, ha dado lugar a numerosos expedientes e incluso pleitos para recuperar los montes y definir las situaciones jurídicas confusas, lo que en ocasiones ha determinado que la reacción del particular se produjera causando daño mediante el incendio de la repoblación iniciada. Otras veces es el deseo de seguir metiendo el

ganado en zonas acotadas por la repoblación lo que induce a destruir ésta, todo ello sin contar con los casos de imprudencia que se ocasionan durante la quema de rastrojos.

Por último, la evolución experimentada en el aumento de los delitos contra la propiedad, arrancando del cuadro que consignamos en la Memoria del año anterior, es la siguiente:

1950 .....	64.840
1955 .....	47.620
1960 .....	48.247
1964 .....	71.511
1965 .....	79.895
1966 .....	85.299

c) *Delitos contra las personas.*

Señalamos esta clase de infracciones porque en el año que comentamos se ha producido una baja muy sensible en el número de sumarios incoados por delitos contra las personas. Esta baja, que alcanza el 17 por 100 en relación con el año 1965, no puede considerarse en su exacta medida, pero sí como índice de que la línea de disminución de los delitos de sangre se hace cada vez más patente.

Se señala este síntoma en numerosas Memorias de los Fiscales de las Audiencias, sin perjuicio de que en algunas provincias se hayan producido hechos esporádicos de cierta gravedad. Estos hechos graves surgen a veces como "en serie", pero son manifestaciones excepcionales que carecen de un valor constante.

Dentro de esta línea de disminución hay algunos casos a considerar de manera especial. El Fiscal de Huelva, por ejemplo, señala un considerable aumento de las prácticas abortivas, a cuya persecución dedica especial atención.

La disminución de los delitos contra las personas confirma lo que hemos dicho ya anteriormente sobre la línea de criminalidad en España. La estabilidad en las cifras de la criminalidad dolosa es un hecho, producto, sin duda alguna, de una mayor educación y de un aumento del nivel cultural, cuya influencia se deja sentir más directamente sobre los delitos de violencia y muchos menos sobre los delitos contra la propiedad en los que, paradójicamente, el aumento del nivel de vida y la mayor movilidad social proporcionan estímulos y ocasiones antes no sentidos, que inclinan a una mayor participación en actos delictivos de este tipo. La repulsa sobre los delitos violentos es indudablemente mayor, al tiempo que la influencia de las ideas que se oponen a la violencia se hace cada vez más patente.

d) *Tráfico de estupefacientes.*

La prevención internacional contra el tráfico de drogas y estupefacientes llegó a las Naciones Unidas a adoptar el Convenio Único de 1961, que ha sido ratificado por España mediante instrumento del 3 de febrero de 1966, según el cual cada uno de los países signatarios se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, oferta, distribución, compra, venta, despacho, corretaje, expedición, transporte, importación y exportación de estupefacientes, no conforme a las disposiciones de la Convención, sea considerado como delictivo si se comete intencionadamente y sancionado especialmente con penas de privación de libertad adecuadas, si alcanzan determinada gravedad.

La defensa contra estas infracciones, contenida en el artículo 344 del Código Penal vigente tendrá por ello que ser objeto de revisión para adecuarla en mayor medida al Convenio de las Naciones Unidas, ya que si bien



en España el problema no ha adquirido todavía una gravedad digna de señalarse, comienzan a aparecer manifestaciones del tráfico ilegal de estupefacientes que deben ser convenientemente reprimidas.

La penetración masiva de personas en territorio español con fines turísticos, culturales, comerciales o de otro tipo ha ido agravando el problema, especialmente porque la Península constituye un punto de comunicación entre el continente europeo y el norte de Africa, que viene utilizándose, cada vez con mayor frecuencia, para el tráfico ilegal de drogas que, en los últimos cinco años, se calcula que ha aumentado aproximadamente en un 160 por 100.

Cuarenta y nueve procesados han sido condenados en España por tráfico de "griffa", y es curioso constatar que de todos estos condenados treinta son españoles, ocho marroquíes, cinco norteamericanos, tres alemanes, un inglés, un sueco y un irlandés. El mayor número de infracciones ha sido descubierto en la provincia de Cádiz, siguiéndole en importancia Málaga y repartiéndose algunos otros casos entre Barcelona, Córdoba, Madrid, Las Palmas y Tenerife.

Los Fiscales de las Audiencias tienen instrucciones concretas de vigilar estas infracciones y constatar los casos que se produzcan. A todo ello se refiere una circular dictada por la Fiscalía del Tribunal Supremo que se transcribe en la parte correspondiente de esta Memoria.

e) *Delincuencia juvenil.*

En la Memoria del pasado año comenzamos a tratar este aspecto de la delincuencia por razón del sujeto activo, que consideramos de extraordinario interés por su valor social y en cuanto pueda servir de orientación para conocer, en primer lugar, la magnitud del problema y para atender, en segundo término, a su tratamiento.

No vamos a repetir lo que en la Memoria anterior quedó consignado, pero sí queremos insistir en la importancia del problema con el fin de conseguir, en lo posible, unos datos estadísticos más aproximados a la realidad que puedan darnos una idea clara del panorama de la delincuencia juvenil en España. Desgraciadamente estos datos no están a nuestra disposición y por ello quizá la primera medida que deba adoptarse en esta materia sea la de un sistema de obtención de datos que se ajusten a la realidad de nuestro país. A falta de estos datos tenemos que movernos un poco por aproximación, procurando en esta etapa preparar los trabajos que han de darnos, en el futuro, un conocimiento más exacto del tema. Los estudios sobre aspectos concretos de la delincuencia juvenil van siendo cada vez más frecuentes. Las Naciones Unidas impulsan estos estudios a través del *Congreso sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente*, y otros países se preocupan de analizar las causas de estos brotes delictivos, como ha hecho recientemente la Universidad de Moscú o como continúa haciendo, en nuestro país, el Instituto de la Juventud y el Instituto de la Opinión Pública. Del estudio de la Universidad de Moscú se desprende que el alcoholismo es una de las causas preponderantes de la delincuencia juvenil en la U. R. S. S. Los trabajos del Tercer Congreso de las Naciones Unidas a que nos hemos referido son también ilustrativos en algunos aspectos. Por ello entresacamos algunas ideas de las que fueron expuestas en dos de los principales temas tratados: "Evolución y criminalidad" y "Medidas especiales de prevención y de tratamiento de los adultos jóvenes".

Según estos estudios, una de las causas principales del aumento de la criminalidad radica en la concentración urbana. El crecimiento de las ciudades "produce una cultura juvenil en gran medida independiente, separada del control de los adultos y con normas y criterios propios, que conducen fácilmente a la delincuencia

y a la criminalidad como medios admitidos de buscar diversiones o emociones o de obtener bienes materiales". También aquí las razones que juegan en los países desarrollados y en los subdesarrollados son diferentes, pues mientras que en los primeros es una consecuencia del ocio y de la prosperidad económica, en los segundos el hacinamiento en zonas de crecimiento y la inmigración son los principales factores determinantes.

Desde otro punto de vista se señaló también en el Congreso, que los valores democráticos, tal como se enseñan en las escuelas y la importancia que cada vez más se concede a la libertad individual, influye considerablemente en la conducta de la juventud, por lo que llegó a afirmarse que "la delincuencia y la criminalidad bien podían ser parte del precio que ha de pagarse por la liberación del individuo en todo el mundo, que a veces conduce a su rebelión contra las formas existentes de sociedad".

Otras causas residen en los efectos que producen en la juventud los medios modernos de información para las masas y lo que suele describirse como "excesivos atractivos de la vida moderna".

Por lo que respecta a nuestro país, los trabajos que vienen realizándose indican un progresivo aumento, todavía no alarmante, de la delincuencia juvenil, con casos ciertamente esporádicos, pero no por ello menos sintomáticos, de bandas juveniles de ladrones de coches y autores de violencia contra las personas, e incluso para el tráfico de drogas. Estos datos no nos sirven para construir un cuadro genérico sobre delincuencia juvenil, pero son suficientes para que vaya despertándose el interés por el tema. Sería conveniente unificar los esfuerzos de organismos e instituciones y realizar un esfuerzo de análisis conjunto que el propio Gobierno pudiera encargar para que se realizase bajo una sola dirección.

Por nuestra parte pretendemos no sólo llamar la atención del Gobierno sobre este tema, sino también desper-

tar la inquietud de los Fiscales sobre el mismo, haciendo que analicen causas y efectos y propongan medidas de prevención y remedio. Por ello, aunque casi todas las Memorias de los Fiscales tratan el tema, queremos destacar algunas que lo hacen con mayor extensión y acierto. Así, las de Avila, Zaragoza, Oviedo, Teruel, Vitoria, Baleares, La Coruña, Tenerife, Pamplona y Palencia. Pero de manera especial queremos destacar algunos aspectos de las Memorias de los Fiscales de Madrid, Pontevedra y Bilbao sobre este tema.

El Fiscal de Madrid se preocupa especialmente de los problemas preventivos, y a este efecto dice que "a falta de antecedentes estadísticos, y fundándonos en el resultado de la observación del campo de la delincuencia, que se practica a través del visado de los escritos de calificación, podemos señalar como brotes más significativos de la delincuencia juvenil, el homosexualismo y los actos de gamberrismo. Asimismo, se aprecia un aumento alarmante de casos de reincidencia entre la juventud.

Los problemas que suscita la prevención de la delincuencia juvenil caen fuera del campo propio del Derecho penal y es a los sociólogos, moralistas y médicos a quienes principalmente incumbe la tarea de preparar y proponer a los gobernantes las soluciones convenientes.

Volviendo al tema concreto, en la parte que directamente nos atañe, vamos a limitarnos a exponer que según nuestro Derecho, el tratamiento penal retributivo, con abdicación del preventivo y educador, comienza a los dieciocho años, con lo que, a partir de esta edad, ya la reincidencia esta conminada con las duras medidas punitivas de nuestra Legislación para el caso. Sobre un joven de dieciocho a veinte años, multirreincidente contra la propiedad —y hay muchos—, se cierne una amenaza penal tan grave que significa aniquilar su vida. En nuestro Reglamento de Prisiones, los artículos 22 y 101 y el artículo 215 sobre Prisiones-Escuelas y Reformatorios-Hogares, para liberados jóvenes, representan una atenua-

ción de ese sombrío panorama represivo. Pero, prescindiendo de la realización práctica de esos preceptos, de la que no tenemos noticia, lo cierto es que los reclusos jóvenes mayores de dieciocho años están, desde luego, sometidos a la pena privativa de libertad, determinada inexorablemente como si de un adulto se tratara.

Las medidas de seguridad de la Ley de Vagos y Maleantes son aplicables a los mayores de dieciséis años, y es sabido que muchas de tales medidas, por falta de establecimientos adecuados, se cumplen en los establecimientos penitenciarios comunes, de igual manera que las penas ordinarias de privación de libertad. Hay una *galería* de homosexuales en la prisión de Carabanchel, en donde pueden estar muchachos de dieciséis años.

La facultad que al Tribunal confiere el artículo 65 del Código penal podría constituir una solución eficaz si se ampliara la edad para su aplicación, por lo menos hasta los veintiún años, siempre que se contara con establecimientos adecuados y si se aplicara generosamente por los Tribunales.”

La misma preocupación late en la Memoria del Fiscal de Bilbao, de la que copiamos también unos párrafos que dan idea de su interés por el tema:

“Las medidas no penales para corregir la delincuencia juvenil habrían de consistir en formar una vida no en los jóvenes, sino en todos, más en armonía con esos principios de austeridad, de acatamiento al superior dentro de la indispensable libertad, de autorresponsabilidad, de honestidad, de justicia, que son las características de la sociedad cristiana en la que decimos queremos, pero no queremos, vivir. Por lo demás, podemos triplicar el número de Tribunales Tutelares, el de Juntas de Protección a Menores, el de Patronatos de Protección a la Mujer y crear otras juntas y otros organismos parecidos sin que se corrija nada.

Precisamente en la prensa de estos días aparecen artículos remitidos por corresponsales en Roma, en los que se habla de la difusión de los periódicos infantiles en los que se crean fabulosos personajes de ficción, los "fumetti", dedicados al crimen, a la violencia, a la inmoralidad, al sadismo. Copio tan sólo un párrafo de una de esas crónicas: "Las mujeres protagonistas ("Satanic", por ejemplo) son mujeres viriles y "sin prejuicios", sea en el campo amoroso como en el del dinero, la violencia y el crimen; admiran la audacia sin escrúpulos y están prontas a colaborar con toda suerte de delitos. Los protagonistas masculinos, enmascarados o no, cubiertos con trajes que llevan bordadas calaveras o disfrazados de mortales vulgares, resultan la encarnación del triunfo al margen de la Ley por la fuerza y la voluntad, sin fracasar nunca o casi nunca y por supuesto sin ser castigados nunca y sin morir" (la operación resultaría un fracaso para los editores).

¿No existen entre nosotros publicaciones, novelas, folletos de índole parecida? Nuestra legislación al respecto es perfecta. ¿Fallan los engranajes, los criterios prácticos, los instrumentos (entre ellos nosotros mismos), los medios para salir al paso de esta situación en la que ya no se sabe hasta dónde llega el arte y dónde empieza la pornografía, así como en la calle no se sabe si quien pasa a nuestro lado es una mujer o un hombre?

Precisamente acaba de publicarse por Decreto de 19 de enero de 1967 (*B. O. del Estado* de 13 de febrero) el Estatuto de Publicaciones Infantiles y Juveniles. Ni el más puritano, ni el más exigente, ni el más escrupuloso psicólogo o moralista podrán pedir más a las medidas a adoptar para preservar las mentes juveniles de todo cuanto sea nocivo para ello. No cito, por su gran extensión, el magnífico artículo 9.º de ese Decreto. Pero ya antes, aunque en términos generales, se decía en el artículo 1.º del Decreto de 24 de junio de 1955, que las publicaciones infantiles "no contendrán en ningún caso

ideas o descripciones que puedan inducir a error o perturbación grave en la formación psicológica o educativa de los niños y jóvenes". ¿Se cumplirá el Decreto recientemente publicado? ¿Y basta con no editar periódicos infantiles no aptos para niños, si en los libros que pueden adquirir en cualquier librería, en la televisión, en los cines, en las cafeterías, en las playas y en la calle ven y oyen constantemente lo que está, desde luego, en pugna con la moralidad y con la recta formación de los jóvenes... y de los mayores?

No se trata ya del gamberrismo, de la falta de respeto, de la ineducación de la juventud; no se trata de si los muchachitos llevan melenita y las jovencitas fuman y se sientan acortando más la "minifalda"; es que hay algo profundo que está en crisis en nuestra sociedad y que afecta a todos. Los jóvenes quieren decir, por lo visto, con sus pelambreras y sus pantalones ceñidos que nosotros, los de generaciones pasadas, hemos fracasado; dicen, por lo visto, que en el fondo no somos sino farisantes y egoístas. Seguramente tienen razón en buena parte de esa su "protesta". Dios quiera que ellos hagan un mundo mejor, que no podrá ser otro que ese mundo en el que todos soñamos: un mundo más cristiano, más sincero, más generoso, más lleno de amor; pero dudo mucho que ese mundo mejor se consiga a base de canciones de origen selvático, propias para epilécticos, y a base de modos y formas en donde la ordinariez y el orgullo destacan más que el afán de hermandad y de justicia."

En cambio, el Fiscal de Pontevedra analiza muy agudamente las causas de este tipo de delincuencia y distingue los brotes esporádicos que no se diferencian en nada de la delincuencia de los mayores, de lo que puede ser postura antisocial de la juventud. Y así dice:

"De esos brotes esporádicos y que, repetimos, son como siempre mero síntoma de juventud y energía com-

primida, hay que distinguir la violencia juvenil organizada, la banda o grupo de jóvenes que pisotean toda convivencia social y toda norma de convivencia y que han puesto su satisfacción y provecho como única meta de sus actos. Esta manifestación antisocial, cada día más frecuente, es la que constituye el verdadero problema de la llamada delincuencia juvenil, y su etiología es la que debemos aclarar, a la luz de nuestra experiencia, con sinceridad y sin tapujos.

Ante todo hemos de excluir las explicaciones tópicas y que tienden a menospreciar el problema al enmascarar sus verdaderas causas: la pobreza, las viviendas miserables, la falta de escuelas, la educación insuficiente, las envidias hacia las clases superiores, las novelas, el cine. Razones facilonas, de educador nonocentista o pietista, que no nos explican por qué la delincuencia juvenil no era más acusada antaño, cuando la pobreza era mayor, cuando las viviendas eran más miserables, cuando había menos escuelas, más analfabetos y más diferencia de clases... Explicaciones, en fin, en contradicción con la realidad que enseña cómo hoy el brote delictivo juvenil surge precisamente en los grupos de cierto nivel educativo, de ciertos medios económicos, con cierta filosofía cultural. No es que vayamos a negar que a veces el camino que condujo a un joven al delito partió de la pobreza y de la codicia despertada por la visión de una vida mejor a su alrededor; o que fue una película o una novela la que provocó la chispa, la que dio la idea de delito. Pero eso explica tan sólo el fenómeno individual, el de aquel caso, que se da hoy, como se dio hace treinta años, hace cien o hace tres siglos. Pero falta la explicación que satisfaga esa necesidad de comprender por qué, y en este estadio cultural, la juventud se revela y rompe con la sociedad en Oriente y Occidente, en el liberal Estados Unidos, en la puritana Inglaterra, en las ordenadas Alemania y Holanda, en los socializados y controla-



dos países del telón de acero... también en la católica España.

Tampoco son suficientes —aunque sí orientadoras— las explicaciones de fondo freudiano o subconsciente: la necesidad del adolescente de afirmar su personalidad; la rebeldía frente al adulto como forma de singularizar su *yo*; la reacción frente al temor atómico; la censura a la generación precedente por haberle dejado pendientes los problemas con que se enfrenta; la “angustia” del mundo moderno... y tantas otras como se esgrimen. Volvemos siempre al mismo punto: el inconsciente del hombre es en todas las épocas análogo; la necesidad del adolescente de sentir su personalidad y afirmarla fue de siempre; el temor a la guerra acompañó a la humanidad desde su organización en sociedades; la angustia y la tragedia la sintieron los griegos con más fuerza que nosotros y, en forma de angustia religiosa, no fue ajena a nuestro Siglo de Oro. Y sin embargo, sólo hoy el fenómeno de la total rebeldía de la juventud adquiere las características que lo singularizan y lo hace distinto al de todas las épocas que lo precedieron.

No nos engañemos. Las causas son más esenciales, más trágicas, más difíciles de desarraigar, porque pertenecen a nuestra cultura y al fenómeno de descomposición civilizadora porque estamos pasando. Pertenecemos a una civilización que periclita. Hemos roto con todos los valores tradicionales, los hemos sometido a disección, criticado, menospreciado y desprestigiado la Autoridad, desvalorizada por la idea de revolución como medio de evolución política y atacada por la propaganda de ciertos partidos; el Poder y el Orden negados por la filosofía existencial, que predica la ruptura con ellos como manifestación de la propia plenitud personal; la Justicia atacada en su esencia, al ponerse al servicio del poder y la política en ciertos regímenes; la Religión, negada por el materialismo y el ateísmo; la solidaridad social, minada por el individualismo egoísta, por el capitalismo, que ve

en la competencia un medio de superación, y por el marxismo, que preconiza la lucha de clases; la cohesión familiar y la autoridad paterna, negada por el fascismo, el nazismo, el socialismo marxista y, en general, por todos aquellos que ponen al "Estado" y al "Jefe" en la cumbre de la autoridad, única que se debe acatar, por encima de toda otra; el ejemplo de los países, de los grupos políticos, de los económicos y hasta de los religiosos, que predicán una cosa y obran otra... Y todo ello difundido por una y otra propaganda, predicado, recogido en tratados; amparándose en ropajes científicos; imbuido en "ideas educadoras"; enmascarándose en novelas, en películas, en periódicos. Hemos roto con todos los tabús sobre los que se sustentaba nuestra organización cultural e inmerso en la crisis sus valores fundamentales, sin que hayamos sabido construir otros nuevos para sustituirlos o reforzarlos. Y en estas condiciones se han perdido los frenos para sujetar la juventud, para domarla (en el pleno sentido de disciplina creadora), haciendo de su energía valor positivo y no fuente de destrucción; la hemos privado de sus razones y no podemos ofrecerle otras válidas o con prestigio suficiente para que acepte nuestra estructura social, nuestros valores culturales, nuestra organización jurídica y nuestros prejuicios. Y un sector de ella pretende de acuerdo con esa situación social de desconcierto, que el vivir, el ser de cada día, el goce de cada momento, es lo esencial: últimas consecuencias de la filosofía existencial. Y es entonces cuando el uso del vehículo ajeno, la ignorancia de la libertad de terceros, el olvido de la tranquilidad social, el menosprecio de la Autoridad o del simple respeto hacia los que por su edad, sexo o función, gozaban tradicionalmente de la consideración general, se impone como medio de liberar de trabas la propia satisfacción, adoptando una actitud meramente negativa, pura rebeldía a las ataduras del cuerpo social, cuya viabilidad se niega.

Como el problema arranca de tan hondas raíces, su solución es difícil. Preventivamente habría que alentar aquel sector juvenil muy numeroso —en esto somos optimistas— que ha sabido recibir los valores tradicionales y que incluso labora por remozarlos y revitalizarlos con nuevas construcciones filosóficas y prácticas más adecuadas a las nuevas necesidades; e incluso aquel otro sector que, aun negándolos, de buena fe pretende crear otros que los sustituyan. Del conflicto ideológico entre esos dos sectores de la juventud, de la crisis de su enfrentamiento, nacerán las nuevas estructuras sociales que sustituya a las que periclitán. En cuanto al otro sector, al de los inadaptados y rebeldes, sólo cabe contra ellos imponer el respeto a la Autoridad, ya que no por su prestigio que niegan y desconocen, por su fuerza y coacción que necesitan sentir. Más que problema penal, es problema policial y preventivo; que pertenece más a la Administración que a la Jurisdicción y que debe solucionarse más en el campo del trabajo o la colonia agrícola que en la cárcel.

Y es conveniente, ante ese planteamiento, señalar la insuficiencia de nuestras Leyes preventivas, centradas en torno a la Ley de Vagos, defectuosamente desarrollada, falta de las instituciones complementarias en ella prevista y que, por lo mismo, encuentra difícil acogida en nuestros medios judiciales.”

Con el Fiscal de Pontevedra coincide en parte el de Palencia, al decir que:

“Para nosotros la causa fundamental de la delincuencia de menores está en la “crisis de valores espirituales” que se caracteriza por esa tendencia desmesurada a la conquista del bienestar. Ya Su Santidad Pío XII afirmaba que la “crisis actual del mundo juvenil tiene su fundamento en la de los valores espirituales y morales; la fuente del mal está, por tanto, en la ignorancia religiosa y los resultados son cada día más antisociales”.

Después de expuestos los orígenes y causas del mal, es conveniente expresar aquellas medidas que podrían contribuir en el mundo, y concretamente en España, a la contención de esta plaga social. Estimamos fundamental: 1.º, que las legislaciones se orienten hacia la acción preventiva; 2.º, que se dé primacía a la función educativa; 3.º, que se faciliten los matrimonios jóvenes y se les dote de hogares dignos, y 4.º, que se castigue con más rigor a los padres, tutores o encargados del menor que abandonen, descuiden o perviertan a sus hijos o pupilos o los empleen en misiones no honestas o antisociales. La delincuencia juvenil es el resultado final del abandono familiar, la consecuencia lógica y natural de las condiciones morales y psicológicas del hogar, de los factores ambientales que rodean de cerca al niño. La razón sin duda de que en España no sea todavía agobiante el problema que estudiamos radica, sencillamente, en la existencia de una familia “normalmente constituida y rícidamente defendida”, y en el culto a una religión heredada de nuestros mayores que nos imponen el respeto a unos valores espirituales y la práctica de unas normas morales.”

Por último, hemos de considerar el aspecto específico de la delincuencia de menores; esto es, las cifras que hacen referencia a la actividad reformadora de los Tribunales Tutelares de Menores aplicada a los infractores de menos de dieciséis años. Es conveniente continuar el examen comparativo de las cifras, añadiendo a las que transcribimos en la Memoria anterior, las correspondientes al año 1966. Estas cifras son las siguientes:

1956 .....	11.018
1957 .....	10.301
1958 .....	10.530
1959 .....	10.780
1960 .....	10.929
1965 .....	14.580
1966 .....	15.608

El aumento en relación con el año anterior ha sido aproximadamente de un 7 por 100, lo que indica una línea ascendente de cierta uniformidad, sobre todo a partir del año 1960, ya que el aumento acumulado en los cinco años posteriores a esta fecha indica también una elevación anual muy próxima al 7 por 100.

En cuanto a la delincuencia que corresponde a los jóvenes entre dieciseis y veinte años, el cuadro, arrancando también del mismo que consignamos en el año anterior, es el siguiente:

1956 .....	8.387
1957 .....	9.350
1958 .....	9.034
1959 .....	7.334
1960 .....	8.449
1965 .....	9.892
1966 .....	10.423

En este caso, el aumento acumulado en los cinco años que van desde 1960 a 1965 era de un 3,4 por 100 anual, que viene a suponer un 17 por 100 en los cinco años. En cambio, entre 1965 y 1966 la diferencia es ya de un 5,5 por 100.

Muy poca variación existe en la distribución de las infracciones, si comparamos los años 1965 y 1966. Continúan las infracciones contra la propiedad ocupando lugar muy destacado, pues aunque el porcentaje se eleva poco de la mitad, hay que considerar que la detención por "fuga del domicilio" no implica, en todo caso, una conducta delictiva y que si descontamos este porcentaje, las infracciones contra la propiedad ocuparán un índice mucho mayor, hasta el punto de que podamos considerar esta clase de infracciones como las únicas que deben producir cierta inquietud en orden a la política crimi-

nal. El cuadro comparativo a que nos referimos, es el siguiente:

	1965	1966
Infracciones contra la propiedad ...	55,7 %	54,8 %
Infracciones contra las personas ...	5,3 %	6,3 %
Infracciones contra la moral .....	5,7 %	5,7 %
Actos de gamberrismo .....	6,9 %	7,6 %
Fuga del domicilio .....	26,4 %	25,6 %

f) *Otras conductas antisociales.*

Algunas Fiscalías señalan aumento de infracciones penales referidas a delitos de prostitución y escándalo público. Especialmente en lo que se refiere al primero de estos tipos penales, coinciden los Fiscales en señalar las grandes dificultades para conocer el número de infracciones que puedan cometerse, ya que su especial naturaleza impide que se denuncien y se persigan. Unicamente cuando de alguna otra investigación sumarial surgen indicios que hacen sospechar la existencia de lugares o personas dedicadas a favorecer el tráfico ilícito, es cuando pueden practicarse investigaciones que conduzcan a su averiguación. Así lo señala, por ejemplo, el Fiscal de Córdoba, que señala casos concretos en los que el descubrimiento de estos hechos partió de otros sumarios por hurto, e incluso de uno por infanticidio.

También señalan aumento de esta clase de infracciones, los Fiscales de Alicante y Cádiz. Barcelona acusa una considerable proliferación de casas y lugares dedicados a favorecer la prostitución, especialmente radicados en bares y establecimientos de bebidas en los que se intenta disimular el tráfico por otros medios.

Mayor aumento han experimentado, en algunas zonas determinadas, los delitos de escándalo público, principalmente el homosexualismo. Los Fiscales de Tenerife, Cádiz, Córdoba y Alicante mencionan este hecho, pero

advirtiendo igualmente las dificultades que para su persecución se encuentran, en razón de la falta de denuncia y del carácter especialísimo de la conducta que por todos los medios intenta ser ocultada, evitando incluso su persecución ante los Tribunales, cuando llega a ser conocida por los padres de los menores que cada vez en grado más alarmante se dedican a esta clase de prácticas. Estas conductas están favorecidas por ciertas costumbres que se extienden en amplios sectores de la juventud y que afectan a las formas de comportarse, e incluso de vestir, y conducen con gran frecuencia a consecuencias posiblemente no previstas inicialmente por sus autores, pero que a la postre encuentran en ellas un medio de obtener dinero con el que sufragar las necesidades que han ido creándose en el ambiente, exento de frenos morales, en el que se desenvuelven.

La proliferación de estas conductas en algunos lugares muy determinados y perfectamente conocidos, que van alcanzando ya renombre internacional y que son frecuentados especialmente por gran número de extranjeros habituales, exigiría medidas extraordinarias de represión.

Todo ello nos conduce, una vez más, a comentar la ineficacia en la aplicación, por nuestros Tribunales, de la Ley de Vagos y Maleantes. Mientras los establecimientos dedicados a la aplicación de las medidas de seguridad no se determinen y se adecuen a su función, los Tribunales seguirán siendo reacios a la aplicación de unas medidas que se convierten en verdaderas penas privativas de libertad. Es de desear que sin mayor demora se realice la adscripción de estos establecimientos a lo que debe ser su verdadero destino y parece que en ello está la Dirección General de Prisiones. No obstante, sugerimos también la posible especialización de algunos funcionarios de los Cuerpos de Prisiones, en relación con las especiales características que concurren en las medidas de seguridad, cuya naturaleza, radicalmente dife-

rente de la de la pena, y cuyo carácter que debiera ser preferentemente preventivo, obliga a que su aplicación se realice no solo de acuerdo con el espíritu de la Ley de 4 de agosto de 1933, sino conforme a las más modernas directrices de la prevención penal y teniendo en cuenta la serie de posibilidades que hoy proporciona la formación profesional, mediante los métodos de trabajo y formación y el tratamiento de jóvenes en situación de predelinencia, mediante medidas que quizá exigieran una adecuación más perfecta al tiempo y a las posibilidades actuales. En este sentido, la Ley de 4 de agosto de 1963 debiera ser, quizá, revisada en orden a establecer otras posibilidades que al mismo tiempo que ampliasen el catálogo de las medidas de seguridad, buscaran una mayor eficacia en su aplicación.

El decreto de 5 de mayo de 1966, que reorganiza en parte la jurisdicción de vagos y maleantes, puede constituir un positivo punto de partida en la línea de dar eficacia a este instrumento cuyo valor potencial ha sido tantas veces destacado, aunque lamentablemente nunca se haya utilizado en todas sus posibilidades. Todos los esfuerzos que se hagan para ello, habrán de ser indudablemente beneficiosos en orden a la utilización de unos medios que cada vez se muestran más necesarios, dada la evolución que las actividades predelictuales y, en general, las conductas antisociales, están experimentando.

##### 5. ACCIÓN ANTE LA EVOCACIÓN DE LA CRIMINALIDAD

Vistas las líneas de evolución de la criminalidad en España, quizá sea conveniente conocer las líneas generales de la acción internacional sobre esta materia con objeto de establecer una comparación que nos sitúe en una dimensión relativa del problema.

En agosto de 1965 se celebró en Estocolmo el Tercer Congreso sobre "Prevención del delito y tratamiento del



delincuente”, convocado por las Naciones Unidas en cumplimiento de su resolución número 415. De los trabajos de este Congreso tomamos los datos que nos pueden interesar para nuestro tema.

Un hecho decididamente influyente en los índices de criminalidad es la evolución y el cambio que el mundo contemporáneo está sufriendo, de manera rápida e importante, en sus estructuras sociales y que afecta tanto a los países desarrollados como a los que se encuentran todavía en vías de desarrollo. Es curioso observar que esta evolución juega, por causas distintas, en un mismo sentido. Por ejemplo, lo que pudiéramos llamar “razones económicas de la criminalidad” juegan en los países menos desarrollados explicando el aumento de las infracciones por razón de la pobreza, el desempleo y las deficientes condiciones del “habitat”; mientras que se observa que también en los países desarrollados aumenta este índice de criminalidad económica por razones diferentes: la concentración urbana, la mayor movilidad social, los cambios en los controles sociales y los nuevos esquemas de valores y normas.

Otro fenómeno interesante consiste en que la evolución de la legislación penal no marcha al mismo ritmo que los cambios sociales, y, como consecuencia, el delito y el delincuente quedan definidos y tratados por normas que, desde el punto de vista sociológico, han dejado de ser aceptables en su totalidad y en su orientación, porque se han desfasado en relación con las nuevas estructuras sociales. Pero el cambio en la legislación requiere un previo análisis sociológico y una meticulosidad muy acusada para que pueda ser eficaz y no debe hacerse en modo alguno con precipitación. Por ejemplo, la calificación como delincuentes de determinados tipos de infractores ha de pensarse mucho antes de incluir en ella conductas típicamente antisociales, pero de dudoso contenido penal, como los alcohólicos, los infractores de tráfico, etc. También las medidas de sanción están

sufriendo una evolución lenta, pero constante, que va desde su carácter de penas afflictivas al de medidas correctivas y reformadoras.

La aparición de nuevos valores da también lugar a la modificación de esquemas penales y a la aparición de nuevas figuras de infracción, como ocurre con la necesidad de eliminar la discriminación racial, garantizar la igualdad de la mujer o protegerse contra los grupos de presión social que utilizan los medios de expresión y difusión a veces en detrimento de la propia sanidad social.

Los trabajos del Congreso de Estocolmo mostraron cómo la criminalidad aumenta en casi todos los países con muy pocas excepciones. En los casos en que se consigna disminución o estabilidad en la tasa de criminalidad se aducen como razones los cambios en el sistema social, la eliminación del desempleo, la alfabetización, el aumento de actividades culturales y recreativas y el robustecimiento de la moral colectiva.

Como previsión de futuro cabe esperar, en líneas generales un aumento en la tasa de criminalidad, especialmente en los países en desarrollo, que al ir aumentando las posibilidades de contacto social y actividad ciudadana en esferas antes inexistentes, tropiezan con unas mayores posibilidades de infringir las leyes que no se dan en las sociedades no industrializadas.

En los países desarrollados el aumento en la tasa de criminalidad se debe a otras razones, especialmente a la creciente concentración urbana, de forma que el número de delitos aumenta con la importancia de las ciudades y la criminalidad se relaciona muy directamente con nuevos factores, como por ejemplo, las estructuras sociales diferentes con que tropiezan los emigrantes de zonas rurales que algunas veces masivamente se trasladan a las ciudades. Por otra parte, la vida en las grandes ciudades agranda el fenómeno de la colectivización, introduce en la vida del hombre valores sociales diferentes,

le permite una mayor libertad de acción y la posibilidad de pasar desapercibido y rompe, o al menos dilata, los frenos morales que nacen de la vida familiar y del mutuo conocimiento y relación que persiste en las zonas rurales, además de proporcionar mayor ocasión a quien pueda sentir una cierta inclinación hacia la delincuencia.

De todo esto han de nacer necesariamente planteamientos diferentes de la lucha contra la criminalidad que, como tantas otras cosas, exige ya una colaboración más estrecha del ciudadano con la autoridad. Este tema se está abriendo camino en la conciencia de muchas gentes y llega hasta los medios informativos que ya exigen que la conciencia pública no se inhiba ante la presencia de hechos delictivos, a veces graves. Esta exigencia de solidaridad humana con la justicia es una parte de los deberes cívicos que debemos tener constantemente estimulados. Ciertamente es que ello impone también una serie de exigencias a la propia Autoridad, a fin de evitar que la colaboración del ciudadano no resulte excesivamente molesta o peligrosa, cuando no ineficaz. Todo forma parte de un complejo social, y por ello hemos de tener bien presente que los profundos cambios de las estructuras imponen un cambio en los métodos, una agilización en la función y hasta un enfoque distinto en muchas cuestiones, cuyo tratamiento sigue siendo, en nuestra patria, excesivamente tradicional.

Estos temas han llamado poderosamente la atención de algunos Fiscales, preocupados no sólo por los aspectos concretos que son, por así decirlo, exponente del grado de criminalidad, sino también por las causas de ésta, los modos de combatirla y los factores sociológicos que en ella intervienen. Así, el de Pontevedra apunta la conveniencia de que existiera, a disposición de la Autoridad Judicial, el personal especializado suficiente para conducir la investigación criminal con la preparación adecuada y proporcionar los elementos técnicos adecuados para ello, no sólo en orden a la investigación de los he-

chos, sino también en lo que se refiere a la personalidad del autor, algo así como el *dossier de personnalité* del proceso francés, que incluya los resultados de la investigación médica, psicológico y sociológica del inculpa-do.

Otros, como los de Salamanca y Oviedo estudian profundamente el ambiente de su respectiva provincia, los estímulos vitales y culturales que en ella existen, la influencia de los factores económicos y de la existencia de fuertes núcleos de población en los que pueda quedar cierto espíritu de clase. Todo ello contribuye a conocer muchas de las causas y factores que han jugado en algunos tipos de delincuencia, y es éste un estudio que no debiera pasar desapercibido a ninguno de los Fiscales, que deben vivir atentos a la realidad social que les rodea y conocedores de todos los factores que juegan en las manifestaciones crimi-nógenas. Sólo así puede realizarse una labor profunda y eficaz y una orientación adecuada de las normas de política criminal.

Como ejemplo de lo que queremos expresar, transcribimos a continuación algunos párrafos de la Memoria del Fiscal de Oviedo, que hace las siguientes precisiones:

“1.ª El cambio de estructuras socioeconómicas, ya iniciado con la creación de dos superconcentraciones industriales: una, de transformación, y otra, extractiva, va a producir los siguientes fenómenos:

a) La concentración en muy escasa extensión territorial de las actividades industriales.

b) La dilución del impacto industrial de la industria extractiva en el medio social al concentrarse los focos carboníferos o, mejor dicho, reducirse.

c) El retorno a una tipo de actividades netamente agrícolas y ganaderas, tradicional aún en la mayoría del territorio asturiano, que invadirán sectores mineros e industriales y que, por contraste con la estructura decaída, impondrán un tipo de explotaciones de mayor altura.

2.<sup>a</sup> La acentuación de la labor creará, en plazo breve, focos de inquietud intelectual, con sus repercusiones en el ambiente social hasta ahora casi desconocidas en Asturias.

Examinemos ahora las consecuencias de estas previsiones en el campo de la delincuencia.

Sectores donde campeaba la inhibición de la personalidad, por obra de la masificación industrial, regresarán a un tipo de actividades agrícolas, en las que cuenta más el esfuerzo personal y que crean un caldo de cultivo propicio a los delitos contra las personas en su integridad física: homicidios, lesiones tan típicos del medio asturiano. La pequeña propiedad territorial, exacerbando el individualismo, constituye el foco productor de estas perturbaciones. Las estadísticas judiciales son un buen exponente de ello. Si no se supera el minifundio podemos augurar un recrudecimiento en la violencia física. Por otro lado, dentro de los delitos contra la honestidad ha sido normalmente en medios rurales, por sus condiciones de aislamiento y falta de cultura, donde se han producido las lacras del incesto.

En una pequeña ojeada a la actual distribución de sectores económicos en Asturias, podemos señalar que los partidos judiciales que se verán más afectados en este aspecto serán los de Pola de Laviana, Langreo, Aller, Pola de Siero y Mieres, con su ineludible regreso a un difícil ruralismo en todo o en parte.

Paralelamente sectores donde la concentración industrial se agigantará en el curso de los cinco próximos años verán crecer los tentáculos de una complicada maquinaria administrativa, tanto pública como privada serán campo abonado a las especulaciones mercantiles y producirán en el medio social una evidente masificación y una clara tendencia a la inhibición de la personalidad. Los partidos afectados, ya en trance de ello desde hace unos años, serán los de Avilés, Gijón y Oviedo.

Observamos un cambio de localización territorial de las huelgas, endémicas en esta región en sus dos versiones: por motivos profesionales y por motivos políticos. A ello nos referimos abundantemente en la Memoria del año anterior.

Por otra parte, conviene que destaquemos un aspecto: hasta hace un año nunca se había producido en Oviedo un movimiento de huelga o protesta estudiantil con caracteres de cierta importancia. La creación de nuevas facultades y el viraje que en su manera de afrontar la convivencia social está dando la juventud producirá ese nuevo tipo de acciones que, en muchos casos, engendra figuras de subversión claramente punibles.

Como contrapartida de estos augurios un poco pesimistas, vamos a poner de manifiesto un fenómeno poco conocido fuera de nuestras fronteras.

La acción tutelar del Estado español en materia educativa va comenzando a rendir sus frutos. Así debía ser, pues realmente el esfuerzo realizado es gigantesco. Pondremos un ejemplo: Desde Oviedo a Pola de Laviana, en 35 kilómetros y cuatro concejos, sin contar con los centros de enseñanza de la capital de provincia, existen cuatro Institutos de Enseñanza Media. El cambio que en la idiosincracia de los habitantes de la zona va a producir esta acción pública en la educación, complementada por multitud de centros privados, comienza ya a notarse y traerá aparejada con un mayor grado de civilización una mayor consideración personal de los límites morales y legales al libre obrar y libre querer del individuo.”

Sería conveniente unificar los esfuerzos y especialmente los criterios a adoptar para enfrentarse con los problemas que la criminalidad plantea. Son muchos los órganos del Estado que directa o indirectamente tienen encomendada esta misión, y nos parece oportuno sugerir una cierta coordinadora de todos ellos mediante la creación de una Comisión Mixta cuyo aglutinante debie-

ra ser, por razón de su función y de su especial naturaleza definida ya en la Ley Orgánica del Estado, la Fiscalía del Tribunal Supremo. Las medidas generales sugeridas al Gobierno por acuerdo de los órganos encargados de la prevención y de la represión de la criminalidad podrían proporcionar sugerencias de gran interés a adoptar, según criterios de unidad, por los órganos encargados de cada una de las diferentes facetas en que el problema se divide.

Es ésta una idea que necesita mayor concreción y detalle, pero que por ahora nos limitamos a apuntar, sin perjuicio de desarrollar más adelante las posibilidades que encierra.

#### IV. FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES

##### 1. ASPECTOS GENERALES

Antes de analizar con detalle cuál ha sido el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales durante el año 1966, es necesario que una vez más llamemos la atención sobre un aspecto del funcionamiento de la Administración de Justicia española, en el que reside en gran parte la causa de muchos retrasos en la labor. Nos referimos, claro está, al problema de los medios instrumentales.

Si la Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo ha de servirle al Gobierno para conocer con detalle el funcionamiento de la Administración de Justicia, forzoso es que sea sincera, especialmente en aquellas cuestiones en que se aprecien fallos o defectos, si realmente enfocamos el problema desde el punto de vista de su posible solución. No puede menos el Fiscal del Tribunal Supremo de señalar un defecto gravísimo en la marcha de la Administración de Justicia en general, el de la falta, por escasez, impropiedad e inadecuación de los medios de que dispone. El pasado año señalamos que ésta es la causa de que la justicia no se administre con mayor prontitud. Hoy queremos ir más lejos al decir que es también la causa de que, en ocasiones, la justicia no pueda administrarse debidamente. Oigamos, por ejemplo, el escueto, pero significativo y grave juicio del Fiscal de Madrid: "El principal fallo —dice— en el funcionamiento de la Justicia penal estuvo en los servicios auxiliares, que padecen una pésima instalación de locales y archi-



vos y escasez de personal para algunos cometidos, acusando retraso en la tramitación de los asuntos, de modo especial en los traslados a las partes y en las citaciones a los testigos y peritos, que con frecuencia dejan de hacerse, dando lugar a que los juicios o se suspendan o se fallen sin practicar la prueba, con el consiguiente fomento de absoluciones.”

No es ésta la única queja en las Memorias de los Fiscales como veremos más adelante, pero la traemos aquí como ejemplo y muestra de lo que queremos señalar. En efecto, mientras la Administración de Justicia siga dotada como lo está actualmente, el problema, lejos de solucionarse, se irá haciendo cada vez mayor. No es la primera vez que mencionamos que, salvo el teléfono y la máquina de escribir, los modernos métodos de trabajo y organización de oficinas no han entrado en la Administración de Justicia española, que carece de comunicaciones rápidas, de personal suficiente y bien preparado, de medios materiales, de método, de organización burocrática, de instrumentos auxiliares y hasta —salvo excepciones— de locales dignos para desempeñar la función de administrar justicia.

Es este un tema sobre el que no tenemos más remedio que insistir, porque el daño que se está produciendo es grande y sus efectos pueden ir aumentando. Contrasta la dotación de un Juzgado o de un Tribunal —incluido, por supuesto, el Tribunal Supremo— con la dotación y medios de muchos organismos que pueden afrontar con éxito el desempeño de su labor porque disponen de instrumentos modernos y adecuados. No entra en nuestro ánimo establecer comparaciones, pero sí el señalar la extrañeza que produce, a quienes se enfrentan con el problema por primera vez, comprobar cómo la falta de lo indispensable conduce a resultados de desprestigio, insolidaridad, dilación, ineficacia y, en ocasiones, fracaso patente en el recto deseo y voluntad de que la Justicia triunfe por encima de todo.

Como no se trata de señalar pura y simplemente los defectos, sino de apuntar cuáles son las necesidades, nos vamos a permitir concretar algunos aspectos de esta cuestión que ilustrarán mejor lo que queremos poner de relieve.

a) *Personal auxiliar.*

Por regla general el personal es insuficiente. Así sucede en gran número de Juzgados y Tribunales y así puede definirse, desgraciadamente, la regla general de lo que pasa en las Fiscalías de toda España. En estas últimas no existe plantilla fija de personal auxiliar y vienen funcionando como una dependencia más de la Secretaría de la Audiencia, con todos los defectos e inconvenientes que esto produce en organismos que son independientes y que deben seguir siéndolo en todos los aspectos. Pero con ser grave no es éste el defecto mayor con que tropezamos, porque cierto es que el horario de trabajo del personal auxiliar es más bien escaso y no está fijado de acuerdo con el resto del personal de su categoría en la Administración civil del Estado. La especial naturaleza del trabajo jurisdiccional, que exige meditación y no puede, en gran parte, realizarse en el ambiente movido y dinámico de una oficina, obliga a quienes tienen que estudiar concienzudamente los asuntos, para calificarlos o resolverlos, a realizar una jornada de trabajo dividida en dos partes: la que hace referencia al contacto con el público, con los funcionarios auxiliares y con la oficina, y aquella otra que exige soledad y excluye interferencias y dislocaciones. Pero el personal auxiliar no está en estas condiciones y, sin embargo, se ajusta también al mismo horario.

Cuando la exigüidad de las remuneraciones obligaba al pluriempleo, esta razón se impuso con todo el valor humano que contiene. Pero rectificado en parte

este defecto, sigue dándose la anomalía de que unos funcionarios perciban la totalidad de ingresos —suelo, complementos— y otros sólo perciban una parte por dedicar a otras ocupaciones algo de su tiempo. Sin embargo, el horario de trabajo en la Administración de Justicia sigue siendo el mismo para todos.

Pero ya decimos que no es éste el defecto principal. Lo que ocurre es que la preparación técnica del funcionario auxiliar, por regla general, no se adecua a las exigencias actuales. No se exige para el ingreso en la escala auxiliar la taquigrafía; la mecanografía que se practica es normalmente defectuosa, lenta y de escasa calidad; no se conoce, ni se exige, la estenografía; los procedimientos corrientes de reproducción de documentos son escasos y anticuados; ningún funcionario ha sido adiestrado en métodos modernos de organización de oficina y si alguno los conoce es por iniciativa personal...

El personal subalterno carece de medios para cumplir su misión. Cuando hay que enviar un documento a algún otro departamento o dependencia dentro de la misma ciudad hay que utilizar los medios de transporte urbanos, porque no existen motoristas, ni vehículos para incidencias, ni otro medio que no sea el desplazamiento del funcionario "por su cuenta". Piénsese en el número de citaciones y requerimientos que hay que practicar en Madrid, Barcelona, Valencia, etc., y se comprenderá por qué muchas de estas citaciones no se practican o se realizan tan defectuosamente o tan lentamente que resultan ineficaces. Las suspensiones de diligencias o de vistas son entonces frecuentes, hasta que el juzgador decide realizar la vista sin la comparecencia de quien, en ocasiones, hubiera resultado una pieza decisiva o al menos importante para conocer un matiz, un aspecto, un dato de influencia en la resolución.

Hay muchas Fiscalías con un solo funcionario "para todo", cuya enfermedad o licencia obliga a los Fiscales

a escribir a máquina, registrar, hacer sobres y repartir su actividad entre las funciones de su ministerio y las que corresponden a los oficiales y a los auxiliares.

Las Memorias de San Sebastián, Cádiz, Oviedo, Barcelona, Huelva, Salamanca, por no citar otras muchas, siguen señalando este defecto con cierta amargura y no poco escepticismo.

Las repercusiones de esta carencia de personal son graves, especialmente en la tramitación de las ejecutorias. Se aprecia retraso en las Audiencias por esta causa y en alguna de ellas la acumulación va creciendo sin que ni Magistrados ni Fiscales puedan evitarlo. Así, en algunas Secciones de la Audiencia de Madrid, las ejecutorias van retrasadas y se acumulan los autos que se encuentran en trámite de juicio oral —que han pasado de 1.500 hace tres años o más de 4.000 en la actualidad—, porque el personal es insuficiente para hacer a su tiempo los traslados de las causas a los letrados y procuradores y para vigilar que los plazos no se rebasen y para reclamarlas en su caso y para recogerlas cuando es necesario. El mismo defecto acusan Huelva, Cádiz —que señala un 15 por 100 de suspensiones de vistas—, San Sebastián y otras muchas Fiscalías. Pamplona señala, como consecuencia de este defecto y de otras causas, que no se practican con eficacia los embargos y trabas en las piezas de responsabilidad civil, con lo que las declaraciones de insolvencia abundan más de lo que debieran, con daño para los perjudicados por los delitos.

El aumento de personal es indispensable y aunque a ello ha atendido ya el Ministerio de Justicia con un reciente proyecto —que comentamos en otro lugar—, ya convertido en Ley, el problema no es de rectificaciones parciales, sino de enfoque general: afecta a la preparación del persona y a lo que se le exija en las pruebas de aptitud y tiene otros aspectos que nos vamos también a permitir señalar.

El personal auxiliar normalmente se nutre con personas que buscan los ingresos como ayuda —que no como única percepción— para el sostenimiento familiar. No se trata sólo del problema del pluriempleo, sino de hijos de familia que buscan ayudar a los ingresos familiares, estudiantes que quieren costearse los estudios o personas que necesita ayudar a lo que tienen, pero que todos ellos disponen de una situación creada en una localidad determinada. Estas personas no pueden exponerse a ser designadas o trasladadas para población distinta de su residencia habitual, porque los ingresos que obtienen en la Administración de Justicia no son suficientes por sí solos para el sostenimiento de su casa y familia. Si obtienen plaza y no tienen vacante en el lugar de su residencia se ven abocados a pedir la excedencia o a servir el puesto en malas condiciones. Si esto es así normalmente, ¿por qué no fijar plantillas “territoriales” y realizar las pruebas de aptitud en las Audiencias, aunque fuera con desplazamiento de un funcionario de la Administración Central que unificara criterios? ¿Por qué han de centralizarse unas pruebas para funcionarios que prefieren limitarse a un lugar de servicio determinado? Con la solución que indicamos se dará mayor estabilidad al funcionario y mayor eficacia a la función, evitando tantas interinidades en cuya designación no se exigen condiciones de ninguna clase y que merman considerablemente la eficacia y el rendimiento del personal.

#### b) *Instalaciones.*

En los últimos años se ha avanzado mucho en esta materia, pero no lo suficiente. Ni es suficiente, por supuesto, el ritmo previsto de instalaciones futuras para los servicios de la Administración de Justicia. Que hay Audiencias bien instaladas es obvio, pero que la mayor parte de los Juzgados están todavía en condiciones inferiores a lo deseable es también cierto. Algunos Juzgados

de nueva creación, después de la demarcación judicial, no pueden establecerse por falta de locales. En otros sitios donde la necesidad ha impuesto que se salven todos los obstáculos, existen dos Juzgados instalados materialmente en el mismo local, no sólo con la misma sala de audiencia, que no la hay, sino con el mismo despacho para el Juez, con la misma mesa, con el mismo sillón... en el que, naturalmente, tienen que turnarse.

Los Juzgados municipales, incluidos los de las grandes poblaciones, con excepciones muy contadas —como el edificio de que dispone Barcelona—, están en condiciones deplorables. No queremos cargar las tintas, pero es necesario señalar todo esto si quiere comprenderse por qué la Administración de Justicia no funciona como fuera de desear.

La instalación de los Juzgados mejores tienen defectos que redundan gravemente en la administración de justicia. Los testigos y peritos o las personas que han de acudir, por cualquier causa, al Juzgado han de permanecer esperando en lugares inadecuados, incómodos, insuficientes y en compañía muchas veces poco agradables, dada la índole de la función de los Juzgados de instrucción. Los letrados y procuradores carecen de lugar donde esperar o conferenciar con sus clientes. Han de hacerlo en los pasillos o en las salas de espera. Los Fiscales carecen en los Juzgados de lugar donde despachar, y no sabemos cómo podrá resolverse el problema que plantea el nuevo procedimiento de fallo ante el Juez, en el que el Fiscal y los Abogados han de instruirse, poniéndoseles de manifiesto la causa en el mismo Juzgado.

Cuando se trata de edificios nuevos y adecuados faltan los medios para sostenerlos dignamente. Hay detalles que nos resistimos a referir en este documento, pero que indican la inadecuación de los medios bien a las claras.

No es este un problema fácil, es cierto, pero es un problema que debe ser abordado por el Gobierno para

resolverlo en los plazos que se consideren necesarios mediante un plan completo de instalaciones y servicios que incluya, además, lo necesario para el sostenimiento digno. En varios años puede ser reducido el problema considerablemente si se dedican a ello cantidades que de antemano se fijan dentro del Plan General de Inversiones.

No se trata ya, repetimos, de un problema de dignidad y decoro —que sería por otra parte suficiente—, sino de un problema de eficacia que redundaría en los efectos finales de la función. Y esto debe pesar considerablemente. No se olvide que muchos servicios no se instalan por falta de local en condiciones, y con ello la merma de posibilidades es grande y los efectos son, a la larga, perniciosos.

### c) *Métodos de trabajo.*

La Administración de Justicia exige un complejo de medios para que su funcionamiento resulte rápido y eficaz. El control de los asuntos —más de 200.000 criminales y muy cerca de otros tantos civiles, sin contar los de la Justicia municipal— no puede llevarse por los medios clásicos y tradicionales de libros-registros, carpetillas y fichas. Ha de establecerse un método moderno de ficha perforada y computador electrónico, que dé en poco tiempo la situación de determinada clase de procesos o los que están pendientes de ejecutoria en cualquier Audiencia o los que esperan la celebración del juicio oral; que clasifique por delitos las causas y nos dé datos ciertos sobre criminalidad y delincuencia; que pueda computar tiempos y plazos y vigilar las demoras y retrasos. Este servicio ha de centralizarse y organizarse convenientemente para que pueda tenerse una panorámica general de la situación en toda España, al tiempo que se proporcione a las Audiencias de mayor movimiento unos siste-

mas más sencillos, pero igualmente rápidos de clasificación y control.

Es necesario establecer una red judicial de comunicaciones por "telex" y un sistema, válido procesalmente, de evacuar diligencias, exhortos y cartas órdenes. Las Fiscalías deben estar comunicadas por este procedimiento para conocer en un instante una instrucción sobre casos urgentes.

Las comunicaciones y los envíos de causas y documentos judiciales no pueden confiarse al correo ordinario. Las actuaciones "a prevención" de un Juzgado cualquiera, que se remiten a otro más o menos lejano —piénsese por ejemplo en la jurisdicción de orden público o en la especial materia de prensa e imprenta— tardan a veces días en llegar y en ocasiones aparecen inculpados o procesados presos cuya detención se prolonga. Además de las comunicaciones rápidas hacen falta vehículos automóviles, sistemas de desplazamiento. No nos referimos al problema del "coche de representación", sino al servicio indispensable que ha de prestarse con premura. Nuestras leyes de enjuiciar atisbaron esta posibilidad para casos especialísimos, pero la realidad va haciendo normales las necesidades que antes eran extraordinarias y obliga a atender con medios actuales a un trabajo que no puede compararse en cantidad e intensidad al que existía cuando nuestras leyes procesales se promulgaron.

La estenotipia se impone en ocasiones e incluso, con las garantías necesarias, el magnetófono sería un elemento auxiliar de gran valor para recoger declaraciones, redactar actas de juicios, etc.

Los Juzgados de Instrucción han de disponer de medios de trabajo e investigación criminal, de los que carecen. No se trata de medios especiales, propios de los gabinetes técnicos a los que el Juez puede acudir para pedir un dictamen, sino de medios usuales y corrientes como máquinas fotográficas, magnetófonos, estenotipia, fotocopadoras, etc.



Los sistemas de organización y métodos de oficina deberían ser introducidos con sistemas adecuados de fichero y clasificación, búsqueda de datos, etc. Y los archivos, especialmente aquellos que por su importancia lo merecen, como el del Tribunal Supremo, el de la Causa General, etc., deberían disponer de equipos de microfilm para evitar espacios innecesarios y garantizar la conservación de documentos y actuaciones.

No es necesario aquí desarrollar todo un programa de perfeccionamiento, sino que basta con señalar estas cuestiones de mayor interés que faltan por completo en la Administración de Justicia. El conocer la jurisprudencia mediante la búsqueda "manual" resulta trabajoso, lento e incompleto. La clasificación de las ocho mil resoluciones que el Tribunal Supremo dicta cada año, debería hacerse por métodos mecánicos que facilitarían su búsqueda al estudioso y al magistrado que para resolver necesita conocer todas las resoluciones anteriores sobre casos similares o en las que se planteen problemas análogos, sobre todo si la jurisprudencia ha de mantener una línea constante de interpretación.

#### d) *Dotaciones económicas.*

Otro de los defectos que acusa la Administración de Justicia es la insuficiencia de ciertas dotaciones, por ejemplo la consignación para el abono de dietas a los testigos y la que corresponde al pago de honorarios y derechos de los peritos. La tasa aprobada para los derechos de peritos es excesivamente baja, pero resulta todavía más exigua la que corresponde a los testigos que deben comparecer ante el Tribunal, con lo que se produce la consecuencia lógica de que muchas personas intenten eludir la obligación ciudadana de testificar en los procesos penales para evitarse así no sólo las molestias, las pérdidas de tiempo, etc., sino también el perjuicio econó-

mico que se les irroga, sobre todo cuando residen en población distinta de aquella a la que tienen que acudir para evacuar su testimonio.

También son exiguas las cantidades dedicadas a material de oficina que se asignan a los Juzgados y Tribunales. El sistema antiguo de que corriesen con parte de estos gastos los Secretarios, que cobraban por arancel, está ya prácticamente llamado a desaparecer, y con ello se pone más de manifiesto la falta real de una consignación adecuada. Un Juzgado de Madrid, por ejemplo, tiene 20.000 pesetas anuales para material, que resultan a todas luces insuficientes para atender a los más elementales gastos de oficina si se quiere que ésta funcione de acuerdo con lo que es exigible en nuestro tiempo.

Hemos querido señalar todos estos problemas, porque los consideramos de gran interés para el buen funcionamiento de la Administración de Justicia y porque su solución contribuiría, en gran manera, a proporcionar a ésta la agilidad, la rapidez y la eficacia que precisa.

## 2. FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES EN EL ORDEN PENAL

### a) Aspectos generales.

En capítulos anteriores, al analizar el movimiento de la criminalidad, hemos consignado las cifras de sumarios y diligencias incoadas en toda España. Nos hemos movido, por tanto, dentro del concepto de lo que suele llamarse “delincuencia aparente”; es decir, del número de actuaciones judiciales iniciadas, pero no exclusivamente referidas a las que merecieron una calificación penal e incluso una condena o un auto de sobreseimiento por no haber sido posible encontrar a los autores del hecho. Ahora corresponde enjuiciar, sobre la pauta de aquellas cifras, cuál haya sido la actuación de los Juzgados de Instrucción y de las Audiencias Provinciales, y al hacerlo hemos de constatar el gran esfuerzo realizado para

mantener la normalidad del despacho de los asuntos e impedir la acumulación de los pendientes. Esta es la regla general que destacamos con satisfacción, aunque tengamos también que apuntar algunas excepciones que confirman la regla. La excepción más acusada es la que afecta a la tramitación de las diligencias referidas a la Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor; sin entrar ahora en la formulación de un nuevo juicio sobre esta disposición, interesa, al menos, señalar cuál ha sido el grado en que ha podido aplicarse por los Tribunales. De las 89.000 diligencias incoadas, sólo 14.812 llegaron a sentencia, mientras que 53.054 se consideraron como hechos no delictivos y 21.168 quedaban todavía pendientes el 31 de diciembre de 1966, lo que supone un 24 por 100 del total de diligencias que se iniciaron y hace referencia a un porcentaje excesivo de asuntos pendientes que indica un retraso considerable en esta materia. Así lo indican muchas Fiscalías, destacando, entre ellas, las de Madrid, Barcelona y Pontevedra.

Aparte de esta materia y de algunas otras cuestiones de menor interés, como son cierto exceso de suspensiones de juicios orales que señalan las Fiscalías de Cádiz y Granada y algunos retrasos en las ejecutorias, que vienen indicados por San Sebastián y Bilbao, la línea general de trabajo es buena y puede considerarse normalizada, si dejamos a salvo el retraso que comienza a iniciarse en algunas Secciones de la Audiencia de Madrid y que ya hemos mencionado en otro lugar.

El aumento de trabajo es apreciable, como se desprende de las cifras de juicios orales abiertos, que reproducimos a continuación, arrancando de las que ya figuran en la Memoria del pasado año.

1950 .....	25.346
1955 .....	26.608
1960 .....	32.894
1964 .....	33.178
1965 .....	35.505
1966 .....	40.158

A este aumento en el número de juicios orales corresponde otro similar en el número de sentencias dictadas, en el que la diferencia entre 1965 y 1966 viene a ser de un 13,50 por 100 más en este último año. El cuadro comparativo de las sentencias que se dictaron, es el siguiente:

1950 .....	25.211
1955 .....	26.138
1960 .....	32.068
1964 .....	31.947
1965 .....	34.612
1966 .....	38.999

Todo ello demuestra que el ritmo de trabajo ha ido aumentando y que incluso ha superado el porcentaje de aumento en el número de causas incoadas, que, como ya señalamos anteriormente, fue de un 9,60 por 100.

Pero conviene continuar también con el estudio de los porcentajes que corresponden a los sobreseimientos, tanto por no considerar delictivo el hecho o no probarse su realización como por estar exentos de responsabilidad penal los autores, o no haberse llegado a descubrir quienes fueran éstos. Si seguimos el criterio ya expuesto en la Memoria anterior, añadiendo los datos correspondientes al año 1966, podemos apreciar con exactitud cuáles son las líneas de continuidad que destacan en esta materia. El cuadro de sobreseimientos en relación con el de sentencias dictadas es el siguiente:

	1950	1955	1960	1964	1965	1966
Causas despachadas .....	100	100	100	100	100	100
Sobreseimiento por no considerar delictivo el hecho o no probarse su realización .....	30,0 %	36,3 %	27,9 %	39,0 %	37,3 %	39,8 %
Sobreseimiento por estar exentos de responsabilidad penal los autores, o no haberse llegado a descubrir éstos .....	30,5 %	26,9 %	32,1 %	40,9 %	40,0 %	34,9 %
Sentencias dictadas .....	27,5 %	25,1 %	31,1 %	20,2 %	21,7 %	21,7 %
Extinción de responsabilidad y otros .....	4,0 %	11,7 %	8,9 %	9,1 %	2,0 %	3,6 %

Ante un porcentaje idéntico en el número de sentencias dictadas, las diferencias con el año anterior resaltan en un ligero aumento en el número de sobreseimientos, por no considerar delictivo el hecho que alcanza en 1966 la cota más alta, aunque sin llegar a cifras alarmantes, y en una apreciable disminución de los sobreseimientos por no conocerse a los autores de los delitos, que indican una mayor eficacia en la investigación criminal.

Otro de los temas que debemos analizar en este capítulo es el que se refiere al criterio general adoptado por los Tribunales en el enjuiciamiento de los hechos delictivos. Este criterio aparece, en parte, en la comparación de las sentencias condenatorias y absolutorias y también en las conformidades y disconformidades con las calificaciones y peticiones del Ministerio Fiscal.

Ya en el pasado año poníamos de manifiesto la escasa variación de los porcentajes de conformidad y disconformidad de año en año, lo que permite apreciar existencia de una cierta línea de continuidad en el criterio seguido por los Tribunales al aplicar la Ley Penal. En los datos que se refieren a 1966 tenemos que confirmar este criterio, como vamos a demostrar seguidamente con el cuadro que comprende estos datos a que nos referimos. Las diferencias respecto del año anterior son muy escasas: Un ligero aumento de las sentencias conformes con la petición Fiscal y muy ligera disminución de las disconformidades tanto parciales como totales.

Los datos que expresan lo que estamos comentando son los siguientes:

	1950	1955	1960	1964	1965	1966
Sentencias dictadas .....	100	100	100	100	100	100
Conformes con el Fiscal .....	61,4 %	52,6 %	53,2 %	56,8 %	57,9 %	58,4 %
No conformes en parte .....	21,0 %	29,6 %	26,2 %	23,8 %	23,7 %	23,4 %
No conformes (generalmente absolutorias) .....	14,9 %	16,9 %	19,4 %	18,2 %	17,8 %	17,4 %
No intervino el Fiscal .....	1,7 %	0,9 %	1,2 %	0,4 %	0,6 %	0,8 %

Hay que hacer la salvedad de que algunas Fiscalías incluyen, entre las sentencias totalmente conformes, aquellas que discrepan únicamente en la pena por aplicación del arbitrio judicial.

Al enjuiciar las causas por las que se producen las disconformidades, la mayoría de los Fiscales apuntan a las lógicas diferencias que siempre deben existir entre la función de postular justicia y la de administrarla juzgando. Pero en algunos casos se hacen también observaciones diferentes que explican algunos aspectos de esta cuestión. El Fiscal de Sevilla muestra su extrañeza ante el hecho de que no pocas sentencias, aceptando la calificación Fiscal e imponiendo la pena dentro del grado solicitado por el acusador público, rebajan, a veces de manera insignificante, para no coincidir con la estricta petición del Ministerio Fiscal. Preocupado por esta cuestión, a la que ha dedicado atención meticulosa, encuentra una explicación pausable: “Se trata simplemente —dice— de lo que pudiéramos llamar economía procesal. Efectivamente, si el Ministerio Fiscal solicita dos meses de arresto mayor y el penado ha sufrido una prisión preventiva de un mes y veinticinco días, la Sala impone en la sentencia este tiempo últimamente citado, declara cumplida la pena y se produce la economía de una ejecutoria, puesto que ya no queda más que pasarla al Fiscal para archivo definitivo.”

Por su parte, el Fiscal de Pontevedra encuentra hasta ocho distintos órdenes de causas para explicar las diferencias. Por orden de importancia, estas causas son las siguientes:

a) El criterio civilista con que se encaran las imprudencias en las que se tiende a absolver si al llegar al momento del juicio oral los perjudicados han sido ya indemnizados. Tendencia, por cierto, que no es exclusiva de nuestros Tribunales, pues la hemos visto lamentar igualmente por escritores de otros países latinos, y



que no debiera ser olvidada a la hora de las modificaciones del Derecho penal de Tráfico.

b) El distinto criterio de valoración de la prueba, que hace que el Tribunal juzgue insuficientes para condenar aquellas que el Juez estimó suficientes para procesar y el Fiscal para acusar.

c) Las modificaciones frecuentes que sufre la prueba en el momento del juicio oral, en discrepancia con el resultado de la sumarial, y provocada por motivaciones extraprocesales, bien conocidas, pero que la Sala suele ignorar, dando por buenas aquellas pruebas.

d) El tabú de la "cuestión civil", que con frecuencia desconcierta a la Sala impidiéndole descubrir el tipo delictivo y el dolo penal que el asunto encierra.

e) La tendencia sistemática de las Salas a no apreciar los homicidios frustrados y que, con el auxilio de la penicilina y la moderna cirugía, convierte en faltas, agresiones a puñaladas y hasta disparos de escopeta, como en este Tribunal ha ocurrido.

f) La no apreciación de la deformidad en lesiones, que los peritos habían dictaminado como tales.

g) Los robos convertidos en faltas de hurto, por la habilidad de las Salas para "abrir" puertas aparentemente forzadas.

h) Los hurtos o defraudaciones convertidos también en faltas por la no estimación de las valoraciones periciales, alteradas sin más base que el libre criterio del juzgador.

Es en las cuatro últimas series de motivaciones donde encuentra el Fiscal de Pontevedra la razón de la mayor parte de las sentencias disconformes, porque es en ellas donde se muestra de manera más patente la tendencia a modificar las prescripciones legales en orden a las penas, en los casos en que las juzgan excesivas.

Realmente en esta materia hemos de señalar, una vez más, la acusada benignidad con que los Tribunales

aplican la Justicia penal. Este es un tema muchas veces repetido y comentado, pero que sigue vigente y debiera quizá ser objeto de seria meditación por parte de los Tribunales. Más de una vez se nos ha explicado alguna sentencia absolutoria con la pretendida razón de que la pena forzosamente aplicable en caso de considerar delictivo el hecho era excesiva y bien recientemente tenemos ejemplos de ello.

La cuestión viene señalada por muchos Fiscales en mayor o menor grado: Los de La Coruña, Valladolid, Sevilla, Huesca, Oviedo y Vitoria, entre otros, llaman la atención sobre el hecho y es de destacar lo que dice, por ejemplo, el Fiscal de Oviedo al comentar la causa de la disconformidad de las 549 sentencias condenatorias, pero disconformes con el Fiscal, que dictó aquella Audiencia en 1966: En unos casos no se aprecian algunas agravantes aducidas por el Fiscal, en otros se aprecia un delito distinto y menos grave, pasando del robo al hurto o del atentado a la resistencia y en otros se aprecian atenuantes que el Fiscal no había visto. Todo ello es lógico y explicable, pero estos casos sólo llegan a tener realidad en 97 sentencias, mientras que nada menos que en las 452 restantes, lo único que se hace es rebajar sistemáticamente la pena utilizando el arbitrio judicial.

El Fiscal de Huesca comenta las 405 sentencias condenatorias dictadas en aquella Audiencia, de las que resulta que no se impuso ninguna pena de reclusión y sólo en 26 casos se condenó a presidio o prisión, correspondiendo las condenas restantes a penas de arresto mayor y principalmente a penas solamente de multa o solamente de privación del permiso de conducir.

El Fiscal de Vitoria apunta con gracia la redacción de unos hechos probados en que la Sala da por buena la confusión de nombres en un delito de desacato entre un Ministro y un torero, que no toreaba en la ocasión en que las supuestas injurias fueron proferidas en la plaza de toros donde el Ministro se encontraba de espectador.

Este problema de la benignidad no es baladí, porque no sólo afecta al estricto cumplimiento de la Ley penal que nos obliga a todos, sino que a veces puede llegar a causar perjuicio al ofendido por el delito y en otras ocasiones desmoraliza profundamente a los encargados de velar por el orden público y la paz social. Aspectos muy destacados donde este criterio se aplica con largueza son los delitos de la jurisdicción de orden público y los de prensa e imprenta, en los que conseguir una sentencia condenatoria resulta tarea de extrema dificultad para el Fiscal, a pesar de que los hechos están en estos últimos casos literalmente constatados.

Pero dejando aparte esta cuestión, no sin expresar nuestro ferviente deseo de que nuestros Jueces la mediten detenidamente, hemos de ratificar, una vez más, el juicio favorable que la Administración de la Justicia española nos merece, por encima de los defectos, obstáculos y dificultades que hemos señalado con ánimo de contribuir en lo posible a su desaparición. No ocurre entre nosotros lo que en algunos otros países sucede en orden al cúmulo de asuntos retrasados que se atascan en los Juzgados y Tribunales con pocas perspectivas de solución. Por el contrario, el trabajo se lleva con suficiente normalidad como para que no constituya, de momento, problema grave, sin que por ello dejemos de referirnos a las excepciones y aspectos que más deben llamar nuestra atención. Pero no estamos en el caso del Fiscal General italiano, señor Poggi, que en la apertura del año judicial, el 9 de enero de este año, señalaba que la Administración de Justicia sigue siendo "la gran enferma de la nación italiana", y que sus condiciones, dado el incremento del número de procesos pendientes, se han hecho verdaderamente dramáticas, hasta el punto de señalarse en el pasado año 1.700.000 procesos que esperan su resolución, de los que 800.000 son civiles y 900.000 de materia penal.

Además de estas consideraciones generales que hasta aquí hemos hecho, queremos ahora comentar algunos aspectos concretos del funcionamiento de la Administración de Justicia en materias determinadas.

b) *La Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor.*

En lo que respecta, por ejemplo, a la aplicación de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor, siguen las Fiscalías señalando las dificultades de aplicación y el fracaso que ello ha supuesto. Destacan los juicios de Madrid, Barcelona y Pontevedra, en tanto que Tarragona y alguna otra Fiscalía apuntan el hecho de que los Tribunales han ido, poco a poco, centrando la aplicación de la Ley que se ofrece ya con menos dificultades aparentes que en los comienzos de su vigencia. Planteada ya la derogación de esta norma, las mayores dificultades que podemos señalar en su aplicación afectan tanto al orden sustantivo como al procesal. En el primero de ellos ha sido patente la casi total ausencia de condenas por delitos de peligro y la escasa eficacia también extensiva a la mayoría de las restantes figuras delictivas, como lo demuestra el hecho de que un total de 53.054 diligencias incoadas, del total de 89.000 que se iniciaron, hayan sido archivadas por no considerar delictivos los hechos, lo que supone muy cerca del 60 por 100.

Ha faltado quizá una definición de los delitos de peligro por fórmulas de mayor concreción y también una descripción de los tipos finalistas calificados por el resultado que hiciera posible una más eficaz aplicación de la Ley.

Los aspectos procesales han sido ya criticados muy extensamente, y a las referencias que hicimos el año anterior hemos de añadir algunas consideraciones como la ineficacia del sistema de señalamiento de la pensión provisional y la del procedimiento civil del título IV de la Ley.

A todo ello hay que agregar el fracaso del sistema de responsabilidad civil objetiva, que fue una aportación de valor indudable, pero que quedó en la práctica totalmente frustrada y que, como señala el Fiscal de Pontevedra, tanto en lo que afecta a disminución del pago de las reparaciones civiles como en lo que hace referencia al aumento de las primas del seguro y a la ineficacia del procedimiento civil introducido, no produjo en el tiempo de vigencia de la Ley el resultado que cabía esperar.

Respecto de las 14.812 sentencias dictadas por aplicación de la Ley, la conformidad absoluta con el Ministerio Fiscal se produjo en 8.893 casos, mientras que en otros 5.919 las sentencias no fueron conformes con la petición Fiscal en todo o en parte.

Un tema que ha preocupado a los comentaristas y que tiene indudable interés, aunque no afecta al contenido penal de la Ley, es el del valor del seguro y la posible proporcionalidad entre las primas del seguro obligatorio y la siniestralidad pagada. A la vista de los resultados del año 1965, se señaló una desproporción muy considerable entre primas y siniestros pagados y especialmente el escasísimo porcentaje realmente pagado en los siete primeros meses de vigencia de la Ley. En efecto, tomados datos de quince importantes compañías de seguros, referidos a sus propios balances de 1965, resultaba que el porcentaje que supone la cantidad de siniestros pagados alcanzaba solamente un 5,40 por 100 del valor de las primas cobradas, y que aun sumando siniestros y reservas el porcentaje no llegaba al 28 por 100.

Pero para ser objetivos hemos de señalar que el cálculo de las primas está hecho siempre sobre una anualidad como mínimo, mientras que el de los siniestros pagados corresponde sólo a los siete meses de vigencia de la Ley en 1965. Por otra parte, la prima ha de considerarse siempre dividida en su aplicación ante el pago de siniestros y la aplicación a los gastos. De todo ello, las compañías aseguradoras sacan la conclusión de que "como valor

promedio en el año 1965, los siniestros pagados y pendientes supusieron más del 106 por 100 de las primas, deducidos de éstas el recargo para gastos”.

De todas formas, si reducimos nuestro comentario a la aplicación de la Ley hemos de convenir en que el 60 por 100 de diligencias archivadas por no considerar delictivos los hechos, unido a la falta de utilización del procedimiento civil del título IV de la Ley, indican una grave falta de funcionamiento en materia de responsabilidad civil que, sin duda alguna, tenía que ser corregida.

### c) *El Juzgado y Tribunal de Orden Público.*

En la Memoria del pasado año comenzamos los comentarios sobre esta jurisdicción especializada, dentro de la jurisdicción ordinaria y analizamos los datos correspondientes a su etapa inicial, incluyendo también el año 1965 al que se refería aquella Memoria. Queremos ahora seguir dando cuenta de la actividad de estos órganos de la Administración de Justicia, consignando los principales datos que pueden reflejar cuál ha sido la intensidad de su funcionamiento. Tomando en cuenta su específica competencia señalamos a continuación las cifras a que aludimos:

1. <i>Causas incoadas</i> .....	463
2. <i>Sentencias dictadas</i> (total) .....	147
a) Absolutorias .....	37
b) Condenatorias .....	110
3. <i>Clasificación por delitos:</i>	
a) <i>Contra la seguridad exterior del Estado:</i>	
— Traición .....	0
— Ultrajes a la Nación .....	6
— Ultrajes a la Bandera .....	5
— <i>Contra la paz del Estado</i> .....	3

b) Contra la seguridad interior del Estado:	
— Injurias al Jefe del Estado .....	70
— Contra la forma de Gobierno .....	1
— Impresos clandestinos .....	26
— Manifestación ilegal .....	15
— Reunión ilegal .....	12
— Asociación ilícita .....	35
— Sedición .....	5
— Atentado .....	0
— Desobediencia .....	0
— Blasfemia .....	0
— Desacato .....	0
— Desórdenes públicos .....	110
— Propagandas ilegales .....	160
— Tenencia de armas .....	0
cc) Delitos contra la libertad y seguridad:	
— Allanamiento de morada .....	0
— Amenazas .....	9
— Coacciones .....	6

---

463

También resulta interesante constatar cuál ha sido el grado de confirmación o anulación de las sentencias del Tribunal de Orden Público en recurso de casación. A este efecto podemos valorar los datos referidos a la totalidad de recursos de casación resueltos por la Sala 2.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, desde el comienzo de la actividad del Tribunal de Orden Público hasta el 31 de diciembre de 1966. Estos datos son los siguientes:

Número total de sentencias dictadas en recurso de casación, por la Sala 2. <sup>a</sup> del Tribunal Supremo, contra sentencias del Tribunal de Orden Público .....	37
Sentencias del Tribunal Supremo que <i>confirman totalmente</i> las del Tribunal de Orden Público, no dando lugar al recurso .....	19
Sentencias del Tribunal Supremo que <i>anulan totalmente</i> las del Tribunal de Orden Público y absuelven a la totalidad de los procesados por todos los delitos de que fueron acusados o declaran falta los hechos .....	4

Sentencias anuladas por quebrantamiento de forma ...	1
Sentencias del Tribunal Supremo que modifican sin anularlas totalmente, las sentencias del Tribunal de Orden Público, según distribución que se consigna a continuación .....	13
a) Sentencias que mantienen la calificación de las de Orden Público para varios delitos, pero absuelven a los procesados de uno de los delitos que se le imputan .....	3
b) Sentencias que confirman la calificación de Orden Público, en todas sus partes, pero rebajan las penas por apreciar una atenuante muy cualificada .....	1
c) Sentencias que mantienen la calificación jurídica de las del Tribunal de Orden Público, pero rebajan las penas por razón técnica (considerar la no gravedad de los hechos en el delito de asociación ilícita; apreciar el concurso de delito entre asociación ilícita y la propaganda ilegal, etc.) .....	9

La materia que es competencia del Juzgado y Tribunal de Orden Público ha sido afectada en parte por las recientes disposiciones de la Ley de 8 de abril de 1967, que modifica determinados artículos del Código penal. Destacan en la reforma la modificación del artículo 123, al que se añaden los "ultrajes al Estado o a su forma política"; la inclusión de tipos penales que, junto a las Cortes y al Gobierno, protegen también a otros altos cuerpos de la Nación, hasta ahora no mencionados, pero que resultan afectados dada su especial naturaleza de acuerdo con las normas contenidas en las Leyes Fundamentales, como son el Consejo de Regencia, el Consejo del Reino y el Consejo Nacional del Movimiento; la protección de las normas constitucionales que viene a determinar la existencia de tipos en cierto modo parecidos a los antiguos delitos "contra la Constitución", hoy contra las Leyes Fundamentales; la modificación y cambio de lugar del delito que se penaba en el artículo 242



y que pasa a integrar el actual 164 bis; las rectificaciones introducidas en el artículo 174; la nueva redacción del artículo 165 y los dos nuevos artículos siguientes.

La actividad de este Juzgado y Tribunal no ha suscitado problemas de carácter técnico, penal o procesal, aunque sí resulta interesante mencionar una cuestión relacionada con las normas aplicables para decretar la prisión provisional de los inculpados en algunos delitos que son competencia de esta jurisdicción especializada.

El problema surge de la interpretación de la circunstancia 4.<sup>a</sup> del artículo 503 de la Ley de Enjuiciamiento criminal, según la redacción dada por los Decretos-ley de 22 de marzo y 23 de noviembre de 1957. Esta circunstancia contiene dos párrafos, cada uno de los cuales fue redactado de conformidad con los Decretos-leyes que acabamos de citar. El problema que suscitan ambos párrafos es distinto: Respecto del primero de ellos, que trata de que la prisión provisional se mantenga mientras la situación alterada por el delito no haya sido completamente normalizada, la Ley que creó el Juzgado y Tribunal de Orden Público, de 2 de diciembre de 1963, lo modifica ligeramente, al dar una redacción distinta en el apartado b) del número 1 del artículo 9.<sup>o</sup> Las diferencias existentes entre ambas redacciones llevan a la conclusión de que, conforme a la Ley de Enjuiciamiento, la prisión sólo está condicionada a la consumación de las figuras punibles que enumera, mientras que en la Ley de 1963 la prisión se condiciona por circunstancias ajenas a la peculiar estructura de los tipos penales. Por otra parte, los tipos delictivos a que la norma es aplicable son distintos según la Ley de Enjuiciamiento y la de 1963, pues en esta última la referencia se hace a todos aquellos que sean de la competencia del Juzgado y Tribunal que se crea.

Como la Ley de 2 de diciembre de 1963 preceptúa que los nuevos órganos de la jurisdicción ordinaria acomodarán su actuación a las normas del procedimiento de

urgencia, con las modificaciones que la propia ley establece, una de las cuales es la mencionada redacción del artículo 9.º, que afecta al antiguo 503 de la Ley de Enjuiciamiento —que resulta aplicable por la remisión que a las normas comunes hace el artículo 780—, de ahí resulta que el párrafo primero de la norma 4.ª del artículo 503 queda modificado por el artículo 9.º de la mencionada Ley de 1963. Ahora bien, ¿queda también modificado, alterado o derogado el párrafo segundo de esta norma 4.ª que estamos comentando? Hay que suponer que no por varias razones: En primer lugar, la norma general del artículo 9.º de la Ley de 1963 es mantener la vigencia y la aplicación de la Ley de Enjuiciamiento para regular la actividad del Juzgado y Tribunal de Orden Público, con las modificaciones únicas que expresamente menciona; entre estas modificaciones está la que hemos visto afecta al párrafo primero de la norma 4.ª del artículo 503, pero nada se dice respecto del párrafo segundo de dicha norma, cuya redacción fue dada por el Decreto-ley de 23 de noviembre de 1957; esto es, en momento distinto de la introducción del primer párrafo de dicha norma. Por consiguiente, si nada se dice, la falta de vigencia de dicho párrafo ha de venir motivada por una incompatibilidad manifiesta con las disposiciones de la Ley de 1963, pero esta incompatibilidad no aparece en absoluto, al menos en grado distinto del que resultaba de la redacción de ambos párrafos en el propio artículo 503 de la Ley de Enjuiciamiento criminal. En el artículo 9.º de la Ley de 1963 no existe revocación expresa ni implícita de esta norma concreta del 503 de la Ley de Enjuiciamiento criminal; ambos contemplan situaciones distintas y resultan perfectamente compatibles, por lo que debe considerarse que la Ley de 1963, si bien modifica el párrafo primero de la norma 4.ª del artículo 503 de la Ley de Enjuiciamiento criminal, en nada afecta, en cambio, al párrafo segundo de la misma, que ha de considerarse vigente y que ha de ser aplicado, en

consecuencia, sin posibilidad de que juegue el arbitrio judicial, tanto por el Juzgado y Tribunal de Orden público como por los Juzgados de Instrucción que actúen en diligencias de competencia de aquéllos, a prevención.

Y d) *Los delitos cometidos por medio de la prensa e imprenta.*

La Ley de Prensa e Imprenta ha introducido en el ordenamiento jurídico español una modificación muy importante al sustituir el sistema de censura previa por el de libertad de expresión sujeta a la responsabilidad consiguiente. Este cambio de enfoque de la cuestión ha motivado la necesaria actuación de los Tribunales de Justicia en una serie de hechos que, en principio, podían considerarse delictivos y cuya comisión era prácticamente imposible antes de la Ley citada, porque el sistema de censura impedía que vieran la luz en letra impresa.

Este comentario se dirige, simplemente, a considerar cuál ha sido la actuación de los órganos de la Administración de Justicia con motivo de la nueva situación creada, sin entrar, como es natural, a otros análisis que pudiera sugerir la materia contenida en la Ley de Prensa.

La primera observación que queremos hacer es la que se refiere a la absoluta localización de las actuaciones en tres órdenes de Tribunales: el de Orden Público, que absorbe la mayor parte de los casos por razón de la competencia penal que tiene atribuida, y los Tribunales de Madrid y Barcelona, que se reparten el resto de las actuaciones. En las restantes provincias se iniciaron algunos sumarios, pero o fueron realmente excepcionales o se trataba de hechos de la competencia de Orden Público y resultaron atraídos por esta jurisdicción.

Iniciaron sumarios luego inhibidos a favor del Juzgado de Orden Público, los Juzgados de Oviedo, Granada, San Sebastián, Las Palmas, León, Pamplona, Tenerife y Valencia.

Aparte de Madrid y Barcelona, tramitaron sumarios con propia competencia los Juzgados de Córdoba, Gerona, Pontevedra, Tenerife, Valladolid y Bilbao. En 31 de diciembre de 1966, tiempo a que la estadística de esta Memoria se contrae, de estos sumarios se encontraban en trámite uno en Bilbao, otro en Valladolid y otro en Tenerife; habían terminado por sobreseimiento los de Córdoba y Pontevedra; faltó la condición de procedibilidad de excitación especial del Gobierno en el de Gerona —se trataba de injurias a Jefe de Estado extranjero— y había recaído sentencia condenatoria en una causa por escándalo público en Tenerife (difusión de revistas extranjeras que resultaron pornográficas).

En Barcelona se incoaron, durante 1966, cinco sumarios por delitos cometidos por medio de la prensa o imprenta. Antes de terminar el año había recaído sentencia condenatoria en uno de ellos, otros dos estaban pendientes de señalamiento del juicio oral (es decir, había recaído en ellos auto de procesamiento), otro había sido sobreseído y el último hubo de archiversse por falta de autorización para proceder conforme a las normas del Concordato con la Santa Sede.

En Madrid se incoaron once sumarios por esta clase de delitos. En dos de ellos recayó auto de sobreseimiento provisional; otros dos llegaron a plenario y en la causa recayó sentencia condenatoria (uno de ellos era delito privado, sin intervención del Ministerio Fiscal); uno fue inhibido a favor de los Juzgados de Barcelona; en otros cinco, todos ellos con procesado, seguían practicándose diligencias, y el último había sido declarado concluso y se encontraba en trámite de instrucción.

En treinta y cinco provincias no se inició en 1966 ninguna actuación judicial por delitos de los que comentamos, ni en prevención de la jurisdicción de Orden Público ni por propia competencia de sus órganos judiciales.

En cuanto al Juzgado y Tribunal de Orden Público, sin contar los sumarios inhibidos de otros Juzgados, que hemos mencionado ya, se instruyeron directamente catorce sumarios durante el año 1966. En seis de ellos recayó auto de procesamiento, generalmente contra una sola persona, dado el sistema de responsabilidad penal que juega en los delitos de prensa; fueron sobreseídos, sin procesar a ningún inculgado, ocho sumarios.

En cuatro de los sumarios con procesado recayó, generalmente ya en los primeros meses de 1967, sentencia condenatoria, y en un caso la sentencia fue absolutoria. Las sentencias condenatorias fueron en dos casos por impresos clandestinos; en otro, por propaganda ilegal, y en otro, por delito contra la paz e independencia del Estado.

Es pronto para enjuiciar, con acierto, la línea seguida por los Tribunales de Justicia en esta clase de infracciones. En el año 1966, el nuevo sistema estuvo vigente durante algo más de ocho meses, y a ello ha de añadirse que en este tiempo inicial los criterios aplicables en la materia no estaban todavía aquilatados, especialmente en lo que se refiere a la procedencia del secuestro administrativo. En ningún caso dejó la autoridad judicial de ratificar el secuestro, cuando éste había sido previamente decretado por la autoridad administrativa, aunque no todos los sumarios iniciados, como hemos visto, llegaron siquiera a producir el procesamiento de los inculgados.

Puede aventurarse, sin embargo, que la cautela de los Tribunales es en esta materia más acusada todavía que en otras y que la línea general de benignidad que ya hemos señalado para la delincuencia en general, se acusa en este caso posiblemente por razón de que la índole de la infracción penal repugna menos a quienes tienen que valorarla. A ello se añade que la configuración de algunos tipos, como el del artículo 165, impresos clandestinos, contempla realmente infracciones que pueden ir desde la simple falta administrativa hasta delitos de

cierta gravedad. Cuando los Tribunales se enfrentan con casos de impresos clandestinos, en los que la falta de requisitos exigidos no demuestra la existencia de una intencionalidad perturbadora, se sienten indefectiblemente inclinados a no considerar delictivos los hechos, a pesar de la construcción del tipo penal a que aludimos.

También resulta difícil a veces distinguir entre lo que puede ser legítimo uso de un derecho de crítica y lo que excede de los límites de éste. Por último, ocurre que ciertas publicaciones contienen extremos difícilmente tolerables desde un punto de vista genérico, pero que no resultan fáciles de incluir en la definición de un tipo penal concreto.

Al publicarse la Ley de Prensa, a instancias de la Fiscalía del Tribunal Supremo, la Sala de Gobierno de este Tribunal dio instrucciones para que por las respectivas Salas de Gobierno de las Audiencias Territoriales se designara un Juzgado especial de prensa en las localidades donde existiera más de un Juzgado de Instrucción. Así se hizo con ánimo de producir la necesaria unidad de criterio no sólo en la instrucción de una materia que, si bien no era nueva en nuestra práctica judicial, llevaba muchos años sin ser utilizada, sino fundamentalmente en cuanto afecta a la adopción de medidas preventivas, especialmente el secuestro de ejemplares y moldes. Este sistema de Juez único ha venido funcionando con notable eficacia, aunque la localización de los asuntos a que ya hemos hecho referencia ha simplificado también extraordinariamente la cuestión.

Parece conveniente hacer constar aquí que durante esta primera etapa de funcionamiento de la nueva normativa sobre la información impresa, la gran prensa del país ha usado de la libertad con equilibrada moderación y sensible sentido de la responsabilidad, que ha contrastado ciertamente con la nerviosa agitación de cierto sector de prensa de escasa difusión, generalmente semanarios y revistas, que emplearon en ocasiones una agresi-

vidad e intolerancia que les situó en ocasiones ante la necesidad de que actuara frente a ello la represión penal. Es posible que se trate de una actitud poco meditada, que confundió la libertad de prensa con la conveniencia propia de tomar posiciones radicales en un deseo de ocupar ciertos sectores de la política o de la vida social que consideraron fácil de atraer y capitanear.

El juicio que resume la actuación de los primeros meses de la Ley de Prensa ha de ser, en definitiva, francamente favorable, tanto en lo que afecta a los medios de difusión impresa como a la actitud adoptada por las autoridades encargadas de administrar este sector de la vida pública.

X  
e) *Las actuaciones relacionadas con actividades del Instituto Español de Moneda Extranjera.*

Quisiéramos dejar constancia de una actividad destacada de los órganos de la Administración de Justicia, que si bien ha venido desarrollándose durante varios años, concretamente desde 1958, puede quizá considerarse finalizada en 1966, año a que esta Memoria se contrae. Nos referimos a las causas que se tramitaron por irregularidades descubiertas en ciertas actividades de funcionarios y particulares, directamente relacionadas con la actuación del Instituto Español de Moneda Extranjera.

Los hechos, generalmente, coincidían en la ocultación de la verdadera situación de deficitarios en el reintegro de divisas producidas por sus exportaciones de cierto número de exportadores españoles. Esta ocultación se realizó con la complicidad y la directa intervención de funcionarios del Instituto mediante falsificación de documentos y expedientes. Otros hechos se referían a la irregular distribución de licencias de importación.

Un resumen de las actuaciones permite calcular que las defraudaciones de divisas, de las que se había pri-

vado al Estado español, ascendieron durante varios años a muy cerca de 25 millones de dólares, a los que hay que sumar cerca de 18 millones de pesetas de pagos indebidamente efectuados. Cumple afirmar que gracias a la diligente actuación del Juzgado especial designado y de los restantes órganos de la Administración de Justicia que intervinieron, incluido, naturalmente, el Ministerio Fiscal que realizó una destacada labor de colaboración e impulso, estas cantidades fueron recuperadas en su casi totalidad por el Estado. Pero la importancia del daño no puede cifrarse únicamente el de las cantidades no entregadas, porque las maquinaciones efectuadas no sólo impidieron que una gran cantidad de divisas llegaran a manos del Estado en un momento en que las circunstancias económicas hacían indispensable disponer de medios económicos de valor exterior, sino que lanzadas dichas divisas a su venta y negociación en el "mercado negro", influyeron en gran manera en la cotización de nuestra moneda en los mercados internacionales y causaron con ello un daño público difícilmente calculable. Si imaginamos, además, las difíciles circunstancias económicas por las que atravesaba entonces España, habremos de convenir en que los hechos, en su conjunto, constituyen uno de los más graves exponente de la delincuencia económica en nuestro país.

No es exagerado decir que la actuación judicial no sólo logró la recuperación de las cantidades defraudadas, sino algo que importa quizá más: la reivindicación de nuestro crédito internacional y la consiguiente normalización posterior de nuestros mercados internacionales en muy específicas ramas de nuestra producción. El saneamiento de nuestra Administración mediante la inculpación de los funcionarios que con su actuación delictiva no sólo hicieron un daño considerable en sentido material, sino que extendieron la desconfianza a todos sus compañeros, cuya honestidad quedó pronto patente, no fue tampoco un resultado despreciable.



Sin necesidad de especificar los hechos, baste con decir que éstos consistieron, principalmente, en la ocultación de la falta de entrega de los “mínimos” exigibles en divisas. Incluso dentro de este caso genérico se descubrieron hasta cuatro procedimientos diferentes de producir esta ocultación, que fueron minuciosamente investigados. Otra serie de casos se basaba en el pago de “excedentes” indebidos, también con varias modalidades de realización. En cuanto al régimen de importaciones, una de las actividades más frecuentes consistió en falsar en las licencias de importación el pago llamado “impuesto de retorno”, sin que éste realmente se hubiera efectuado.

Como resumen de toda esta actividad podemos dar las cifras siguientes:

Número de sumarios instruidos .....	73
Número de personas procesadas .....	148
Causas que terminaron por sentencia condenatoria ...	49
Causas que fueron sobreesidas .....	18
Número total de condenados .....	144

En la mayoría de las calificaciones formuladas por el Ministerio Fiscal se pusieron de relieve dos clases de hechos: unos cometidos por los exportadores tenedores de moneda extranjera que no entregaron al Instituto y que constituían una figura de “delito monetario” no atribuida a la jurisdicción ordinaria; y otros hechos, cuya comisión comienza precisamente con la consumación de la infracción anterior, aunque no guarda con ella relación directa que jurídicamente le afecte. Principalmente estos hechos son los cometidos por los funcionarios públicos mediante dádiva, en connivencia con los exportadores, para realizar las alteraciones documentales precisas a fin de ocultar situaciones de obligada exigencia. No se trataba, pues, de “delitos monetarios” en el estricto sentido de la palabra, sino de falsedades, cohechos y malversaciones. Especialmente en lo que respecta a esta

última calificación, que fue normalmente aceptada en la sentencia de instancia y confirmada después en más de treinta sentencias de la Sala 2.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, se dio lugar a una interpretación jurisprudencial del artículo 396 del Código penal, hasta entonces prácticamente inédita.

Las dificultades de calificación jurídica partieron, naturalmente, de la insuficiencia de preceptos que no podían contemplar, cuando fueron dictados, situaciones de tal complejidad, nacidas de un tráfico comercial vivo y dinámico, poco previsible cuando se confeccionó nuestro Código. Estas dificultades fueron superadas con gran acierto, tanto por la calificación del Ministerio Fiscal, que logró abrirse camino en la interpretación judicial, como en la aplicación de los preceptos por los juzgadores. Esta reflexión nos hace recordar la necesidad de afrontar una articulación adecuada de lo que pudiéramos llamar “delitos económicos”. Planteada ya la necesidad de que la jurisdicción ordinaria absorba la actividad de la especial de “delitos monetarios” es el momento de estudiar una ley económica moderna y adecuada a la complejidad de la vía actual.

Respecto de la figura penal de la malversación, la jurisprudencia fue elaborando paso a paso una interpretación que afectó tanto al concepto de funcionario, en el que se mantuvo siempre la tesis de la autonomía del artículo 119 del Código penal frente a cualquier otra norma de carácter administrativo y aun frente a decisiones de Magistraturas distintas de la penal, como al concepto de caudales públicos, cuyo concepto llegó a concretarse mediante interpretaciones que tendieron a fijar sus elementos, tendiendo siempre al fondo de la cuestión y no a puros formulismos literales.

Otro concepto debatido fue el de la “sustracción”. La Jurisprudencia ha entendido que se produce sustracción cuando el funcionario encargado de la gestión de cobro oculta, invalida o destruye la evidencia de este hecho

exigible. Esta doctrina, dentro de ciertos límites, fue recogida, entre otras, por las sentencias de 26 de junio de 1962, 30 de junio de 1962, 20 de febrero, 7 y 17 de mayo, 3 de julio, 2 y 22 de octubre, 2, 13 y 24 de noviembre todas de 1963; 31 de enero, 6 de febrero y 20 de abril de 1964; 20 de enero, 30 de octubre y 5 de febrero de 1965. Especial mención merece la de 2 de noviembre de 1965, que afirma que el funcionario público se convierte en “depositario del título de crédito de moneda extranjera” en favor del Estado, mientras el exportador no realiza el pago exigible.

No tuvo, en cambio, tanto éxito la calificación fiscal en lo que afecta al concepto de “mediador” en la malversación, pues el Tribunal prefería normalmente dividir el hecho aplicando dos tipos diferentes según la condición del sujeto activo, frente a la tesis fiscal de que cuando la acción es indivisible no es acertado separar los elementos objetivos de la acción para llevarlos a la tipicidad y los subjetivos para integrarlos en la culpabilidad. El resultado externo, unido a la tendencia de voluntad finalista, suministra la base para la construcción de los tipos penales, por ello cabe entender que ante un solo hecho no se deben aplicar dos diferentes tipos.

Quizá con estas notas baste para dar una idea general de los problemas jurídicos que tuvieron que afrontarse, en medio de una complejidad acentuada por la lógica utilización, por parte de las defensas, de cuantos recursos legales estuvieron a su alcance. Todas las actuaciones iniciadas han terminado ya, excepto una causa, contra funcionarios de la Aduana de Valencia, cuyo señalamiento para el juicio oral no se ha efectuado todavía.

Antes de cerrar este capítulo queremos dejar expresa mención de los funcionarios que con extraordinario celo y competencia supieron impulsar y realizar la investigación criminal y hacer posible la depuración de los hechos y su enjuiciamiento y sanción cuando ésta fue procedente. Don Acisclo Fernández Carriedo, entonces Juez nú-

mero 19 de Madrid, fue designado Juez especial para estos sumarios y don Antonio Cantos Guerrero, Abogado Fiscal del Tribunal Supremo, fue especialmente designado para inspeccionar los sumarios e instruirse de ellos y llevó a cabo las calificaciones y los informes ante la Sala. Ambos demostraron una competencia profesional y un espíritu de trabajo que debe ser destacado. Los dos ocupan ahora el puesto de Magistrado del Tribunal Supremo, y no cabe duda de que su aportación, en cada una de las Salas donde están destinados, contribuirá sin duda a patentizar de nuevo su excepcional formación jurídica. Este juicio laudatorio ha de extenderse al que fue Presidente de la Sala, don José Zurita Morata, y a los Magistrados de la misma.

f) *Cuestiones de política criminal.*

Para terminar este capítulo dedicado al análisis de la actuación de los Tribunales de Justicia en lo penal, queremos ahora comentar algunas cuestiones de interés en esta materia.

Respecto de la situación penitenciaria, en 31 de diciembre de 1966 existían en prisión provincial 3.086 procesados, frente a 2.902 de la misma fecha del año anterior, mientras que en cumplimiento de condena se encontraban 5.835, frente a 4.746 del año precedente. El ligero aumento en la cifra no permite deducir consecuencias, aunque en parte influya indudablemente el hecho de que no se haya concedido en 1966 ningún indulto general. Ya comentamos en la pasada Memoria el efecto contraproducente de los indultos generales y por eso, al señalar en ésta la circunstancia que comentamos, queremos mencionar que no dejan de hacerse eco de ello varios Fiscales, aunque alguno señala, el de Córdoba, un aumento en las solicitudes de indulto particular conforme a la Ley de 1870.

La pena de muerte no se impuso en ningún caso, pues aunque en una sentencia de la Audiencia de Baleares se condenó a muerte a un procesado, prosperó el recurso de casación que al dejar de apreciar alguna agravante, dejó la pena en treinta años de reclusión mayor.

Las cifras relativas a la aplicación de la condena condicional reflejan una línea de constancia, si las comparamos con las del año anterior, especialmente curiosa. En efecto, la remisión condicional de la pena se aplicó a 12.488 penados y hubo de dejarse sin efecto en 435 casos. Las cifras de 1965 fueron, como puede comprobarse, de 12.283 y 414, respectivamente.

Respecto de la jurisdicción de Vagos y Maleantes, en 1966 se incoaron 3.895 expedientes, frente a 3.581 en el año anterior. Como puede apreciarse, el índice de trabajo en esta materia sigue con las mismas características que ya señalamos en otra ocasión y a las que en otro lugar de esta misma Memoria nos hemos referido también. Por Juzgados, muestra aumento considerable el de Bilbao y menos acusado Valencia y Sevilla, mientras que disminuyó la actividad en el de Baleares. Como en años anteriores, es Barcelona el que arroja la mayor cifra de expedientes.

### 3. FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES EN EL ORDEN CIVIL

En materia civil, la estabilidad en el número de asuntos es mayor que la que existe en los otros órdenes jurisdiccionales. En la Memoria anterior señalábamos las variaciones experimentadas y pudimos apreciar, incluso, algún ligero descenso de las cifras. La situación persiste, aunque el descenso se haya producido esta vez en el número total de asuntos civiles tramitados por los Juzgados de primera Instancia, mientras que los asuntos que ingresaron en las Audiencias Territoriales sufrió un ligero aumento.

El cuadro siguiente da clara idea de la comparación que queremos establecer:

*Total de asuntos civiles tramitados por los Juzgados de primera Instancia*

	1964	1965	1966	Diferencia
Incoados .....	188.000	195.522	186.570	— 8.952
Terminados .....	186.635	192.400	187.479	— 4.921

Tanto los incoados como los terminados en el año 1966, han disminuido con relación al año anterior en un 4,8 y un 2,6 por 100, respectivamente.

*Asuntos civiles tramitados por las Audiencias*

*Territoriales*

	1964	1965	1966	Diferencia
Ingresados .....	7.819	7.717	8.042	+ 325

Los asuntos ingresados han aumentado con respecto al año 1965 en un 4,2 por 100.

Ya hemos dicho en otra ocasión que es también en esta materia donde las Audiencias Territoriales de Madrid y Barcelona tramitan un número de asuntos incomparablemente mayor al de las demás Audiencias. Esta tónica general subsiste, tanto en lo que se refiere a los Juzgados del territorio respectivo como a los asuntos de

competencia de las Audiencias Territoriales. Veamos el cuadro comparativo en referencia a esta clase de asuntos:

		1965	1966	Diferencia		
Audiencia Territorial de Madrid .....	Desp.	1.368	1.514	+	146	= 10,7 % aumento
Audiencia Territorial de Barcelona .....	Desp.	1.250	1.318	+	68	= 5,4 % íd.
Juzgados del territorio de Madrid .....	Desp.	30.900	30.953	+	53	= 0,17 % íd.
Juzgados del territorio de Barcelona .....	Desp.	27.155	28.102	+	947	= 3,5 % íd.
Juzgados de Madrid-Capital ...	Inic.	13.410	21.347	+	7.937	= 59,1 % íd.
Juzgados de Barcelona-Capital.	Inic.	7.620	12.211	+	4.591	= 60,2 % íd.

Destaca extraordinariamente el aumento experimentado, tanto por los Juzgados de la capital de Barcelona como los de Madrid. Este aumento refleja en realidad la acumulación en la capital de los asuntos que antes se distribuían en los Juzgados de primera Instancia que han resultado suprimidos por la nueva demarcación. Su repercusión sobre cada uno de los Juzgados no es tan intensa, ya que en ambas ciudades se aumentó el número en previsión de este fenómeno que había de producirse al absorber los asuntos que antes tramitaban los Juzgados suprimidos. La verdad de esta afirmación queda demostrada si se analizan las cifras de la totalidad del territorio; entonces se observa que el aumento es de muy poca consideración.

Respecto de los asuntos civiles en que intervino el Ministerio Fiscal, las variaciones sobre años anteriores son mínimas, tal como refleja el cuadro siguiente:

	<i>Audiencias</i>	<i>Juzgados</i>	<i>Total</i>
Competencias .....	122	381	503
Jurisdicción contenciosa.	1.273	11.151	12.424
Jurisdicción voluntaria...	1.943	15.162	17.105
<b>TOTAL .....</b>	<b>3.338</b>	<b>26.694</b>	<b>30.032</b>

Sobre la intervención del Ministerio Fiscal en lo civil, dedicamos algunas páginas en el capítulo V de esta Memoria, al hablar de la estructuración legislativa que el Ministerio Público debiera adoptar en España. A ellas nos remitimos, no sin antes dejar constancia de algunos puntos relacionados con esta materia, que señalan las Memorias de los Fiscales.

El de Barcelona indica la concentración en uno solo de los Juzgados municipales, el número 4, de todo el Registro Civil de la capital, con la necesaria dotación de medios para atender, según una organización racional del trabajo, toda esta materia. Es pronto, dice, para aventurar un juicio de valor sobre el sistema, pero todo hace suponer que produzca resultados de gran eficacia.

El de Pontevedra plantea, por razón de su interés jurídico, un interesante caso de intervención del Fiscal en un expediente de adopción por un matrimonio español, de un menor de nacionalidad portuguesa. La clave del problema planteado radicaba en el juicio del artículo 9.º del Código civil, regulador del *status* personal y familiar del menor, en cuya legislación de origen no está admitida la adopción como figura jurídica. La posición adoptada por el Fiscal se basó en que la adopción, institución doctrinalmente integrada entre las que pertenecen al derecho de familia, no sólo afecta a los derechos y deberes familiares estrictos, sino también a la condi-



ción jurídica del adoptado, y por ello debe regirse por la Ley nacional de los afectados por ella, especialmente del adoptado. Aduce en favor de su tesis una serie de razones jurídicas bien articuladas, que, sin embargo, no fueron aceptadas por el Juez, que aprobó la adopción, lo que ha dado lugar al recurso de apelación y a la posibilidad de que el asunto se resuelva por el Tribunal colegiado.

El Fiscal de Tarragona plantea un interesante problema relativo a la Compilación del Derecho Civil especial de Cataluña, que por su interés queremos también reseñar.

La actual regulación en la Compilación del Derecho Civil especial de Cataluña, de las donaciones entre cónyuges en los artículos 20 y siguientes, plantea algunos problemas de indudable interés, con repercusiones incluso en el campo penal, que vamos a procurar sintetizar brevemente:

Hasta la promulgación de la Compilación era muy debatida entre los autores la naturaleza de las donaciones entre cónyuges, discutiéndose si eran nulas, aunque convalidables o válidas, pero revocables, en atención a las consecuencias tan dispares que la adopción de uno y otro criterio producía en orden a la titularidad de los bienes donados, pues en el primer caso al ser nula la donación, pero revocable, nada adquiere el cónyuge donatario y, por tanto, el dominio de la cosa donada sigue perteneciendo al donante hasta el momento de su muerte sin haberla revocado; en el segundo, si la donación es válida, pero revocable, el dominio se transfiere al donatario, sin perjuicio de los efectos que en su día pueda producir la revocación. La opinión dominante era la de considerar que dichas donaciones entre cónyuges eran válidas, pero revocables, aplicándose este criterio no sólo a las donaciones auténticas, sino también a las meramente presuntas, en virtud de la presunción muciana, por lo que la responsabilidad civil de los cónyuges y es-

pecialmente de la mujer derivada de un delito o falta, no planteaba problema alguno, porque, aunque no presumiese que los bienes de la esposa le habían sido donados por el marido, la donación era válida y, por tanto, la esposa titular de los mismos, sin que, por otra parte, la revocación hecha por el marido pudiera afectar a los embargos trabados con anterioridad, dimanantes de esa responsabilidad civil.

La Compilación ha optado en su artículo 20 por el sistema de donación nula que se convalida automáticamente si el donante premuere al donatario sin haberla revocado, extendiéndose el criterio de nulidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 a las donaciones presuntas, con lo que, salvo demostración en contrario, la totalidad de los bienes de la mujer se presumirán donados por el marido, y al ser la donación nula por el momento es al marido a quien pertenecen, aunque figuren a nombre de su mujer.

La realidad es que la Compilación no ha solucionado el problema de carácter y naturaleza de las donaciones entre cónyuges al disponer en el artículo 20, después de declaradas nulas, que se convalidarán si el donante fallece sin haberlas revocado, pues no se comprende bien qué clase de nulidad inicial es ésta que queda pendiente de la revocación del donante para tener plena efectividad, pues si la ineficacia de la donación cuando realmente se produce es al sobrevenir la revocación, será ésta y no la nulidad la que la produce.

Como consecuencia de lo expuesto, la combinación de la presunción muciana del artículo 23 con la nulidad de las donaciones del artículo 20, hacen muy difícil asegurar la responsabilidad civil de la mujer casada por delitos o faltas que haya cometido, pues bastará que estén de acuerdo ambos cónyuges para que en tales casos la mujer resulte insolvente, aunque tenga a su nombre bienes cuantiosos, si éstos los ha adquirido después de su matrimonio.

Otro punto de interés nos sugiere el estudio del artículo 4.º de la Compilación del Derecho Civil especial de Cataluña, en donde al reconocerse sin paliativos la libre investigación de la paternidad de los hijos nacidos fuera del matrimonio, se sienta un principio antagónico al mantenido en el Código civil en su artículo 141, en relación con el 135, de los que se infiere que en dicho texto legal se mantiene el principio de la prohibición de la investigación de la paternidad de los hijos ilegítimos, con las excepciones comprendidas en el artículo 135 relativas a los hijos naturales y las del 140 respecto a los hijos ilegítimos en sentido estricto. El criterio de prohibición, con excepciones muy escasas, por cierto, mantenido en nuestro Código civil, viene a constituir un principio de orden público que resulta conculcado por el criterio seguido por la Compilación del Derecho catalán en su artículo 4.º No estimamos posible la convivencia en nuestro ordenamiento privado nacional de dos principios antagónicos como los expuestos y que, naturalmente, deben producir conflictos y problemas muchas veces de difícil superación que puedan llegar incluso a constituir verdaderos supuestos de fraude de Ley, pues, efectivamente, bastará que quien no siendo catalán de origen y regido, por tanto, por el Código u otra legislación foral, con arreglo a la cual carezca de acción para investigar su paternidad, adquiera la regionalidad catalana por la mera residencia en Cataluña durante dos años, manifestando la voluntad de adquirirla de acuerdo con el número tercero del artículo 15 del Código o por residencia durante diez años, para que pueda hacer uso del artículo 4.º de la Compilación, pues en tal caso su Ley personal sería el derecho catalán, ejercitando la acción de filiación que el mismo le concede y que se rige por la Ley del hijo en virtud de la remisión expresa del artículo 3.º de la Compilación al Código civil en esta materia.

Otro punto de interés dentro de la materia civil de que estamos tratando, lo constituye la actividad judicial relacionada con las suspensiones de pago y juicios universales de quiebra. Durante el tiempo a que se contrae esta Memoria se iniciaron expedientes de suspensión de pagos relacionados con los Bancos de Siero, Murciano y Medina. Ello despertó una cierta inquietud, en primer lugar en los cuentacorrentistas de estas entidades, y en segundo lugar, en ciertos ambientes bancarios, hasta que se conoció con exactitud la verdadera entidad del problema existente. Afortunadamente, en los tres expedientes de suspensión de pagos se afianzó en su día la cantidad resultante del informe de los Interventores y dos de ellos fueron sobreseídos mientras que el tercero sigue todavía en trámite, aunque ya muy avanzado, y es de esperar que alcance idéntica solución.

La intervención del Ministerio Fiscal fue directa desde el primer momento, en los tres casos, no sólo en el expediente de suspensión, sino en algunos sumarios que se incoaron por hechos relacionados con la actividad de algunas personas con cargos directivos en las sociedades respectivas, todo lo cual motivó la designación de jueces especiales que con jurisdicción en todo el territorio nacional, entendieran tanto del expediente de suspensión como de la instrucción de los sumarios aludidos. Un punto de interés para el Fiscal lo constituyó la interpretación de la legislación vigente, especialmente de la Ley de 1922, sobre designación de los Interventores, ya que la desaparición de las antiguas Comisiones Regionales de la Banca a que dicha Ley aludía, planteó el problema de si estas funciones habían sido absorbidas por el Consejo Superior Bancario, o por el Banco de España. Sin perjuicio de la tesis que se mantuvo en los expedientes de suspensión, dio ello lugar a que se informara al Gobierno de la conveniencia de llenar el vacío producido por esta modificación de la realidad.

Aparte de estos tres hechos destacables, las cifras globales sobre suspensiones de pagos y quiebras, en 1966 fueron las siguientes:

Se tramitaron cincuenta juicios universales de quiebra, de los que doce correspondieron al territorio de Barcelona, nueve al de Valencia, ocho al de Madrid, cinco al de Albacete, cuatro al de Valladolid, tres a los de Burgos y Baleares; uno en cada uno de los territorios de las Audiencias de Cáceres, La Coruña, Granada, Pamplona, Sevilla y Zaragoza. No se inició ninguno en Las Palmas ni en Asturias.

El número de expedientes de suspensión de pagos fue de 144, correspondiendo la mayor cantidad —64— al territorio catalán, quince a Valencia, diez en Madrid y Sevilla, nueve en Burgos y Valladolid, siete en Zaragoza, cuatro en La Coruña y Pamplona, seis en Baleares, dos en Albacete, Las Palmas y Asturias y uno en Granada y Cáceres.

#### 4. ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL SUPREMO

Debe preocuparnos la actividad de las Salas del Tribunal Supremo, especialmente en el sentido de que la casación juegue en aquellos asuntos que por su entidad merezcan verdaderamente que la interpretación jurisprudencial se realice sobre los problemas jurídicos que en ellos se plantean, evitando así que se promuevan una serie de recursos cuya finalidad no es exactamente la de buscar una fiel interpretación de la norma jurídica. El exceso de asuntos planteados impide que puedan éstos ser resueltos con la prontitud necesaria y acumula en las Salas un trabajo que no contribuye a que la función de la casación pueda realizarse con independencia de las restantes motivaciones de los recurrentes. A todo ello han tendido dos importantes reformas de nuestra legislación procesal, que ya hemos comentado en esta Memo-

ria: la Ley de 23 de julio de 1966, que modificó determinados artículos de la de Enjuiciamiento civil, y la Ley de 8 de abril de 1967, que modifica, a su vez, algunos otros de la Ley de Enjuiciamiento criminal. En ambas disposiciones se sigue el criterio de limitar el acceso a la casación de los asuntos de menor importancia, pero en ambos casos, como es lógico, no han comenzado todavía a apreciarse los efectos de esta nueva regulación en lo que afecta al trabajo de las Salas 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup>

Las cifras de asuntos ingresados durante 1966 en cada una de las Salas y despachados por las mismas, indican ligeros aumentos en las Salas de lo Contencioso, excepto en la 5.<sup>a</sup>, más acusados en la Sala 4.<sup>a</sup> También se aprecia un ligero aumento de los asuntos ingresados en la 1.<sup>a</sup>, mientras que decrecieron, aunque en muy escasa medida, los que ingresaron en la Sala 2.<sup>a</sup> La Sala 6.<sup>a</sup> mantuvo una línea de cierta uniformidad.

Un cuadro comparativo de los años 1965 y 1966 nos demostrará lo que expresamos:

SALA 1.<sup>a</sup> DE LO CIVIL

	1965	1966
Asuntos ingresados durante el año .....	1.258	1.315
Asuntos terminados por Sentencia u otra resolución definitiva .....	1.521	1.384

Por su parte, el Fiscal intervino en 623 asuntos, la mayoría de los cuales fueron recursos de casación interpuestos por las partes.

La Sala 1.<sup>a</sup> mantiene el ritmo de trabajo que permite ir acortando el tiempo entre la interposición y la resolución de los recursos. La Sección de Arrendamientos funciona sin retraso alguno y la Sala General ve los recursos con una diferencia de tiempo inferior a un año desde su interposición.

SALA 2.<sup>a</sup> DE LO PENAL

	1965	1966
Asuntos ingresados durante el año .....	2.947	2.425
Asuntos terminados por Sentencia u otra resolución definitiva .....	2.990	1.998

La enorme acumulación de asuntos que sufre la Sala 2.<sup>a</sup> no permite la resolución de los recursos en tiempo inferior a unos dos años aproximadamente desde su interposición. Es de esperar que cuando comiencen a surtir efectos las disposiciones modificativas de las leyes procesales de que ya hemos hecho mención anteriormente, el trabajo de la Sala reduzca este tiempo a los estrictos límites de la tramitación del recurso. En todo caso, puede ya apreciarse una ligera desminución de cerca de 500 asuntos, posiblemente motivada por la aplicación de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor. Esta disminución habrá de verse acrecentada cuando entre en vigor la Ley de 8 de abril de 1967.

El Ministerio Fiscal emitió 3.053 dictámenes en asuntos de competencia de la Sala 2.<sup>a</sup>, entre los que destacan 73 recursos interpuestos por el Fiscal de un total de 114 preparados; 57 recursos interpuestos por las partes y apoyados por el Fiscal; 888 impugnados y 429 combatidos en la admisión. Intervino, además, en 1.644 vistas.

SALAS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

	Sala 3. <sup>a</sup>		Sala 4. <sup>a</sup>		Sala 5. <sup>a</sup>	
	1965	1966	1965	1966	1965	1966
Asuntos ingresados durante el año .....	869	883	1.682	2.188	1.219	1.104
Asuntos terminados por Sentencia u otra resolución definitiva .....	789	773	1.470	1,181	1.299	1.034

Las Salas 3.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup> están fallando al año, aproximadamente, de interpuestos, mientras que la Sala 4.<sup>a</sup>, dado el mayor número de asuntos en que conoce, precisa un tiempo algo mayor, nunca superior a los dos años.

SALA 6.<sup>a</sup> DE LO SOCIAL

	1965	1966
Asuntos ingresados durante el año .....	1.398	1.337
Asuntos terminados por Sentencia u otra resolución definitiva .....	1.429	1.527

El Ministerio Fiscal emitió 1.334 dictámenes en asuntos de competencia de la Sala 6.<sup>a</sup>, entre los que destacan seis recursos preparados por el Fiscal; 235 interpuestos por las partes en los que emitió dictamen de procedencia y 597 de improcedencia; dictaminó también 357 competencias.

La Sala 6.<sup>a</sup> viene funcionando con un tiempo medio entre la interposición y la vista del recurso, de unos tres a cuatro meses, plazo indispensable para la tramitación y para que puedan efectuarse con normalidad los señalamientos.

De todos los datos que acabamos de transcribir se desprende que durante el año 1966 ingresaron en las distintas Salas del Tribunal Supremo un total de 9.252 asuntos, lo que da idea del enorme volumen de trabajo, poco compatible con la especial naturaleza de la casación y con las condiciones exigibles para que la jurisprudencia pueda mantener una línea de uniformidad.



## V. EL MINISTERIO FISCAL

Es natural que nos interese, en especial manera, el tema a que este capítulo se refiere, tanto por razón de que esta Memoria, además de informar al Gobierno sobre la actuación de los órganos de la Administración de Justicia, ha de servir también para mantener la unidad del Ministerio Fiscal en cuanto a los criterios interpretativos que deben sustentarse, como por el hecho singular de que en esta circunstancia hemos de referirnos a las normas de carácter constitucional que la Ley Orgánica del Estado dedica, en su artículo 35, al Ministerio Fiscal.

Por ello, queremos en esta Memoria hacer un estudio del Ministerio Fiscal que no se reduzca a su actuación ante los Tribunales durante el tiempo a que se contraen los datos estadísticos que hemos ido transcribiendo, sino que intente abordar el tema general de cual habrá de ser el orden de funciones que al Ministerio Fiscal competen, dada su naturaleza.

Naturalmente las Memorias de los Fiscales se refieren al tema con profusión de datos y bien fundadas orientaciones. Por no citar sino aquellas que en cierto modo destacan este aspecto, nos cumple referirnos a un completo estudio realizado por el Fiscal de Córdoba y otros dos, que, especialmente referidos a los aspectos orgánicos, realizan los Fiscales de Oviedo y Lugo. El de Pontevedra, por su parte, menciona un aspecto de la intervención del Ministerio Fiscal, conforme a la Ley de Asociaciones de 1964, que creemos es, si no el único, al menos el primer caso de intervención de nuestro Ministerio en un asunto de esta índole y que convendrá tenerle en cuenta a efectos del

necesario desarrollo que en este aspecto precisa la citada Ley, según ya mencionamos en nuestra Memoria anterior.

En los primeros días de enero de 1967, tuvo lugar la reunión de Fiscales Generales y Territoriales, por segunda vez, con la novedad de que se incorporaran a ella los Fiscales de Bilbao, Málaga y Salamanca. Su temario versó sobre aspectos que interesaban extraordinariamente en relación con los problemas que la Fiscalía del Tribunal Supremo tenía ya planteados: la modificación del Reglamento del Ministerio Fiscal a la vista del contenido de la Ley de Adaptación de 18 de marzo de 1966; el estudio del anteproyecto de Ley modificando determinados artículos del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y una serie de cuestiones generales de interés para el funcionamiento del Ministerio Fiscal, como fueron los comentarios sobre la aplicación de la Ley de Prensa, las materias penitenciarias a las que tuvo ocasión de referirse el Ilmo. Sr. Director General de Prisiones, que mantuvo un interesante cambio de impresiones con los reunidos y las sugerencias respecto de una posible Ley Orgánica del Ministerio Fiscal.

A estos acontecimientos hay que agregar dos más de cierta importancia: la creación de la Secretaría Técnica de la Fiscalía del Tribunal, que hizo el artículo 3.º del Decreto 1.647/66 de 30 de junio y la puesta en marcha de la Junta de Fiscales Generales. Ambas cuestiones están en la línea de mantener criterios de continuidad en las instrucciones, circulares y estudios de la Fiscalía del Tribunal Supremo y de su trabajo habrán de deducirse, sin duda alguna, resultados especialmente eficaces para nuestra función.

Pero nos interesa sobre todo dedicar este capítulo al estudio de lo que, a nuestro juicio, pudieran ser las funciones del Ministerio Fiscal en el futuro y para ello utilizamos las ideas expuestas en una intervención reciente en el Instituto de Estudios Jurídicos.

## 1. PROBLEMAS GENERALES QUE PLANTEA LA ACTUAL REGULACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

Estas notas se colocan en el camino de examinar las funciones y cometido del Ministerio Fiscal, a la luz de las actuales exigencias de nuestro ordenamiento jurídico.

La crisis del Ministerio Fiscal en nuestro país ha de desembocar en un desarrollo de sus posibilidades y en un perfeccionamiento de su cometido, porque todo ello viene impuesto por la evolución de la realidad y por la significación actual de nuestro propio ordenamiento, que exige imperativamente una puesta a punto del órgano encargado de velar por la defensa de la legalidad.

El Ministerio Fiscal es una institución en la que prima el aspecto dinámico y por ello bien difícil de cristalizar en un concepto rígido, en una idea más o menos permanente sobre su naturaleza. Quienes se han dedicado a investigar sobre sus antecedentes históricos, han patentizado el carácter evolutivo y cambiante de la institución. Por eso encontramos en estos estudios históricos opiniones bien variadas: desde quienes ven el origen en algún punto situado varios siglos antes de Jesucristo, hasta quienes opinan que no nació hasta que existieron los Tribunales permanentes en Francia.

El creador de la Carrera Fiscal con carácter autónomo, Galo Ponte, profesaba gran devoción al Ministerio Fiscal porque, según su criterio, ésta es una institución netamente española, porque sólo aquí ha surgido con carácter estrictamente jurídico, judicial. (Palabras de Goicoechea en el homenaje a la Carrera Fiscal. *Boletín del Colegio de Abogados de Madrid*, 1951.) Pero no pocos opinan que la institución del Ministerio Fiscal español viene a ser, al menos en su inicio, una réplica de la correspondiente institución francesa.

Para unos, nuestro Ministerio Fiscal nació en las Cortes de Bribiesca, en 1387, pero los demás opinan que

no apareció, con clara delimitación hasta el siglo siguiente, por disposición de Juan II.

La verdad es que esta investigación influye en muy escasa medida en un planteamiento actual del problema, porque más que en el camino seguido hasta aquí nos interesa indagar cuál pueda ser la dirección que debiera seguir hoy un instrumento tan necesario para la conservación y defensa del orden jurídico como es el Ministerio Fiscal.

Quizá su característica más acusada sea esta de mostrar una naturaleza multiforme, poco comprendida “en el fondo de su esencia”. (DE MIGUEL, *El Ministerio Fiscal, Magisterio de amparo*, página 8) o, si se quiere esa “naturaleza proteiforme” que le achaca Goldsmit (cita 3 en la página 15 de PRIETO CASTRO, *Constitución dogmática del Ministerio Fiscal en el orden civil*).

El que fue, por muchos títulos, maestro de muchas promociones de Fiscales y rector de la corporación, don Manuel de la Plaza, decía que “la figura del Ministerio Fiscal... no se ha definido en el curso de los tiempos con tan acusados y precisos contornos como la del Juez. Ni ahora mismo es unánime el parecer acerca de la misión que está llamado a realizar” (*Derecho procesal civil*, I, 1951, página 195) y quien ha dedicado al estudio de este tema buena parte de su esfuerzo, Gómez Orbaneja, concluye también que “para quien la estudia dogmáticamente, la institución del Ministerio Fiscal presenta una serie de contradicciones de superficie, o si preferís, de paradojas, que el especialista ha de esforzarse en reducir”. (Palabras en el acto de homenaje a la Carrera Fiscal, en el XXV aniversario de su creación. *Boletín Informativo del Colegio de Abogados de Madrid*. Mayo-Junio de 1951.)

“Figura de múltiples facetas”, tal como aparece en los modernos sistemas de Justicia y muy particularmente en el nuestro, dice PRIETO CASTRO (*Constitución dog-*

mática..., pág. 15), para añadir que “es un órgano para el que la perplejidad gravita como carga permanente de su espíritu” (Ibid).

Para unos, defensor de la Ley, para otros, de la sociedad, para algunos, del interés del Estado (Blas Pérez, Memoria de 1940, página 23). Hay quien destaca su condición de parte; hay quien la niega; y también hay quien presenta la antinomia de que pueda ser “parte imparcial” (CARNELUTTI). Unos lo consideran, en esencia, órgano “asesor” (GUASP, *Derecho procesal Civil*, tomo I, página 169), mientras que para otros, su más importante misión es la de ser “colaborador” (Plaza, Memoria de 1946, página 45), y para algunos destaca su condición de “Magistratura de amparo” (Adolfo de Miguel). Todo ello sin contar con la variedad de sus funciones esenciales: promover la acción de la justicia, defender el interés social y el público, velar por el mantenimiento del orden jurídico, defender la integridad de atribuciones de la Administración de justicia, ejercitar las acciones penales, defender a quienes no pueden hacerlo por sí mismos, asesorar a la autoridad gubernativa en ciertos aspectos, representar al Gobierno ante los Tribunales, etc.

“Abogado sin pasión, Juez sin imparcialidad; ese es el absurdo psicológico que sitúa al Ministerio Fiscal en el permanente riesgo —si no posee un fino sentido del equilibrio— de perder, por amor de serenidad, la generosa combatividad del defensor, o por amor de polémica, la desapasionada objetividad del Magistrado”, diría con hermosas palabras CALAMANDREI (ver PRIETO CASTRO, *La Construcción dogmática del Ministerio Fiscal en el orden civil*, página 16).

En realidad ocurre que, después de una evolución histórica influida por las distintas situaciones del ordenamiento jurídico de cada país, aunque bajo líneas generales en cierto modo uniformes, el Ministerio Fiscal ha venido a ser un punto de coincidencia de institucio-

nes muy dispares —Administración de Justicia, órganos del legislativo o del ejecutivo; interés público y social, intereses privados no protegidos— y de ahí surge una naturaleza poco aprehensible, pero que hay que considerar en esta misma realidad y basarla en este mismo y múltiple aspecto.

Realmente, el Ministerio Fiscal es una institución necesaria, que el ordenamiento jurídico de cada país recoge y regula, determinando sus funciones de acuerdo con la complejidad de las relaciones humanas, el juego del interés público y la necesidad de defender el interés social. Como instrumento para la defensa y eficacia de la Ley, el Ministerio Fiscal se adecua a los fines del orden jurídico. Estos son fines últimos, es cierto, pero son también fines sujetos, en el matiz de su ejercicio, a la orientación que en cada tiempo y lugar ofrezca el ordenamiento legislativo. De aquí que nos interese sobremanera considerar los caracteres que informan este ordenamiento, a fin de extraer de ahí las consecuencias necesarias sobre cuál debe ser el ámbito de actividad, el carácter actual y la extensión de funciones del Ministerio Fiscal en nuestro país.

En otras palabras, debemos intentar responder a estas preguntas:

—¿Son adecuados el carácter y naturaleza del Ministerio Fiscal, tal como hoy los entendemos, a las exigencias que comporta un Estado de Derecho y a las consecuencias que de ello se derivan?

—¿Resultan suficientes su estructura y atribuciones para cubrir los fines que el ordenamiento legal y la organización social apuntan como necesarios o convenientes?

—¿Responde su organización y competencia funcional a los principios que informan nuestro orden jurídico?

Lo que pretendemos es examinar los principios que informan este ordenamiento en cuanto puedan tener relación con las funciones del Ministerio Fiscal y obser-

var cuáles debieran ser éstas en una futura regulación legislativa para responder con fidelidad a las exigencias del ordenamiento general.

## 2. CONSIDERACIONES BÁSICAS SOBRE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La proyección real que el Ministerio Fiscal alcance ha de estar en función de los principios del orden jurídico y si bien es cierto que en tal materia existen unas líneas maestras más o menos comunes a toda sociedad constituida conforme a un orden moral, también lo es que, en cada núcleo social perduran todavía ciertos matices y destacan determinados aspectos de los que arranca —o al menos en los que debe basarse— la específica organización del Ministerio público, si realmente ha de responder a las necesidades que este mismo orden plantea.

En la evolución del pensar y de la vida jurídica hay momentos en que resalta, sobre todas, una consecuencia patente: el Derecho se aleja del orden moral y tiende a convertirse en una ordenación racional de la sociedad, de carácter abstracto, con lo que toda actividad jurídica viene a ser un puro desarrollo de la Ley (GOMEZ ARBOLEYA, *Supuestos cardinales de la ciencia jurídica moderna*, "Revista de Estudios Políticos", número 54, 1950). El racionalismo lleva a un estilo de vida jurídico en el que la Ley viene a ser la razón que deriva de la naturaleza de las cosas y cuando cuaje en una determinada forma de expresión, da a luz el sistema de los Códigos y de las Constituciones. (Ibid. *El racionalismo jurídico y los Códigos europeos*, "Revista de Estudios Políticos", número 57, 1951.)

Pero pronto surgen posiciones jurídicas diferentes, que analizan la naturaleza del ordenamiento jurídico desde supuestos bien distintos, que inciden críticamente

sobre la concepción normativa del Derecho y que, aunque en ciertos aspectos estén superadas por otras tesis dogmáticas, no han perdido su valor de hito en el pensamiento jurídico contemporáneo.

Nos interesa resaltar la tesis de que “el Derecho no es sólo norma”. Tampoco es “una suma de varias partes..., sino que es preciso dar la nota característica, la naturaleza de ese conjunto o de ese todo” (SANTI ROMANO, *El Ordenamiento jurídico*. Traducción española, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, página 96). Esta es la idea fundamental que viene a expresar algo así como una cierta espiritualización del Derecho, una necesidad de superar la norma y desentrañar su verdadero sentido, los principios a que obedece y las consecuencias a que puede conducir. En cierta forma recuerda aquella idea de Ihering de que las leyes son, en relación al Derecho, lo que es el alfabeto en relación al idioma: no nos dan las letras el conocimiento completo de las ideas que podemos expresar, pero nos proporcionan los elementos indispensables para que, enlazando los sonidos, lleguemos a producir las ideas que necesitamos. El ordenamiento jurídico es, indudablemente, un conjunto, pero en el que no pueden considerarse solamente sus partes, sino que entraña “una unidad en sí misma y una unidad... no artificial, ni lograda por un procedimiento de abstracción, sino concreta y efectiva” (Ibid, página 96). Las normas son una parte del ordenamiento pero no agotan su contenido. Es más, el ordenamiento se mueve, en parte según sus propias normas, pero también las dirige y en cierto modo las convierte en objeto e incluso en medio de su actividad (Ibid. página 100). Todo ello es así, porque el ordenamiento jurídico es algo dinámico y vital, que enlaza y se corresponde con la sociedad en la que surge, y da realidad al principio *ubi societas, ibi jus*. Esta conexión con la sociedad es fundamental y se extiende, como es lógico, a toda la compleja organización del Estado, porque realmente tiene una fuerza pro-



pia de expansión y de adaptación, algo así como una voluntad autónoma que la hace incluso “susceptible de cambio sin que se incorporen a él nuevas normas, sino simplemente por la modificación del ambiente social en el que debe aplicarse”. (Ibid, página 98.)

De aquí se desprenden tres elementos esenciales en el concepto del Derecho: Ha de ponerse en relación con el concepto de sociedad; ha de contener en sí mismo la idea de orden social; y ha de conocer con gran sensibilidad, la posición de la sociedad en que se desarrolla. (Ibid, página 111.)

Esta idea de la correlación entre el Derecho y la realidad social se encuentra también patente entre quienes, en nuestra patria, cultivan la disciplina de la Filosofía del Derecho. En este sentido es explícito el juicio de LEGAZ LACAMBRA (*Filosofía del Derecho*, Barcelona, Bosch, 1961, página 456), según el cual el Derecho no es sólo una forma de la vida social, sino también “una forma de la realidad social en cuanto que, de una parte, es un modo de patentizarse dicha realidad —la cual por consiguiente influye sobre el Derecho y lo condiciona—, mientras que, por otro lado, el Derecho es una fuerza configuradora, conforme a principios propios, de la realidad social”.

Esta mutua relación entre social y orden jurídico, e incluso entre éste y la realidad social, es la pieza fundamental sobre la que se asienta la necesidad de adecuar, en cada momento, la norma a las exigencias de la sociedad y las instituciones jurídicas a los principios básicos que orientan el orden social y el jurídico. Ciertamente para realizar esto hay que partir de una preeminencia de lo jurídico, siempre que se base en el orden moral y en las concepciones filosóficas seguida por la sociedad. RENÉ DAVID (*Traité élémentaire de Droit civil comparé*, París, 1950) dice que la oposición que puede surgir entre ciertos sistemas de Derecho puede nacer sólo de dos causas: la principal surge del punto de vista ideológico,

porque los sistemas traducen concepciones distintas de la justicia, en relación con las concepciones filosóficas o religiosas de la sociedad a que se aplican, la segunda causa nace de las distintas técnicas conseguidas y aplicadas. Naturalmente, concluye, que la técnica debe subordinarse a la ideología, y éste es un principio que no debemos olvidar al mantener la preeminencia de lo jurídico, porque ésta se basa, a su vez, no en el valor absoluto de la norma, sino en el de los principios que informan y matizan el orden jurídico.

Estos principios presentan en ocasiones un fuerte ingrediente de exigencia. Castán apunta que el criterio social ejerce una fuerte influencia que acusan, en gran número de esferas, la legislación y la jurisprudencia modernas (*Lo social y sus perspectivas actuales*. Discurso de apertura de Tribunales, 1965, página 20). “En algunas materias —continúa diciendo— los Principios generales del Derecho obligarán a conservar las concepciones puramente jurídicas... En otras, la marca de lo social es de tal empuje que obligará a subordinar lo antiguo a lo nuevo y lo jurídico a lo social”. Pero hay que profundizar en lo que realmente ocurre y que no es exactamente una antítesis entre lo social y lo jurídico, como el propio Castán señala certeramente, sino que “lo jurídico se ha transformado a impulsos del elemento social... las antiguas nociones jurídicas están ya sustituidas o a punto de serlo por otras más conformes con las actuales exigencias económicas y sociales”.

Ocurre, sin embargo, que los principios políticos y los morales, se plasman en normas jurídicas de primer rango y por consiguiente, además de formar parte del orden social, se incorporan también al ordenamiento jurídico. Esta idea es recogida por CASTRO (*Derecho civil de España*. Parte general, I, 1955, página 461), al decir que los principios que integran “la constitución real del Estado”, inspiran el ordenamiento jurídico y han de ser tenidos en cuenta como fuentes. En el mismo sentido, dice

CASTÁN (*Perspectivas filosófico-jurídicas del pensamiento contemporáneo y de la Ley Fundamental española de 17 de mayo de 1958*, Discurso de apertura de Tribunales, 1958, página 64), que, en nuestro país los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional “ahora adquieren, de modo formal y solemne, no sólo la categoría de preceptos obligatorios, sino la de normas fundamentales a las que se otorga primacía jerárquica sobre las demás leyes”.

### 3. LOS PRINCIPIOS QUE INFORMAN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

En definitiva y sobre estos presupuestos, nos interesa examinar cuáles pueden ser los principios que caracterizan a nuestro ordenamiento jurídico, para deducir de ellos las consecuencias que nos lleven a articular, en debida concordancia, cuál deba ser la estructura y función del Ministerio Fiscal en España.

Nuestro sistema, esto es, el “conjunto de reglas e instituciones de Derecho positivo por las que se rige una determinada colectividad” (CASTÁN. *Los sistemas jurídicos*, Discurso 1956, página 10), que en este caso es la comunidad nacional que integramos los españoles, participa indudablemente de una concepción basada en la realización de unos valores determinados en la persecución de unos fines generales. Pero, en su consecución, estos valores aparecen adornados de matices que es necesario considerar y que a su vez derivan de un planteamiento jurídico-político de orden superior que se funda en un triple carácter, en el juego de tres grandes ideas: la supremacía del orden espiritual; la atención preferente al sentido de la comunidad nacional y sus estructuras; y la exigencia social que se manifiesta de manera indudable en todos los campos de la vida colectiva y también en el del Derecho. Espiritual, nacional y social, es

el triple carácter de nuestro orden básico y de él se desprenden consecuencias que orientan la formulación del Derecho positivo de la comunidad.

Como principios básicos podríamos, sin duda alguna, ir anotando los siguientes:

1.º La consideración del hombre como persona, que lleva a la exaltación de los valores humanos, al respeto a la dignidad, la integridad y la libertad profunda del hombre (artículo 1.º Fuero de los Españoles). De este sentido personalista que, como consecuencia de inspirarse en el humanismo cristiano, ha venido a plasmarse en nuestra filosofía política y en nuestro orden jurídico fundamental, se desprende la necesidad de salvaguardar los derechos de la persona humana y garantizar su ejercicio.

Y es que uno de los caracteres del ordenamiento español es el sentido idealista, espiritualista, de su formulación y contenido. En nuestra patria se manifiesta también de manera indudable la tendencia hacia el resurgimiento del derecho natural y el reconocimiento de los valores ideales del Derecho. Hay una supremacía de los valores morales que tiene su indudable arranque en "el acatamiento a la Ley de Dios" según la doctrina de la religión cristiana, que inspirara su legislación, según declara el Punto II de la Ley de Principios Fundamentales.

2.º El predominio del sentido comunitario, que lleva, de una parte, a la supeditación de los intereses individuales y colectivos al bien común (Punto V de los Principios Fundamentales) y de otra, el reconocimiento del valor de las entidades intermedias dentro de la vida social, en algunos casos con manifiesta proyección en el campo del Derecho, como en lo que afecta a la familia.

El verdadero y último fundamento del Derecho radica llega a decir RUIZ JIMÉNEZ (*Derecho y vida humana*. Instituto Estudios Políticos. Madrid, 1957, página 83). "En esta necesidad de mantener trabada y en orden la con-

vivencia social, exigida a su vez por elevados impulsos de la naturaleza humana". Es, realmente, la doctrina tomista sobre uno de los principales fines del Derecho, el de "mantener el orden social".

3.º El sentido social del Derecho, que se produce, de una parte, por la conjugación de los dos anteriores: la armonía de los fines individuales y de los fines comunitarios, con sujeción a una escala jerarquizada de valores, basada primordialmente en el rango preferente de la persona humana.

Claramente manifiesto en nuestro ordenamiento, este sentido social, precisa sin embargo de formulaciones más acabadas y de consecuencias legislativas todavía no producidas, a pesar de que surge y aflora en manifestaciones de gran interés. Piénsese, por ejemplo, en:

a) La pérdida de preponderancia del sistema de justicia individualista, basada en el principio de autonomía de la voluntad.

b) La exigibilidad del principio del bien común.

c) La sustitución del "pensamiento demoliberal de la igualdad por el pensamiento social de la equiparación" (RADBUCH, *Filosofía del Derecho*. Madrid. Ed. Revista de Derecho Privado, 1933).

d) La reacción contra el individualismo jurídico. Relatividad de los derechos subjetivos, sometidos a fines sociales (CASTÁN, *Perspectivas filosófico-jurídicas*. Discurso de apertura de Tribunales, 1958, página 43 y siguientes).

e) Abandono del concepto individualista de la propiedad y defensa del patrimonio familiar y comunal; limitaciones en los derechos económicos de la empresa.

Ahora bien, este principio básico que se formula como sentido social del Derecho, no pasa, en cierto grado, de ser todavía más que una ideología, una tendencia doctrinal, que ha de encontrar suficiente formulación jurídica para que se convierta en una realidad dentro del ordenamiento jurídico. A este fin, es necesario regular

numerosas instituciones bajo el prisma de la influencia de lo social, tanto en lo que afecta a la vida económica como a la propiedad, los derechos subjetivos, el derecho de obligaciones, la familia, el derecho de sucesiones, etc., sin descartar el perfeccionamiento necesario y constante de aspectos más matizados por este principio, como el Derecho de Trabajo, la regulación jurídica de los entes profesionales y sindicales, etc. Pero el lado de ello, es también necesario dotar de ciertas funciones hoy inexistentes, a instituciones creadas para la promoción de la idea de justicia y entre ellas, principalmente, a la que hoy es objeto de nuestro estudio, el Ministerio Fiscal.

4.º La formulación del Estado de Derecho. El pueblo, unido en un orden de Derecho, constituye el Estado. Esta es la formulación constitucional básica, según la cual, esa "situación de convivencia humana en la forma más elevada" (FISCHBACH, *Teoría General del Estado*, traducción española. Labor, 1934, página 9), que parte de la existencia de la comunidad nacional, se articula de inmediato jurídicamente conforme a unos postulados o principios básicos que en nuestro caso son los de autoridad, libertad y servicio.

No sólo es cierto que el Estado precisa la existencia de un orden jurídico para formularse, sino que es cierto también que en cierta manera, el Estado ha de estar limitado por el Derecho y aún mejor que limitado, cabría decir que ha de actuar, funcionar, desarrollar su actividad, conforme a una previa regulación jurídica, es decir, que toda la actividad del Estado ha de estar sometida a la norma.

El primero de estos principios limitativos es el de seguridad jurídica explícitamente reconocido en el artículo 17 del Fuero de los Españoles. En éste, uno de los valores o fines supremos del Derecho que tiende, de una parte, a la estabilidad de la norma y a fijar el principio de que su alteración sólo es posible, de una parte, mediante el respeto del rango necesario y de otra mediante

el cumplimiento de una serie de requisitos formales, distintos según la categoría de la norma y que van desde la permanencia de los principios fundamentales al ejercicio de la potestad reglamentaria, pasando por el sistema especial para las Leyes Fundamentales y la aplicación de la Ley de Cortes para las restantes normas con rango de Ley.

Ya hemos señalado anteriormente que lo fundamental en un ordenamiento jurídico es que tienda a la realización de los valores básicos, que persiga los fines que son considerados como supremos en el Derecho y que fundamentalmente son: la Justicia, la seguridad y el bien común.

La Justicia, como virtud general, tiene que ser realizada por el Derecho, que ha de basarse, para ello en la ley natural y en las normas morales. Pero, en lo que principalmente nos importa aquí, esta realización de la Justicia ha de ser no sólo un fin propuesto, sino un fin cuyo logro sea normalmente posible mediante la adecuación de instrumentos eficaces. De esta forma el Derecho se transforma en ley, el principio en norma y el Estado de Derecho se concreta y cristaliza en Estado de legalidad. "De no apreciar y aplicar el Derecho concreto, la norma de recta interpretación, sobre todo por los Tribunales internos de los Estados, se corre el grave riesgo de dar rienda suelta a la pasión y al interés político y de crear un clima de intranquilidad individual y de inseguridad personal". (ALVAREZ GENDIN, *La independencia del poder judicial*. Madrid, 1966, página 17.) De un lado, pues, la norma clara, de recta interpretación. De otro, los órganos para su declaración, su interpretación y su restablecimiento si fuere necesario.

A la realización de la Justicia mediante el Derecho están llamados estos órganos y en su función es necesario asegurar, de una parte, su propia sumisión a la Ley; y de otra, su independencia absoluta frente a cualquier otro estímulo que no sea éste. Todo ello exige una orga-

nización peculiar, basada en principios bien patentes y también la existencia de un instrumento activo, no pasivo, que defienda esta independencia y el orden general de atribuciones de la función jurisdiccional y se oponga a que ésta olvide o ignore la ley, sometiendo ante sus propios órganos de mayor rango los casos en que suponga realizado tal evento.

De ahí deriva la misión profunda que en todo Estado de Derecho corresponde al Ministerio Fiscal en orden a la realización de la Justicia y la defensa de la ley.

La exigibilidad de la norma, característica principal de todo orden jurídico, aconseja también que ésta no quede al arbitrio de los obligados y “reclama esencialmente una reacción contra los transgresores” (Ruiz Jiménez, *Derecho y Vida humana*, Madrid, 1957, página 86). Esta reacción no puede tampoco, al menos en su iniciación, recaer sobre el órgano que ha de decidir sobre la transgresión y exige la existencia de un órgano encargado de promover el restablecimiento del orden jurídico, tanto si fue conculcado por el ciudadano como si lo fue por el encargado de aplicar la ley.

Por último, el tercero de los fines del Derecho es el bien común, “el bien del cual todos y cada uno tienen derecho a participar en la medida proporcional” (León XIII, *Rerum Novarum*). El bien común es “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección”, según la Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el Mundo actual, del Concilio Vaticano II (Edición B. A. C., página 243). En la misma Constitución se afirma la necesidad de que el bien común se universalice cada vez más e implique derechos y obligaciones que miran a todo el género humano. El orden social, por consecuencia, debe subordinarse al bien común y debe edificarse sobre la justicia.

Una de las ideas dominantes en el mundo de hoy debe ser ésta de que, “la profunda y rápida transformación



de la vida exige con suma urgencia que no haya nadie... que se conforme con una ética meramente individualista. El deber de justicia y caridad se cumple cada vez más contribuyendo cada uno al bien común según la propia capacidad y la necesidad ajena" (*Constitución Pastoral* citada, B. A. C., pág. 248). Pero la ley eterna, en sus exigencias concretas, durante el transcurso del tiempo, está sometida a continuos cambios; por eso la paz jamás es una cosa del todo hecha, sino un perpetuo que-hacer" (Ib., pág. 332).

Este entronque y relación entre el concepto de la paz, el orden social, el de bien común y la idea de justicia nos conducen también al mismo fin de considerar los fines supremos del Derecho y su engarce con el orden moral y la ley eterna, porque, como Santo Tomás indica: "Por la paz, que la ordenación de la vida política instituye y conserva, gana el hombre aptitud para contemplar la verdad". Es por esto, que en la propia doctrina de Santo Tomás, "La ley se ordena siempre al bien común" (*Summa*, I, IIe, q. 90, arts. 2.º y 4.º), y en el pensamiento de Suárez, "la causa final de la ley es el bien común" (*De legibus*, I, capítulos VII y XIII. Tratado de las leyes. Madrid, Reus, 1981).

Característica de nuestro ordenamiento jurídico en este aspecto tan fundamental del bien común, es la supremacía de éste sobre los intereses parciales, pero conservando la garantía de los derechos básicos de la persona humana "cuyo ejercicio garantiza en orden al bien común", según declaración del artículo 1.º del Fuero de los Españoles y en el V de los Principios Fundamentales de la Ley de 17 de mayo de 1958. Si quisiéramos buscar un carácter distintivo de nuestro ordenamiento jurídico, basado en los principios que informan la ordenación de la vida política y social, podríamos encontrarlo en la idea de equilibrio: equilibrio entre autoridad y libertad; equilibrio entre interés individual e interés social; equi-

librio entre la garantía de la dignidad de la persona humana y el sentido comunitario del orden social.

Bernaldo de Quirós apuntó ya estas características, al hablar de la “medura y equilibrio” de nuestras instituciones jurídicas, y De Castro y Castán lo señalan también, al hablar el primero del sentido de comunidad y del respeto de la personalidad, y el segundo, cuando advierte que “la Filosofía y la Política jurídica se enfrentan con otro gran problema, que afecta al contenido y al fin del Derecho y que proviene... de que hay que considerar en éste dos elementos...: el individual y el elemento comunitario o social” (CASTÁN, *Perspectivas filosófico-jurídicas*. Discurso de apertura de Tribunales, 1958, página 124).

El equilibrio entre autoridad y libertad, tema crucial de la literatura política desde hace más de un siglo, viene expuesto por LEGAZ (*Filosofía del Derecho*, pág. 644), cuando dice que “la autoridad sólo puede funcionar al servicio del bien común y sobre la base del respeto a la dignidad y a la libertad profunda del hombre”. Es la misma idea básica de “la libertad dentro de un orden”, de la tesis de José Antonio Primo de Rivera.

Es claro que de esta línea de equilibrio se desprende la necesidad de cuidar con suma sensibilidad los dos aspectos: de una parte, la satisfacción del interés social; de otra, la defensa de los derechos de la persona que afectan a su libertad y dignidad. Y ello tiene indudable interés con el tema que nos ocupa.

Todo lo hasta aquí dicho nos permitirá, quizá, trazar un resumen de cuáles son, desde un punto de vista general, los caracteres de nuestro ordenamiento jurídico. Sus bases de fundamento, su “filosofía”, por así decirlo, puede resumirse según los puntos que siguen:

- 1.º Destacado valor de los principios morales y de orden espiritual. En este campo resalta el sentido idealista de nuestro ordenamiento y la influencia de los valores religiosos, éticos y morales.

2.º La consideración del hombre como persona: El hombre, incluso como sujeto de derechos y deberes, no es un mero individuo, sino una persona portadora de valores morales y eternos, con un destino trascendente. De aquí se derivan consecuencias jurídicas importantes:

a) El respeto a la dignidad, la libertad y la integridad de la persona humana.

b) La ordenación y garantía de los derechos de la persona como derechos públicos subjetivos.

c) La regulación jurídica de las libertades individuales.

3.º Sentido comunitario que influye en las instituciones jurídicas: En tal aspecto son cuestiones de interés las siguientes:

a) La primacía del bien común sobre el interés no sólo particular o privado, sino también sobre el interés público.

b) El especial sentido jurídico de la comunidad nacional.

c) La idea de convivencia social.

d) El juego y desarrollo del principio de socialización.

e) El valor político, social y jurídico de las comunidades intermedias: Especial protección de la familia; valor de las entidades profesionales; las estructuras vecinales y regionales, especial significación del principio asociativo orgánico.

4.º Profundo sentido social del Derecho: Que a su vez se manifiesta claramente o al menos tiende a extender su influencia en los aspectos siguientes:

a) Armonización de fines.

b) Aplicación del principio de equiparación entre partes desiguales (sobre todo en la justicia laboral).

c) Superación del concepto de justicia individualista.

d) Relatividad de los derechos subjetivos. Quiebra del principio de autonomía de la voluntad.

e) Abandono del concepto privatista de la propiedad.

f) Principio de igualdad de oportunidades.

g) Especial enfoque del sistema fiscal.

h) Primacía de la función social sobre el derecho e interés individual.

5.º La formulación jurídica del sistema: El Estado de Derecho. La proyección inmediata de esta formulación, aunque tiene múltiples facetas, muchas de las cuales están ya reflejadas en lo que llevamos expuesto, puede sintetizarse en tres aspectos principales:

a) Aspectos constitucionales: Valor del rango normativo y procedimientos para su observancia. Seguridad jurídica.

b) La función jurisdiccional: Se proyecta en dos principios básicos, que son, de una parte, la independencia de la Justicia, y de otra, el sostenimiento de los Jueces a la Ley. Especial significación tiene el procedimiento jurídico y los órganos encargados de mantener la vigencia de ambos principios. (El Ministerio Fiscal principalmente.)

c) Las proyecciones sociales del principio de Justicia: Estas proyecciones, de extraordinario valor político, son a nuestro juicio las siguientes:

— La consecución de la paz como algo dinámico y de constante y permanente exigencia.

— La consecuencia inmediata del orden social.

— El juego de un intenso principio de equilibrio, principalmente entre los principios de autoridad y libertad.

Todo ello, a su vez, se compendia en una simple trilogía de principios político-sociales formulada hace años. El sentido espiritual, nacional y social de las instituciones.

#### 4. CONSTRUCCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL SOBRE LOS PRINCIPIOS QUE INFORMAN NUESTRO ORDENAMIENTO.

##### A) *Concepto inadecuado del Ministerio Fiscal.*

Hasta aquí hemos procurado estudiar, en simple bosquejo, cuáles son los caracteres principales, los principios básicos que informan nuestro ordenamiento jurídico. No sólo hemos de ajustarnos al estricto cumplimiento de las leyes, de las normas de Derecho positivo. Es necesario también inquirir cuál es el espíritu que las anima, cuáles son los fines que persiguen, qué tipo de sociedad concreta es la que debemos procurar, cómo podemos trabajar con eficacia por la consecución de esos valores permanentes que son la Justicia, la Verdad, el Bien y, sobre ellos, construir y perfeccionar la paz, el orden social, la convivencia humana.

Todo esto va encaminado a sugerir cuál debiera ser, para responder con fidelidad a estos principios que acabamos de examinar, la estructura, la función, la competencia y las atribuciones de uno de los instrumentos creados para mantener el vigor de la ley y para promover la acción de la Justicia: el Ministerio Fiscal. No ha de movernos, en este estudio, el deseo de ensanchar el ámbito de sus funciones ni la importancia de su misión. No pretendemos que destaque la importancia del órgano, sino que éste se adecue a la función que ha de desempeñar, sea capaz de cumplir los fines que de él cabe esperar, adquiera eficacia suficiente para acometer la ardua tarea de contribuir a que los principios teóricos se conviertan en realidad viva, a que las ideas que informan nuestros ordenamientos logren su proyección práctica; a que las formulaciones del Derecho no sean meras declaraciones abstractas, sino firmes y concretas aplicaciones a la vida diaria, traducidas las normas en reglas auténticas de vida común, transformados los preceptos

en costumbres y hábitos que se observan y se cumplen y cuya eficacia se defiende, se garantiza y se consigue mediante la acción de todos los que, en una forma o en otra, sienten sobre sí la responsabilidad de ejercer una función pública, tanto más cuando esta función adquiere el rango y la excelcitud de la que tiene la de administrar justicia y, por extensión y proximidad, la de pedir que se administre pronto y cumplidamente.

Partimos para ello de la convicción de que el órgano es perfectible quizá en cierto grado, por cuanto se observa en su actual situación un cierto desfase, una cierta crisis, producto de haber quedado durante tiempo anclado en su existencia sin desarrollarse al compás de las leyes, y aun en ocasiones presentando ciertos retrocesos que en nada favorecen su deseable eficacia.

No vamos a plantear todo un despliegue ideal de lo que a nuestro juicio debiera ser el Ministerio Fiscal en España. Esta tarea excede de nuestras posibilidades y es además, más propia de que se vaya decantando con el tiempo y la respuesta a las demandas de la realidad. Nos bastará, por ahora, con intentar descubrir las líneas principales de su posible desarrollo y con acudir a señalar cuales son las consecuencias que se desprenden de nuestro ordenamiento y que no están cubiertas por la acción del Ministerio público; con citar los aspectos más destacados de una posible actuación del Ministerio Fiscal, donde ahora no llega por falta de desarrollo legislativo o de adecuación del órgano a la necesidad real.

Creo que está en el ánimo de todos que el Ministerio Fiscal en España, animado por unos principios fundamentales difíciles de mejorar, con facultades enumeradas con maestría poco común, carece del despliegue legislativo necesario para que esos principios puedan ser realidades ciertas y esa naturaleza pueda proyectarse con eficacia en el servicio a los fines para los que existe.

Al proyectar su perfeccionamiento conviene partir de una base sólida y ésta no puede ser otra que la realidad de nuestro propio ordenamiento jurídico y, especialmente, de los principios que lo informan tanto en el campo de lo que pudiéramos llamar sus aspectos constitucionales, como en el resto del Derecho público, como en el del Derecho privado. Una acomodación a estas líneas maestras de nuestro orden jurídico nos proporcionaría consecuencias de lógica incontestable. Por eso hemos elegido este camino y por eso hemos dedicado buena parte de esta exposición a sentar los presupuestos necesarios de lo que ahora, si acertamos a plantear la cuestión en sus justos límites, sólo serán meras y necesarias consecuencias.

No deja de ser curioso el observar que, en tanto los principios que informan la función y cometido del Ministerio Fiscal siguen manteniendo su vigencia formal, la realidad legislativa ha ido por otros caminos y también la doctrina, excepto en los casos en que se trata de manera específica de estudiar su figura y su significación, ha venido relegando al Ministerio Fiscal —al menos en los tratados generales de Derecho Procesal y de Orgánica— a la simple función de acusador de oficio.

Ocurre, por regla general, que cuando se habla del Ministerio Fiscal, antes de intentar analizar su verdadera función, sus atribuciones esenciales y sus fines básicos, esto es, la esencia de su razón de ser, se pone el énfasis en su manera de actuar y de intervenir, en su posición en el proceso, en el lugar que ocupa respecto de los Tribunales y de las partes. Son estas categorías procesalistas las que enmascaran generalmente la problemática relativa al Ministerio Fiscal y por ello preocupa más investigar si es parte o no lo es y el carácter que tiene en el proceso, que analizar su verdadera función y su fin. Algún procesalista (GUASP, *Derecho Procesal civil*, tomo I, pág. 169, 2.<sup>a</sup> edición corregida.

Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1961), plantea la cuestión desde este ángulo: “Puede ocurrir —dice— que el Estado no quiera abandonar a la iniciativa particular la existencia de una pretensión, o de una oposición a la misma, sin renunciar tampoco al mecanismo procesal con su característica dualidad. El dilema no puede resolverse entonces más que de una manera: estableciendo un órgano específico con la misión primordial de interponer pretensiones, o de oponerse a ellas, ante el órgano jurisdiccional, en vez o además de la actividad que en este sentido desarrollen las partes. El órgano así creado recibe, entre nosotros, el nombre, no apropiado ni exacto, de Ministerio Fiscal”.

Esta concepción de instrumento procesal resulta insuficiente y corta y no se corresponde con la esencia misma de la institución. Por eso las consecuencias a que lleva tampoco resultan adecuadas: “Una vez instituido —sigue diciendo GUASP— se aprovecha el carácter técnico-jurídico del organismo fiscal para hacer recaer sobre él una función no ya primordial, sino adjetiva, de asistencia al Juez mediante tareas de asesoramiento y vigilancia”.

Con este criterio, lo que es función se reduce al carácter de medio y lo que es fin se degrada a procedimiento de actuación. Con razón se objeta (PRIETO CASTRO, *Construcción dogmática del Ministerio Fiscal en el orden civil*. Discurso de recepción en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, 1953, pág. 86) que “estas representaciones sólo pueden servir para hacernos ver que en un determinado sistema procesal (podríamos decir en todos) el Ministerio Fiscal está adscrito o tiene que acomodar (fundamentalmente) su conducta a las normas que regulan la actividad de los sujetos en el proceso como postulantes, o lo que es lo mismo, que habiendo mostrado estas reglas, tras una experiencia milenaria, su aptitud y calidad para servir al fin que



tiene señalado el proceso, desde el punto de vista tanto del derecho objetivo, como de la tutela de los derechos subjetivos, no ha sido preciso ni aconsejable establecer prescripciones divergentes, y menos de privilegio que quisiera justificarse con la especialidad de su función”.

Esta reivindicación de la función frente al contenido procesal de la actuación del Ministerio Fiscal se encuentra ya en alguna obra tan antigua como el *Ensayo teórico-práctico sobre los deberes y atribuciones de los promotores fiscales*, que escribió Vicente Ferrer y Minguet en 1875. En su página 243 se dice que “lo que por excelencia puede y debe llamarse atribución del Ministerio Fiscal no representa nunca un modo en su ejercicio, ni cada una de las materias o negocios contenidos dentro de su comprensión, ni un medio para realizar el fin genérico de su misión, considerada ésta en su última síntesis”. La idea se reafirma más adelante cuando dice que “No es atribución lo que sólo es medio de realizarla. Ni lo que es modo. Ni lo que es materia o asunto comprendido en ella. Ni lo que tiene por objeto inmediato procurar, instar o requerir la ejecución de las leyes” (pág. 269).

Cuando el Estatuto del Ministerio Fiscal de 1926 se planteó el problema, distinguió entre lo que llama “misión esencial” y comprende en el artículo 1.º y lo que clasifica como “atribuciones” y enumera en los 17 apartados de su artículo 2.º Las cinco misiones esenciales que le asigna —velar por la observancia de las leyes y disposiciones que se refieren a la organización de los Juzgados y Tribunales; promover la acción de la justicia en cuanto concierne al interés público; representar al Gobierno en sus relaciones con el Poder judicial; procurar imparcialmente el mantenimiento del orden jurídico; y de idéntica forma procurar la satisfacción del interés social— agrupan los verdaderos fines básicos de la institución. Su enumeración resulta bastante completa,

aunque quizá sobre el primero de sus apartados, comprendido sin duda alguna (así lo ha entendido la Ley Orgánica del Estado) en el mantenimiento del orden jurídico.

Sin embargo, lo que se comprende como "atribuciones" presenta un carácter muy diverso: Mientras algunas de ellas comprenden verdaderos fines, quizá subordinados a los principales, como son la misión de vigilancia sobre la Administración de Justicia en orden al cumplimiento de la Ley y el sostenimiento de las atribuciones y competencia de la jurisdicción ordinaria y también la defensa de los menores, incapacitados, ausentes o impedidos; otras tienen mero carácter procesal, son medios o modos de actuación, así las que se comprenden en los números 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11 y 12. Mientras que incluso algunos no pasan de tener un carácter simplemente instrumental, más propio de disposiciones reglamentarias, como las que se configuran en los números 10, 13, 14, 15, 16 y 17.

El Estatuto, sin embargo, no fué desarrollado suficientemente y aún en ocasiones ha quedado derogado o profundamente afectado por disposiciones posteriores con rango de Ley, que ignoran algunos de sus principios y sustraen o al menos no conceden al Ministerio Fiscal atribuciones y competencias que deberían desprenderse de los principios que informaron siempre la institución.

Una de las claves para plantear adecuadamente este problema puede residir en no perder de vista la distinción entre lo que es misión esencial y fines del Ministerio Fiscal, esto es, el encargo especial que se le confiere por el ordenamiento jurídico dentro de una armónica distribución de funciones; y lo que, por consecuencia de lo anterior, son atribuciones, cometidos o facultades de que para el cumplimiento de su misión dispone. Este segundo aspecto hace referencia a los conceptos procesales, a las facultades dentro del proceso, a las atribuciones

respecto de los Tribunales de Justicia. Pero donde reside la esencia misma de la función del Ministerio Fiscal es en el primero de los aspectos que hemos mencionado, ésto es, en el señalamiento de sus fines y de su misión, en el contenido de lo que específicamente constituye su "ministerio". Como institución jurídica, reconocida por las normas constitucionales, tiene atribuida una función específica que cumplir. Esta es la que nos interesa desentrañar y no solamente las atribuciones de que dispone en el proceso ni el cometido que desempeña en el ámbito de la Administración de Justicia.

B) *Las normas Constitucionales sobre el Ministerio Fiscal.*

Ha cambiado ahora un tanto la situación, por razón de la Ley Orgánica del Estado. En ella se contiene el orden de fines básicos que informan el Ministerio Fiscal, siguiendo en líneas generales, aunque con alguna variación importante, el camino que marcó el Estatuto y que a su vez recogió éste de la Ley Orgánica y la legislación anterior. Pero la importancia del hecho no está en que estos principios básicos se reproduzcan una vez más, sino precisamente en el rango de la disposición que los enumera. Al adquirir este rango constitucional se impone el que estos principios sean respetados por el ordenamiento legislativo, de forma que cualquier disposición que los olvide o no haga posible su cumplimiento resultará contraria a esta norma de carácter fundamental.

Antes de la Ley Orgánica del Estado, también la Constitución de 1931, en su artículo 104, mencionaba al Ministerio Fiscal y le atribuía el carácter de defensor de la Ley y del interés social. Este precepto, sin embargo, no es tan terminante ni tan concreto como los que ahora contiene la Ley de 10 de enero de 1967.

Los principios así elevados a constitucionales tienen el valor de normas insoslayables y sobre su esquema hay que articular toda la ordenación del Ministerio Fiscal.

No hay cambio de dirección, pero sí hay una profunda rectificación legislativa, una llamada al orden, una advertencia de que estos principios, consignados en nuestro Estatuto y olvidados después, deben ser mantenidos, han de informar el derecho positivo y no pueden ser dejados de lado, precisamente por su rango constitucional.

El problema, sin embargo, no reside aquí solamente, aunque ya esta nueva situación nos conduce a la necesidad de revisar las funciones del Ministerio público. Se extiende también a la regulación ulterior que se desprende de estos principios y que ha de tener en cuenta el ordenamiento jurídico en su totalidad para armonizar el instrumento que el Ministerio Fiscal supone con los fines que tiene que cumplir, con las misiones que está llamado a desempeñar, con los principios que caracterizan a este ordenamiento jurídico y que deban ser mantenidos mediante la actividad del ministerio público.

No vamos a pretender una enumeración exhaustiva de estas funciones ni a plantear el esquema de una posible ordenación de las funciones del Ministerio Fiscal. Bastará, por ahora, con que intentemos, en líneas generales, apuntar las consecuencias que se desprenden de cada uno de los principios básicos o fines primordiales que al Ministerio Fiscal se asignan.

Al examinar ahora los principios contenidos en la reciente Ley Orgánica, podremos darnos cuenta de la profunda mutación que se ha realizado en el horizonte de nuestra institución.

De su consideración de órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia, se desprenden no pocas consecuencias:

Quizá la primera de ellas sea aportar al estudio de su naturaleza, ya de por sí multiforme como apuntamos al principio, otro ingrediente de extraordinario interés: el carácter político, aunque condicionado, de la institución. Carácter político, al tiempo que se mantiene, como no puede ser menos, su naturaleza jurídica porque no

puede ser de otra manera un órgano que relaciona y comunica al Gobierno, máxima representación del ejecutivo, con otros órganos que no pertenecen a esta esfera, sino a la jurisdiccional y son independientes.

Pero carácter político condicionado. Lo político suele ser discrecional y no reglado y aunque sometido, como las cosas humanas y más aún las que afectan al bien común, a un orden de valores morales y jurídicos, su libertad de actuación —o por lo menos— su libre arbitrio decisorio en las cosas que atañen al común es una característica diferencial. En este caso el carácter político del Ministerio Fiscal tiene el valor de ingrediente, pero se conjuga con los restantes factores y se condiciona por ellos.

Muchas veces hemos mantenido y quiero hacerlo ahora con especial hincapié, que la razón de que el Ministerio Fiscal y la Carrera Judicial tengan el mismo tronco común, se sometan a similares normas, con las naturales diferencias que de su respectiva naturaleza se desprenden, y mantengan una equiparación orgánica constante, es decir, obedezcan a un principio de hermandad y compañerismo básico, tiene una razón muy profunda: El Gobierno ha de mantener su relación con los Tribunales, sin merma ni sombra ni menoscabo para su independencia y como esto es —en principio— antitético, busca una solución que lo haga viable y se relaciona a través de una institución de la misma naturaleza, de idéntica vocación, de igual significación, formada por la misma clase de personas: nacida del mismo tronco y aún en otras etapas, tan entrañablemente vinculadas que sus componentes podían indistintamente servir puestos en una o en otra corporación.

Y al Ministerio Fiscal le impone, además, el deber de actuar conforme al más estricto principio de legalidad. El Ministerio Fiscal no representa al Gobierno, y ha hecho muy bien la Ley Orgánica en matizar esta equi-

voca expresión del Estatuto, porque el Gobierno, al menos como Administración, es muchas veces parte ante la propia Administración de Justicia. No hace más que comunicar recíprocamente a ambos, siempre dentro de principios estrictamente legales: intereses públicos “tutelados por la Ley” y, de manera más general, le encarga “el mantenimiento del orden jurídico”.

No le incumbe al Ministerio Fiscal la defensa de la Administración, ni tampoco la defensa de las decisiones de ésta o del propio Gobierno como tal. Tampoco le incumbe —y en este punto sí que hace falta matizar mucho— sólo la defensa de la Ley como forma de expresión del Derecho, sino la defensa del orden jurídico en su conjunto, esto es, en cuanto —constituído por la Ley o por cualquier otra fuente de Derecho— forma un cuerpo total, indivisible, vivificado por unos principios fundamentales y protegido por unas normas de rango superior.

El tema ofrece perspectivas de gran profundidad, pero parece conveniente dejarlo solamente esbozado para seguir considerando las consecuencias que se desprenden de estos rasgos fundamentales con que la institución ha sido definida.

Porque el Ministerio Fiscal, como órgano de comunicación y depositario de las demás funciones, es además, único. Sus órganos, dice el artículo 35 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero actual, se ordenan “conforme a los principios de unidad y dependencia jerárquica”.

Ya sé que este principio de unidad y dependencia no es nuevo y que desde siempre ha venido informando la estructura del Ministerio Fiscal, pero quizás nos demos cuenta de su transcendencia actual si lo ponemos en relación con otros preceptos de la misma Ley Orgánica. En efecto, al establecerse el principio de unidad jurisdiccional —artículo 31— con la sola excepción de la militar y la eclesiástica, lo que viene a concluirse es que el

Ministerio Fiscal ha de ser único para los distintos órdenes jurisdiccionales que forman la jurisdicción ordinaria y que según la Ley son, por de pronto, la civil, penal, contenciosa y laboral. La comunicación entre la Administración de Justicia y el Gobierno, la defensa del orden jurídico, la tutela de los intereses públicos, la satisfacción del interés social "ante los Juzgados y Tribunales" se refiere, por tanto, aun siguiendo una interpretación restrictiva, a los de cada orden jurisdiccional. Esto es, no debe haber más que un Ministerio Fiscal por jurisdicción (principio de unidad) y por consiguiente, sólo uno ha de ser el órgano de comunicación con la Jurisdicción ordinaria, cualquiera que sea el orden de que se trate y como, en cualquiera de ellos es necesario o al menos posible, la defensa del orden jurídico, la satisfacción del interés social, la tutela de los intereses públicos y la comunicación recíproca entre Gobierno y Tribunales, de aquí se infiere que el Ministerio Fiscal debe extender su actuación a todos los órdenes jurisdiccionales de la jurisdicción ordinaria, civil, penal, contencioso-administrativa, laboral y "demás que establezcan las leyes". Esta unidad del Ministerio Fiscal está por encima de la diferencia de órdenes jurisdiccionales, porque debe responder a la idea unitaria de que defiende los intereses superiores del Estado.

Naturalmente que no se trata de volver a situaciones pasadas, por ejemplo en la jurisdicción contencioso-administrativa, en las que correspondió al Ministerio Fiscal la defensa del Estado como Administración. Aquello era una incongruencia y como tal está muy bien modificado. A la Administración del Estado y a las Administraciones locales, las debe representar el Abogado del Estado, pero lo que no puede seguir sucediendo es que existan órdenes jurisdiccionales sin Ministerio Fiscal, y ésto pasa hoy, de lleno, en lo contencioso, de menos pleno, en lo laboral y aún en parte en lo civil.

Pero también conviene estudiar el ámbito de actuación del Ministerio Fiscal en otro aspecto, aquel que se refiere a la esfera de actividad, al orden institucional en que le es permitido actuar. En este punto la Ley Orgánica es más bien estricta. Numerosas posiciones doctrinales abogan por extender el ámbito de actuación del Ministerio Fiscal más allá de los límites de la Administración de Justicia. ADOLFO DE MIGUEL (*El Ministerio Fiscal, magistratura de amparo*, pág. 8), dice que “el concepto del Ministerio Fiscal adolece por lo general de estrechez por quedar confinado en el ámbito de la Administración de Justicia, sede habitual, pero no exclusiva, del Ministerio Público”. Y más adelante, pág. 18, añade: “El foro no es el único recinto residencial del Ministerio Fiscal, que se difunde por todo el cuerpo social... El Fiscal radica en la Audiencia, pero no se encierra en ella”.

Esta observación es cierta y aún en el derecho positivo vigente encontramos normas que nos dan pie para mantener esta tesis de la actuación del Ministerio Fiscal fuera del ámbito estricto de la Administración de Justicia. Por ejemplo, el Decreto de 10 de octubre de 1958 sobre funciones de los gobernadores civiles, en su artículo 18 faculta a éstos para recabar dictamen del Fiscal en los siguientes casos: “Uno. Cuando se trate de infracción de derechos políticos (individuales o sociales) reconocidos por las Leyes. Dos. Cuando se infrinjan las leyes penales, las de Policía y las de Seguridad y Orden Público. Tres. Cuando se trate de interpretación de preceptos referidos a la protección de menores, incapaces, mujeres, devalidos o desplazados y a los de las Instituciones de Beneficencia y Asistencia pública”. A estos preceptos tendremos que añadir otros, como los que se refieren a la protección de la mujer, de cuyas Juntas forma parte el Fiscal; la representación de algunos interesados en la enajenación forzosa de solares (Decreto 5 de marzo de 1964, art. 31); su intervención en materia



de concentración parcelaria (Ley 14 de abril de 1962. Texto refundido de 8 de noviembre de 1962, art. 42); la que la corresponde en el recurso gubernativo en materia de registro mercantil (Decreto de 14 de diciembre de 1956, art. 53); todas las funciones que en materia de Registro Civil se le atribuyen (v. Reglamento de 14 de noviembre de 1958); la intervención que le corresponde en materia de expropiación forzosa (Ley de 16 de diciembre de 1954, art. 5.º), por citar sólo algunos de los preceptos que reflejan esta posibilidad.

Normalmente, el Ministerio Fiscal en otros países ostenta, al tiempo que atribuciones dentro del orden judicial, otras extrajudiciales. De ellas da buena idea FRANCISQUE GOYET, en su obra *Le Ministère Public* (3.ª edición, París, Recueil Sirey, 1953), y quizá podamos comentar más adelante.

Frente a esta posición, la Ley Orgánica contempla el Ministerio Fiscal solamente como órgano de actuación ante los Tribunales de Justicia: Es “órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia” y entre sus misiones enumera la de “promover la acción de la Justicia”, es decir, actuar ante los Tribunales, en los casos de “defensa de los intereses públicos protegidos por la Ley”. Sus esenciales misiones de procurar el mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social, han de procurarse siempre “ante los Juzgados y Tribunales”.

### C) *Necesidad de una nueva ordenación legislativa del Ministerio Fiscal.*

Para estudiar, desde un plano teórico, cuáles deberían ser las funciones del Ministerio Fiscal y cuáles, por consecuencia, sus atribuciones, pueden seguirse varios sistemas que quizá pudieran reducirse a dos:

Uno de ellos consiste en analizar cada uno de sus fines esenciales y referir a él las consecuencias que de-

bieran producirse a la vista del contenido de nuestro ordenamiento jurídico y de sus principios. El otro nos llevaría a considerar, uno por uno, los distintos órdenes jurisdiccionales de la Administración de Justicia y puntualizar en cada uno de ellos las variaciones aconsejables en lo que a función del Ministerio Fiscal se refiere.

Hemos preferido seguir el primero, precisamente por eludir en lo posible el peligro, ya apuntado más arriba, de dar al Ministerio Fiscal un carácter preferentemente procesal. El análisis de cada una de sus misiones esenciales es lo que ha de determinar cuál pudiera ser el desarrollo deseable para que pudieran llevarse a cabo en los órdenes jurisdiccionales a que en cada caso afecten.

Y en el análisis de estas misiones, quizá lo más seguro fuera atemperarse a la Ley Orgánica, ya promulgada como Ley 1/1967, de 10 de enero.

#### 1. EL MINISTERIO FISCAL, ÓRGANO DE COMUNICACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LOS TRIBUNALES

Ya hemos apuntado cómo la Ley Orgánica ha cambiado el viejo concepto del Ministerio Fiscal “representante” del Gobierno ante el poder judicial. De una parte, el sistema de unidad de poder y coordinación de funciones que la propia Ley establece, obliga a situar en sus límites justos la intervención de este órgano que, en cierto modo, emana y se justifica por esa misma “unidad de poder” de que la Ley habla. Para que la función pueda coordinarse en el principio de unidad de poder soberano, es necesaria la existencia de un instrumento de comunicación. Mejor que pudiera expresarlo, lo dice MEYER en sus *Instituciones jurídicas*, tomo 4.º, pág. 310: “Hay un punto de vista bajo el cual es de inmensa utilidad el Ministerio público. Si de una parte el Juez, como tal, debe ser independiente en el ejercicio de sus funciones, necesario es también, de otra, que medie un lazo que le ponga en contacto con las otras ramas del poder soberano. El Monarca debe ejercer una superior vigilancia sobre la autoridad judicial, que sin afectar al fondo de

los negocios en cada caso particular, le permita, sin embargo, ofrecer a su consideración, no como motivo preponderante ni orden decisiva, sino como argumento, todo aquello que importa al interés público que sepa, sin perjuicio de apreciarlo según su valor y rectitud. Proceder en ésto directamente sería dar un carácter de mandato a la indicación, que cohibiría la conciencia del Juez o la excitaría en un sentido exagerado y perjudicial a su independencia, mientras que presentada por el intermedio de un Magistrado, órgano del Soberano, le deja toda su libertad de opinión y sin compromiso para con el poder o la parte, según que la acepte o la rechace”.

La función de “comunicar” al Gobierno y los Tribunales se traduce en la exigencia, en nombre del principio de unidad de poder (art. 2.º de la Ley Orgánica del Estado), de aquellas cuestiones que especialmente interesen al Estado, que es quien ejerce la soberanía (art. 1.º de la Ley) “una e indivisible”. Y estas cuestiones que especialmente le interesan son las que define en la propia Ley constitucional como propias del órgano a quien encarga esta misión de comunicación, el Ministerio Fiscal.

Este principio está ya expuesto por los tratadistas que se han planteado la figura del Ministerio Fiscal con un carácter de generalidad. Y así, el propio FERRER MINGUET, resumía todo el sistema de atribuciones del Ministerio Fiscal, dice en la obra ya citada, pág. 255, Ministerio Fiscal, en una sola frase: “Es atribución del “todo lo que es atribución del Monarca dentro de la administración judicial”. Más adelante —pág. 269— traduce esta misma expresión en términos constitucionales, por otra parte muy adecuados a nuestra legalidad vigente, diciendo que “Es atribución del Ministerio Fiscal toda atribución del Poder que tiene como materia la Administración judicial”.

Esta idea resulta sugestiva. En efecto, para hacer eficaz el principio de unidad de poder y coordinación de

funciones, al Estado, que encarna ese poder, le interesa que se mantengan y defiendan ciertas cuestiones, ciertos aspectos que están impregnados de sentido colectivo y que tienden a la promoción y consecución del bien común: precisamente aquellos en que impera un interés social o público. Dentro de ellos es forzoso incluir los que empiezan por defender y garantizar el ejercicio de la propia función jurisdiccional, sin la cual no sería posible la consecución, por vía de Justicia, de aquellos otros. Por eso, este principio del interés público se ramifica y extiende, en primer lugar, al mantenimiento del orden jurídico, sin el cual no es posible que impere un principio de Justicia ni que se alcance y cumpla el bien común; en segundo lugar, a la defensa de la independencia jurisdiccional y del orden de su competencia, porque sin él, el instrumento decisivo para que la Justicia encuentre su aplicación, no existiría; en tercer lugar a aquellas cuestiones que, desde diversos puntos de vista, merecen una especial tutela jurídica por referirse, precisamente, a intereses públicos; en cuarto lugar a los aspectos, que sin dejar de tener un claro matiz de interés público, merecen la calificación de interés social dentro del esquema de aquel tipo de sociedad concreta que el Derecho defiende y el Estado quiere procurar.

De aquí se desprende que al Ministerio Fiscal incumbe la defensa de estos asuntos en los que el Gobierno, como representante del Estado, está interesado, ya que le compete no sólo directamente asegurar la aplicación de las leyes (art. 13 de la Ley Orgánica), sino también “la salvaguardia del patrimonio espiritual y material de los españoles; el amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad; y la promoción de un orden social justo en el que todo interés particular quede subordinado al bien común” (art. 3.º de la Ley Orgánica).

Desde otro punto de vista a esta función de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales correspon-

derá también la que al Ministerio Fiscal deba asignarse en algunas cuestiones concretas, por ejemplo, en lo que concierne al sistema de auxilio judicial en el extranjero, al menos cuando se tramite a través de los Gobiernos respectivos, como ocurre realmente en otras legislaciones.

## 2. LA DEFENSA DEL ORDEN JURÍDICO

Una de las misiones esenciales se define como la de “procurar ante los Juzgados y Tribunales el mantenimiento del orden jurídico”. Este principio, cuya generalidad produce la consecuencia de atraer a sí mismo todos los demás fines del Ministerio público, viene a confirmar de tal manera la naturaleza del Ministerio Fiscal que por esencia hay que considerarlo como defensor del principio de legalidad, representante o comisario de la Ley, titular del principio de fiscalización jurídica.

### a) *Posición del Fiscal en el proceso.*

Ante esta posición no resisten las concepciones puramente procesalistas del Ministerio Fiscal ni puede tampoco sostenerse su consideración de parte en el proceso. De aquí se infiere que el Fiscal tiene en el proceso una misión superior a la pura posición procesal de parte y que, en cierto modo y con una función bien distinta, le hace participar de la misma esencia de la función judicial que el Magistrado realiza aunque con distinto contenido. Por ello no están descaminados quienes denominan al Ministerio Fiscal “Magistratura postulante” ni quienes lo consideran en definitiva, como una Magistratura especial con una posición *sui generis* en el proceso.

Pacheco veía muy agudamente esta cuestión y son suyas unas palabras que no me resisto a transcribir:

“Si, como cúpula de este edificio constitucional —decía— la justicia se había de administrar en nombre del Rey y ni él ni el Gobierno podrían administrar la... ¿Qué había de suceder? Que en los Tribunales había de haber dos cosas: la administración de justicia y la petición de la justicia; la primera, independiente; la segunda, dependiente del Gobierno. Así se entendieron los Fiscales; hubo dos cosas; quien juzgara y pidiera que se juzgara; la una representando la Justicia, la otra al Gobierno”.

Y PRIETO CASTRO (*Construcción dogmática del Ministerio Fiscal en el orden civil*, pág. 103), dice que “el Ministerio Fiscal es, ni más ni menos que un componente de los Tribunales de Justicia. ...es un órgano de ellos; en su dinamismo desempeña una función, la de hacer que se aplique la Ley, mientras el Juez la aplica; ambos alejados del interés que mueve a las partes”.

Esta es la idea que apunta CANUELTTI (*Instituciones del nuevo proceso como italiano*, pág. 123), según el cual el Fiscal actúa no como parte, sino como componente del órgano judicial, con función de órgano solicitante, no juzgador.

#### b) *Defensa de la constitucionalidad.*

En este esquema de la defensa de la legalidad, la mayoría de quienes contemplan la figura del Ministerio Fiscal coinciden en afirmar que su obligación comienza por el orden constitucional. La defensa de la constitucionalidad es un punto que surge de inmediato al plantearse este tema, precisamente porque en el orden constitucional reside el primer escalón, el máximo rango del Derecho positivo, algo así como el punto de arranque y la base de sustentación del orden jurídico.

En efecto, como dice ADOLFO DE MIGUEL (*El Ministerio Fiscal, magistratura de amparo*, pág. 19). “El poder social de fiscalización jurídica o vigilancia de la legalidad, vive *in actu* en el Ministerio Público”. Ahora bien, la

vigilancia de la legalidad tienen un ancho horizonte que se extiende a todo el derecho positivo de un país y que afecta también al respeto al rango de las disposiciones, principio consagrado por nuestras Leyes Fundamentales.

○ Pero, la defensa de la legalidad que el Ministerio Fiscal se atribuye ante los Tribunales, ¿se extiende también a la materia constitucional? Es decir, ¿tiene el Fiscal función específica en orden a la defensa de las normas constitucionales ante cualquier infracción de las mismas?

Sánchez Román dictó desde la Fiscalía del Tribunal Supremo una circular en 1898, en la que estudia minuciosamente todas las intervenciones del Ministerio Fiscal en materia no penal y comienza limitando la actuación sobre la necesaria defensa de la legalidad en los aspectos constitucionales. Ahora bien, las infracciones cometidas por los particulares, por los ciudadanos, tienen el mismo trato que cualquier otra infracción legislativa y de su naturaleza y extensión se desprenderá la intervención del Ministerio Fiscal si entra en el ámbito de sus funciones. Pero donde el problema de la constitucionalidad se plantea es precisamente frente a las disposiciones o actos de Gobierno que conculquen u olviden las normas constitucionales.

En este punto, la Ley Orgánica se inclina por un sistema de órgano político de garantía: el propio Jefe del Estado, a propuesta del Consejo del Reino, aunque con modalidades que hacen pensar en un principio de judicialidad relativa: El Consejo a estos efectos lo preside el Presidente del Tribunal Supremo y actúa previo dictamen de una comisión en la que se integran un Presidente de Sala del Tribunal Supremo, como presidente y otro Magistrado de este Tribunal, además de tres restantes miembros. Pero no establece un sistema judicial de control de la inconstitucionalidad y por ello el problema queda, en su manifestación más clara, fuera del ámbito del Ministerio Fiscal.

c) *La defensa de la legalidad en el recurso de casación.*

En este tema de la defensa de la legalidad, el punto fuerte de la actuación del Ministerio Fiscal sigue siendo el recurso de casación y más específicamente el recurso en interés de la Ley. Este último es, realmente, el que tiene como única misión la jurisprudencial, el que se resuelve *nec de jure litigatoris, sed de jure constitutionis*. En este punto, la norma genérica del artículo 1.782 de la Ley de Enjuiciamiento Civil precisaría de un despliegue práctico que la hiciese viable. En realidad, exigiría un planteamiento del recurso en interés de Ley, distinto del clásico de la casación. En efecto, al tratarse de la posibilidad de interposición del recurso de casación por el Fiscal, en interés de la Ley, en los pleitos en que no haya sido parte, de suyo va el que esta posibilidad no podrá tener mucha eficacia (así lo ha demostrado la realidad) ya que el Fiscal que no ha intervenido en el pleito mal puede conocer no ya las razones para interponer el recurso, sino siquiera la posibilidad de interponerlo, ya que ni siquiera se le notifican las sentencias. Incluso para pedir que le sea notificada, a tenor del artículo 260 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, aduciendo el derecho de este artículo 1.782, es necesario conocer por alguna vía, la posibilidad de que exista un supuesto de posible recurso. Sólo queda, por tanto, que al Fiscal acuda alguno de los interesados en la sentencia, fueran o no parte en la misma. Si fueron parte, el recurso en interés de Ley, que en nada ha de modificar la resolución respecto de sus derechos, poco interés puede tener, habida cuenta de que el recurso normal puede ser interpuesto por ella misma, salvo que se le pasaran los plazos legales. Si no fue parte, el interés disminuye y aumentan en cambio las dificultades para enterarse del contenido de la resolución.



La norma del artículo 1.782 es, por tanto, ineficaz. Y lo es, porque la figura del Ministerio Fiscal está tratada en nuestras leyes procesales desde el punto de vista primordial —ya que no exclusivo— de que sea parte, todo lo privilegiada que se quiera, pero, al fin y al cabo, parte en el proceso.

Se olvida que antes de la obligación de defender intereses tutelados por la Ley, usando para ello la técnica procesal de “parte”, el Fiscal tiene una obligación primordial: el mantenimiento del orden jurídico, en cuya materia no actúa como parte, sino como órgano constitucional, establecido así por las leyes de supremo rango. Ello comporta trastocar por completo en el proceso —y no sólo en el civil, sino también en el laboral, en el contencioso y también aunque parezca extraño, en el penal— la posición del Ministerio Fiscal.

Ningún asunto sobre el que los Tribunales actúen y decidan es ajeno al Ministerio Fiscal. En todos ellos pueden plantearse y de hecho se plantean, cuestiones que afectan a las funciones del Ministerio Fiscal, intereses públicos tutelados por la Ley, en algunos casos; existencia de un interés social prevalente, en más ocasiones, y, en casi todas ellas, la necesidad de velar por el orden jurídico en materia de procedimiento, en materia de competencia, en cuanto pueda existir la posibilidad de interponer el recurso en interés de ley...

Claro que ello implica dar al Ministerio Fiscal otra versión diferente y también modificar las leyes procesales, aunque a este fin bastaría introducir en ellas algunos preceptos de carácter general.

Este cambio de enfoque obligaría a ampliar las posibilidades del recurso de interés de ley, —no sólo en lo civil, donde son ahora ineficaces, sino también en lo social— donde está limitada a las sentencias del Tribunal Central, y en general en todos los órdenes jurisdiccionales.

Choca con la virtualidad del principio de que el Fiscal debe velar por el procedimiento, el que no se le dé intervención en el trámite de admisión de los recursos de casación, en materia civil, por quebrantamiento de forma. También este es un aspecto que debe ser modificado sustancialmente.

Pero esta materia de defensa de la legalidad presenta un aspecto importantísimo al que forzosamente hemos de dedicar unas líneas.

El orden jurídico de un determinado país no está constituido solamente por el conjunto de normas que lo integran, sino que entraña "una unidad en sí misma y una unidad... no artificial ni lograda por un procedimiento de abstracción, sino concreta y efectiva" (SANTI ROMANO, *El ordenamiento jurídico*, pág. 96). Las normas sólo son una parte del ordenamiento jurídico, pero no agotan su contenido. Es claro, por tanto, que si alguna vez "fue casi un credo político que el juez debe limitarse a la aplicación de la Ley mediante procesos mentales estrictamente lógicos y que debe abstenerse de propias decisiones arbitrarias, que está vinculado solamente al poder secular de la justicia reflejado en la Ley, sin tener que representar ni practicar un poder social propio", como señala agudamente OTTO BACHOF (*Jueces y Constitución*, Taurus, 1963, pág. 11), esta posición derivada de la rigidez del sistema de Montesquieu está superada. Siempre ha tenido el Juez, sigue señalando Bachof, "incluso bajo el imperio de un positivismo jurídico rígido, una parte importante en la creación del Derecho". Y que como expresa Bülow, no sólo la Ley, sino "Ley y Judicatura crean el Derecho para el pueblo". Hoy, cuando el sistema de Códigos ha perdido parte del valor que tuvo en otro tiempo, tampoco la Ley alcanza a conservar su vigor completo o, si se quiere, la intangibilidad que la adornaba en la época del legalismo. Hoy, además de la Ley, va alcanzando valor la "norma individualizada", resultando de la aplicación de la norma general

a cada caso, a través de la Jurisprudencia, que crea Derecho. Pero en todo caso es exigible siempre un respeto absoluto y una lealtad estricta de la norma individualizada al ordenamiento jurídico, a los principios que lo informan. Esta actividad en cierto modo creadora del Juez, en que éste contribuye a la perfección del ordenamiento jurídico precisamente considerándolo en su unidad y huyendo de las interpretaciones desviadas que una norma concreta pueda ocasionar, se produce en la elaboración jurisprudencial, especialmente en el instituto de la casación que tiene por ello un valor constitucional. Y en esta actividad, el Juez ha de valorar la totalidad del ordenamiento jurídico de una colectividad determinada, aquella en que desenvuelve su función y ha de procurar desentrañar su significación, conocer sus principios, ser fiel a sus orientaciones capitales. Sólo de esta forma podrá mantener una interpretación uniforme y constante del Derecho y sólo así creará realmente Derecho. No estamos hablando estrictamente de la Ley, ni siquiera de la norma, aunque en un sentido amplio cupiese tal versión. Hablamos del conjunto del sistema jurídico de un país, al que el Juez sí que debe fidelidad absoluta si sus decisiones han de tener valor jurisprudencial. Sin esta condición, que es a su vez fuente de seguridad jurídica, no hay verdadera jurisprudencia, hay, cuanto más, solución judicial de cada caso *jure litigatoris, nec de jure constitutionis*.

Colaborar en esta dirección, promover la actividad judicial a este fin, evitar en cuanto pueda el resultado nocivo a la unidad interpretativa, aportar su esfuerzo a la uniformidad de la Jurisprudencia, debe ser una de las más importantes funciones del Ministerio Fiscal que actúa siempre, además de *jure constitutionis* y ni siquiera se encuentra, como a veces el Juez, ante los imperativos de los intereses de las partes en cada caso concreto. En estos supuestos es el Fiscal el más firme apoyo del Juez, el que tiene obligación de remontarse por encima de los

intereses y puntos de vista parciales, el que tiene que demandar que antes de la razón de las partes está la razón del Derecho, la interpretación uniforme del ordenamiento jurídico y la función creadora —aquí sí que con toda su excelsitud— de Derecho en el Juez.

Por eso su intervención, incluso en el fondo, en todos los recursos de casación de cualquier orden jurisdiccional, está sumamente indicada.

d) *Vigilancia y defensa de la competencia jurisdiccional.*

Otro aspecto que directamente se refiere a esta defensa de la legalidad está consignado en el número 1 del artículo 2.º del Estatuto del Ministerio Fiscal: el de vigilar el cumplimiento de las Leyes y disposiciones que se refieran a la Administración de Justicia y reclamar su observancia. En relación inmediata con este precepto se encuentra el de sostener la integridad de atribuciones y competencia de la jurisdicción ordinaria. Ambos nos dan dos vertientes distintas que contribuyen a completar el cuadro de la misión del Ministerio público en este aspecto: De una parte, el Ministerio Fiscal defiende la competencia de la administración de justicia, frente a cualquier posible invasión, sea cualquiera el orden de donde provenga. Defiende, por tanto, también su independencia, su integridad de funciones, sus prerrogativas y medios de actuación.

De otra, exige —en el ámbito de la propia Administración de Justicia— que ésta cumpla las leyes y disposiciones que le atañen y afectan y se le ordena que reclame su observancia. Hay aquí un estricto deber de vigilancia. En el primer caso, defiende a la jurisdicción y reclama para ella; en el segundo, exige a la propia jurisdicción el cumplimiento de la legalidad que la organiza y regula. Este último tiene algunas derivaciones, más bien escasas, para su posible ejercicio: el de promover

las correcciones disciplinarias a los funcionarios de la Administración de Justicia (núm. 11 del art. 2.º del Estatuto) y el de reclamar las causas terminadas para ejercer sobre ellas el deber de vigilancia (núm. 14 del mismo artículo). Además, le incumbe, en términos generales, la vigilancia del procedimiento y de cuantas cuestiones de orden público surjan en él.

En cuanto al primer aspecto, la defensa de la competencia dispone para ello de su posible intervención en las cuestiones de competencia y en los conflictos de jurisdicción.

Indudablemente, estos medios no son suficientes para que el Ministerio Fiscal pueda cumplir su misión. Exigen una revisión profunda en varios aspectos, de los cuales quizá los más importantes, pero no los únicos, serían éstos:

- 1) Extensión de estas atribuciones a todos los órdenes jurisdiccionales, pues hoy quedan fuera de este ámbito el contencioso-administrativo y en parte el laboral.
- 2) Cambio radical de la posición del Fiscal en el proceso para hacer posible la eficacia de su función de vigilancia del procedimiento y de la puesta en marcha de la función disciplinaria. Esto es necesario no sólo en aspectos donde el Ministerio Fiscal no interviene, como en lo contencioso, sino también en aquellos otros donde sólo lo hace con estricta función de parte (como ocurre en la mayoría de las veces en lo civil); también en el orden laboral donde la función del Fiscal está desdibujada y sólo permitida por "remisión" a los preceptos generales de la Ley de Enjuiciamiento. Y, aunque parezca extraño, en lo penal, donde la posición del Fiscal aun siendo distinta y más intensa que en los otros órdenes jurisdiccionales, por la naturaleza del interés público que tiende a proteger, adolece, sin embargo, de concepción raquítica y sigue influido, de una parte, por consideraciones procesalistas, y de otra, por ciertas desconfianzas que persisten sobre el sistema acusatorio.

3) Ampliación de su intervención en algunas materias donde aún es incompleta: recusaciones, cumplimiento de sentencias y acuerdos gubernativos, atribuciones en materia de investigación criminal, facultades para la adopción de medidas precautorias (hoy tiene menos atribuciones que la policía), propuesta de medidas con carácter vinculante para el Juez, participación más activa y directa en la instrucción, intervención en el procedimiento laboral y en ciertos aspectos del contencioso-administrativo, etc.

e) *Intervenciones del Ministerio Fiscal de naturaleza cuasi administrativa.*

Dentro de este aspecto de la defensa de la legalidad por el Ministerio Fiscal nos queda por tratar una cuestión que presenta cierto interés. Es la que se refiere a la intervención que pudiéramos llamar "de conocimiento" y que se caracteriza por el carácter previo, de naturaleza cuasi administrativa, y tiene como fin hacer posible la vigilancia de la legalidad y posibilitar el ejercicio de acciones cuando aquélla se conculca. Es éste un aspecto que en nuestro ordenamiento no se contempla con carácter general, pero que sí aparece en alguna legislación continental a la que nos vamos a referir por vía de ejemplo. Indudablemente merece una consideración detenida, si realmente se quiere que el Ministerio Fiscal cumpla con eficacia sus funciones, ya que sin estos medios legislativos, del tenor de los que vamos a citar, no existe posibilidad de ejercer una acción defensiva de la legalidad y queda este aspecto relegado al puro sistema represivo, casi exclusivamente, además, de carácter penal.

La extensión de esta función a ciertos aspectos no estrictamente penales, sino más bien de carácter administrativo, abre unas perspectivas que valía la pena de considerar en una futura ordenación de nuestro Ministerio Fiscal.

El Derecho francés contempla una serie de posibilidades de este tipo a las que nos vamos a referir, sin ánimo exhaustivo, sino simplemente a título de ejemplo. Pertenecen a esta clase de actividades las facultades del Ministerio público que se refieren a:

— Posibilidad de oponerse a la apertura de centros privados de enseñanza superior, cuando no se cumplen las condiciones impuestas por la Ley sobre capacidad de los futuros profesores o la enseñanza se refiere a algún objeto que pueda ser contrario al orden público. También tiene el Ministerio público atribuciones en casos de apertura irregular de establecimientos de segunda o primera enseñanza, que no son sólo represivas, como las de los artículos 177 y 199 de nuestro Código penal, sino que implican una intervención “de conocimiento” y de control previo.

— Interviene también el Ministerio Fiscal en la disolución de Sindicatos que tengan objeto ilícito, contrario a las leyes o a las buenas costumbres y también en la promoción de sanciones por declaración falsa u omisión de aviso en los casos de cambio o modificación de los Estatutos. Tampoco esta actividad es similar a la que incumbe al Ministerio Fiscal en España, en los posibles casos de asociación ilícita, que se refiere únicamente a la persecución del posible delito público. En el Derecho francés, el Ministerio Fiscal tiene intervención previa para comprobar si los Estatutos de constitución de los Sindicatos son contrarios a las leyes, si los administradores gozan de la nacionalidad francesa y están en pleno uso de sus derechos civiles, sin estar incurso en causa alguna de prohibición o incapacidad. Y en los casos de constitución irregular —aunque no sea delictiva— tiene acción para solicitar su disolución ante el Tribunal competente. Algo parecido podemos vislumbrar ya en nuestra Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, que prevé una intervención —siempre posterior, desde luego, del Ministerio Fiscal en algunos casos de posible diso-

lución o suspensión de asociaciones. Pero falta todavía establecer el cauce legal para la efectividad de esta función.

También vigila el Fiscal francés por que se cumplan las disposiciones legales sobre apertura, licencia, traspaso, etc., de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas. Esta atribución, de carácter marcadamente administrativo, sólo se parece de lejos a la facultad de perseguir la falta que nuestro Código penal incluye en el número 2 del artículo 578.

— En materia de prensa y publicaciones, las declaraciones previas a la fundación de un periódico se hacen ante el Procurador de la República y también ante él o sus delegados ha de hacerse el depósito previo de ejemplares.

— El Fiscal vigila por que se cumplan las condiciones exigidas para ejercer la condición de banquero y también las que se exigen a los *demarcheurs*, especie de intermediarios para la propuesta de suscripción de valores mobiliarios.

— También dispone de acción represiva para perseguir las infracciones de las condiciones que se exigen para ser gerente o administrador y comisario de sociedades por acciones o de responsabilidad limitada.

— Vigila igualmente por que se cumplan las condiciones exigidas y que deben constar en una declaración previa que han de presentar, entre otras, las sociedades de seguros y capitalización, en las que existe una cierta intervención del Estado.

Como puede verse, con estas últimas intervenciones sigue el Derecho francés una línea consecuente al considerar al Ministerio Fiscal como defensor del interés social, indudablemente vivo en esta materia de crédito y ahorro.



Todo ello comporta, claro está, una construcción distinta del Ministerio Fiscal, pero vale la pena de considerar estas cuestiones a la luz de las atribuciones que —al menos en los principios básicos— asigna nuestro derecho al Ministerio público.

### 3. EL MINISTERIO FISCAL, EN DEFENSA DEL INTERÉS PÚBLICO

#### a) *Consideraciones generales.*

Dice la Ley Orgánica del Estado que corresponde al Ministerio Fiscal “promover la acción de la Justicia en defensa de los intereses públicos tutelados por la Ley”. Las consecuencias que de este principio cabe extraer son también de extraordinaria importancia.

La declaración, considerada en toda su extensión, puede resultar excesiva. Ya entendamos por interés público el interés general o el interés del Estado, lo cierto es que no incumbe solamente al Ministerio Fiscal la defensa de los distintos aspectos de este interés, cuya tutela se reparte la Administración y que, incluso ante los Tribunales de Justicia, no siempre alcanza a presentar un carácter que haga necesaria la intervención del Ministerio Fiscal. Existen intereses públicos tutelados por la ley cuya defensa, incluso ante la Administración de Justicia, no corresponde al Ministerio Fiscal.

El referir el concepto de “interés público” al interés de la comunidad tampoco resuelve el problema, tanto más cuando las leyes suelen emplear con significación un tanto equívoca los términos “interés público” e “interés social” y la defensa de ambos se encarece al propio Ministerio Fiscal.

Con las salvedades que se derivan de la compleja problemática de la relación jurídica, hemos de abordar el problema con un cierto criterio pragmático. Los intereses públicos tutelados por la Ley, cuya defensa corres-

ponde, *in generi*, al Ministerio Fiscal han de ser considerados desde el punto de vista de los fines del Estado.

Así, corresponde al Estado el mantenimiento de la integridad, independencia y seguridad de la nación; la salvaguardia del patrimonio espiritual y material de los españoles; el amparo de los derechos de la persona, de la familia y de la sociedad; la promoción de un orden social justo en que todo interés particular quede subordinado al bien común (art. 3.º de la Ley Orgánica del Estado). Salvo las especiales características de lo que llamamos "interés social" y que trataremos separadamente, estos fines del Estado se traducen en unas exigencias a los miembros de la comunidad, cuya eficaz realización se encarga en parte al Ministerio Fiscal: a este aspecto pertenece la exigencia del derecho de mantener el orden público y la seguridad social; la del derecho de castigar a los transgresores de la norma y todas las que hacen referencia al contenido del Derecho penal, por ejemplo. Hasta tal punto prima este aspecto y destaca sobre los demás, que es suficiente para teñir con su color la totalidad de funciones y cometidos del Ministerio público, que normalmente se le considera, casi exclusivamente, en su simple función de acusador de oficio.

b) *Actuación en el proceso penal y en la política criminal.*

Pero aun con ser esta materia la que presenta una mayor y más intensa intervención del Ministerio Fiscal, la posición de éste en el proceso penal, y aún mejor, para no encerrarnos en los límites del proceso, su posición en materia penal deja mucho que desear.

En primer lugar encontramos un obstáculo serio en la posición todavía ecléctica y mixta del sistema español entre el acusatorio y el inquisitivo. Por ello no toma

del todo en cuenta los principios básicos en que el sistema acusatorio debe basarse. A este respecto dice el profesor KARL PETERS (*Le Ministère public*, "Revue Internationale de Droit penal", núms. 3 y 4 de 1963, pág. 4), que "el proceso acusatorio está fundado sobre la idea de separación de poderes, que no sólo pone en situación paralela a los tres grandes poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial, sino que implica también una subdivisión adicional dentro de los diferentes poderes, creando así mutuos controles. El poder judicial, íntegro en el procedimiento inquisitivo, se separa en poder acusatorio y en poder de condenar". Continúa luego el profesor Peters diciendo que es al Ministerio público a quien incumbe la función de esclarecer los hechos de manera que permitan adoptar sobre ellos una decisión. Esto puede hacerlo (se está refiriendo, claro está, en este aspecto concreto, al sistema de la República Federal Alemana) por vía de requisitoria, con el simple fin de informar sobre los hechos, o mediante la presentación de un acta formal de acusación. En ambos casos, el Fiscal pasa su poder a manos del Juez, quien realiza su función instructora (que él considera todavía reminiscencia del sistema inquisitivo), pero no participa de la función de decidir imponiendo o no una sanción, lo que es propio del poder de sancionar.

Al Ministerio Fiscal corresponden las facultades de dirección y de vigilancia y responde de la legalidad del procedimiento de encuesta. A estos fines dispone de una serie de poderes y facultades que no tiene, desde luego, el Ministerio Fiscal español. Incluso le corresponden ciertas decisiones en el contenido del proceso.

En el sistema francés puede también decirse que el Ministerio Fiscal tiene la carga de la persecución del delito, mediante las averiguaciones pertinentes, mientras que al Juez incumbe la instrucción formal del proceso. Ocurre, sin embargo, que el Fiscal goza de ciertos derechos, de ciertas facultades, frente al Juez. Este, aun

dentro de un principio de cierta independencia, desde luego no completa, permanece en muchos aspectos sujeto al control del Ministerio público durante la instrucción.

Las facultades del Ministerio Fiscal francés en materia penal suelen clasificarse en tres grupos: antes del proceso, en el proceso y después del proceso. Antes del proceso dirige la actividad de la policía judicial, recibe los atestados y denuncias y ejerce, en caso de delito flagrante, ciertas facultades precautorias.

Durante el proceso penal controla el procedimiento y dirige la acusación, a veces con carácter vinculante para la prosecución del procedimiento hasta la sentencia.

Después, vigila el cumplimiento de las penas.

Durante la instrucción tiene facultades para reclamar el proceso y hacer que se le entregue para conocimiento; la instrucción no puede comenzar más que a petición del Ministerio público y ciertas diligencias no pueden realizarse sin advertir previamente al Ministerio Fiscal para que intervenga directamente en ellas. Por otra parte, las facultades para ejercitar recursos ante la Corte contra las decisiones, incluso de tramitación del Juez de Instrucción, son absolutas y constantes.

Dirige el Fiscal la encuesta o averiguación preliminar, disponiendo a este fin de la policía judicial y dispone de otras facultades en los casos especiales por delitos contra la seguridad del Estado.

Este rápido esquema de la posición del Ministerio Fiscal en materia penal en otros países, que puede extenderse con ligeras variantes a casi todos los países europeos continentales del mundo occidental, nos sirve como punto de comparación respecto de nuestro propio sistema y de la posición que en él ocupa el Ministerio Fiscal, siempre influida por simples criterios procesalistas y desde luego consecuencia de la falta de confianza en el sistema acusatorio y la excesiva preponderancia de los restos vigentes del sistema inquisitivo.

Esta comparación es la que ha de proporcionarnos, en definitiva, un juicio de valor sobre si no será ya llegada la hora de revisar esta posición, estas facultades, estas funciones que al Ministerio Fiscal deben corresponder en materia penal si realmente se desea que pueda cumplir con la misión que el ordenamiento jurídico le confía de defensor del orden jurídico y de los intereses públicos tutelados por las leyes, entre los que ocupa preponderante posición el interés del Estado a perseguir y castigar a los delincuentes. Ello comportaría, necesariamente, un cambio de titular de las posiciones instructoras, que deberían atribuirse en gran parte al Ministerio Fiscal.

A estos mismos fines proponía ADOLFO DE MIGUEL (*El Ministerio Fiscal, magistratura de amparo*, págs. 27 y siguientes) la necesaria adopción de ciertas medidas, entre las que destacan: la potestad rectora sobre los servicios de la policía judicial; la decisión sobre la remisión condicional de la condena, que “sólo por inercia vienen siendo desempeñadas por los Tribunales”, y que, como señaló la Asociación Sueca de Criminalistas en 1948, tiene un carácter político-criminal y no judicial. La facultad de desarrollar el sistema de “libertad bajo palabra” y fiscalizar su ejercicio; la tramitación y el informe de los expedientes de indulto; la instrucción de los expedientes de libertad condicional, y, en general, podría añadirse todas las medidas que no son estrictamente judiciales, sino que obedecen a motivaciones de política criminal que incumben más bien al Gobierno, y por delegación de éste, al menos en su fase preparatoria y proponente, al Ministerio Fiscal.

A todo ello habría que agregar una más intensa intervención en el sistema penitenciario y ciertas necesarias modificaciones en el proceso penal, que ha de ser visto desde un ángulo diferente del posible carácter procesal que en él tenga el Fiscal, encargando también a éste de velar por la exigencia y cumplimiento de todas

las garantías que se atribuye, tanto al Estado como órgano que ejerce la soberanía y cuida de que se cumplan los fines generales, como al individuo que dispone de una serie de derechos y protecciones en el proceso cuyo olvido debe ser denunciado y corregido por el Fiscal.

c) *El Ministerio Fiscal en lo contencioso-administrativo.*

No es nuestro propósito intentar agotar el tema de la defensa de los intereses públicos tutelados por la ley. Pero así como hemos dedicado unas observaciones generales a la materia penal, en lo que hace referencia al Ministerio Fiscal, es también necesario dedicar otras, del mismo carácter genérico, a la posible actuación del Ministerio público en materia contencioso-administrativa.

La evolución histórica ha ido desplazando al Ministerio Fiscal de la defensa de la Administración que en un principio le estuvo atribuida. Todavía hoy sigue campeando, aunque sin vigencia material, en el número 3 del artículo 2.º del Estatuto y el apartado 9.º del mismo artículo que le encarga “intervenir en la jurisdicción contencioso-administrativa en los casos y formas que las normas reguladoras de tal jurisdicción determinen”. Pero es el caso de que la legislación que regula tal jurisdicción no lo determina en ningún caso, salvo lo que resulta de una remisión —no sé si realmente prevista en sus consecuencias— a la Ley de Enjuiciamiento civil, de la que viene a resultar la intervención del Ministerio Fiscal en los recursos de revisión.

Sin embargo, estimamos que esta situación no debe prolongarse, sobre todo después de la formulación del principio de unidad jurisdiccional contenido en la Ley Orgánica del Estado.

En efecto, la jurisdicción contenciosa “no es más que una especie de la genérica función jurisdiccional” (Ex-

posición de Motivos de la Ley de 27 de diciembre de 1956). Existe, sigue diciendo la Exposición de Motivos, una "comunidad plena entre esta jurisdicción y las demás especies concretas de la función Jurisdiccional", y en cuanto a la naturaleza del proceso sobre el que actúa, se pone de manifiesto que "ante ella ... se sigue un auténtico juicio o proceso entre partes". Ocurre que una de estas partes, que se somete a actuar como tal por razón de la especial naturaleza del proceso, que tiende a revisar sus propios actos, es la Administración. Y la defensa de la Administración queda atribuida a "sus propios abogados". Así debe ser y no resultaba lógico que el Ministerio Fiscal tuviera que defender a la Administración, incluso con limitaciones muy patentes en cuanto a su libertad de actuación, porque por su propia naturaleza no es ésta la misión que le incumbe, sino más bien la defensa de la legalidad, que a veces (ADOLFO DE MIGUEL, *El Ministerio Fiscal, magistratura de amparo*, pág. 24) pretende que se imponga en contra del propio Estado como Administración. Por otra parte, la identificación en un mismo órgano de la defensa de una parte y la fiscalización de la legalidad no es principio que contribuya a la conformación de un Estado de Derecho.

Pero una cosa es ésta y otra que en la Jurisdicción contenciosa no exista, como parece en principio, Ministerio Fiscal. Naturalmente este principio no es absoluto, porque el Ministerio Fiscal actúa también en la jurisdicción contenciosa, pero quizá por inadvertencia de la propia Ley de 1956. Así sucede en los casos del recurso de revisión contra las sentencias firmes, tanto de las Salas de lo contencioso del Tribunal Supremo como de las Audiencias Territoriales. Y sucede porque la remisión que el número 2 del artículo 102 hace a la Ley de Enjuiciamiento civil para la sustanciación de este recurso, produce esta consecuencia.

Pero existen una serie de cuestiones en las que el Ministerio Fiscal está llamado a intervenir en lo conten-

cioso. En primer lugar, dada la cierta similitud de esta jurisdicción con la civil, de ahí se desprende cierta posibilidad de intervención que debe ser también similar, al menos, a la que en esta jurisdicción se produce. La disposición adicional sexta de la Ley de 1956 declara supletoria la Ley de Enjuiciamiento civil "en lo no previsto" en ella. Esto nos conduce a la consecuencia de que el Fiscal debiera intervenir con su informe en los problemas de competencia, a similitud de lo que sucede en la jurisdicción civil. Es decir, tanto cuando el Tribunal examine de oficio su competencia (art. 72) como cuando las partes aduzcan la incompetencia como alegación previa (art. 71), por tratarse de cuestiones de orden público debiera darse intervención al Ministerio Fiscal con su dictamen, precisamente porque al no hacer referencia alguna la Ley de 1956 habrá que estar a lo que dispone la Ley de Enjuiciamiento civil sobre la tramitación de las cuestiones de competencia, materia sobre la que la jurisprudencia es unánime en declarar que es de orden público, y en alguna resolución, como la Sentencia de 13 de julio de 1894, se advierte que las alegaciones del Ministerio Fiscal en esta materia, aunque no estén planteadas por las partes, han de considerarse en todo su valor, precisamente por tratarse de "prescripción de orden público".

Siguiendo con estas materias de carácter procesal, algo parecido debiera suceder en los casos de invalidez de actos procesales, de que habla la Ley de lo Contencioso en los artículos 126 y siguientes.

Mayor interés tienen las cuestiones de fondo y esta línea, la intervención del Ministerio Fiscal, defensor del interés público, se hace patente en algunos supuestos como los siguientes:

- 1) En los casos de recurso en interés de la Ley (art. 101). El atribuir esta facultad al representante de una de las partes que no tiene, además, obligación de imparcialidad, y dejar sin intervención al Ministerio Fiscal



supone un olvido de los principios en que se basa el recurso en interés de *Ley de jure constitutioni, nec de jure litigatoris*.

2) En los recursos que tengan por objeto la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la Administración central, ya que en tales supuestos, según el artículo 28-1-b) de la Ley de 1956, están legitimados para demandar “las Entidades, Corporaciones e Instituciones de Derecho público y cuantas entidades ostentaren la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo”, y es claro que el Ministerio Fiscal se encuentra, por ministerio de la Ley y como comisario de la misma, en este caso.

3) Especialmente debiera intervenir el Ministerio Fiscal, por razón del interés público, en los casos de impugnación de disposiciones de carácter general que hubieren de ser cumplidas por los administrativos sin necesidad de previo requerimiento (art. 39-3).

4) En los recursos extraordinarios ante la Sala especial del Tribunal Supremo, especialmente en los casos de resoluciones contradictorias entre sí. En general, ya sucede así en los recursos de revisión en los que la audiencia del Ministerio Fiscal sobre admisión es preceptiva a tenor de lo que dispone el artículo 1.802 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que ya hemos dicho es supletoria de la de lo Contencioso.

5) En los casos en que la Administración acuerde la suspensión o inejecución del fallo (art. 105), las razones que puede tener en cuenta son de interés público. En tales supuestos y en algún otro que exige una cierta comunicación entre la Administración y el Tribunal (ver núm. 3 del art. 105 y art. 107), el Ministerio Fiscal debiera intervenir en los trámites ulteriores.

6) Queda por último una cuestión de extraordinario interés: el recurso por desviación de poder. En este caso la intervención del Ministerio Fiscal es insoslayable, puesto que lo que se conculca con la desviación no es ya

una norma determinada, sino “el ordenamiento jurídico” (art. 83, 3), cuyo mantenimiento corresponde específicamente al Ministerio público, ya que se ensalza, directísimamente, con el interés general.

7) También debe intervenir el Fiscal en el recurso por lesividad que interponga el Abogado del Estado (artículo 56 Ley Contencioso; art. 110-2.º, Ley Procedimiento Administrativo; art. 391, Ley de Régimen Local), ya que se quebranta el principio de seguridad jurídica que debe presidir los actos administrativos, reconociéndose los derechos subjetivos.

En apoyo de esta posición, al menos en lo que se refiere al recurso extraordinario ante la Sala especial del Tribunal Supremo y a las modalidades que debiera incluir, podemos mencionar la tesis de un prestigioso catedrático, hoy Magistrado de una de las Salas de lo Contencioso del Tribunal Supremo, ALVAREZ GENDÍN (*Ideas sobre la revisión de la Ley de lo contencioso-administrativo en orden a la estructura orgánica y a la competencia de sus Tribunales*. Revista General de Legislación y Jurisprudencia, octubre 1965, especialmente al final de la página 417).

d) *El Ministerio Fiscal y la protección de los derechos públicos subjetivos.*

Un tercer aspecto que intentamos exponer, siquiera en términos de generalidad, es el que se refiere a la actividad del Fiscal en la protección de los derechos públicos subjetivos, en los que es indudable que juega un interés público imposible de desconocer.

Dice GARRIDO FALLA (*Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, págs. 325 y sig.), que “cuando el derecho subjetivo se refiere a una relación entre Estado e individuo, aparece el derecho público subjetivo” y describe cómo esta noción se introdujo en el campo jurídico pú-

blico como una obligada consecuencia de que las relaciones entre el Estado y sus súbditos se concibieran como relaciones jurídicas. La importancia de este tema sube de punto si lo consideramos a la luz de la formulación del tipo histórico de Estado de Derecho.

Los derechos públicos subjetivos corresponden, por consecuencia, tanto al Estado como el individuo. Como propios del Estado se citan el derecho a la obediencia y el derecho a la fidelidad de los súbditos; el derecho a la propiedad de ciertas cosas (impuestos) o a ciertas prestaciones personales (servicio militar) o a exigir la omisión de ciertas cosas (prohibiciones). Como propios del individuo se mencionan el de protección, el de participación en el orden constitucional, el derecho a pretender ciertas prestaciones, los derechos de libertad, derecho a participar en los poderes públicos, etc. (véase citas de Garrido Falla, *op. cit.* a Laband, Löning y Stengel, nota en la página 333).

En nuestro ordenamiento, los derechos públicos subjetivos que corresponden a los individuos están, fundamentalmente, descritos en el Fuero de los Españoles. Su protección jurídica ofrece ciertas variantes: De una parte, existe la protección penal, es decir, la transgresión de estos derechos, sea por parte de los funcionarios que actúan en nombre del Estado, sea por parte de otros particulares), está castigada en el Código Penal. También el Código castiga la transgresión por los particulares de los derechos públicos subjetivos que corresponden al Estado. En toda esta materia, la intervención del Ministerio Fiscal se articula y actúa de acuerdo con las facultades que tiene para ejercitar la acción penal y promover la acción de la Justicia en esta esfera, a veces con específicas llamadas de atención, como la vigilancia sobre las detenciones arbitrarias, la defensa del inocente, la exigencia de las garantías procesales, el principio de legalidad en materia penal, etc.

Algunas veces se ha recordado de manera específica el deber de perseguir y vigilar las transgresiones de este tipo, especialmente las cometidas por los funcionarios públicos (Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 2 de agosto de 1852). También antes de ahora (véase Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo, 1966 página 96) hemos apuntado las tendencias de quienes señalan como aconsejable la intervención del Ministerio Fiscal en los expedientes administrativos, a estos efectos y otros que pudiesen producirse en el orden penal.

Allí se menciona la tesis del profesor Paul de Vischer, que en el primer coloquio de los "Institutos de Ciencias Administrativas" en Bruselas, octubre de 1964, apuntó la conveniencia de crear un "Fiscal General de la Función Pública" encargado de velar por la persecución de las infracciones administrativas, y se señala también la existencia, en la República Federal Alemana, del "Fiscal Disciplinario General", cuya misión es la de "asegurar el ejercicio unitario del poder disciplinario y representar el interés de la Administración y de la colectividad en toda la fase del proceso.

El acceso de nuestro Fiscal a funciones de este tipo podría hacerse mediante una leve reforma del artículo 134 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Parece sin embargo que en esta materia, el control del ejecutivo que se realiza a través de la jurisdicción contencioso-administrativa descarga en parte la necesidad de atender, como están haciendo ahora otros países, a las reclamaciones individuales por la actividad de los órganos de la Administración.

Desde otro punto de vista, existe también protección de estos derechos, sobre todo en lo que al particular se refiere, por parte de la Administración y de los órganos del Estado y, por consiguiente por la parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la que pueden impugnarse las decisiones administrativas que no estén

exceptuadas de esta clase de recurso, que conculquen algunos de estos derechos del ciudadano.

30 Pero todavía queda un cierto espacio por cubrir. Las transgresiones no protegidas penalmente o que no alcancen esta entidad y aquellas que se produzcan por actos exceptuados del recurso contencioso-administrativo, pueden y deben ser incluidos en un sistema de protección que debe articularse en cumplimiento de lo que dispone el artículo 36 del Fuero de los Españoles. Este precepto establece que toda violación que se cometa contra cualquiera de los derechos proclamados en el Fuero será sancionada por las leyes, las cuales determinarán las acciones que para su defensa y garantía podrán ser utilizadas ante las jurisdicciones en cada caso competentes. Pero esta protección tan generalmente ordenada por el Fuero, no ha alcanzado todavía sus últimas expresiones y, como tiene relación con las funciones del Ministerio Fiscal a que nos estamos refiriendo, quizás convenga comentar el tema y meditar sobre sus posibles soluciones.

31 En los países escandinavos existe la institución del "Ombudsman", especie de Comisario designado por la Cámara legislativa para recibir y tramitar las reclamaciones de los ciudadanos contra la acción no estrictamente legal de la Administración y sus órganos. Se trata, pues, de un cierto control del poder legislativo sobre el ejecutivo, que no tiene cauce judicial. En nuestro país, como hemos dicho, este control corre, al menos en gran parte, a cargo de la jurisdicción contenciosa.

Este sistema de control y amparo está extendiéndose por Europa y ha saltado ya a la otra orilla del Atlántico. Recientemente el Gobierno inglés formuló un proyecto que en líneas generales se adapta al sistema del "Ombudsman" y al que nos vamos a referir como antecedente a tener en cuenta en lo que pudiera parecer conveniente.

El profesor Paul Baratier publicó en el número 1 de la *Revue de Droit public et de la science politique*

(París, enero-febrero de 1966, pág. 85 y siguientes), un artículo titulado "Una nueva garantía de los ciudadanos británicos contra los poderes administrativos", del que resumimos sus puntos esenciales:

En octubre de 1965, el Gobierno Wilson adoptó posición sobre este problema, después de consultar los trabajos de la Comisión Franks y de la que presidió Lord Shawcross. Los puntos esenciales del proyecto incluyen la designación, por el Parlamento, de un Comisario cuya intervención se supedita a la petición de un diputado de la Cámara de los Comunes, después de haberse decidido que la queja formulada ante los diputados por cualquier ciudadano merece ser remitida a la actuación del Comisario. Algunas materias, relacionadas con el orden público, las relaciones internacionales y la defensa y seguridad del Estado, quedan excluidas de esta intervención.

La acción del Comisario se centra en averiguar la actividad posiblemente dañosa del órgano administrativo o funcionario denunciado y proponer a la Cámara la adopción de las medidas pertinentes, salvo que la Administración se avenga a adoptarlas por sí sin intervención del Parlamento. Desde luego, la intervención del Comisario sólo es posible cuando el asunto no sea de competencia de los Tribunales de Justicia.

En nuestro país podría quizá pensarse en la articulación de un procedimiento que, siguiendo nuestra tradición jurídica, tuviese cauce judicial y se estructurase al amparo del ya citado artículo 36 del Fuero de los Españoles, para la garantía de los derechos por actos de la Administración que no tuviesen contenido penal ni estuvieran sujetos al recurso contencioso. La fundamentación teórica de este recurso que, según nuestra propia e histórica doctrina podría denominarse "de amparo", puede hacerse desde varios puntos de vista, como remedio ante las posibles extralimitaciones de la posición de supremacía que se da en los llamados en Derecho Administrativo "estados de sujeción".

Al articular este procedimiento, sin embargo, no debe olvidarse que el artículo 21, apartado c) de la Ley Orgánica del Estado, considera como uno de los fines del Consejo Nacional del Movimiento “velar por el desarrollo y *ejercicio* de los derechos y libertades reconocidos por las Leyes Fundamentales”. Lo que ocurre es que, en virtud del principio de unidad de jurisdicción, que la propia ley introduce en su artículo 31, no es posible establecer un procedimiento de garantía, con el carácter de recurso, fuera de la jurisdicción ordinaria. En el seno de ésta quizás exigiese también el reconocimiento de un nuevo orden jurisdiccional, al amparo de lo que el propio artículo 31 establece.

En todo caso, se abre aquí una nueva vía de función del Ministerio Fiscal en defensa y garantía de los derechos individuales, más concretamente, de las libertades individuales jurídicamente reconocidas, cuyo interés público es patente y cuya atribución al Ministerio público resulta indudable, sobre todo si el remedio se organiza dentro de la jurisdicción ordinaria.

e) *El interés público en el orden civil.*

Nos queda por tocar un último punto en esta materia que trata del Fiscal como defensor del interés público tutelado por la Ley: aquél que se refiere a ciertas posibles intervenciones suyas en materia civil. Puede parecer extraño hablar precisamente en este tema de tal cuestión, porque siempre parece normal que el interés público se regule dentro del campo del Derecho público. Lo que ocurre de cierto, es que, indudablemente también en el campo del derecho privado existen manifestaciones claras de interés público y en ellas, dentro de nuestro tema, la intervención del Ministerio Fiscal debe alcanzar las posibilidades necesarias.

En este punto hay que procurar mantener bien clara la distinción entre interés público e interés privado, buscando la exacta y cabal significación del primero, que es lo que en todo caso condiciona la intervención del Ministerio Fiscal. Es claro que al respetar la esfera dispositiva de las partes contendientes y el dogma de la autonomía de la voluntad dentro del campo patrimonial privado, habremos de mirar con criterios restrictivos las posiciones que preconizan una intervención abundante y frecuente del Ministerio Fiscal en lo civil. Pero ya en la primera parte de esta conferencia hemos mencionado que entre las características de nuestro ordenamiento jurídico se encuentra el criterio de relatividad de los derechos subjetivos, la quiebra del principio de autonomía de la voluntad, el cambio en el concepto privatista de la propiedad y la revalorización de su función social. Esto, por su parte, incluye un claro elemento de interés social en ciertas relaciones incluso dentro del campo patrimonial privado.

Desde otro punto de vista, piénsese en la necesaria intervención del Fiscal en el procedimiento, por el que tiene que velar, así como por la exigencia del cumplimiento de las leyes y disposiciones que se refieren a la Administración de la Justicia. Recuérdese también lo que ya hemos dicho respecto de la imposibilidad material de interponer el recurso de casación en interés de ley en los asuntos en que no haya sido parte, al igual que sucede con la imposibilidad de utilizar el procedimiento de cualquier otro recurso para remediar faltas en los procesos en que no es parte. Ya decíamos en la Memoria de 1966, pág. 57, que “contrasta con esta actitud tan privatista aquel criterio de la Partida III, Ley 49, Título 23, donde se decía que “tomar pueden en alzada no solamente los que son señores de los pleytos e sus personeros cuando fuera dado juycio contra ellos, más aún todos los otros a quien pertenece la pro o el daño que viniese del juycio”.



Precisamente en razón de entender que existe un interés público planteábamos estos temas en aquella Memoria (página citada y siguiente), hablando de los posibles remedios procesales y de la necesaria intervención del Fiscal en temas distintos que allí quedaron enunciados. Y mencionábamos, por último, que la orientación de una posible reforma en este campo, debería enfocarse hacia los siguientes extremos:

1.º Robustecerla en los juicios universales, especialmente en las suspensiones de pagos, concursos y quiebras.

2.º Ampliarse en relación con los menores e incapacitados, al tiempo que se realizaba una profunda revisión de las instituciones tutelares y la intervención en ellas del Ministerio Fiscal.

3.º Ensanchar su radio de acción a ciertos aspectos de los problemas familiares y de incorporación de juventud y en relación con el aumento creciente de situaciones anormales en el matrimonio.

4.º Completarse en lo que atañe al estado civil de las personas.

5.º Regularse en los pleitos donde se disputa la validez o nulidad de las disposiciones testamentarias, que producen la cosa juzgada para terceros.

6.º Hacerse posible en los pleitos sobre falsedad civil de documentos que produzcan también efectos "erga omnes".

7.º Hacerla posible en los casos de herencia yacente, para representar a los herederos posibles.

8.º Atribuirle la representación de ciertos intereses acéfalos que se producen en los casos de herencia con condiciones suspensivas que tienden a detener y aún a eliminar los efectos de la institución de heredero.

Piénsese, por ejemplo, en la extraordinaria amplitud que el Derecho francés concede a la intervención del Fiscal en lo civil, basada precisamente en todos aquellos supuestos en que un interés público puede estar en juego, aunque sea el interés del Estado porque ninguno de

sus súbditos quede indefenso por falta de asistencia jurídica cuando no puede procurársela por sus medios. (Véase FRANCISQUE GOYET, *Le Ministère public*, Recueil Sirey, París, 1953, págs. 17 y siguientes.)

Es muy clara la posición de PRIETO CASTRO en esta materia (*Construcción dogmática del Ministerio Fiscal en el orden civil*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1953), cuando estudia la intervención del Fiscal en lo civil, "como órgano de legalidad". Dice que "los diversos matices del interés público son los que deben aconsejar la amplitud de intervención del Ministerio Fiscal" y al buscar soluciones para perfeccionar el sistema español añade que "el reducir a esquemas fijos, para todos los casos, la participación del Ministerio Fiscal es un error funesto. Si hubiéramos de elegir un sistema modelo, optaríamos por el alemán, al que las disposiciones españolas examinadas en el texto, en relación con las contenidas en el Estatuto del Ministerio Fiscal se han acercado, abriendo el camino para reformas que son deseables".

#### 4. EL MINISTERIO FISCAL Y LA SATISFACCIÓN DEL INTERÉS SOCIAL

También aquí tropezamos, de inicio, con la dificultad de deslindar el concepto de interés social. En cierto modo parece ser un aspecto del interés público, del interés general, precisamente aquel que contempla principalmente el cuerpo social y postula la justicia en orden a que se regulen por ella las tensiones sociales de la comunidad. Desde este punto de vista el interés público miraría más al Estado que a la sociedad y el interés social más a la sociedad que al Estado. Pero ambos tienen una serie de puntos comunes y experimentan una serie de recíprocas influencias.

En otro sentido, interés social jurídicamente protegido será el que se contempla principalmente en el campo de la Justicia social, de la que se ha dicho que "su concepto ha surgido de la crítica de la Justicia individualista, basada sobre todo en el principio de la autonomía de la voluntad, y derivada de la clásica división aristotélica en justicia conmutativa, distributiva y legal, que hoy no agota el campo en que la Justicia ejerce su influencia (CASTÁN, *La idea de Justicia social*, Discurso de apertura de Tribunales, 1966, pág. 14).

La ausencia del Fiscal en la mayor parte de los negocios que hacen referencia a estos aspectos sociales, donde el interés social que se pone en juego es indudable, ha hecho exclamar a CEREZO ABAD (*El Fiscal como defensor del interés social*. Revista de Legislación y Jurisprudencia, enero 1965) que "lo verdaderamente extraño y sorprendente es que todavía no se haya organizado la defensa del interés social ante los Tribunales de Justicia".

La primera cuestión que surge en esta materia es la que se refiere a la jurisdicción laboral. Ya hemos dicho antes de ahora que los preceptos de la Ley Orgánica del Estado son terminantes y que, de una parte, la unidad jurisdiccional con inclusión expresa de la laboral dentro de la ordinaria y de su Ley Orgánica de la Justicia, y de otra, el principio de unidad del Ministerio Fiscal obligan a reconsiderar ya seriamente la cuestión.

Antes de ahora el problema estaba ya suscitado por el Tribunal Supremo, que en un Auto de la Sala 6.<sup>a</sup> de 10 de enero de 1964 decía que la "misión social, en buenos principios, es connatural a la institución del Ministerio Público y habría de ser privativa del mismo, pero que en tanto siga el Ministerio Fiscal ausente de la instancia y con función hartamente recortada en la suplicación y en la casación, no puede quedar abandonado tan indispensable oficio".

El defecto tiene su origen en la misma falta de comprensión de la naturaleza esencial del Ministerio Fiscal a que nos hemos referido ya anteriormente. Las consideraciones procesalistas sobre la función del Ministerio Fiscal no son suficientes para explicar su misión y a este corto enfoque obedece el que se acusen defectos de tanta trascendencia como el que supone que en la jurisdicción laboral, salvo excepciones muy específicas, no exista un Fiscal con atribuciones concretas.

Lo cierto es que en esta jurisdicción late la exigencia de defender el interés social, en todas sus manifestaciones y lo cierto es que este interés no está defendido, con encargo legal expreso, por nadie de los que intervienen en ella. No han faltado denuncias claras de esta anomalía: A ella se refiere las conclusiones del II Congreso Nacional de Trabajadores de la Organización Sindical (marzo de 1951), diciendo que en esta jurisdicción se pone de manifiesto más que en ninguna otra la necesidad de que la sociedad se halle presente en el procedimiento, para asumir la defensa del interés social. Incluso llegó a proponerse la creación de unos "promotores sociales" o Fiscales del Trabajo, cuyas misiones se corresponden exactamente con las que las leyes asignan, en general, al Ministerio Fiscal.

Puede sostenerse el criterio de que la legislación vigente permite y hasta obliga a la intervención del Ministerio Fiscal en la jurisdicción laboral. Esto resulta cierto en los recursos de suplicación y casación y especialmente en el recurso de interés de ley. En los demás casos hay que buscar la norma en una serie de remisiones que terminan por aplicar las leyes comunes de enjuiciar, como resulta en materia de competencia, por ejemplo y en el recurso de revisión. Pero la realidad es que, en la práctica, el Fiscal no interviene como un órgano de la jurisdicción laboral, a la que realmente permanece extraño. Es más, en ocasiones, la propia legislación laboral encarga de ciertos aspectos de la defensa del interés

social a órganos distintos del Ministerio Fiscal, que por extraño que parezca, llegan a atribuírsele en algunos supuestos, al Ministerio de Obras Públicas (Artículo 127 del texto refundido de procedimiento laboral).

El I Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo, conoció de este tema, por comunicación presentada por Mamerto Cerezo, y formuló a este respecto conclusiones que vienen a afirmar: Que el Fiscal es órgano del Estado al servicio de la Justicia y forma parte integrante de la Jurisdicción laboral; en esta jurisdicción tiene como misión esencial la satisfacción del interés social, interviniendo para ello en cualquier trámite o instancia en que sea necesario.

El problema ha adquirido actualidad con la promulgación de la Ley Orgánica del Estado. Como ya hemos visto anteriormente, el principio de unidad jurisdiccional, incluyendo expresamente a la jurisdicción laboral en la ordinaria, implica que el Ministerio Fiscal, como en los restantes órdenes jurisdiccionales, tenga que articular su intervención para cumplir la misión y los fines que la propia ley constitucional le asigna.

Otra serie de materias, ajenas al estricto campo de la jurisdicción laboral, se regulan también en nuestro ordenamiento jurídico vigente. Su sola existencia es demostración de la necesidad de utilizar al Ministerio Fiscal más intensamente en esta clase de cuestiones, que se extienden a puntos como la enajenación forzosa de solares (Decreto 5 de marzo de 1964); arrendamientos urbanos, especialmente en el desahucio por causa de utilidad social (Decreto de 24 de diciembre 1964); y en el recurso de interés de ley; arrendamientos rústicos, por ejemplo en los recursos en interés de ley en los arrendamientos protegidos; concentración parcelaria (texto refundido de de 8 de noviembre de 1962); expropiación forzosa; Registro Mercantil (Decreto de 14 de diciembre de 1956, artículo 53). Especial interés tienen las intervenciones del Ministerio Fiscal en materia de Regis-

tro civil, donde el interés público y el interés social se ponen de manifiesto constantemente.

En otros aspectos, la intervención del Ministerio Fiscal en los organismos de protección a la mujer constituyen otra manifestación de este tipo que sugiere también la conveniencia de ampliarla a los organismos de protección de menores, por ejemplo.

Estas diferentes manifestaciones nos dan idea de cuál pudiera ser, en líneas generales, la amplitud de las atribuciones del Ministerio Fiscal en materia tan extensa como es la defensa del interés social y en aspectos que no siempre quedan dentro del ámbito estricto de los Tribunales de Justicia, indudablemente también aquí se impone una revisión a fondo de la materia y una regulación adecuada a los principios que informan la existencia y función del Ministerio Fiscal y consecuente con los fines que se le asignan en nuestro ordenamiento jurídico.

Una última conclusión queremos sacar: la necesidad de revisión a fondo del Estatuto del Ministerio Fiscal de 21 de junio de 1926 y la promulgación de una Ley del Ministerio Público que desarrolle el artículo 35 de la Ley Orgánica del Estado y asigne al Ministerio Fiscal las funciones que deben corresponderle, preparando así el camino para que con una dotación suficiente de medios, pueda desarrollar la labor que una institución de su género corresponde en un Estado de Derecho.

## VI.—PUNTOS DE DOCTRINA Y REFORMAS LEGISLATIVAS

Especial interés ponen los Fiscales en sus Memorias en aportar sugerencias que en todo caso tienden a lograr un perfeccionamiento legislativo, mediante la aplicación de la experiencia de quien, como ellos, en su constante contacto con los Tribunales, conocen perfectamente las dificultades interpretativas, los obstáculos, los inconvenientes y las consecuencias inadecuadas que en ocasiones produce la defectuosa redacción de un precepto, la omisión de alguna norma o la falta de coordinación que a veces se aprecia entre el diverso contenido de algunos artículos. Estas sugerencias, aunque a veces alcanzan profundo valor teórico, están generalmente formuladas sobre la base del conocimiento práctico que produce la aplicación constante de la norma sobre la diversidad de casos concretos que la realidad plantea. De ahí nace su valor, que proporciona al legislador materia de meditación y de contraste de las leyes con la realidad. Por ello consideramos conveniente transcribir al menos las más importantes, ya que hacerlo con todas implicaría dar a este capítulo una extensión desproporcionada, de las reformas sugeridas.

Junto con la propuesta de modificaciones de algunos preceptos legales, algunos Fiscales tratan también puntos de doctrina de interés indudable, que si bien no deben ser transcritos *in extenso* aquí, sí merecen ser mencionados y destacados.

Así, el Fiscal de Avila dedica una importante parte de su Memoria —34 páginas— al estudio de los distintos supuestos de la falsedad en documento público y tras

una exposición de gran valor sobre los antecedentes de la función notarial, examina los distintos casos de la posible falsedad penal y saca de su estudio consecuencias y datos muy valiosos.

El de Zamora ahonda en el estudio, que ya inició en la Memoria del pasado año, sobre el carácter preventivo o represivo del Derecho penal. Y el de Orense expone, con un análisis doctrinal muy bien planteado, un caso de competencia entre Tribunales españoles y extranjeros que hubo de conocer y enfocar en el ejercicio de su función.

El de Barcelona estudia la intervención del Ministerio Fiscal en defensa de los derechos públicos subjetivos y dentro del tema destaca tres importantes aspectos: la intervención del Fiscal al hilo de la Ley de Asociaciones de 1964; la garantía del ejercicio de las libertades y derechos regulados en la Ley de Prensa e Imprenta y las que se refieren al ejercicio del derecho de libertad religiosa.

El de Pontevedra, por último, estudia las tipologías de los delitos de tráfico y después de un interesante estudio de doctrina y de legislación comparada, concluye exponiendo las que pudieran ser "bases de una futura y eficaz definición de los delitos de tráfico"; que nosotros resumimos así:

- a) Los delitos de tráfico deben ser independizados de la aplicación de la doctrina en uso sobre la imprudencia y de toda subordinación de la pena al resultado.
- b) Su represión penal debería llevarse a cabo en atención a su contenido de peligro.
- c) La penalidad debería ser establecida dentro de amplios márgenes que posibilitaran el uso del arbitrio judicial.

Pero, ya en el campo de las estrictas reformas legislativas, vamos a exponer las más importantes de las planteadas, siguiendo para ello la clasificación conforme al cuerpo legal a que afectan.



## 1. REFERENTES A CUESTIONES DE ORDEN GENERAL:

— Sobre el sistema de arbitrio judicial expone sus criterios el Fiscal de Tarragona, diciendo que aun cuando el vigente Código Penal da entrada a un amplio sistema de arbitrio, sobre todo a través de la regla 4.<sup>a</sup> del artículo 61, considera conveniente aumentar la flexibilidad de la norma penal, volviendo en parte al sistema del Código de 1932, concediendo facultades al Tribunal para apreciar o no, según los casos determinadas circunstancias de agravación, especialmente la 7.<sup>a</sup>, 13, 14 y 16, autorizándole para poder aplicar en algunos casos la pena inferior en grado, atendiendo especialmente a las condiciones y personalidad del delincuente y también en algunos supuestos del delito de robo, severamente penado en nuestro Código.

— Sobre cuestiones que afectan, en general, al Ministerio Fiscal plantean determinadas reformas los Fiscales de Zamora, Zaragoza, San Sebastián, Santander y Ciudad Real. Se refieren a las posibles intervenciones del Fiscal para acelerar los procedimientos administrativos; a reformas orgánicas a introducir en la futura Ley del Ministerio público; a la ampliación de funciones en materias de la competencia de la Justicia municipal; a la intervención general en el proceso penal; y a las convenientes modificaciones de la plantilla.

## 2. REFERENTES AL CÓDIGO CIVIL:

— El Fiscal de Córdoba plantea algunas dudas que le sugiere el texto del párrafo segundo del artículo 176 del Código Civil, según la redacción dada por la Ley de 24 de abril de 1958, sobre requisitos de la adopción para los acogidos a tutela en casas de expósitos.

— Plantean otros las diferencias existentes, tanto en el número como en la condición de los testigos en los

testamentos abiertos, entre la compilación del derecho foral de Cataluña y el Código Civil común. En el derecho catalán bastan dos testigos, sin que juegue la incompatibilidad de los auxiliares del Notario, mientras que en el Código Civil deben ser tres los testigos, que no pueden, además, ser empleados del Notario autorizante. Esta diferencia plantea dificultades que no obedecen a causa justificada.

### 3. REFERENTES AL CÓDIGO PENAL

Las sugerencias más abundantes corresponden, y es natural que así sea, a posibles perfeccionamientos del Código Penal. Todas estas ideas obedecen al propósito de que las dificultades apreciadas en la aplicación de algunos preceptos desaparezcan, pero en manera alguna pueden abonar la idea de que sea preferible una reforma o una serie de reformas parciales del Código. El valor de las sugerencias estriba en que puedan ser tomadas en consideración cuando el Código haya de modificarse, pero por regla general, todos convienen en la necesidad de afrontar de cara la reforma de fondo de nuestro Código, ya con excesivos "parches" después de tantas pequeñas reformas como ha sufrido.

Hecha esta salvedad, pasamos a exponer las reformas propuestas, clasificándolas, a su vez, por razón de la materia que contienen:

#### a) *Circunstancias modificativas:*

— El Fiscal de Tarragona propugna que la circunstancia 1.<sup>a</sup> del artículo 8.<sup>o</sup> sea redactada con una concepción más técnica, que permita la valoración no sólo de la sicosis, sino también de las sicopatías y de las neurosis, desde el punto de vista penal.

También se refiere a la legítima defensa para criticar la limitación impuesta respecto de la inviolabilidad de la morada y propugna la desaparición del párrafo 2.º de la circunstancia 1.ª del apartado 4.º del artículo 8.º del Código.

— El de Logroño se refiere a los casos de calificación de por delito cuando por razón de la reincidencia han de estimarse como tales las faltas. Parece injusto, dice, que la reincidencia en ciertas faltas eleven los hechos a la categoría de delito (arts. 587 y 593) y no ocurra lo mismo con las faltas de lesiones del artículo 582.

b) *Aplicación de las penas:*

— A esta materia se refieren los Fiscales de Burgos, Orense y Castellón. El primero para plantear, respecto del artículo 65, que debiera modificarse en el sentido de que la sustitución de la pena por internamiento se refiera a los mayores de dieciséis años y menores de veintiuno, por ser hasta esta edad cuando las posibilidades de corrección son mayores. El de Orense para criticar la excesiva dureza con que el Código contempla algunos delitos, especialmente el de robo. Y el de Castellón para sugerir la conveniencia de que se modifiquen los grados de las penas y las disposiciones para su aplicación. Las penas y sus grados, dice, responden a diferentes supuestos y nada se opone a que, sin merma del arbitrio judicial, los límites entre uno y otro no sean tan matemáticos como ahora.

c) *Cuestiones de política criminal:*

Englobamos en este apartado algunas sugerencias que se refieren a los casos siguientes:

— Sobre la conveniente reforma de las normas que regulan la condena condicional escriben los Fiscales de

Jaén, Bilbao y San Sebastián. El primero de ellos sugiere la reforma de la Ley de 17 de marzo de 1908, en el sentido de dar atribuciones al Ministerio Fiscal sobre la vigilancia y ejecución de cuestiones de política criminal como la remisión condicional de la condena.

— El de Bilbao opina que debiera ser el Tribunal *ad quem* el que decidiese, en los casos recurridos, sobre la concesión y denegación de los beneficios de la suspensión de la condena. Y el de San Sebastián opina también que antes de conceder los beneficios de la condena condicional, debiera exigirse que queden abonadas las responsabilidades civiles.

— El Fiscal de Burgos, al hablar de la libertad condicional, dice que podría la libertad condicional concederse en todas las penas de arresto.

— El de Tarragona sugiere la reforma del número 5 del artículo 112, en el sentido de que en los casos de perdón presunto por matrimonio del ofensor con la ofendida en los delitos de violación, abusos deshonestos, estupro y raptó, por razones de equidad fácilmente comprensibles, si ha recaído ya condena, a la remisión de la pena debe acompañar la de los anteriores penales.

— El Fiscal de Toledo, al hablar del artículo 133, pide que se aclare el plazo que corresponde a las penas no privativas de libertad, para evitar vacilaciones en la interpretación jurisprudencial, como ocurre, por ejemplo, con la pena de inhabilitación.

— Al artículo 118 del Código penal se refieren los Fiscales de Tarragona, Burgos y Tenerife. El primero de ellos insiste en la necesidad de modificar el requisito tercero en el sentido de que se fije el plazo de dos años para los casos de condena a multa o privación del permiso de conducir, para que no se dé la anomalía de que actualmente rija en estos casos el plazo de cuatro años, mientras que es solamente de tres en las penas de arresto mayor. Los otros dos opinan que el plazo de rehabilitación debiera contarse a partir de la fecha en que se

hubiere cumplido la condena, en caso de no gozar del beneficio de la condena condicional, o reducir el plazo una vez expirado el de suspensión, si ésta se concedió (Tenerife); y que no vuelva a revivir la anotación de antecedentes, transcurrido el plazo de rehabilitación (Burgos).

— El de Lérida plantea la cuestión de la ejecución de la pena de muerte, laguna legal curiosa, ya que la remisión a los Reglamentos no encuentra luego correspondencia adecuada y la cuestión queda sin regulación suficiente.

d) *Reformas que afectan a los tipos delictivos:*

— El Fiscal de Burgos plantea, respecto del artículo 232 que sería conveniente su modificación en el sentido de que los Tribunales pudieran rebajar la pena en uno o dos grados, teniendo en cuenta las circunstancias del hecho y la personalidad del culpable.

— El de Tarragona dice que debiera también sancionarse en el artículo 304 el uso de documento falso oficial, público o de comercio, no sólo cuando se presente en juicio o se use con ánimo de lucro, sino también cuando se utilice en alguna forma distinta en perjuicio de tercero.

— A la agravación de que trata el párrafo segundo del artículo 322, se refieren los Fiscales de Bilbao y Pontevedra, para quienes la posibilidad de aumentar la multa, manteniendo, sin embargo, la misma pena privativa de libertad resulta ineficaz, además de que en cierto modo la elevación máxima está contradicha por el espíritu del artículo 63. Debería volverse, pues, al sistema tradicional, fijando la imposición de la pena en su grado máximo.

— El Fiscal de Huelva propone que se amplíe a los vigilantes de asilos y casas de alienados el contenido del párrafo primero del artículo 384.

— El de Tarragona argumenta que los delitos previstos en los artículos 394 y 535 debieran tener un tratamiento penal similar, dada la indudable analogía existente entre el delito de malversación y el de apropiación indebida, en los que el elemento esencial está constituido por el abuso de confianza, en un caso respecto del funcionario y en el otro del particular que tuviere a su cargo el dinero o efectos.

— El mismo Fiscal plantea que debiera incluirse la sordera total, como lesión específica, en el número 1 del artículo 420.

— Sobre el delito de abusos deshonestos, dice el Fiscal de Córdoba que debiera existir un precepto que castigara más duramente los cualificados por parentesco, autoridad, etc., siguiendo en cierto modo el sistema del estupro.

— El Fiscal de Pontevedra, hablando de la represión de las conductas mencionadas en el artículo 416 en relación con los medios anticonceptivos —no así respecto de los abortivos— plantea la nueva situación real que presenta la sociedad actual, especialmente en lo que se refiere a la divulgación de criterios y opiniones sobre el uso de dichos medios. Acude a proyectos existentes en otros países, pero en todo caso, consideramos prematuro el planteamiento de una posible reforma del artículo 416, especialmente en un país como el nuestro, de mayoría católica, cuando la situación moral del problema no ha cambiado.

— El de Huelva indica la conveniencia de que el tipo del delito de incesto se regulara con mayor amplitud de la que figura actualmente.

— También es el de Córdoba quien indica que, respecto del artículo 452 bis c), habría que ponerlo de acuerdo con el mandato del párrafo 3.º de la base 9.ª de la Ley de 23 de diciembre de 1961, que no distinguía entre mujeres mayores de veintitrés años y menores de dicha edad.

— Otras sugerencias, que bastará con citar, se refieren a la necesidad de perfeccionar los delitos de defraudación de fluido eléctrico (Huelva); el encubrimiento autónomo (Vitoria y Barcelona); el de cheque en descubierto (Toledo y Tarragona); la defraudación en la propiedad intelectual (Tarragona); el de incendio (Toledo, Huelva y Jaén); la excusa absolutoria del artículo 564 (Gerona y Tarragona).

— Sobre la introducción de nuevos tipos penales se pronuncian los Fiscales de Huelva, que indican la conveniencia de crear un delito que castigue la propagación de enfermedades en animales y plantas; el de Jaén que sugiere se castigue de forma específica el delito complejo de violación con homicidio, tomando ejemplo de lo que el Código hace en el caso, tan gravemente penado, del robo con homicidio; y el de Guadalajara, que plantea la necesidad de proteger más eficazmente la intimidad personal. También el Fiscal de Huelva dice que debieran castigarse ciertas formas de coacción "larvada" que no entran en el actual tipo del Código vigente.

— Sobre la fraudulencia cambiaria, el Fiscal de Soria dice que asistimos en este tiempo a una nueva manifestación de la criminalidad que utiliza la letra de cambio como instrumento. En ocasiones, en vez de corresponder a la contraprestación o a un crédito lícito, sigue un camino tortuoso, especulándose con ella y poniendo en trance de desprestigio la institución y el aceptante de buena fe. Dice que existen en torno a este fenómeno toda una serie de infracciones que debieran ser objeto de normación penal bajo la rúbrica de "fraudulencia cambiaria", creándose un tipo que castigara al que, con ánimo de defraudar a un tercero, firmase o utilizase letras de cambio en contra de la función que a las mismas asignan las leyes y los usos normales de comercio. Según el Fiscal de Soria podrían quedar incluidas en este tipo las siguientes conductas:

a) El fingimiento de la personalidad de algunos de los intervinientes en la cambial.

b) La omisión preconcebida de requisitos para luego aprovecharse de ello y hacer incobrable el instrumento.

c) La connivencia del librador y aceptante para provocar procedimientos ejecutivos y embargos subsiguiente de los bienes comunitarios y adjudicación en bajo precio a uno de los correos.

d) La falta de pago de la cambial que responde a la entrega de mercancías si las firmantes habían decidido vender las mismas, quedándose con el precio, y no pagarla a su vencimiento.

e) La alegación de cualidades y domicilios inexistentes para eludir al pago de la letra.

f) El cobro de descuento de letras condicionadas a una ficticia garantía de pago utilizada como ardid de solvencia por el prestatario.

g) La entrega de paquetes de letras no aceptadas aprovechándose de los márgenes del descuento y con libramientos imaginarios, que luego resultan fallidos.

h) La presentación a los Bancos de relación de bienes imaginarios, suscitando falsas representaciones acerca de la existencia de los mismos, con lo que obtiene el descuento de las cambiales.

i) La mera declaración incierta de falsedad de la firma consignada en el acta de protesto.

j) El giro en doble contra el comprador de mercancías para obtener descuentos bancarios cuando se ha obtenido el pago mediante apertura de crédito.

Con ello se completaba la clásica trilogía cambial en materia penal: falsedades materiales en las letras, abuso de firmas en blanco y suscripción con engaño del documento.



#### 4. RELATIVAS A LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL

— El Fiscal de Zamora, al hablar de los tipos de proceso penal, señala que debieran establecerse tres distintos supuestos para los crímenes (o delitos graves), los delitos menos graves y las faltas. Realmente esta sugerencia coincide con la nueva estructura de la Ley de Enjuiciamiento según la Ley de 8 de abril de 1967, que introduce, dentro del procedimiento de urgencia, la modalidad de proceso abreviado que pudiéramos llamar “correcional”, cuyo fallo corresponde al Juez de Instrucción, para los delitos que estén castigados con penas de arresto mayor, multa hasta de 50.000 pesetas o privación del permiso de conducir.

— Por una modificación que lo haga más eficaz, del trámite de conformidad, se pronuncia el Fiscal de Bilbao, que también sugiere se regulen mejor los preceptos relativos a las subastas de bienes embargados.

— El de San Sebastián se refiere a la extradición para plantear los problemas que nacen de la reclamación por delitos que no se han incluido en la petición de extradición y cuyas causas han de ser resueltas en alguna forma. No pueden ser Juzgados, pero tampoco cabe el sobreseimiento libre ni la rebeldía, porque la situación de los procesados es conocida si fueron entregados —como ocurrió en el caso que plantea— para ser juzgados por otros delitos diferentes.

— El Fiscal de Toledo aboga por una mejor regulación de los supuestos de prisión provisional a que se refiere el artículo 504 de la Ley de Enjuiciamiento.

— El de Vitoria plantea de nuevo la necesaria separación de jueces penales y civiles, para una mejor distribución del trabajo al que los Juzgados actuales han de atender.

## 5. RELACIONADAS CON LEYES ESPECIALES

— El Fiscal de Jaén propone que se revise y simplifique el procedimiento establecido por la Ley de 1870 que regula la concesión de la gracia de indulto.

— A la Ley de Pesca se refiere el Fiscal de Santander y pide la modificación de su artículo 58 que establece, con poca fortuna en la redacción del precepto, un anómalo plazo de prescripción que choca con los plazos del Código para delitos en cierto modo similares.

— Los de Huelva y Tarragona plantean los problemas que suscita el artículo 12 de la Ley de Venta de Bienes Muebles a Plazo. Se critica la limitación en el ejercicio de la acción popular; y también el que se pretenda considerar como delitos de apropiación indebida o daños a hechos que no están tipificados en los artículos 535 y 563, lo que plantea problemas técnicos de calificación, que sólo podrían ser resueltos favorablemente en los casos en que el vendedor se haya reservado en el contrato el dominio de la cosa, hasta que reciba la totalidad del precio; también se aduce que excluye los delitos culposos, que pueden darse en la figura de daños. Se propone, en fin, la desaparición del precepto o su reforma mediante una simple remisión al Código penal.

— Al artículo 5.º de la Ley de Expropiación forzosa se refiere el Fiscal de Orense para plantear el problema interpretativo que nace de la forma como se regula la representación de las partes “no comparecientes” por el Ministerio Fiscal.

Para terminar este capítulo, nos parece oportuno aludir a algunas de las sugerencias incluidas en la Memoria del año anterior, que han pasado a convertirse —siempre que entendamos con amplio criterio lo que vamos a decir— en norma positiva al haber sido más o menos incorporadas al ordenamiento vigente.

Así ha sucedido con algunas de ellas que se referían al juego de la limitación del artículo 70 del Código penal (Bilbao), recogida en la reciente Ley de 8 de abril de 1967; y en las de los Fiscales de Bilbao, Málaga, Tenerife, Lugo, Vitoria, Jaén, Tarragona, Oviedo, Valladolid y Baleares, que propugnaban por una modificación en las escalas económicas para la fijación de las penas en algunos delitos, que la misma ley citada anteriormente recoge también.

Sobre la unificación de jurisdicciones hablaba el Fiscal de Teruel, y su sugerencia coincide con la norma sobre unidad de jurisdicciones de que habla la Ley Orgánica del Estado.

Sobre la articulación de un procedimiento "correcional", en que pudiera fallar el Juez de Instrucción, se pronunciaron los Fiscales de Zamora, Zaragoza, Teruel y Oviedo. La Ley de 8 de abril de 1967, al modificar la de Enjuiciamiento criminal, viene a sustentar idéntico criterio.

CIRCULAR N.º 1/1968

LA REFORMA DEL ARTÍCULO 222 DEL CÓDIGO PENAL

CIRCULARES

La Ley de 21 de diciembre de 1967, por la que se da nueva redacción al artículo 222 del Código Penal, ha suscitado durante la tramitación del proyecto en los Cortes Españoles un gran interés, nacido, sin duda alguna, de la trascendencia política y social que el problema planteado presenta. Este interés compartido por la ciudadanía, y la propia naturaleza del tema, aconseja fijar los criterios interpretativos que han de adoptarse ante la nueva redacción del artículo 222 del Código Penal, especialmente en lo que se refiere a la función específica del Ministerio Fiscal, que debe vivir atenta y constantemente la realidad social del país y atender con dedicación extrema a la más fiel interpretación de las disposiciones legales, cuya aplicación ha de desarrollar y vigilar con especial celo y diligencia.

Aunque, de acuerdo con lo que dispone el artículo 3.º, apartado 1.º, de la Ley de 3 de diciembre de 1967, le corresponde para efectos de voto en esta materia al Jefe del Juzgado y Tribunal de Circos Penales, dentro de la jurisdicción ordinaria, el principio de unidad del Ministerio Fiscal y el hecho de que cualquiera de sus funcionarios pueda votar en la actualidad no afecta de modo de ningún modo a las anteriores reglas que rigen los actos de jurisdicción ordinaria para resolver los antecedentes al Fiscal del Tribunal de Casación, tal como que

— FOR —

CIRCULAR NUM. 1/1966

LA REFORMA DEL ARTICULO 222 DEL CODIGO  
PENAL

La Ley de 21 de diciembre de 1965, por la que se da nueva redacción al artículo 222 del Código Penal, ha suscitado durante la tramitación del proyecto en las Cortes Españolas un gran interés, nacido, sin duda alguna, de la trascendencia política y social que el problema abordado presenta. Este interés despertado por la cuestión, y la propia naturaleza del tema, aconseja fijar los criterios interpretativos que convenga adoptar ante la nueva redacción del artículo 222 del Código Penal, especialmente en lo que afecta a la función específica del Ministerio Fiscal, que debe vivir atentamente la realidad social del país y atender con delicadeza extrema a la más fiel interpretación de las disposiciones legales, cuya aplicación ha de demandar y vigilar con especial celo y diligencia.

Aunque, de acuerdo con lo que dispone el artículo 3.º, apartado a), de la Ley de 2 de diciembre de 1963, la competencia para conocer de estos casos corresponde al Juzgado y Tribunal de Orden Público, dentro de la jurisdicción ordinaria, el principio de unidad del Ministerio Fiscal y el hecho de que cualquiera de sus funcionarios pueda verse en la necesidad de actuar en casos de conflictos sediciosos, aunque sea mientras reúne los elementos de juicio suficientes para remitir los antecedentes al Fiscal del Tribunal de Orden Público, aconseja que

estas instrucciones tengan carácter general y se remitan a todos los señores Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

### 1. EL ÁMBITO DE LA NUEVA DISPOSICIÓN

Desde el punto de vista de la función del Ministerio Fiscal hemos de contemplar, en el precepto que comentamos, la existencia de una norma de carácter penal que sanciona determinadas conductas que pueden calificarse de sediciosas. A este estricto carácter debemos limitar la interpretación del artículo citado.

Sin embargo, el problema, en su exacta entidad, encierra consecuencias que no pueden desconocerse ni olvidarse para que la función que ejercemos se ajuste con exactitud al propósito del legislador. El distinto tratamiento jurídico que la reforma otorga a la cuestión obliga a considerar, aunque sólo sea con propósito informativo, las nuevas facetas que se ponen de manifiesto en el problema.

La anterior redacción del artículo 222 que ahora se reforma, tuvo su inmediato antecedente en los artículos 44 y 46 de la Ley de 29 de marzo de 1941, que pretendió transformar en precepto positivo la Declaración XI, número 2, del Fuero del Trabajo, que considera “los actos individuales y colectivos que de algún modo turben la normalidad de la producción o atenten contra ella” como “delitos de lesa patria”. La norma penal articulada por la Ley de 1941, y luego recogida por el Código de 1944, quiso atender, en su momento, a precaver situaciones en las que, quizá por razón de una realidad social bien diferente de la actual, cabía suponer posibles intenciones subversivas en los actos y conductas generadores de conflictos colectivos. Pero superada con holgura aquella situación y normalizadas las relaciones de trabajo, dentro de un orden jurídico de marcada tendencia social y en

el cauce de un entendimiento mutuo a través de los órganos sindicales, se imponía a todas luces condicionar el precepto penal a los estrictos límites de la Declaración del Fuero, en cuyo número 1 se define la producción como “una unidad económica al servicio de la Patria”, y, por consiguiente, el precepto penal que sancione las conductas contrarias a esta Declaración ha de exigir que la producción quede afectada, por la conducta antijurídica, en su propio núcleo, considerada en su conjunto, en su unidad y, por consiguiente, por actos de trascendencia suficiente como para producir efectos de alteración masiva o realmente grave de la producción, tal como el propio Fuero, en la misma Declaración que comentamos, la considera.

Esta interpretación, que fue tenida en cuenta por la Comisión de Justicia de las Cortes, se ajusta a los criterios imperantes en el mundo, que cuando llegan a admitir la huelga como medio de defensa del trabajador, la limitan al ámbito puramente profesional, la rechazan como instrumento de subversión social y política y la condicionan a una serie de requisitos que garanticen el que no traspase estos límites. Es conveniente en este orden considerar la “Constitución Pastoral de la Iglesia en el mundo de este tiempo”, aprobada por el Concilio Vaticano II, que después de sentar el principio de que hay que “esforzarse por encontrar solución pacífica” a los conflictos económico-sociales, recurriendo siempre, en primer lugar, a un sincero diálogo entre las partes, considera la huelga como “medio necesario, aunque extremo para la defensa de los derechos y el logro de las aspiraciones justas de los trabajadores”, y deja por consiguiente fuera de este ámbito a la que tenga otra motivación que no sea ésta de la defensa de los derechos o el logro de las aspiraciones justas en el orden profesional.

Dentro de este ámbito se mueve también el nuevo precepto, como tendremos ocasión de comentar más adelante, que establece el límite, a partir del cual, y no antes,

puedan considerarse delictivas las conductas de este tipo, precisamente por entrar en el campo de la motivación subversiva y alejarse del orden de las relaciones puramente profesionales, dentro del cual las conductas que ocasionen conflictos colectivos de trabajo tendrán siempre otra calificación, y ante las cuales el Estado, como defensor del orden jurídico, podrá aplicar otros medios de tratamiento más adecuados que la Ley Penal.

## 2. LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO

El precepto que ahora se modifica no permitía, en su redacción anterior, establecer diferencias de criterio respecto del tratamiento jurídico de “las coligaciones de patronos” y las “huelgas de obreros”. Sin embargo, la legislación laboral había establecido ya el distinto tratamiento que los hechos de esta naturaleza deben tener, según cual fuere su trascendencia o su motivación extralaboral, porque “la anormalidad en las relaciones de trabajo..., aun siendo una situación ocasional, excepcional, limitada y transitoria, es, sin embargo, un fenómeno con el que el ordenamiento jurídico tiene que contar y ha de regular”. Por ello, una serie de disposiciones distintas han venido regulando estas situaciones de conflicto colectivo, desde la Ley de 12 de noviembre de 1942 y su Reglamento de 21 de diciembre de 1943, que atribuyen a los Delegados de Trabajo ciertas facultades en este orden; la Ley de convenios sindicales colectivos de 24 de abril de 1958, especialmente en lo que se refiere a la potestad de arbitraje atribuida al Ministerio de Trabajo; la Ley de 21 de julio de 1962, que atribuye a la Inspección de Trabajo facultades de mediación en los conflictos colectivos; hasta el Decreto de 20 de septiembre de 1962, que regula el procedimiento a seguir para el planteamiento y solución de los conflictos colectivos de trabajo, una parte del cual ha sido incorporado al



texto refundido del Procedimiento laboral de 17 de enero de 1963, en sus artículos 148 a 154. Todo ello, además de las facultades concedidas a la autoridad gubernativa por la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, en los casos de paros, cierres y suspensiones ilegales, como consecuencia de la calificación de actos contrarios al orden público, hecha por los apartados b) y c) del artículo 2.º de dicha Ley.

Esta diferencia de tratamiento, prevista ya como vemos en nuestra legislación, viene a consagrarse definitivamente en la exposición de motivos del Decreto de 20 de septiembre de 1962, cuando dice que “hay que distinguir celosamente entre el conflicto colectivo de naturaleza laboral o económica, suscitado por cuestiones que afecten a la relación de trabajo, del conflicto que en su nacimiento o en su desarrollo es un conflicto político y de atentado contra el orden público o las instituciones del Estado”.

Toda esta regulación, anterior a la reforma del Código que ahora se establece, permite realizar una clasificación de los conflictos colectivos *en tres grados diferentes*, que muestran hechos de naturaleza distinta y exigen tratamiento jurídico también diverso:

- a) Conflictos colectivos de naturaleza laboral o económica, surgidos como consecuencia de las condiciones de trabajo, entre quienes son parte directa en el mismo.
- b) Conflictos que carezcan de fundamento laboral que directamente afecten a quienes son parte en el mismo, o que se produzcan con inobservancia de los procedimientos legales establecidos o surjan una vez dictada la resolución de la autoridad laboral o de la jurisdicción de trabajo o se planteen durante la vigencia de un convenio colectivo que afecte a una sola empresa.
- c) Conflictos surgidos en la prestación de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad, mediante la suspensión de actividades o la alteración de la regularidad. Y conflictos de carácter político, con el fin

de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o perturbar de manera grave la producción nacional mediante la suspensión o alteración de la regularidad laboral.

En el primer caso, el conflicto, estrictamente laboral, tiene un cauce sindical y reglamentario marcado para su resolución (texto refundido de Procedimiento Laboral de 17 de enero de 1963; Orden de la Secretaría General del Movimiento de 16 de noviembre de 1962 sobre mediación, conciliación y arbitraje).

En el segundo caso, el conflicto, comprendido en el artículo 5.º del Decreto de 20 de septiembre de 1962, da lugar a posibles sanciones de carácter laboral y a la actuación, en su caso, de la autoridad gubernativa, si se incurre en infracción comprendida en la Ley de Orden Público.

Sólo en el tercer caso nos encontramos ante materia de carácter penal y la posible aplicación del nuevo artículo 222 del Código Penal.

Como se ve, este distinto encaje responde a la naturaleza bien diversa de los conflictos planteados. La generalidad excesiva de la descripción del tipo penal en el Código, antes de esta última reforma, impedía mantener esta clasificación y su distinto tratamiento, al tiempo que hacía igualmente difícil la aplicación del propio precepto penal, demasiado genérico para ser eficaz, especialmente en lo que se refiere al contenido de sus números 2 y 3.

Por ello, el propósito del Gobierno al formular el Proyecto de Ley quedó bien patente en esta línea de establecer una diferenciación clara en el carácter y consecuencias jurídicas de los conflictos, limitando a su ámbito estricto la posible aplicación de la norma penal cuando apareciese patente el propósito subversivo. Así se desprende del propio preámbulo del proyecto, en el que se dice: "Procede por ello ceñir el mencionado artículo a su

verdadero sentido, eliminando de las normas penales los conflictos de trabajo que tengan un móvil estrictamente laboral.”

### 3. EL CONTENIDO DEL NUEVO ARTÍCULO 222

La reforma viene a invertir la situación anterior, en relación con los “elementos subjetivos típicos” que jugaban o juegan en cada caso. Por un lado, hemos de considerar el apartado 1.º del artículo, que se corresponde, con las modificaciones que apuntaremos, con el antiguo número 1 de la redacción anterior. De otro lado, los antiguos números 2 y 3 se refunden ahora en un apartado 2.º, en el que la reforma introduce también nuevos elementos de importancia.

a) Apartado primero: La principal modificación sufrida en este punto, aparte correcciones de redacción que tienen un alcance muy claro, es la de suprimir la exigencia de una intencionalidad específica (“el fin de atentar contra la seguridad del Estado, de perturbar su normal actividad o de perjudicar su autoridad o prestigio”). De este modo, el nuevo precepto deja de reflejar como hacía antes de la reforma, un delito “de intención” para objetivarse en un puro tipo descriptivo.

La razón de esta nueva redacción parece centrarse en considerar que, en todo caso, la suspensión de actividad que ocasiona trastornos, o la alteración de la regularidad de los servicios públicos o de los de reconocida e inaplazable necesidad, es nociva para los fines de la comunidad, perturba la normal actividad del Estado y se opone abiertamente al bien común y, por consecuencia, a uno de los fines del Estado, que radica en su consecución.

La objetivación del precepto es patente, con la desaparición de los que la doctrina designa con el nombre de “elementos subjetivos típicos referidos al autor”. Posiblemente se está en el caso de considerar que la obli-

gación estricta de prestar el servicio público por parte del funcionario, o del particular en funciones que tienen en gran parte carácter público —y lo mismo en el caso de los servicios “de reconocida e inaplazable necesidad”, que se asimilan a los públicos a estos efectos—, le coloca en la necesidad de prever, en todo caso, el daño que a la normalidad de la vida social ha de producir la omisión de su actividad o la conducta activa o pasiva que “de cualquier forma” altere la regularidad del servicio y le enfrenta con la aceptación voluntaria de estos resultados positivos.

Una cuestión interpretativa surge al estudiar la última parte de este apartado. ¿Es necesaria siempre la suspensión de la actividad para producir, de una parte, trastornos en los servicios o, de otra, alteración en su regularidad? Parece que no, ya que se ha agregado la frase “de cualquier forma” en relación con el resultado de alterar la regularidad del servicio. En consecuencia, las posibilidades de la conducta descrita, son dos:

1. Suspensión de actividad, que produzca trastornos en el servicio.
2. Alteración de la regularidad del servicio, ocasionada “de cualquier forma” (activa o pasiva).

Después de la reforma, por tanto, en lo que se refiere al apartado primero (a diferencia, como veremos, de lo que sucede con el apartado segundo), para ejercitar la acción penal bastará con entender producido el hecho objetivo que se describe.

b) Apartado segundo: En este caso se ha producido, con la reforma, una inversión en las características del tipo, ya que los anteriores números 2 y 3, que hablaban de “las huelgas de obreros” y las “coligaciones de patronos dirigidas a paralizar el trabajo” no exigían más elemento intencional que éste, descrito en el segundo número e implícito en el primero, de paralización del trabajo; mientras que ahora, precisamente para dejar

clara la diferencia entre los distintos tipos de conflictos laborales a que nos hemos referido antes, se exige una motivación política bien patente en el requisito de que se actúe “con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o, de manera grave, la producción nacional”.

Aquí sí que nos encontramos, por tanto, ante un “delito de intención”, en el que “la voluntad intencionada se presenta en la acción como medio para un fin más lejano”. Y esta característica tiene especial importancia por cuanto que obliga a considerar con detenimiento si el elemento intencional, que forma parte del tipo, existe o no, ya que en ello reside precisamente la diferencia entre los conflictos sediciosos y aquellos otros de naturaleza laboral o irregular, pero no delictivos.

Otra cuestión a tener en cuenta es la que se refiere al último inciso de la frase que contiene el elemento intencional, es decir, a las palabras “o, de manera grave, la producción nacional”. Este nuevo extremo de la descripción del tipo no iba incluido en el Proyecto y fue introducido por la Comisión de Justicia de las Cortes, posiblemente por entender que la intención de perturbar de manera grave la producción nacional, está virtualmente incluida en la Declaración XI del Fuero del Trabajo, que como Ley Fundamental debe ser respetada. Parece, por otra parte, que no era necesaria esta inclusión, ya que en todo caso estaríamos ante una perturbación “de la normal actividad del Estado”, ya que si bien la producción, como actividad económica no es exclusiva del Estado, a éste compete protegerla, estimularla, contribuir a su ordenación y, en todo caso, suplir la iniciativa privada para garantizar que la producción atienda a los fines de la comunidad nacional. Así, además, está entendida la producción en la propia Declaración del Fuero a que nos estamos refiriendo.

#### 4. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

La distinta clase de conflictos que pueden contemplarse en la realidad social y su distinto tratamiento, exige la existencia de normas claras que indiquen la forma de proceder y la iniciativa que a cada órgano administrativo, gubernativo o jurisdiccional corresponda en cada caso.

Los conflictos laborales *strictu sensu* pueden llegar a resolverse con normalidad o a desembocar en una situación contra el orden público, que daría lugar a la intervención de la autoridad gubernativa y no de la judicial. Este es el supuesto único que contempla el artículo 5.º del Decreto de 20 de septiembre de 1962, que hemos comentado anteriormente. Puede darse también el supuesto de que durante la tramitación de un conflicto colectivo, las autoridades sindicales o laborales lleguen a la convicción de que existe una motivación de las que describe el nuevo artículo 222 del Código Penal, en cuyo caso, en cumplimiento de la obligación general impuesta por el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el 8.º del Reglamento del Ministerio Fiscal, deben pasar el caso al Fiscal para que proceda en consecuencia. La misma obligación incumbe a la autoridad gubernativa que conociere de un conflicto colectivo incluido en la Ley de Orden Público.

Ahora bien, para actuar en los casos de posibles conflictos sediciosos, la jurisdicción ordinaria no tiene que esperar a la previa declaración de que el conflicto no es laboral, realizada a través de las normas vigentes para el tratamiento sindical o de la jurisdicción laboral, o de la autoridad de trabajo, no sólo porque en materia de su competencia es independiente y autónoma, y no estamos, lógicamente, ante una condición de procedibilidad, sino, sobre todo, porque ello supondría agravar considerablemente las consecuencias de los conflictos que, insistimos una vez más, *pueden no ser estrictamente*

laborales, sin que por ello tengan necesariamente que ser delictivos. Existen conflictos que, inicialmente o por derivación posterior, pueden ser contrarios al orden público y objeto de actuación de la autoridad gubernativa, sin que por ello tengan necesariamente que promover la actuación de la jurisdicción ordinaria, en aplicación del artículo 222 del Código Penal.

Es preferible mantener los límites del conflicto sedicioso en el lugar que el legislador los ha colocado —dentro de los cuales motivarán la actuación jurisdiccional— que ampliarlos, al menos en principio, incluyendo, *prima facie*, en el campo penal a todos los conflictos que no resulten ser estrictamente laborales.

Otra razón que abona esta posición de independencia de la jurisdicción ordinaria, radica en que, de otra forma, se puede caer en el defecto de atribuir a los órganos sindicales o administrativos, la facultad de decidir sobre la existencia o no en el conflicto de una intención finalista de carácter sedicioso, lo que no les es propio, sino exclusivo de la jurisdicción penal. Por ello, en esta materia el Ministerio Fiscal debe actuar, consiguientemente, con sujeción a este criterio, promoviendo la acción de la Justicia, cuando aparezca como posible la inclusión de la conducta perseguible en los casos previstos en el artículo 222 del Código Penal.

Ruego a V. E. acuse recibo de estas instrucciones y ordene y procure su exacto cumplimiento.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 20 de enero de 1966.

CIRCULAR NUM. 2/1966

EXCMO. SR.:

No ha perdido actualidad, pese a los once años transcurridos, la Circular de esta Fiscalía de 28 de mayo de 1954 (inserta en las páginas 87 y 88 de la Memoria correspondiente a dicho año), sino que, antes al contrario, se hace preciso que por todos los funcionarios fiscales se recuerde su contenido. Se expone y justifica en ella, el requisito ineludiblemente exigido por la Sala 2.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, de que en la preparación del recurso de casación por infracción de ley en materia criminal se exprese en cuál de los dos números del artículo 849 de la Ley Procesal se apoya; y es conveniente añadir ahora, que cuando se trate de preparar el recurso de casación por quebrantamiento de forma fundado en el número 1 del artículo 851 de la propia ley, ha de designarse con toda precisión, para que se entienda cumplida la exigencia del último párrafo del artículo 855 de la Ley de Enjuiciar, cuál o cuáles de los tres distintos supuestos que en aquel precepto se comprenden es el que ha de amparar el recurso que se prepara.

En consecuencia, ante la necesidad de que por esta Fiscalía se conozcan autorizadamente los términos exactos e inequívocos en que el recurso fue preparado, se encarecía, como lo encarezco de nuevo ahora a V. E., se sirviera “transmitir instrucciones a los señores Fiscales de ese territorio, y practicarlos a su vez, para que siempre que den cuenta de haberse preparado un recurso extraordinario de casación por infracción de ley, lo mismo que cuando se trate del recurso por quebrantamiento de forma, remitan, con la certificación de la sentencia, *testimonio literal* del escrito de preparación”.

Como ha podido observarse en el pasaje transcrito de la aludida Circular, al igual que lo hace la Ley en



sus artículos 857. y 870, se llama *certificación* al documento acreditativo del texto íntegro de la sentencia recurrida, con cuya petición y con la manifestación de la clase o clases de recursos que se trata de utilizar, hechos ante el Tribunal sentenciador, es como se ha de preparar el recurso; mientras a ese mismo documento se le llama testimonio en otros artículos, tales como el 855, 859, 860, etc. La diferencia de solemnidad externa entre certificar o dar fe y testimonio no parece apreciable, pero por emplearse la palabra testimonio en los artículos más sustanciales en la exigencia de requisitos formales de la preparación y aun de la interposición hace preferible tal forma de autenticación, pero cuidando siempre se haga por el Secretario del Tribunal, cuya firma, así como la del Presidente del mismo en el visto bueno del documento, no deben faltar en ningún caso.

Sírvase V. E. acusar recibo.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 25 de enero de 1966.

### CIRCULAR NUM. 3/1966

#### LA LEY DE PRENSA E IMPRENTA

##### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

El *Boletín Oficial del Estado* número 67 de 19 de los corrientes publica la Ley 14 de 1966, de 18 de marzo, denominada "De Prensa e Imprenta", por la que se establece un nuevo régimen legal aplicable a la difusión de las ideas por medio de impresos y a la difusión de informaciones por igual procedimiento. La Ley regula el derecho a la libertad de expresión reconocido por el artículo 12 del Fuero de los Españoles, en la específica

medida en que éste puede ser ejercido a través del medio impreso de difusión.

Con esta nueva disposición legal quedan derogadas la Ley de Imprenta de 26 de junio de 1883, la Ley de Prensa de 22 de abril de 1938 y disposiciones dictadas para su desarrollo, y se establece un nuevo sistema regulador de derechos y deberes, que se extiende también a las cuestiones relacionadas con la responsabilidad penal y civil nacida de delito, sobre todo lo cual es conveniente establecer criterios interpretativos uniformes y dictar instrucciones que el Ministerio Fiscal tenga en cuenta para acomodar su actuación a las exigencias de la nueva Ley. A estos fines tiende la presente circular, que habrá de tenerse en cuenta por todos los miembros del Ministerio Fiscal a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley aludida, esto es, del próximo día 7 de abril.

La Ley, como se dijo en el acto de su presentación al Pleno de las Cortes, “se inscribe dentro de uno de los problemas más importantes de la legislación del mundo de hoy: el derecho de la información. Una vez más las transformaciones sociales obligan a la creación de nuevas ramas de la legislación: así nacieron el Derecho del trabajo, el Derecho administrativo y empieza hoy a crearse un Derecho del espacio”.

Se trata de ir adelantando camino en la necesidad de una institucionalización de los medios de información a través de su ordenación jurídica correcta, dictada en cumplimiento de las peculiares obligaciones que en esta materia incumben a la autoridad, en razón al bien común a que estos medios se ordenan.

La Ley supone un cambio muy profundo en relación con la regulación anterior, en la cual el control de prensa era esencialmente preventivo. Suprimida la censura previa y la consulta obligatoria (art. 3.º), el control pasa a ser judicial cuando la infracción pueda ser constitutiva de delito o falta, y administrativo cuando la transgresión de la Ley pueda considerarse incluida en

el cuadro de infracciones a que se refieren los artículos 67 a 70.

Naturalmente, hemos de referirnos, de manera esencial, al primero de estos aspectos, sin perjuicio de comentar otras cuestiones que puedan tener interés para la actividad del Ministerio Fiscal.

## 2. APLICACIÓN DE LAS LEYES PENALES Y PROCESALES

La infracción de las normas que regulan el régimen jurídico de Prensa e Imprenta puede dar origen, según el artículo 63 de la Ley, a la responsabilidad penal, civil y administrativa que proceda.

En los posibles casos de responsabilidad penal, la Ley de Prensa establece una remisión en bloque a la legislación penal —esto es, Código penal o leyes especiales— que se repite, en lo que al procedimiento se refiere, con la remisión a las leyes procesales. Sin embargo, tanto en uno como en otro caso, han de tenerse en cuenta ciertas modificaciones que la Ley incluye y que hacen referencia a las personas responsables criminal y civilmente; a ciertas regulaciones de los medios a través de los cuales puede cometerse la infracción; y a una específica regulación del secuestro del impreso o publicación delictivos.

La Ley incluye también, en su artículo 66, la simultaneidad de sanción penal y administrativa o, en todo caso, la independencia de la facultad administrativa de sancionar, en relación con la actuación judicial, en el caso de posible delito.

## 3. LOS DELITOS Y FALTAS QUE PUEDEN COMETERSE POR MEDIO DE LA IMPRENTA.

Desde un punto de vista general, la prensa puede ser vehículo para la comisión, al menos en forma de inducción, de numerosísimas infracciones penales. Sin em-

bargo, hemos de hacer referencia, más concretamente, a aquellos preceptos de la ley penal que contemplan supuestos en los que la imprenta resulta un medio específico de comisión. En esta materia ha de advertirse que la Ley que comentamos no define ningún tipo nuevo de delito y, por consiguiente, las limitaciones que a la libertad de expresión se establecen en el artículo 2.º, sólo pueden considerarse transgredidas, desde el punto de vista penal, cuando el hecho concreto que las conculque se encuentre tipificado de manera expresa en el Código penal o leyes penales especiales.

a) En primer lugar, hemos de tener en cuenta el contenido del artículo 2.º de la Ley. Así, “el respeto a la verdad y a la moral; el acatamiento a la Ley de Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes fundamentales; las exigencias de la defensa nacional, de la seguridad del Estado y del mantenimiento del orden público interior y la paz exterior; el debido respeto a las Instituciones y a las personas en la crítica de la acción política y administrativa; la independencia de los Tribunales; y la salvaguardia de la intimidad y del honor personal y familiar”, a que se refiere expresamente dicho artículo, quedan protegidos de una doble forma: administrativamente, en todo caso caso, por aplicación del artículo 67, apartado a); y judicialmente, sólo para el caso de que el hecho que los conculque se encuentre descrito como delito o falta en el Código Penal o leyes penales especiales.

b) En segundo lugar, es conveniente considerar los preceptos del Código Penal que incluyen delitos de posible o específica comisión por medio de la imprenta. A este efecto, ha de tenerse en cuenta:

— *En el Libro I del Código:* La agravante 4.ª del artículo 10 y los artículos 13 y 15 sobre personas responsables criminalmente de los delitos.

— *En el Libro II del mismo Código:*

— Título I.—“Delitos contra la seguridad exterior del Estado”: El de traición a que se refieren los artículos 122 y 123; y los delitos contra la paz e independencia del Estado, de los artículos 126 y 132.

— Título II.—“Delitos contra la seguridad interior del Estado”: Debemos mencionar los delitos contra el Jefe del Estado del artículo 147; contra las Cortes, artículos 150 y 157; contra el Consejo de Ministros, artículo 161; y contra la forma de Gobierno, artículo 164/1.º También, dentro de este Título, los de reunión o manifestación no pacífica del artículo 168; contra la religión católica, del artículo 209; blasfemia, artículo 239; calumnias, insultos y especies contra el Movimiento, artículo 242; calumnia, injuria o amenaza a autoridad, artículo 244; propagandas ilegales, artículos 251 y 252 y la apología de cualquiera de los delitos del Título II o de sus culpables, de que habla el artículo 268.

— Dentro del Libro II existen varios artículos que exigen mención especial: el 165 que comentaremos separadamente más abajo; el 213, que establece la posibilidad de comiso de la imprenta en los delitos comprendidos en los capítulos I y II del título II y en la totalidad de los incluidos en el título I; y el 193 y 194 que comentaremos al referirnos al artículo 5.º de la Ley de Prensa.

— Título VII.—“Delitos de los funcionarios públicos”: Concretamente, los artículos 367 y 368 que se refieren al delito de violación de secretos.

— Título VIII.—“Delitos contra las personas”: Los casos previstos en los números 3, 4 y 5 del artículo 416, sobre anuncio o divulgación de medicamentos, sustancias, objetos, etc., capaces de provocar o facilitar el aborto y la propaganda anticonceptiva.

— Título IX.—“Delitos contra la honestidad”: Los artículos 431 y 432 sobre el delito de escándalo público.

Título X.—“Delitos contra el honor”: Especialmente los delitos de calumnia, artículos 453 y 454; injurias, artículos 457, 458 y 459 y disposiciones comunes a ambos delitos, de los artículos 461, 462, 463 y 467. Especial mención debe hacerse del artículo 465 sobre obligación de insertar en la prensa las sentencias condenatorias por delitos de los que acabamos de mencionar.

Relacionado con esta materia está el derecho de réplica y el deber de inserción obligatoria a que se refieren los artículos 58 a 61 de la nueva Ley de Prensa.

— Título XII.—“Delitos contra la libertad y seguridad”: Los delitos de amenazas del artículo 493 y de revelación de secretos, de los artículos 497, 498 y 499.

— Título XIII.—“Delitos contra la propiedad”: El delito de usurpación de los derechos de autor del artículo 534 y el de maquinaciones para alterar el precio de las cosas, del artículo 540.

— *Dentro del Libro III*, el artículo 566 sobre falta de imprenta.

— Más específicamente hemos de mencionar, como ya anunciamos, el artículo 165 del Código Penal, que por referirse de manera expresa a hechos directamente relacionados con la imprenta, es conveniente comentar separadamente.

El número 1 de este artículo, en lo que hace referencia a la calificación de “impresos clandestinos”, ha de ponerse en relación con los artículos 9.º, 10, 11, 12 y 13 de la nueva Ley, que establecen los requisitos para la publicación y definen lo que se entiende por difusión del impreso. En este punto, el número 1 del artículo 10, concreta lo que se define ampliamente en el artículo 9.º, dividiendo los impresos en unitarios en los que comprende “libros, folletos, hojas, sueltos, carteles y otros impresos análogos y segundas publicaciones periódicas, donde comprende los diarios, semanarios y aquellos otros que, en general, aparecen en cualesquiera periodos de tiempo determinado”.

No cabe duda que la expresión de la Ley de Prensa en cuanto al concepto “impresos” es más amplia que la que da el número 1, del artículo 165. Aunque difícilmente se dará en la práctica un caso que suponga antinomia entre la Ley de Prensa y el Código Penal, estimamos que hay que atenerse al concepto de la Ley de Prensa sin que a ello sea obstáculo el principio de la “no extensión de los tipos penales” que no ha de tener aplicación en este caso, porque ha de aplicarse en los casos de dudas “de hecho”; pero no en los casos de “interpretación del derecho” que han de resolverse siempre en el terreno de la “mejor adecuación doctrinal” con abstracción de si restringen o amplían la norma anterior o si favorecen o perjudican al reo.

La calificación de “clandestino” del impreso viene dada, en virtud de la remisión que el Código hace “a la legislación vigente” por el artículo 13 de la nueva Ley en relación con el 11 y el 12. Es decir, será clandestino todo impreso:

- 1.º Al que le falte el “pie de imprenta” con la extensión que a este concepto da el artículo 11: lugar y año de impresión y nombre y domicilio del impresor en todo caso; día y mes, nombre y apellidos del director, domicilio y razón social de la Empresa periodística y dirección de sus oficinas, redacción y talleres, para las publicaciones periódicas; y para las publicaciones unitarias, el nombre y domicilio del editor y el nombre o seudónimo del autor.
- 2.º Aquellos que contengan en el pie de imprenta datos falsos o inexactos.
- 3.º Los que se difundan sin haber efectuado el depósito previo del número de ejemplares que menciona el artículo 12, en el tiempo indicado y con los requisitos previstos por la Ley de Prensa y Reglamentos para su aplicación.

El número 2 del artículo 165 ha de ponerse en relación con los artículos 10 y 16 a 21 de la Ley de Prensa, donde se establecen los requisitos previos a la fundación de publicaciones periódicas.

El párrafo tiene dos partes: En la primera sanciona a los que “pretendiendo” fundar un periódico no cumplan las disposiciones establecidas por la legislación de prensa; en la segunda, sanciona a los que no cumplen las disposiciones vigentes sobre el nombramiento, cambio y cese del director del periódico. La totalidad del artículo se refiere concretamente —aquí sí que no cabe la interpretación extensiva— a “periódicos”, o sea no a toda clase de impresos, sino a una clase concreta de ellos comprendidos en el segundo apartado del número 1 del artículo 10.

En cuanto a la fundación de periódicos, los requisitos exigidos son los enumerados en los artículos 16 al 32 donde, aludiendo a la empresa periodística, se detalla su forma de constitución, las condiciones que han de reunir, su patrimonio o capital, publicidad de sus órganos rectores y, sobre todo, la inscripción en el Registro (art. 26) que al efecto se crea en el Ministerio de Información y Turismo y que se denominará “Registro de Empresas Periodísticas”.

Para que un hecho donde se olviden estos trámites preceptivos pueda ser perseguido, ha de trascender en actos de positiva realización, no obstante la frase “pretender” empleada por la Ley.

En cuanto a nombramiento, cambio y cese de director, la nueva Ley dedica los artículos 33 al 42 a regular la profesión periodística, preceptos que han de ser observados, so pena de incurrir en las sanciones de este artículo del Código Penal, sobre todo los relativos a nombramiento de director al que el artículo 34 confía la orientación y el contenido de la información, así como la representación de la publicación ante las autoridades y Tribunales, especificando en el artículo 35 las con-



diciones para ser nombrados, en el 36, las incapacidades, en el 37 sus facultades y en el 42 sus incompatibilidades.

En lo que se refiere al número 3 del citado artículo, la norma aplicable está contenida en el artículo 12 de la Ley.

c) Por último, hemos de considerar el contenido del artículo 5.º de la Ley, que garantiza el ejercicio de las libertades y derechos regulados en ella y la encarga perseguir “incluso por vía judicial” cualquier actividad contraria a aquéllos.

A estos efectos habrá de considerarse qué posibles hechos de la persona reconocidos por las leyes”, especialmente el ejercicio de las libertades y derechos reconocidos por la Ley. Tales supuestos existirán en torno al contenido de la Sección segunda del capítulo II del título II del Código Penal, que trata “de los delitos cometidos por los funcionarios públicos contra el ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las leyes”, especialmente los artículos 193 y 194, y también en alguno de los tipos delictivos del título XII, “contra la libertad y seguridad”, especialmente las amenazas y coacciones de los artículos 493 y 496.

#### 4. APLICACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES

Ya hemos dicho que la Ley de Prensa remite, en cuanto hace referencia al procedimiento para exigir la responsabilidad penal y la civil derivada del delito, a “los trámites que establecen las leyes de procedimiento”.

En este punto, sin embargo, deben ser consideradas algunas cuestiones del tenor siguiente:

a) *Procedimiento de la Ley de Enjuiciamiento criminal.*

Indudablemente ha de seguirse el procedimiento especial del título V del libro IV, artículos 816 y siguientes, establecido para perseguir los “delitos cometidos

por medio de la imprenta, el grabado u otro medio mecánico de publicación”.

Este procedimiento está caracterizado por la rapidez y la ausencia de diligencias que pudiéramos llamar complementarias. El artículo 823 da clara idea de lo que se persigue al decir que “unidos a la causa el impreso, grabado u otro medio mecánico de publicación que haya servido para la comisión del delito y averiguado el autor o la persona subsidiariamente responsable, se dará por terminado el sumario”.

Una modificación importante introduce la Ley de Prensa en este procedimiento, y es la posibilidad del secuestro administrativo del impreso o publicación delictivos, así como de sus moldes, para evitar la difusión. Este punto merece comentario más detenido.

El párrafo 2.º del artículo 64 de la Ley, dice que la Administración podrá, con carácter previo a las medidas judiciales que establece el título V del libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, “ordenar el secuestro a disposición de la autoridad judicial del impreso o publicación delictivos donde quiera que éstos se hallaren, así como de sus moldes para evitar la difusión”. Esta medida ha de realizarse sin perjuicio de la obligación de la denuncia *en el acto* a las autoridades competentes, dando cuenta simultáneamente al Ministerio Fiscal, es decir, también en el acto en que llegue a conocimiento de la Administración, un hecho que pudiera ser constitutivo de delito por medio de la prensa o imprenta.

Este precepto afecta en parte a lo dispuesto en el artículo 816 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, según el cual el secuestro corresponde específicamente al Juez, en el sumario que se instruya por el supuesto hecho delictivo. El secuestro administrativo queda, sin embargo, condicionado de un doble modo: de una parte, por la inmediata obligación de denunciar; de otra parte, porque siempre queda supeditado a la resolución que el Juez adopte nada más recibir la denuncia. Natural-

mente, quedan siempre a salvo las facultades del Juez sobre el secuestro de los impresos.

Parece existir una contradicción en los términos del artículo cuyo contenido acabamos de comentar, ya que si la denuncia se presenta "en el acto" de tener conocimiento del posible delito y el Juez resuelve "inmediatamente" de recibida la denuncia sobre el secuestro, huelga la medida precautoria de carácter administrativo. Sin embargo, en esta materia la rapidez en la actuación es uno de los factores decisivos, ya que según el artículo 12 el plazo de depósito previo de ejemplares en el caso de diarios o semanarios es sólo de media hora, lo que hace suponer que en caso necesario la denuncia y el secuestro administrativo pueden ser simultáneos.

Como veremos al tratar de la actividad del Ministerio Fiscal, su primera actuación en estos casos ha de ser consistir en procurar, con toda rapidez, la confirmación o revocación de la medida preventiva, según proceda, a la vista del contenido de la denuncia y habida cuenta de que con ésta se aportan prácticamente todos los elementos necesarios para estimar si el hecho es o no constitutivo de delito.

Por otra parte, la Ley de Prensa examina el supuesto siempre desde el punto de vista de que la denuncia sea presentada por la Administración. Sin embargo, no debe olvidarse que en esta clase de delitos juegan todas las posibilidades de ejercicio de la acción penal que contempla nuestra Ley de Enjuiciamiento y que, por consiguiente, el Ministerio Fiscal tiene la obligación de ejercitar estas acciones en cuanto conozca la existencia de posibles hechos delictivos, sea cualquiera el medio por el que llegue a su conocimiento (art. 105), salvo los supuestos delitos privados (art. 104). Y que esta obligación se impone por la Ley a quienes, por razón de cargo, profesión u oficio, tengan conocimiento de algún delito público (art. 262); y, en todo caso, juega también la acción popular que la Ley admite en el artículo 101.

b) *Supuestos de competencia.*

Según la índole de los delitos cometidos, ha de tenerse en cuenta lo que dispone la Ley de 2 de diciembre de 1963, en virtud de la cual, de los delitos que pueden cometerse por medio de la imprenta y que hemos mencionado en el apartado 3.º de esta circular, corresponden al Juzgado y Tribunal de Orden Público los que estén comprendidos en el Título I del Libro II del Código Penal; de los del Título II que hemos citado, solamente los que se definen en artículos 147, 150, 157, 161, 164, 168, 213, 251 y 252; y de los que citamos como comprendidos en el Título XII, los de los artículos 493, 497 y 498, solamente cuando obedezcan a un móvil político o social.

A los efectos de la competencia del Juzgado y Tribunal de Orden Público ha de tenerse también en cuenta lo dispuesto en los apartados b) y c) del artículo 3.º de la citada Ley de 2 de diciembre de 1963.

En los restantes supuestos, la competencia se determinará por las reglas generales de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Para los casos en que sea competente el Juzgado y Tribunal de orden público, el procedimiento aplicable será el establecido en el artículo 816 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; pues aunque el artículo 9.º de la Ley de 2 de diciembre de 1963 establece el procedimiento de urgencia como el normal de dicho Juzgado y Tribunal, ello no supone la derogación, para casos de su competencia, de los procedimientos especiales regulados en el Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En dicho Libro IV, junto al que nos ocupa, figura el referente a "senadores y diputados a Cortes" hoy miembros de las Cortes Españolas (Ley de 17 de julio de 1942), el especial para jueces y magistrados, el de injuria y calumnia, el de extradición y el de reos ausentes, habiendo sido derogado sólo el de los "flagrantes delitos" (arts. 779 a 803) para ser sustituidos por el de urgencia,

que se convierte en ordinario, sin limitación cuantitativa de pena, para los casos que se atribuyen al Tribunal de Orden Público. Por otra parte, el procedimiento que propugnamos, además de ser el específico, cubre las condiciones de rapidez y garantía que en las actuaciones referentes a la prensa siempre buscó el legislador.

## 5. DE LAS PERSONAS RESPONSABLES CRIMINAL Y CIVILMENTE

En lo que a responsabilidad criminal se refiere, el Código Penal, como es sabido, establece en el artículo 13 una excepción a la norma general sobre responsabilidad, reduciéndola exclusivamente a los autores. Y en el artículo 15 regula quiénes se reputan autores, estableciendo una subsidiariedad, desde el autor material hasta el impresor, pasando por el director de la publicación y por el editor y haciendo depender la exigencia de responsabilidad en cada una de estas figuras de un factor absolutamente ajeno a la culpabilidad propiamente dicha, aunque no en contradicción con ella, cual es el que sea o no conocida la persona a quien, por su orden, corresponda inculpar; que tenga o no su domicilio en España o que esté o no exenta de responsabilidad criminal, de acuerdo con las normas del propio Código.

Estas reglas han quedado afectadas por la Ley de Prensa en la siguiente medida:

a) El artículo 39 declara responsable en todo caso al director "de cuantas infracciones se cometan a través del medio informativo a su cargo, con independencia de las responsabilidades de orden penal y civil que puedan recaer sobre otras personas, de acuerdo con la legislación vigente".

b) En casos de ausencia, enfermedad, suspensión o cese del Director, la regla anterior se aplicará al Subdirector, según lo que dispone el artículo 41.

c) Por el artículo 48, en lo que se refiere a responsabilidad de las Agencias informativas y sus Directores,

compatible siempre con la que corresponde a los directores de publicaciones periódicas.

d) Por el artículo 50, apartado 3.º, en lo que se refiere a la responsabilidad del autor de una publicación unitaria editada por su cuenta y sin pie de imprenta.

e) Por el artículo 55, apartado 2.º, en lo que se refiere a la responsabilidad de los importadores de impresos extranjeros.

Un problema que surge de la consideración de estos preceptos es el de si hay que considerar modificadas las reglas del Código Penal en el caso de que las normas que acabamos de citar extiendan la responsabilidad más allá de lo establecido por dicho Código. En esta cuestión, que hay que resolver en sentido negativo, ya que las normas penales no admiten interpretación extensiva y el artículo 64 de la Ley de Prensa es explícita al determinar que “la responsabilidad criminal será exigida ante los Tribunales de Justicia, de conformidad con lo establecido en la legislación penal”. Debe entenderse, por tanto, que la extensión sólo será aplicable en los supuestos de responsabilidad administrativa, en que se aplican los preceptos de la propia Ley.

En lo que se refiere a la responsabilidad civil nacida de delito, el artículo 65 de la Ley de Prensa establece que “cuando no pueda hacerse efectiva en los autores que menciona el artículo 15 del Código Penal, recaerá con carácter subsidiario en la empresa periodística, editora, impresora, importadora o distribuidora de impresos extranjeros”.

Como se ve, introduce una novedad consistente en extender la cadena de subsidiariedad, en eslabones sucesivos, a la empresa periodística, editora, impresora, importadora o distribuidora de los impresos. Además, según el apartado 3.º de este artículo, “la insolvencia de las personas jurídicas dará lugar a una responsabilidad civil subsidiaria de sus administradores, salvo que éstos

hayan manifestado previamente su oposición formal al acto.

En torno al tema de la responsabilidad criminal existe una cuestión que suscita el estudio del artículo 4.º de la Ley, al decir que la respuesta aprobatoria o el silencio de la Administración, en el caso de que haya sido voluntariamente consultada, eximirán de responsabilidad por la difusión del impreso sometido a consulta. Esta exención se refiere únicamente a la responsabilidad ante la propia Administración, es decir, a la responsabilidad administrativa y no a la penal ni a la civil derivada de ella, que seguirán siendo exigibles, por tanto, aunque la consulta voluntaria haya enervado la exigencia de la responsabilidad administrativa.

#### 6. LA ACTIVIDAD DEL MINISTERIO FISCAL

El celo que el Ministerio Fiscal ha de desplegar en todos los casos en que quepa exigir responsabilidad criminal por posibles delitos cometidos por medio de la prensa o imprenta, ha de ser siempre extraordinario, no sólo por razón de la específica materia de que se trata, sino por la urgencia con que debe proceder.

Una síntesis de cuál debe ser la actuación del Ministerio Fiscal, en estos casos, se refleja en los siguientes puntos:

a) Vigilar, especialmente a través de las publicaciones periódicas, la posible comisión de algún delito de los que se mencionan en esta Circular y, en general, de los que pueden ser cometidos por medio de la imprenta, ejercitando las acciones penales procedentes y solicitando las medidas previas convenientes, a tenor de lo que disponen los artículos 816 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El Fiscal requerirá a las autoridades competentes, a tenor de lo que dispone el artículo 2.º número 16 del Estatuto de 21 de junio de 1926, para que se aporten los

datos necesarios a fin de formar criterio sobre la procedencia de ejercitar la acción penal, si éstos no figurasen, con el detalle necesario, en la denuncia presentada por la Administración o ésta no hubiese denunciado los hechos.

Al Fiscal incumbe, también, resolver las consultas que le formulen las autoridades competentes, según la Ley de Prensa e Imprenta, sobre la procedencia de iniciar actuaciones encaminadas a exigir responsabilidad criminal y adoptar las medidas previas que autoriza el artículo 64 de la Ley. Estas consultas serán resueltas si la urgencia del caso lo exige, de forma verbal o telefónica, sin perjuicio de que se reflejen posteriormente en la documentación necesaria y tienen como finalidad que las actuaciones necesariamente urgentes en casos de esta naturaleza, se acomoden siempre a las prescripciones de la Ley Penal y Procesal.

b) Ordenado el secuestro administrativo cuando éste tenga lugar, el Fiscal debe procurar, de inmediato, que la actuación judicial se encamine a confirmar, si procede, o a dejarlo sin efecto, en otro caso, con el menor daño, tanto para la causa pública, en los casos en que difusión deba ser evitada, como para el interés privado cuando no exista razón para producir un perjuicio de esta naturaleza.

Tanto en lo que se refiere al caso de secuestro administrativo como cuando haya de ser ordenado por la autoridad judicial, el Ministerio Fiscal tendrá en cuenta, a los efectos de solicitar la adopción de tal medida o la confirmación de la que adoptara la Administración, que el artículo 816 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal exige imperativamente que se proceda “a secuestrar los ejemplares del impreso o de la estampa, donque quiera que se hallaren” y el molde correspondiente *inmediatamente que se dé principio a un sumario*, por delito de los que se mencionan en esta Circular. Y vigilará que la orden de secuestro expreso con claridad el artículo, texto,



comentario, noticia, fotografía o grabado que es objeto de la actuación judicial, procurando que la incautación de ejemplares se refieren a aquellos en que tales textos o grabados figuren.

c) Recibida la denuncia o la notificación de que se ha presentado ante la autoridad judicial, o Fiscal debe, *en el acto*, personarse en el Juzgado y solicitar la adopción de las medidas urgentes a que se refieren los artículos 816 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sin perjuicio de que examine los problemas de competencia e inste lo que proceda, una vez que se hayan adoptado las medidas precautorias urgentes.

d) Dará preferencia absoluta a las denuncias que reciba de la Administración y los particulares o entidades para el ejercicio de la acción penal en posibles delitos de los mencionados en esta circular, cuando las leyes permitan la actuación del Fiscal.

e) Habrá de procurar, en todo caso, la unidad de criterio en la aplicación de las normas por los Juzgados y Tribunales. A este fin, el Fiscal de cada Audiencia Territorial solicitará de la respectiva Sala de Gobierno, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 616 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la atribución de todos los sumarios que se incoen por esta clase de delitos al mismo Juzgado, en los casos en que exista más de uno en cada Partido. Esta atribución habrá de tener en cuenta las condiciones de toda índole que la Sala de Gobierno estime oportunas para la designación del Juzgado que se considere más adecuado para la instrucción de dichos sumarios.

Únicamente se exceptúan de esta regla los casos que sean competencia del Juzgado de Orden Público.

f) Para que la unidad de criterio interpretativo se mantenga también en la Fiscalía, se designará un funcionario encargado especialmente de resolver las cuestiones y consultas relacionadas con esta clase de delitos y de inspeccionar los correspondientes sumarios e inter-

venir en la tramitación de las causas evacuando los dictámenes, informes y escritos que correspondan.

También se designará para las actuaciones urgentes, un Fiscal de guardia que en íntimo y permanente contacto con el Juzgado encargado de los sumarios de Prensa o con el Juzgado de Guardia, intenvenga inmediatamente en las cuestiones urgentes que se planteen, a cualquier hora del día o de la noche en que sea requerido o llegue a conocimiento de los hechos. Todo ello sin perjuicio de las actuaciones ante el Juzgado y Tribunal de Orden Público, que corresponden al Fiscal de este Tribunal.

En las Fiscalías de dos o tres funcionarios, el servicio será montado en forma tal que, cubriendo las urgentes necesidades de cada caso, permite el normal desempeño de su función diaria a cada Abogado Fiscal.

g) Cuando el Fiscal observe en alguna publicación unitaria o periódica la transgresión patente de cualquiera de las limitaciones que el artículo 2.º de la Ley imponen respecto de la libertad de expresión o de los hechos a que se refiere el artículo 5.º, aunque no lleguen a ser constitutivos de delito o falta lo comunicará, con su parecer razonado, a la autoridad competente del Ministerio de Información y Turismo, a efectos de la posible aplicación del artículo 67.

h) En todo caso, vigilará que el procedimiento aplicable se tramite con toda rapidez, solicitando siempre la conclusión del sumario cuando se den los supuestos del artículo 823 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

De las dificultades que surjan en la aplicación de estas normas y, en general, en relación con la materia a que esta circular se refiere, deberá V. E. darme cuenta inmediata, así como del recibo de ésta y de la adopción de las medidas prescritas o de cualesquiera otras que su probado celo le dicte, a fin de atender con rapidez y eficacia a las necesidades que surjan con motivo de la aplicación de la Ley de Prensa e Imprenta. Igualmente, debe

darse cuenta a la Fiscalía del Tribunal Supremo de todos los sumarios que se incoen por delitos de los que esta circular menciona.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 25 de marzo de 1966.

#### CIRCULAR NUM. 4/1966

EXCMO. SR.:

Ruego remita a esta Fiscalía, a la mayor brevedad posible, relación de las sentencias recaídas en esa Audiencia, en las que se hayan impuesto penas por *tráfico de estupefacientes*, durante todo el año 1965, con expresión de los nombres, apellidos y demás circunstancias de los condenados en cada procedimiento y si son españoles. o bien, nacionalidad a que pertenezcan, fecha y lugar de la comisión del delito y si dicho lugar es fronterizo con país extranjero, así como cantidad y calidad de la droga aprehendida.

Sírvase acusar recibo.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 19 de septiembre de 1966.

#### CIRCULAR NUM. 5/1966

### LA PREPARACION DE LOS RECURSOS DE CASACION EN MATERIA PENAL

EXCMO. E ILMOS. SRES.:

Con el propósito de unificar la práctica en la preparación del recurso de casación en materia penal y estimular la iniciativa en los casos en que resulte conveniente, y no con el de enseñanza de una materia que es perfectamente conocida por los Sres. Fiscales, parece

conveniente configurar criterios uniformes de actuación a los que se atengan los miembros del Ministerio Fiscal. A este fin, se articulan las instrucciones siguientes:

#### 1. DOBLE VERTIENTE DEL RECURSO DE CASACIÓN

La Ley regula el recurso de casación en su doble aspecto, por quebrantamiento de forma y por infracción de ley y de esta forma garantiza la interpretación jurisprudencial correcta y uniforme de la norma jurídica, no sólo en lo que afecta al fondo, sino también en materia de procedimiento, que constituye siempre una garantía de los justiciables, y es materia sobre la que el Ministerio Fiscal debe procurar la estricta observancia por parte de quienes intervienen en funciones propias de la Administración de Justicia.

Es natural, por consiguiente, que se contemple siempre esta doble vertiente, a fin de preparar, cuando proceda, el recurso en su doble aspecto de forma y fondo, o sólo forma si no procede el fondo, o sólo fondo, si no procede el de forma.

Es obligado señalar que el Ministerio Fiscal prepara muy escaso número de recursos de quebrantamiento de forma, no obstante las deficiencias que suelen observarse en la tramitación de los procesos y que se ponen de manifiesto, en ocasiones, al estudiar los recursos interpuestos por las partes. De ello surge una primera observación: la de que deben los señores Fiscales de las Audiencias vigilar especialmente la oportunidad de preparar recursos de casación por quebrantamiento de forma, siempre que observen la existencia de alguna de las causas que a este fin prescribe la Ley de Enjuiciamiento Criminal, ya que sólo de esta forma puede darse estricto cumplimiento a la obligación que impone el artículo 2.º, en su número 1, del Estatuto del Ministerio Fiscal.

## 2. REQUISITOS EN LA PREPARACIÓN DEL RECURSO POR QUEBRANTAMIENTO DE FORMA

Al tener en cuenta lo que dispone los artículos 850 y 851 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no debe olvidarse, especialmente en lo que se refiere al número 1 del 851, que es obligado distinguir cuál o cuáles de los tres supuestos que contempla es el que se considera infringido como fundamento del recurso que se prepara. Ello y la obligación de citar de manera concreta la falta o faltas que se consideran cometidas, es requisito insoslayable a tenor de lo que dispone el último párrafo del artículo 855 y también la reclamación para subsanarla y su fecha, en los casos del artículo 850 del cuerpo legal antes citado. En este sentido reiteramos las instrucciones contenidas en la Circular de esta Fiscalía de fecha 25 de enero de 1966.

En el caso del recurso por forma, el Tribunal sentenciador debe remitir a la Sala Segunda del Tribunal Supremo la causa o el ramo de ella en la que se suponga cometida la falta, ya que así lo dispone el artículo 861 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, expresando los señores Fiscales con la claridad suficiente, la falta cometida y los particulares de la causa de que se desprenda la supuesta infracción, a fin de que la Fiscalía del Tribunal Supremo pueda examinar directamente en los autos los particulares aludidos.

Los criterios jurisprudenciales, fijados por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en materia de recursos por quebrantamiento de forma, son suficientemente explícitos y reiterativos en cada uno de los supuestos que contienen los artículos 850 y 851 para orientar de manera firme los criterios que deben sustentarse para la preparación de esta clase de recursos.

### 3. REQUISITOS EN LA PREPARACIÓN DE RECURSOS DE FONDO

En el escrito de preparación es necesario precisar no sólo la clase de recursos que pretende utilizarse, sino también si se prepara por los números 1 y 2 del artículo 849 o por uno sólo de ellos, especificando cual sea.

En lo que se refiere al número 2 del artículo citado, la cuestión que suscita mayor interés es sin duda la interpretación que deba darse al concepto de documento auténtico y por ello vamos a examinar este punto con algún detenimiento.

En primer lugar, en cuanto a la influencia del documento en el proceso, debe tenerse en cuenta que se considera como tal aquel que, formando parte del proceso mismo, pueda demostrar por su contenido el error de hecho de la resolución, influyendo en la esencia de la misma. A este efecto, señala la Sentencia de 8 de junio de 1965 que “no puede circunscribirse a los casos de discrepancia o contradicción entre lo afirmado en la sentencia y lo que aparece en los documentos auténticos no desvirtuados por otros medios probatorios, sino también a aquellos en que la narración fáctica no recoja todos los elementos que sean necesarios o contribuyan a dar una idea completa del hecho enjuiciado o sus circunstancias para su acertada calificación jurídica, siempre que tales elementos se ofrezcan al Tribunal juzgador mediante documentos de aquella índole”. Y, en la misma línea dijo la de 23 de noviembre de 1957 que “no solamente cabe error de hecho en la apreciación de las pruebas que produzca deformación de la verdad en la premisa primera del fallo, sino también la omisión parcial que desfigura la exactitud de una conducta con consecuencia en la calificación jurídica”.

En segundo lugar, respecto de los requisitos que el documento ha de reunir para tener la consideración de auténtico a efectos de casación, hemos de distinguir dos clases de condiciones: la primera, que contenga los re-

quisitos formales exigidos por las Leyes para lograr tal calificación; la segunda, que en su contenido, en su fondo, contenga una declaración de verdad que los haga ciertos.

El documento auténtico ha de nacer a la vida jurídica en base a una declaración de verdad y no de una simple declaración o manifestación de voluntad, ni de una mera apreciación subjetiva, porque ambas están sujetas a valoración distinta, a la interpretación de quien las examine, aunque aparezcan en documento que formalmente tenga los requisitos de autenticidad, como una certificación por ejemplo. Esta última clase de documentos no vinculan en instancia ni en la casación porque, aunque dotados de los elementos externos precisos, no contienen declaración de certeza indudable en su contenido.

El documento "cierto", es decir, de contenido presumiblemente veraz por razones no discutibles, sólo puede ser impugnado jurídicamente mediante la acusación de falsedad, que de declararse jurisdiccionalmente, invalidaría, como es lógico, el documento.

Esta doble condición de que hablamos viene expresamente exigida por la Sentencia de 2 de octubre de 1950, en la que se dice que "es documento auténtico a efectos de casación sólo y exclusivamente el que reúne de manera inequívoca el doble concepto de serlo en su forma y fondo, es decir, que esté revestido de las solemnidades externas exigidas según su clase y que por su contenido intrínseco constituyan declaración de verdad, siendo premisa obligada e ineludible de facto al dictar el fallo". El Auto de la Sala Segunda de 11 de noviembre de 1958, al hablar de los documentos auténticos a los efectos de la casación amparada en el número 2 del artículo 849 dice también que "como es lógico, lo primero que se precisa es que sean verdaderos documentos, esto es, que respondan por sus condiciones extrínsecas de expresión a la consideración de elementos probatorios de autenticidad y después que su contenido sea suficientemente

revelador de hechos que por sí mismos, sin tener que acudir a suposiciones, hipótesis ni deducciones de ningún género, constituya una verdad indiscutible e innegable que se oponga a afirmaciones contrarias establecidas en la Sentencia, de tal suerte que por la fuerza de su contradicción resulte evidente el error del juzgador”.

A pesar de la existencia de orientaciones jurisprudenciales tan claras, la dificultad en la calificación de autenticidad del documento no desaparece ante el supuesto concreto, ya que la conjugación de los elementos extrínsecos e intrínsecos que acabamos de aludir, obliga a examinar con gran meticulosidad cada supuesto. A título de ejemplo recordamos algunas resoluciones del Tribunal Supremo que quizá puedan contribuir a fijar los criterios precisos.

Las providencias dictadas por el Juez sólo expresan la opinión del funcionario y por ello no tienen el carácter de documento auténtico, según la Sentencia de 3 de enero de 1953; pero sí puede tenerlo una diligencia de inspección ocular, aunque “solamente cuando se refiera a observaciones personales y directas del Juez de Instrucción o de la Sala, hechas de *visu*, resultado de su personal y directa observación y no las fundadas en hipótesis, conjeturas, apreciaciones o deducciones, sino exclusivamente de hechos no desvirtuados por otras pruebas”, como explican numerosas sentencias, la más reciente de las cuales es de 21 de febrero de 1966. Pero no son documento auténtico “las deducciones que haga el Juez actuante de las circunstancias de hecho apreciadas por él mismo”, como dice la Sentencia de 3 de febrero de 1956. Reiterando esta idea de dar autenticidad al contenido cierto, la Sentencia de 31 de marzo de 1958 considera como documentos auténticos “los datos que revisten autenticidad de las fechas y lugar en que se extienden las respectivas diligencias de declaración y de indagatoria del procesado, recibidas ante funcionarios revestidos de fe pública”.



Pero no sólo pueden alcanzar la consideración de auténticos los documentos de carácter oficial o público, sino también los documentos privados. En esta materia, sin embargo, la regla general es contraria como explica el Auto de 24 de noviembre de 1961 al decir que “los documentos privados fuera de determinados casos de excepción, no pueden revestir el carácter de auténticos a efecto de casación”. Pero las excepciones son bastante numerosos: Así, las SS. de 17 de octubre de 1964, 8 de marzo de 1965, 2 de abril y 18 de marzo de 1966, entre otras, sostienen la tesis de que son documentos auténticos los privados reconocidos por las partes y no desvirtuados por otras pruebas. En la pág. 77 de la Memoria de esta Fiscalía publicada en 1966, se contienen algunos casos de calificación de documentos auténticos en sentencias dictadas durante el tiempo a que la Memoria se contrae.

#### 4. OBSERVACIONES QUE DEBEN TENERSE EN CUENTA EN LA PREPARACIÓN DE LOS RECURSOS

Quando el recurso se prepare por el número 2 del artículo 849 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, debe tenerse muy en cuenta la designación, sin necesidad de razonamiento alguno, de los particulares del documento que muestren el error de hecho de la resolución recurrida. La omisión de esta designación, prescrita en el artículo 855, produce causa de inadmisión del recurso, a tenor de los números 4 y 6 del artículo 844.

Cumple también reiterar lo que ya se ordenó en circular de 21 de septiembre de 1954 respecto de que, con el testimonio de la sentencia o del auto y sus copias y el informe correspondiente, ha de remitirse copia del escrito de preparación del recurso. Cuando se prepare por fondo, fundado en el número 2 del artículo 949, dado que el artículo 861 antes citado, obliga a que la

Sala de instancia remita la causa o el ramo de ella que contenga el documento auténtico y expresarán los señores Fiscales igualmente con la claridad suficiente, la clase y particulares del documento auténtico al mismo fin de que esta Fiscalía pueda examinar el referido documento, directamente en los autos.

Ruego a V. E. adopte las medidas conducentes al cumplimiento de estas normas y vigile su ejecución por parte de los señores Fiscales de las Audiencias Provinciales de ese Territorio.

También le ruego me acuse recibo de esta Circular, y me dé cuenta de su envío a las Fiscalías de su jurisdicción.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 14 de octubre de 1966.

#### CIRCULAR NUM. 6/1966

#### MEMORIA ANUAL A RENDIR EN 1967

Las instrucciones contenidas en la Circular número 6 de 1966 para la confección de la Memoria última, que fueron cumplidas con singular diligencia y eficacia, hicieron posible disponer de los datos necesarios en su momento y la Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo, con los datos de los que rindieron los Fiscales Territoriales y Provinciales, fue presentada, como el Estatuto ordena, el 15 de septiembre último, en la solemne apertura de los Tribunales.

Procede ahora señalar el camino para preparar las Memorias que sobre el año natural, 1966, deben rendirse en los primeros meses de 1967 y puede hacerse ratificando en lo esencial el contenido de la Instrucción número 6 de 1965, sobre cuya pauta debe realizarse el cometido que ahora se encarga.

Como la Memoria ha de ser viva y reflejar la realidad con absoluto rigor, conviene matizar algunos puntos que tienen un indudable interés actual.

Por todo ello, la confección de la Memoria de 1967 se realizará conforme a las reglas siguientes:

1.<sup>a</sup> Se tendrá en cuenta, en todas sus partes, la Instrucción número 6 de 1965, que en su día se cursó a todas las Fiscalías y fue reproducida en la Memoria de 1966, páginas 188 y siguientes.

Se aplicará esta Instrucción, tanto en orden a los temas a tratar, como a la forma de rendir las Memorias y especialmente en cuanto a las fechas de remisión, número de copias, etc.

2.<sup>a</sup> Al tratar el capítulo sobre funcionamiento de la Administración de Justicia en el orden penal procurarán aportarse los datos a que se refieren los cuadros que figuran en la Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 1966, páginas 32 y 33, aunque sólo referidos como es lógico, al año 1966.

Al confeccionar el Estado número 2 de la Estadística (que se comenta y compara con años anteriores en la página 34 de la Memoria del Tribunal Supremo), debe extremarse en lo posible la certeza en la calificación de los tipos delictivos y tener muy en cuenta las instrucciones anejas a los impresos de estadística que se remiten con esta Circular.

También es conveniente aportar los datos a que se refiere el cuadro de la página 52 de la Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo sobre asuntos civiles despachados, para continuar la labor de comparación y estudio de las líneas de aumento o disminución.

3.<sup>a</sup> El tema de la delincuencia juvenil ha de seguir tratándose durante algún tiempo, hasta conseguir datos más precisos que los hasta ahora disponibles. Por ello, deben aportarse, sin falta, las estadísticas

del funcionamiento de los Tribunales Tutelares de Menores, pero ha de procurarse —dentro de las posibilidades de información de que cada Fiscalía disponga— extender la aportación de datos a los jóvenes delincuentes de 16 a 25 años (véase cuadro del final de la página 133 de nuestra Memoria) e incluso, si posible fuera, la concreción del tipo de infracciones, en la línea que marca el primer cuadro de la página 134 de la Memoria de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

4.<sup>a</sup> En cuanto a los posibles capítulos adicionales para la Memoria de 1967, debe tenerse en cuenta:

a) La Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor, se ha aplicado —en el aspecto penal— durante todo el año 1966. Ello nos permitirá extraer consecuencias más certeras que en nuestra última Memoria sobre su funcionamiento. A este fin han de tender los comentarios que sobre este tema contengan las Memorias.

Al confeccionarse éstos, las Cortes Españolas habrán estudiado ya el Proyecto de reforma de determinados artículos del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Si su resolución fuese favorable al Proyecto, habrá dejado de regir la Ley del Automóvil a partir de la aprobación de éste y ello es una razón más para estudiar con detenimiento esta etapa de aplicación del discutido cuerpo legal.

b) Vigente desde el mes de abril la Ley de Prensa e Imprenta, sus normas han dado lugar a que la actividad de los Tribunales se centrara sobre cuestiones antes infrecuentes por la acción preventiva de la censura. Aunque este tema se ha localizado mucho en el Juzgado y Tribunal de Orden Público y en los especiales a este fin designados en Madrid y Barcelona, conviene constatar por todas

las Fiscalías la extensión que en su respectivo territorio ha tenido el problema y analizar, en caso necesario, los criterios con que los Tribunales han actuado en esta materia. Deben desde luego aportarse a este comentario datos numéricos sobre sumarios incoados; posible delito cometido; casos en que hubo secuestro previo administrativo, ratificado o no por la autoridad judicial; modo de terminación del asunto (sobreseimiento, sentencia, etc.) o constancia de que sigue pendiente; número de procesados en esta clase de procedimientos, etc.

- 5.<sup>a</sup> Con esta Circular se remiten los impresos para la estadística, acompañados de una instrucción aneja, para facilitar la unidad de criterios en su diligenciamiento.

La pronta devolución de estos impresos —sin esperar a la de la Memoria— facilita extraordinariamente el trabajo de computación de datos que ha de realizarse en esta Fiscalía. Por ello, es conveniente que los Juzgados y Tribunales tengan en su poder los que hayan de solicitárseles inmediatamente de terminado el año natural, para que puedan efectuar con tiempo la recopilación de sus datos.

Ruego a V. E. la máxima diligencia en el cumplimiento de estas instrucciones y el acuse de recibo de las mismas.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 12 de diciembre de 1966.

## CONSULTA NÚM. 1 1968

Urmo, Ea.

### CONSULTAS

Se ha recibido en esta Dirección la consulta, que por conducto del Sr. Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica, con fecha 29 de noviembre último, en relación con el Ordenamiento procesal penal de la vigente Ley de Dese y Circulación de Vehículos de Motor, y en especial sobre el alcance que queda atribuir al Judo en rebeldía contra el Inculpaado Incompareciente.

Plantas V. I. está problemática distinguiendo las que danán a) Posición restrictiva; b) Posición amplia, y c) Tercera posición ecléctica, aunque esta última en parceda justificar un detenido estudio, por lo que y al igual que hace V. I. sólo de las dos primeras posiciones há de ocuparse esta resolución.

Propugna la indicada posición restrictiva, por la que se inclina V. I. en continuación del juicio en rebeldía, hasta la eventual condena, para el exclusivo supuesto del acusado ausente en el extranjero, por deho no ser estado con plena privativa de libertad, que no corresponde al se hiciese representar en legal forma dentro del plazo concedido al efecto, mientras que la designada como posición amplia, considera, en cambio, que, respecto de cualquier acusado que no se hubiere presentado o se hallara en el extranjero o en ignomado paradero, se comenzará por citarle por edicto para que comparezca y de no hacerlo, se le designará Abogado y Procurador

CONSULTA NUM. 1/1966

LLTMO. SR.:

Se ha recibido en esta Fiscalía la consulta, que por conducto reglamentario, formula V. I. con fecha 29 de noviembre último, en relación con el Ordenamiento procesal penal de la vigente Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor, y en especial sobre el alcance que quepa atribuir al juicio en rebeldía contra el inculpado incompareciente.

Plantea V. I. esta problemática distinguiendo las que llama: A) Posición restrictiva; B) Posición amplia, y C) Tercera posición ecléctica, siquiera esta última no parezca justificar un detenido estudio, por lo que y al igual que hace V. I., sólo de las dos primeras posiciones ha de ocuparse esta resolución.

Propugna la llamada posición restrictiva, por la que se inclina V. I., la continuación del juicio en rebeldía, hasta la eventual condena, para el exclusivo supuesto del acusado ausente en el extranjero, por delito no sancionado con pena privativa de libertad, que no compareciera ni se hiciera representar en legal forma dentro del plazo concedido al efecto. Mientras que la designada como posición amplia, considera, en cambio, que, respecto de cualquier acusado que no se hubiere personado, o se hallase en el extranjero o en ignorado paradero, se comenzará por citarle por cédula para que comparezca; y de no hacerlo, se le designará Abogado y Procurador

de oficio y se continuará contra él el procedimiento, dándose traslado a su representación y defensa para que formulen las conclusiones oportunas; celebrándose por último el juicio oral en su ausencia hasta pronunciar sentencia.

El acabado estudio realizado y el patente celo demostrado por V. I. en el esclarecimiento de estas interesantes cuestiones, son altamente laudables y dignos de encomio, y no ha de significar mengua de este reconocimiento cuanto se dice a continuación para expresar el diferente criterio de esta Fiscalía en la fijación de posición entre las dos primeramente indicadas, que se estima más acertada.

El ámbito en que necesariamente han de moverse, tanto su consulta como esta resolución, es el de las posibles y más convenientes postulaciones de nuestro Ministerio ante los Tribunales de Justicia, siendo forzoso reconocer que, en este orden y cuando de la aplicación de una ley se trata —no de disposición emanada de la Administración—, ha de quedar circunscrita nuestra actividad al mejor estudio exegético de sus preceptos y comprensión de su sentido, para la formulación de las congruentes peticiones, ya que como se expone en el último Considerando de la sentencia de la Sala 2.<sup>a</sup> de este Alto Tribunal, de 29 de enero de 1965, no se cuentan entre las atribuciones de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, según el vigente ordenamiento español, las de resolver materias de constitucionalidad.

Ceñidos, pues, a lo que constituye el objeto de esta resolución, es de interés destacar cómo en el comentario que el preámbulo de la Ley dedica a su Título II, se pone de manifiesto la preocupación esencial del legislador por la ejemplaridad y rapidez, dando de lado a cuanto fuera obstáculo para la justa y eficaz represión y prevención del aparato aplicativo, sin que con ello sufran merma alguna las garantías deparadas a la persona que, por el contrario, se aumentan mediante el proceder contra-



dictorio y abierto desde el primer momento de la tramitación judicial.

Fruto de tal preocupación ha de estimarse la instauración del procedimiento y posible condena en rebeldía, que del contexto de los artículos 29 y párrafo 1.º del 30 de la Ley, no parece dudoso se haya de aplicar a todo acusado que no se haya personado o se halle en el extranjero —y no haga uso del derecho que, en su caso, le concede el párrafo 3.º del primero de dichos artículos— o en ignorado paradero. Es decir, que del general contexto se desprende que el aludido párrafo 3.º del repetido artículo 29, constituye un precepto específico para el que hallándose en el extranjero venga acusado por delito no sancionado con pena de privación de libertad y desee hacerse representar, mientras que el resto del artículo se refiere a todos los acusados incomparecidos de los diferentes supuestos enumerados (incluso el del acusado por delito que no comporte pena privativa de libertad, ausente en el extranjero, pero que no quiera hacerse representar en legal forma).

En tal sentido hubo ya de resolverse con fecha 25 de octubre de 1965 la consulta de otra Fiscalía que sustancialmente planteaba este mismo problema.

Por otra parte, nótese que, en cuanto a las garantías que para el acusado se ofrecen, no quedan limitadas a las que se exponen en el preámbulo de la Ley, de que queda hecha anterior referencia, sino que, como hace notar la Circular número 51, de 26 de mayo de 1965, dictada por la Presidencia de este Tribunal Supremo, para facilitar la aplicación de esta Ley, si fuera preciso expedir la cédula a que la misma se refiere para la comparecencia del acusado, ha de dársele la publicidad que establece el artículo 786, regla 3.ª de la Ley de Enjuiciamiento Criminal concordante con el artículo 29 de la Ley, en cuanto uno y otro precepto legal aluden al “medio más rápido e idóneo para que pueda llegar a su conocimiento” (el del presunto culpable), entre las que se

incluye, como es sabido, el empleo de la radiodifusión nacional, de indudable eficacia y extraordinario alcance; se hallará asistido en todo caso de Abogado y Procurador; y dispone finalmente de la posibilidad de utilizar el recurso de audiencia en rebeldía, que previene en el artículo 32 de la Ley.

Sírvase V. I. acusar recibo.

Dios guarde a V. I. muchos años.

Madrid, 7 de enero de 1966.

### CONSULTA NUM. 2/1966

ULTMO. SR.:

Se ha recibido en esta Fiscalía, por conducto reglamentario, la consulta que, con fecha 12 de los corrientes, ha formulado V. I. en relación con un caso que plantea el problema de la retroactividad de la Ley penal, regulado en el artículo 24 del Código penal.

Se trata de la condena impuesta por un delito de conducción ilegal, cometido en 23 de abril de 1963, la que tuvo lugar en la instancia, por sentencia de 25 de octubre del mismo año, y en 27 de noviembre de 1965, por el Tribunal de Casación, el que, atendida la fecha de los hechos y accediendo a lo pedido por nuestro Ministerio, impuso, con aplicación de los artículos 3.º y 11 de la Ley de 9 de mayo de 1950, las penas de 5.000 pesetas de multa y un año de privación del permiso de conducir.

Pero como quiera que el artículo 6.º de la Ley actualmente vigente, de 24 de diciembre de 1962, sanciona ese mismo hecho con la sola pena de multa de 5.000 a 15.000 pesetas, plantea V. I. la cuestión de si no debe postularse la aplicación del ya aludido artículo 24 del Código penal, pronunciándose por la afirmativa y proponiendo, con todo acierto, como medio de conseguirlo, el de solicitar

de la Sala se le dé traslado de la causa, ya en trámite de ejecución de sentencia, para emitir en aquélla el correspondiente informe solicitando la aplicación del indicado precepto de la Ley de 24 de diciembre de 1962 como más beneficioso.

No es otro el criterio que en diversas ocasiones ha mantenido esta Fiscalía, entre otras resoluciones, en la de 26 de enero de 1945 (Memoria de dicho año, pág. 139), proclamando que, según el principio de retroactividad de las leyes penales, del artículo 24 del Código penal, el nuevo precepto penal que favorezca a un reo se le aplicará, aun cuando haya principiado a cumplir la condena, y que únicamente si ésta se hubiera ya cumplido en su totalidad, carecerá aquél de aplicación por ineficaz; y en la de 28 de mayo de 1954 (págs. 104 y 105 de la Memoria), en la que puede leerse que, en sentir de esta Fiscalía, la rectificación de las sentencias que no están ejecutadas, total o parcialmente, es obligatoria en todo caso en que, conforme a las nuevas normas penales, corresponda al reo la absolución o una sanción más benigna.

La cuestión batallona de que se ocupan otros pasajes y numerosas sentencias de este Alto Tribunal, relativa a la forma en que haya de decidirse sobre cuál sea la pena más favorable, carece aquí en realidad de todo interés por la claridad con que se presentan los términos de la obligada comparación.

Dios guarde a V. I. muchos años.

Madrid, 21 de enero de 1966.

CONSULTA NUM. 4/1966

EXCMO. SR.:

Oportunamente se ha recibido en esta Fiscalía la comunicación de V. E., R. S. núm. 35/66, L. núm. 12, de 27 de enero próximo pasado, por la que formula consulta

en relación con la trascendencia que deba darse a la pena de anulación o privación durante cierto tiempo del permiso de conducir, en los diferentes supuestos en que viene impuesta por la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, sobre uso y circulación de vehículos de motor, cuando los hechos que dieran lugar a tal sanción hubieran tenido lugar en la conducción de tranvías, subsumibles también en la referida Ley.

Expone V. E. las consecuencias anómalas a que daría lugar la estricta sujeción a la letra de los preceptos especiales, cuando se imponga a un tranviario la pena de "privación del permiso de conducir o prohibición de obtenerlo" sin ningún otro pronunciamiento consecuente, por lo que propone que en estos casos se consignara especialmente en la sentencia que se condena al reo a la privación del derecho de conducir tranvías o cualquier otro vehículo, para lo que perderá la autorización o permiso que tuviere o se le prohibirá obtenerlo. Todo ello porque como indica V. E. en los comienzos de su consulta, lo que el legislador ha querido y quiere, es que el conductor temerario o infractor de normas de la circulación, en los supuestos delictivos que la ley define, sufra el castigo de no conducir.

Esta Fiscalía muestra su conformidad con el criterio mantenido por V. E., si bien con las reservas que derivan de estimar que por virtud del artículo 14 de la Ley que nos ocupa, con cuya cita se inicia su consulta, existe una correlación tal entre la anulación o la privación del permiso de conducir —lo que viene a ser la denominación con que la pena se designa— y la pérdida de aptitud legal para conducir y la inhabilitación durante el tiempo de la condena para conseguir nuevo permiso, en el primer caso, y la pérdida de la aptitud legal para conducir por el tiempo de duración de la condena, en el segundo —que es el verdadero contenido de la pena—, que se hace difícil admitir que impuesta la pena con aquella denominación pudiera entenderse que no se siguen tam-

bién estos efectos, por lo que sin perjuicio de que pueda ser recomendable la mayor precisión que propone V. E. en los términos del fallo, no parece que deba estimarse indispensable. Lo que sí ocurrirá, por la misma naturaleza de las cosas y la necesaria adaptación, es que cuando se trate de tranviarios no existirán entre las penas de anulación y de privación de permiso de conducir, todos los diferentes matices que se prevén con relación a los permisos de conducir vehículos automómiles de que se ocupan los artículos 261 a 282 del Código de la Circulación.

Sírvase V. E. acusar recibo.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 12 de febrero de 1966.

#### CONSULTA NUM. 5/1966

EXCMO. SR.:

Cumpliendo la que el artículo 43 del Estatuto de nuestro Ministerio designa como una de las obligaciones de cada funcionario fiscal, ha elevado a V. E. a este Centro —en el que oportunamente fue recibida— una consulta sobre el orden de prelación que deba observarse para suplir las disposiciones del Título II de la Ley de 24 de diciembre de 1962, sobre Uso y Circulación de Vehículos de Motor, habida cuenta de lo preceptuado acerca del particular en la Disposición final primera de dicha Ley, concretando especialmente el objeto de la consulta —precedencia, como norma supletoria, de los preceptos que rigen el procedimiento de urgencia sobre los generales que integran el resto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en su relación las del Código penal— con motivo especialmente de la modificación que en su nueva redacción ha introducido el artículo 802

de la Ley rituaria penal, en el artículo 241, número 3, de la misma y en el 111, igual apartado, del Código penal, al ordenar que es preceptivo, para el abono de las costas del acusador privado o actor civil, que el Tribunal, en un Considerando especial, diga si deben ser abonadas en atención a la intervención relevante del mismo para el éxito de las acciones ejercitadas, sin que, en otro caso, deban incluirse en la tasación.

Se pronuncia V. E. por la preferencia de las normas del procedimiento de urgencia, compartiendo esta Fiscalía tal criterio que estima acertado, puesto que del texto mismo de la citada disposición final primera de la Ley del Automóvil así se desprende, cuando después de citar como supletoria respecto de su Título II a la Ley de Enjuiciamiento criminal, agrega "... y especialmente..., los preceptos normativos del procedimiento de urgencia". El adverbio *especialmente* autoriza a fijar así el orden de normas supletorias: 1.º Preceptos de la Ley de Enjuiciamiento criminal, normativos del procedimiento de urgencia; y 2.º Todos los demás preceptos de dicha Ley.

Y como quiera que el artículo 802 de la misma, al excluir de las costas los honorarios del acusador privado cuando no se haga por el Tribunal el referido pronunciamiento, ha modificado en tal sentido y para el procedimiento de urgencia, el apartado 3.º del artículo 241 de la Ley —que no distingue entre unos y otros Abogados—, con su obligado reflejo en el número 3 del artículo 111 del Código penal, no resulta dudoso que tal exclusión ha de imperar también en el procedimiento especial de la Ley de 24 de diciembre de 1962 cuando se den los supuestos prevenidos, puesto que es materia ésta que no aparece regulada por sus preceptos.

Sírvase V. E. acusar recibo.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 12 de febrero de 1966.

CONSULTA NUM. 6/1966

Excmo. SR.:

Contestando a la atenta comunicación de V. E. de 22 de febrero próximo pasado, en la que formula consulta sobre el interesante extremo de si puede o no el Tribunal de lo penal condenar al pago de indemnizaciones que rebasen las peticiones de las partes y sobre la procedencia de preparar recurso de casación, si tal caso llegara a darse, me complazco en participarle la conformidad sustancial del criterio que mantiene esta Fiscalía con la propuesta de V. E., si bien con algunas matizaciones que paso a puntualizar.

No es dudoso que la libertad de que gozan los Tribunales de lo penal para fijar el *quantum* de las indemnizaciones de perjuicios materiales y morales que se hubieran irrogado por razón de delito, tiene entre otros escasos límites, el de que no exceda lo concedido del importe de las cantidades reclamadas definitivamente a título reparador de perjuicios por los interesados, y ello por dos razones fundamentales que se exponen, entre otras, en la sentencia de este Alto Tribunal, citada por V. E., de 14 de enero de 1955, y en la de 15 de octubre de 1962, que también será objeto de posterior mención, cuales son: la necesidad imprescindible en todo sistema enjuiciatorio de evitar se condene a nadie sin previo conocimiento de la extensión total de cuanto se le reclame, y sin la posibilidad de defenderse contra lo que signifique una condena en potencia; y la consideración, además, de que, siendo libres las víctimas para abstenerse de pedir y para renunciar total o parcialmente cuanto en principio les corresponda, se sobreentiende que ante la voluntad de las mismas habrá de detenerse el ejercicio de aquella facultad de la Sala sentenciadora.

En rigor, tampoco es contraria la sentencia de 8 de febrero de 1965 al principio de irrebasabilidad por el Tri-

bunal sentenciador de lo pedido por las partes en concepto de indemnización; lo que ocurre es, que mientras para las dos sentencias en un principio citadas, ese exceso en la condena a indemnizar se estimaba como constitutivo de una infracción del artículo 104 del Código penal, suficiente a fundar un recurso amparado en el número 1 del artículo 849 de la ley de enjuiciar, para la que ahora se comenta; en cambio, no constituye tal infracción y, por consiguiente, ha de promoverse la cuestión por otro cauce. Esta apreciación puede enlazarse con la que se hace en el segundo considerando (*in fine*) de la citada sentencia de 15 de octubre de 1962, de que una vez que el acusador privado, en su caso, y el Ministerio Fiscal cuando sostenga la acción civil, hayan expresado la cantidad en que aprecian los daños y perjuicios causados, el artículo 742 de la Ley procesal, obliga a resolver todas las cuestiones referentes a responsabilidad civil que hayan sido objeto del juicio, y *no lo son, aquellas cantidades que excedan de lo solicitado.*

Así, pues, si en lo sucesivo se planteara en esa Audiencia el caso que motiva esta consulta, y en espera de que por la repetición de fallos pueda considerarse establecido un criterio definitivo, se servirá V. E. preparar el recurso, manifestando en el escrito correspondiente, aparte de la petición del testimonio de la sentencia, que se propone utilizar contra la misma el recurso de casación por quebrantamiento de forma que autorizan los apartados 3.º y 4.º del artículo 851 de la Ley riuaria, por entender se han cometido en la sentencia las faltas que en ellos se describe, y el de casación por infracción de ley, amparado en el número 1 del artículo 849 de la propia Ley.

Sírvase V. E. acusar recibo.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 1 de marzo de 1966.



CONSULTA NUM. 8/1966

EXCMO. SR.:

Se ha recibido en esta Fiscalía la atenta comunicación de V. E. de 19 de los corrientes, por la que formula consulta sobre el criterio que debe presidir la constitución en Sala de Justicia de la Audiencia Territorial cuando haya de conocer del recurso de apelación que se entable contra la resolución desestimatoria del recurso de súplica interpuesto contra los autos de procesamiento que dicten las Provinciales contra Alcaldes, Concejales, Presidentes de Diputaciones y Diputados provinciales por delitos cometidos en el ejercicio de su cargo.

Abundando esta Fiscalía en el criterio mantenido por V. E., estima también que no cabe confundir las facultades más o menos discrecionales que, por los artículos 74, 584 números 8, 9 y 10, y 641 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se conceden a los Presidentes de las Audiencias Territoriales para disponer a diario la constitución de las Salas de Justicia, de aquellas otras que le vienen atribuidas en este caso concreto, que se sale de lo normal y que la Ley Orgánica no pudo prever, en el que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 386 del Reglamento de Organización, funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952 (reproducción esencial y casi literal de los artículos 69 y 70 del anterior Reglamento de Procedimiento Municipal de 23 de agosto de 1924) vienen impuestos, tanto el Tribunal como la forma en que ha de constituirse, para conocer del recurso de apelación en el caso específico e infrecuente a que el precepto se refiere.

Al prescribirse que la Sala de Justicia en que al efecto ha de constituirse la Audiencia Territorial, se conponga con los siete Magistrados más antiguos, parece obvio que no haya de atenderse sino a dos cualidades positivas: la de ser Magistrado de la Territorial y gozar de mayor

antigüedad; y otra negativa: la de no haber formado parte de la Sala que hubiera dictado el procesamiento, del que a través de la denegación de la súplica se recurre.

Por consiguiente, se estima improcedente la preferencia a favor de los Magistrados de lo Criminal, tanto como la exclusión de los Presidentes de las diferentes Salas de la Audiencia Territorial.

Sírvase V. E. acusar recibo.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 26 de abril de 1966.

**CONSULTA NUM. 10/1966**

**ILTRMO. SR.:**

Se ha recibido en esta Fiscalía la atenta comunicación de V. I., núm. 76 de 21 de abril próximo pasado, a la que acompaña consulta, que debió cursarse por conducto de la Fiscalía de la Audiencia Territorial, relativa al procedimiento que deba aplicarse en la persecución de determinado delito que ha dado lugar al sumario número 220/1966, del Juzgado de Instrucción número 2.

Según la descripción que de los hechos se hace por V. I., han consistido sustancialmente, en que D..., librero y distribuidor en esa capital de la Editorial Curtis Circulation Company, de Filadelfia, y de otras, también extranjeras, dedicadas a modas y decoración, había recibido varias revistas, entre las que juntamente con otras, se citan las tituladas *Modern Sunbathing*, *Play Boy*, *Ace* y *Sunbathing*, que contienen numerosas fotografías de personas desnudas de uno y otro sexo, deduciéndose de su texto inglés que se trata de publicaciones para propaganda del desnudismo, promiscuidad de matrimonios, etcétera, que las había entregado también a algún otro

industrial, y que, en efecto, la Policía gubernativa de esa capital había ocupado varios ejemplares de tales revistas en los establecimientos de librería del distribuidor y de otro industrial.

Según conocida jurisprudencia de este Alto Tribunal: “es escandaloso tener en establecimiento de compra-venta, libros y publicaciones de contenido pornográfico (S. S. 21, junio 1947 y 18 de febrero de 1953; así como la venta en su establecimiento de retratos de mujeres desnudas (S. 17, debrero 1911); y la fotografía íntima de dos menores, de otras cincuenta y tres mujeres desnudas, la tenencia de dos trozos de películas y cinco clichés pornográficos (S. de 26 de octubre de 1964). A la vista de tales sentencias, y de otras muchas que pudieran citarse, no es dudoso —tampoco parece dudarlo V. I.— que los hechos que más arriba se describen son subsumibles en el párrafo primero del artículo 431 del Código Penal. Pero, en donde surgen las dificultades que centran el objeto de la consulta, es en la determinación del procedimiento que deba aplicarse; y tras de reconocer que el atentado a la moral y buenas costumbres, se ha realizado en este caso por medio de la imprenta, le lleva, sin embargo, a propugnar la aplicación del procedimiento ordinario o del de urgencia, la consideración de que en el caso que nos ocupa, todos los que como autores del texto o grabado, directores, editores o impresores de las aludidas revistas, únicos responsables conforme a los artículos 13 y 15 del Código Penal, tienen su domicilio en el extranjero, y que puesto que el régimen establecido en dichos artículos es excepcional, resulta aplicable solamente a los delitos cometidos por medio de la imprenta, sin que quepa pensar que haya quedado ampliado en virtud de la nueva Ley de Prensa e Imprenta, por las razones aducidas, en cuanto al importador de impresos extranjeros, en el apartado e), número 5, de la Circular de esta Fiscalía número 3/1966 de 25 de marzo último, que también V. I. cita en su comunicación.

6b Sin embargo, tales consideraciones son válidas, sin duda, para la determinación de las personas responsables de los delitos específicos de imprenta, que cabe distinguir, a tales efectos, de aquellos otros —los que se relacionan en la primera parte del apartado b) del número 3, de la Circular número 3/1965, antes citada— que hallándose definidos en diferentes artículos del Libro II, del Código Penal, sean cometidos por autor perfectamente individualizado y resulten realizados por medio de la imprenta, distinción ya indicada en la Instrucción especial de esta Fiscalía de 3 de septiembre de 1904 (inserta en la Memoria de 1905, página XXXVII), al decir: “que en las publicaciones clandestinas son responsables autores, directores, editores e impresores conjuntamente, sin perjuicio de la responsabilidad del autor del escrito en relación con el delito que con su publicación cometiera, pues el artículo 201 —al que con modificaciones ha venido a sustituir el actual 165— del Código, no pena éste sino la forma clandestina de la publicación, que constituye un delito especial”.

Ahora bien, todo ello es independiente del procedimiento, debiendo aplicarse el regulado en el Título quinto del Libro cuarto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en la persecución, tanto de los delitos que pudiéramos llamar específicos, como en cuantos se cometan por medio de la imprenta; siquiera deba reconocerse que, dado lo avanzada que se hallará ya la tramitación del sumario que ha originado la consulta, no alcance en este caso concreto, sino muy reducido interés la aplicación al mismo del criterio que queda expresado, el que puede sin embargo servir a V. I. para su aplicación oportuna en lo sucesivo.

Sírvase V. I. acusar recibo.

Dios guarde a V. I. muchos años.

Madrid, 4 de mayo de 1966.

CONSULTA NUM. 13/1966

EXCMO. SR.:

Contesto por la presente su comunicación número 75, de 4 de mayo próximo pasado, en la que formula consulta en relación con la causa número 241 de 1965, del Juzgado de Instrucción número 2 de O., por el delito de violación contra L. P. M.

Descompone V. E. su consulta en tres puntos o cuestiones distintas, no sin cuidarse de puntualizar que es la tercera de ellas la verdaderamente determinante del planteamiento ante este Centro de la cuestión, puesto que las otras dos, si bien tienen la entidad suficiente para acompañar a aquélla, no la tendrían por sí solas para adoptar igual actitud.

Para el logro de una mayor claridad se tratarán a continuación sucinta y separadamente cada uno de los dichos tres extremos de su consulta, adelantándole desde luego, la conformidad de esta Fiscalía con lo propuesto por V. E. en todos ellos.

I. Petición fiscal más procedente en el trámite de instrucción de la causa número 241 de 1965 del Juzgado de Instrucción de O. número 2, por el delito de violación, contra L. P. M.

En apretada síntesis los hechos que V. E. expone, afectantes a este punto concreto son como sigue:

En el Hospital General de A. ocurrió el parto de una niña de once años de edad; el Médico Forense hizo constar que por el gran trauma físico y psíquico sufrido por tal menor, no se podría conseguir de ella ningún género de declaración; el padre de la menor manifestó no querer que se persiguiera el hecho por la trascendencia que ello pudiera tener, y por no convenirle; pero asumida la representación de la menor por nuestro Ministerio o incoado el oportuno sumario, que acusó en un principio a L. P. M. (hoy procesado) por el tío del mismo y padre

de la ofendida, confirmándose por ésta la acusación, y ratificándose tales manifestaciones por uno y otra, en su primera comparecencia ante el Juzgado. Dictado auto de procesamiento contra el inculpado, se niegan los hechos por el mismo, quien sigue negando en los dos careos a que se le sometió con la ofendida, mientras ésta se cerró en un absoluto mutismo, limitándose a agachar la cabeza y a llorar, sin que tampoco su padre haya conseguido después, según se expone por el mismo, sacar la manifestación alguna que condujera a la aclaración de los hechos.

Ante semejante situación y con tan precarios elementos de prueba, consulta V. E. cuál deba ser la posición que se adopte por esa Fiscalía en el trámite de instrucción, y tras exponer las tres que pudieran seguirse, se pronuncia por la que indica en tercer lugar, que es la de oponerse al perdón del padre de la ofendida y solicitar el sobreseimiento provisional; que, en efecto, parece la más acertada en evitación de una posible y precipitada absolución, dándose lugar, por otra parte, a que el transcurso del tiempo permita a la ofendida serenarse y superar el intenso y tan explicable estado emocional que ahora sufre, y a la justicia el logro de nuevos y más concretos medios probatorios.

II. Procedimiento que deba seguirse para obtener la aclaración sobre la existencia de posibles irregularidades y de cuál sea su trascendencia en su caso, por parte de médicos, enfermeras y abuelos del recién nacido en relación con la inscripción en el Registro Civil, del nacimiento del mismo.

También se estima como solución preferente la de interesar la deducción de un testimonio de particulares para la incoación del oportuno sumario en el que se esclarezcan aquellos extremos; y

III. Actitud que, en vía civil, deba adoptar nuestro Ministerio ante la forma en que se ha llevado a cabo la inscripción de nacimiento del fruto de la concepción y

parte de la ofendida de once años, de constante referencia, y en su caso, determinación de la oportunidad conveniente para el ejercicio de las acciones procedentes.

Los hechos que importan en este apartado, según la exposición que de los mismos se hace por V. E., son los siguientes:

La menor, de once años de edad, M. M. F., de que viene tratándose, ingresó en el Hospital General de A., según oficio del mismo al Juzgado, en 4 de mayo de 1965, presentando parto en evolución. El día 21 del propio mes, fue trasladado el recién nacido a la Residencia Provincial de Niños de O., parece que por deseo de los abuelos de la criatura. El siguiente día 24 se practicó la inscripción de nacimiento en el Registro Civil (no se había practicado antes, por las incidencias que expone V. E. y que se cuidará de esclarecer el sumario que se incoe conforme a lo que queda dicho en el apartado anterior) mediante oficio del Director de la aludida Residencia Provincial de Niños, poniéndosele el nombre de Pedro, manifestándose no constar los demás datos relativos a la hora, día, mes, año y lugar de nacimiento, así como tampoco los del padre, madre, etc., del recién nacido. A efectos de identificación se le pusieron los apellidos de F. G., hijo de A. y C. Por otra parte el día 2 de diciembre de 1965, en la Maternidad Provincial, se procedió al bautizo con los nombres de P. F. G., nacido en O. el 5 de mayo de dicho año, sin más datos. También consta en el Registro Civil por nota marginal, extendida el 4 de noviembre de 1965, que por escritura pública de fecha 2 de noviembre, ha sido adoptado el recién nacido en forma menos plena por los cónyuges, siendo en lo sucesivo los apellidos del inscrito, los de Ll. F.

Como muy bien se indica por V. E. la peculiaridad del caso estriba en la especialísima y lamentable situación en que se encuentra la menor, a quien no cabe atribuir intervención consciente alguna en lo que al reconocimiento o abandono del recién nacido se refiere;

pero es que el problema que origina la forma en que se ha hecho la inscripción de nacimiento, que por no haber permitido el juego de los artículos 47 de la Ley de Registro Civil y 181 y 182, no ha dado ocasión a la manifestación de voluntad que se reconoce en el terreno gubernativo, no puede mermar la actividad en el orden judicial para la salvaguardia de unos derechos y de unos intereses que sobrepasan con mucho los de orden privado, puesto que se trata de materia directamente relacionada con la familia y con el estado civil de las personas, que al Estado compete proteger, siendo el Fiscal quien ha de impulsar aquella actividad, como se desprende del espíritu que informa nuestra legislación y muy concretamente, de los apartados 4.º y 5.º del Estatuto porque se rige nuestro Ministerio.

Ahora, como también indica V. E., es fácil la prueba del hecho del parto y de la identidad del hijo, dejando establecidos y reconocidos con arreglo a derecho los vínculos naturales que ligan a éste con su madre, lo que muy difícilmente pudiera tener lugar, si se dejara esta constatación, a la opción del interesado para el ejercicio de unos derechos —que resultarían ilusorios— en los cuatro años siguientes a su mayoría de edad.

La forma en que se han desarrollado los hechos, con efectividad y constancia en organismos públicos de la Beneficencia Oficial, y con intervención depuradora de la jurisdicción de lo penal, hacen patente quién era la madre, del que después, a los seis meses de nacido, fue recibido como hijo adoptivo, en adopción menos plena —única posible en el caso— por un matrimonio de P. Ll., y por consiguiente, el derecho de patria potestad que corresponde al padre adoptante con relación al adoptado, no debe limitar la posible representación de éste por el Fiscal para el ejercicio de unas acciones en favor del mismo y que tienden precisamente a subsanar la irregular situación que hizo posible una forma de constituir la adopción —siquiera fuera por causas extrañas a los adop-



tantes— que resultó defectuosa si se atiende a lo que hubiera procedido de no haberse desconocido, pese a su notoriedad, los hechos a que antes se aludía. Por otra parte las posibilidades que a la madre natural brinda el número 1 del artículo 175 del Código Civil permiten suponer en el adoptante un interés contrario al ejercicio de acciones conducentes al forzoso reconocimiento del adoptado por su madre natural; actitud del padre adoptante, que a mayor abundamiento, pudiera hacerse patente, que a mayor abundamiento pudiera hacerse patente, en su caso, si se requiriera a aquél para que manifieste, en el término que se le fije, si está o no dispuesto a ejercitar en representación de su hijo adoptivo, el menor de referencia, las acciones de que se trata.

Se estima, también de acuerdo con la propuesta de V. E., que este ejercicio de acciones en vía civil debe esperar a que quede resuelto en el orden penal, lo que es objeto del sumario que se instruya en virtud del testimonio relativo a las irregularidades observadas en la inscripción del recién nacido, de que venimos ocupándonos, y al que se aludió en precedente apartado segundo.

Sírvase V. E., acusar recibo.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 23 de junio de 1966.

#### CONSULTA NUM. 16/1966

EXCMO. SR.:

En relación con la cuestión planteada en su atenta comunicación de fecha 10 de octubre último, Rfe. número ..... de salida, relativa al matrimonio celebrado por ..... y ....., después de estudiar los documentos que fueron reclamados a esa Fiscalía en 17 de octubre próximo pasado, he de manifestar a V. E. que me parece

acertado el criterio expuesto en su consulta aludida, de que en el caso contemplado procede únicamente atacar los efectos civiles del matrimonio canónico celebrado en la Iglesia de ....., de ....., el 17 de mayo de 1957, por los antes referidos, ..... y ....., instando por el procedimiento del juicio declarativo de mayor cuantía, la cancelación del acta obrante en el Juzgado Municipal de ....., por las razones expuestas en su consulta.

Es de considerar que, según el Concordato entre España y la Santa Sede, de 27 de agosto de 1953, se reconoce por el Estado español, en su artículo XXIV, la competencia de los Tribunales y Dicasterios eclesiásticos en las causas referentes a la nulidad del matrimonio canónico y a la separación de los cónyuges, en la dispensa del matrimonio roto y no consumado y en el procedimiento relativo al Privilegio Paulino.

Pero ese reconocimiento no puede extenderse a aquellas resoluciones que dicten dichos Tribunales y Dicasterios eclesiásticos fuera de esa competencia expresamente reconocida en dicho artículo del Concordato.

Por ello resulta evidente, que conocida por la Fiscalía la Sentencia dictada en 4 de mayo de 1961, por el Juzgado de 1.<sup>a</sup> Instancia de ....., por la que se desestimó la demanda de dicha doña ....., en la que se solicitó la nulidad de pleno derecho del matrimonio civil que en 21 de septiembre de 1948, contrajeron dicha actora y don ....., por estimarse por dicha Autoridad judicial española, que no pueden las Autoridades y Jerarquías de la Iglesia Católica hacer declaraciones sobre la eficacia de matrimonios civiles y conocida también la Sentencia dictada en 1 de junio de 1962 por la Sala Segunda de lo Civil de la Audiencia Territorial de ....., en que se confirmó la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de ....., anteriormente aludida, cuya Sentencia es firme, es preciso considerar que, como V. E. acertadamente expone, los efectos del matrimonio civil declarado válido por dichas Sentencias españolas, impiden la validez de

un acta contradictoria de tales Resoluciones judiciales, en el Registro Civil, lo que hace imprescindible utilizar ante el Juzgado las acciones necesarias, pidiendo la oportuna cancelación del acta del segundo matrimonio en la forma pertinente.

En su vista puede esa Fiscalía formular la demanda a que alude, en la forma que indica en su expresada consulta.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 4 de noviembre de 1966.

### CONSULTA NUM. 17/1966

LTMO. SR.:

En relación a la Consulta que formula V. I. relacionada con la interpretación del artículo 5.º de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y la extensión que debe darse a la intervención del Ministerio Fiscal en estos expedientes, tengo el honor de exponer a V. I.

El artículo 5.º de la Ley de Expropiación Forzosa, dice: "Se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal cuando efectuada la publicación a que se refiere el artículo 18, no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares, o estuvieren incapacitados y sin tutor o persona que les represente o fuere la propiedad litigiosa".

La primera cuestión que se plantea estriba en precisar bien el contenido, alcance y sentido del precepto; el saber de las leyes, decía nuestra Ley de Partidas, no consiste en decorar las letras de ellas, sino en conocer su verdadero entendimiento. En la interpretación debe partirse no sólo de la intención del legislador, sino del fin social a que responde una institución o relación de la

vida social, con un criterio objetivo que la misma Ley suministra, que está hecho precisamente para satisfacer el fin social de cada institución; la Ley es un reflejo de éste. Hay, en fin, que buscar la naturaleza positiva de las cosas y la de la institución regulada en concesión con las exigencias sociales que se quieren satisfacer. El límite de la interpretación de la norma jurídica, está en el pensamiento y voluntad de la Ley misma.

El precepto antes citado de la Ley de Expropiación Forzosa se refiere únicamente a incomparecencia en el expediente de propietarios o titulares como causa o motivo determinante de la intervención del Ministerio Fiscal. Así bien, el artículo 2.º, número 5, de su Estatuto de 21 de junio de 1926, señala entre las atribuciones y deberes que le corresponden, el de representar y defender a los menores, incapacitados, ausentes o impedidos para administrar sus bienes, hasta que se les provea de las instituciones tutelares previstas por las leyes en cada caso para la defensa de sus propiedades y derechos. Relacionando ambos preceptos se llega a la conclusión de que la expresión “no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares...” no obstante su amplitud y acaso por ella, fija la intervención del Fiscal en las referidas actuaciones cuando se produzca aquella situación procesal. El rasgo característico de la ausencia es la incertidumbre sobre el paradero y principalmente sobre la existencia de una persona (si vive o no); el conjunto de relaciones jurídicas que deja en suspenso el ausente no puede quedar abandonado, merece protección de la Ley en interés del ausente y de la sociedad en general, de ahí la procedencia de la intervención del Ministerio Fiscal en los supuestos previstos, tanto si se trata de persona que ha dejado su residencia habitual y cuyo paradero y aun cuya existencia ignora y duda (*ignoratur ubi sit et au sit*), intervención que se ha de mantener hasta tanto se les provea de las instituciones previstas por las leyes en cada caso, a lo que se atenderá a seguirlo por el

Fiscal, promoviendo la consiguiente actuación para la constitución de aquéllas y señalando, en otros supuestos de incomparecencia voluntaria, en el expediente de expropiación, poco frecuentes, pero que pueden producirse, la anomalía o irregularidad observada, que procederá subsanar inmediatamente para que cese la intervención del representante del Ministerio Público.

Por último, respecto a si puede el Fiscal representar y comparecer en el expediente de expropiación forzosa cuando el propietario del bien expropiado resulta desconocido, la contestación afirmativa también se impone, recordando que, sea cual fuere la naturaleza jurídica del bien de que se trate, el Ministerio Fiscal tiene por misión esencial velar por cuanto concierne al interés público y en este sentido, y hasta tanto que se determine el carácter de los bienes sujetos a expropiación, su presencia en las actuaciones está plenamente justificada.

Para conocer e intervenir en el expediente de expropiación forzosa, deberá V. I. atenerse a las siguientes instrucciones:

El Fiscal de la Audiencia Territorial delegará en el de la Provincial, y éste, a su vez, en los Fiscales Comarcales y Municipales para todos aquellos casos que puedan producirse en la órbita de sus respectivas jurisdicciones, cursándoles las instrucciones precisas y concretas a las que deben ajustarse.

Dios guarde a V. I. muchos años.

Madrid, 28 de diciembre de 1966.

MO

# ESTADISTICA

## FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Causas pendientes en la Audiencia y Juzgados de su circunscripción en 1.º de enero de 1966, incoadas desde esta fecha hasta 31 de diciembre y en tramitación el 1.º de enero de 1967

AUDIENCIA DE	Pendientes en 1.º de enero de 1966	Incoadas desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1966		TOTAL incoadas en 1966	PENDIENTES DESDE 1.º DE ENERO DE 1967									TOTAL GENERAL DE CAUSAS PENDIENTES
		Procedimiento de urgencia (1)	Otros procedimientos		EN LOS JUZGADOS DE INSTRUCCION					EN LAS AUDIENCIAS				
					TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE LA INCOACION					TOTAL	Pendientes de la celebración del juicio oral	En otros trámites	TOTAL	
					Menos de un mes	De uno a tres meses	De tres a seis meses	De seis meses a un año	Más de un año					
Alava	136	1.289	52	1.341	32	23	14	6	"	75	189	73	262	337
Albacete	295	1.345	140	1.485	83	57	42	26	11	219	48	53	101	320
Alicante	541	1.834	3.640	5.474	119	73	45	20	8	265	56	143	199	464
Almería	175	2.442	79	2.521	49	28	10	4	10	101	19	62	81	182
Asturias	1.141	6.512	582	7.094	329	190	66	18	7	610	497	558	1.055	1.665
Avila	85	723	189	912	22	17	10	5	3	57	5	14	19	76
Badajoz	186	2.356	181	2.537	114	64	17	7	4	206	67	11	78	284
Baleares	599	4.465	140	4.605	239	171	87	33	27	557	286	7	293	850
Barcelona	8.338	29.802	4.599	34.401	1.233	2.414	533	435	27	4.642	4.893	2.746	7.639	12.281
Burgos	928	2.243	239	2.482	114	59	45	29	18	265	466	442	908	1.173
Cáceres	56	1.535	254	1.789	20	9	8	1	2	40	22	34	56	96
Cádiz	545	4.050	455	4.505	181	42	24	6	1	254	265	83	348	602
Castellón	132	705	1.512	2.217	112	62	22	8	1	205	59	37	96	301
Ciudad Real	228	1.763	193	1.956	76	36	20	5	"	137	30	88	118	255
Córdoba	201	3.955	522	4.477	209	126	67	32	9	443	90	219	309	752
Coruña	1.400	4.335	340	4.675	408	388	313	209	191	1.509	517	336	853	2.362
Cuenca	131	560	72	632	38	45	29	9	3	124	19	24	43	167
Gerona	1.325	3.388	452	3.840	250	200	300	300	25	1.075	190	60	250	1.325
Granada	248	3.737	413	4.150	123	79	61	23	15	301	53	139	192	493
Guadalajara	39	618	71	689	603	80	15	8	"	706	20	16	36	742
Guipúzcoa	1.248	4.121	240	4.361	217	114	73	47	21	472	715	459	1.174	1.646
Huelva	186	2.037	324	2.361	140	77	22	15	3	257	41	40	81	338
Huesca	282	399	785	1.184	30	28	18	15	17	108	100	106	206	314
Jaén	430	2.513	299	2.812	123	78	48	22	7	278	53	151	204	482
Las Palmas	574	4.363	427	4.790	211	102	41	49	21	424	43	28	71	495
León	339	2.310	407	2.717	133	60	51	23	5	272	61	100	161	433
Lérida	399	1.851	185	2.036	107	104	65	40	39	355	23	98	121	476
Logroño	160	1.103	172	1.275	81	74	22	8	6	191	66	42	108	299
Lugo	121	1.289	246	1.535	71	63	23	8	4	169	33	8	41	210
Madrid	3.205	18.351	5.625	23.976	609	750	351	212	170	2.092	1.925	673	2.598	4.690
Málaga	390	6.976	1.231	8.207	264	156	50	15	5	490	192	522	714	1.204
Murcia	561	3.597	344	3.941	130	73	41	23	13	280	123	463	586	866
Navarra	498	2.315	134	2.449	143	53	15	11	10	232	151	192	343	575
Orense	78	1.723	97	1.820	35	18	11	9	5	78	32	19	51	129
Palencia	1.361	991	260	1.251	108	54	9	4	1	176	64	33	97	273
Pontevedra	649	2.007	2.581	4.588	219	121	41	10	13	404	818	250	1.068	1.472
Salamanca	130	1.654	159	1.813	17	6	2	"	1	26	19	16	35	61
Tenerife	277	3.405	446	3.851	136	74	44	12	3	269	62	264	326	595
Santander	414	3.184	352	3.536	416	104	11	3	2	536	90	125	215	751
Segovia	51	801	44	845	63	33	11	5	"	112	19	45	64	176
Sevilla	919	6.188	3.263	9.451	517	340	189	140	26	1.212	175	409	584	1.796
Soria	"	687	38	725	16	12	4	3	5	40	8	30	38	78
Tarragona	379	3.132	499	3.631	209	77	67	31	10	394	155	261	416	810
Teruel	117	875	126	1.001	25	23	18	9	5	80	13	79	92	172
Toledo	108	1.631	153	1.784	53	51	16	15	14	149	163	38	201	350
Valencia	1.482	8.585	1.282	9.867	367	279	63	24	6	739	279	1.030	1.309	2.048
Valladolid	242	2.206	215	2.421	61	22	22	9	10	124	63	28	91	215
Vizcaya	1.480	6.970	473	7.443	615	430	182	66	28	1.321	118	441	559	1.880
Zamora	84	439	484	923	20	8	7	3	1	39	14	77	91	130
Zaragoza	402	5.499	334	5.833	155	77	15	13	5	265	266	79	345	610
Trib. de Orden Público	21	463	"	463	52	12	3	1	"	68	7	60	67	135
TOTAL	33.316	179.322	35.350	214.672	9.697	7.636	3.263	2.029	818	23.443	13.443	11.311	24.993	48.436

(1) Incluidas las diligencias de la Ley de Uso y Circulación de vehículos a motor y Ley de Prensa e Imprenta.





## FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Causas pendientes en la Fiscalía de la Audiencia en 1.º de enero de 1966, ingresadas desde esta fecha hasta el 31 de diciembre de 1966 y pendientes de despacho en las mismas en 1.º de enero de 1967

AUDIENCIA DE	Pendientes en Fiscalía en 1.º de enero de 1966	Ingresadas desde 1.º de enero de 1966 a 31 de diciembre	TOTAL	DESPACHADAS POR FISCALIA DESDE 1.º DE ENERO A 31 DE DICIEMBRE DE 1966							Pendientes en Fiscalía en 1.º de enero de 1967
				Para juicio oral	Para sobreseimiento libre	Para sobreseimiento provisional	Para inhibición, incompetencia, etc.	Para archivo total por rebeldía	Para reposición a sumario	TOTAL de causas despachadas	
Alava .....	"	1.507	1.507	389	9	858	127	21	103	1.507	"
Albacete .....	"	1.431	1.431	290	5	482	67	14	573	1.431	"
Alicante .....	"	1.796	1.796	1.006	63	370	42	86	229	1.796	"
Almería .....	"	2.347	2.347	545	93	987	16	24	682	2.347	"
Asturias .....	52	6.340	6.392	1.609	86	3.241	62	149	1.147	6.294	98
Avila .....	"	423	423	140	1	227	16	2	37	423	"
Badajoz .....	"	2.686	2.686	630	120	1.712	68	27	129	2.686	"
Baleares .....	"	4.649	4.649	1.154	1.097	2.050	42	129	177	4.649	"
Barcelona .....	142	35.209	35.351	6.016	48	28.216	137	580	116	35.113	238
Burgos .....	"	918	918	634	16	212	21	33	2	918	"
Cáceres .....	"	1.264	1.264	285	5	944	10	20	"	1.264	"
Cádiz .....	23	5.168	5.191	1.148	373	2.985	135	102	318	5.061	130
Castellón .....	37	2.774	2.811	419	65	1.692	302	35	276	2.789	22
Ciudad Real .....	"	1.929	1.929	401	30	1.390	27	26	55	1.929	"
Córdoba .....	15	5.236	5.251	784	18	3.556	182	31	659	5.230	21
Coruña .....	"	5.150	5.150	817	674	2.560	19	30	1.050	5.150	"
Cuenca .....	"	743	743	237	3	402	10	4	84	740	3
Gerona .....	"	4.252	4.252	710	35	2.742	29	86	650	4.252	"
Granada .....	"	5.274	5.274	728	617	2.958	322	45	604	5.274	"
Guadalajara .....	14	689	703	106	5	560	6	4	"	681	22
Guipúzcoa .....	"	5.409	5.409	1.037	4	3.376	20	156	816	5.409	"
Huelva .....	"	2.357	2.357	485	61	1.638	16	13	141	2.354	3
Huesca .....	"	1.227	1.227	455	52	670	27	18	5	1.227	"
Jaén .....	7	2.838	2.845	503	29	2.081	42	23	162	2.840	5
Las Palmas .....	"	3.344	3.344	575	21	2.270	26	66	386	3.344	"
León .....	"	2.881	2.881	541	92	1.988	18	52	190	2.881	"
Lérida .....	"	3.464	3.464	382	10	1.708	25	29	1.310	3.464	"
Logroño .....	"	998	998	336	56	423	23	28	132	998	"
Lugo .....	"	1.533	1.533	216	12	580	706	9	10	1.533	"
Madrid .....	750	18.985	19.735	3.041	68	13.813	137	674	707	18.440	1.295
Málaga .....	"	9.104	9.104	1.456	187	5.640	79	196	1.546	9.104	"
Murcia .....	"	4.342	4.342	752	237	2.900	12	34	407	4.342	"
Navarra .....	"	1.414	1.414	306	9	964	88	47	"	1.414	"
Orense .....	"	2.104	2.104	270	29	1.350	193	21	241	2.104	"
Palencia .....	"	1.542	1.542	244	59	923	9	13	294	1.542	"
Pontevedra .....	"	4.738	4.738	832	244	3.240	103	71	248	4.738	"
Salamanca .....	"	1.009	1.009	166	11	726	8	13	85	1.009	"
Tenerife .....	"	3.402	3.402	1.084	29	1.732	215	65	277	3.402	"
Santander .....	"	3.851	3.851	877	43	2.093	321	66	448	3.848	3
Segovia .....	"	920	920	134	"	724	5	4	53	920	"
Sevilla .....	8	10.291	10.299	1.447	305	6.971	65	91	1.405	10.284	15
Soria .....	"	441	441	45	20	309	"	7	60	441	"
Tarragona .....	"	3.647	3.647	928	12	2.599	39	50	19	3.647	"
Teruel .....	"	985	985	120	43	500	11	4	307	985	"
Toledo .....	"	2.300	2.300	385	166	1.247	31	22	449	2.300	"
Valencia .....	"	6.894	6.894	2.282	67	4.096	84	196	169	6.894	"
Valladolid .....	"	2.374	2.374	250	13	1.744	79	9	279	2.374	"
Vizcaya .....	25	7.286	7.311	1.248	16	5.256	505	136	124	7.285	26
Zamora .....	"	956	956	211	47	645	9	11	33	956	"
Zaragoza .....	"	2.617	2.617	587	33	1.809	47	82	59	2.617	"
Trib de Orden Publico .....	"	436	436	130	5	276	7	"	18	436	"
TOTAL .....	1.073	203.474	204.547	39.373	5.343	132.435	4.590	3.654	17.271	202.666	1.881

## FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Juicios orales terminados desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1966

AUDIENCIA DE	NUMERO DE JUICIOS	TERMINADOS POR					SENTENCIAS CONFORMES CON EL FISCAL		SENTENCIAS NO CONFORMES CON EL FISCAL		TOTAL DE SENTENCIAS	
		Retirar la acusación el Fiscal	Retirar la acusación el acusador privado	Extinción de la acción penal	SENTENCIAS REQUERIDAS POR EL ACUSADOR Y NO POR EL FISCAL		Por conformidad del acusado con la acusación	Condenatorias	Absolutorias	Condenatorias	Absolutorias	Condenatorias
					Absolutorias	Condenatorias						
Alava	324	"	"	2	7	"	92	188	16	19	25	299
Albacete	267	"	"	"	"	1	61	111	77	17	77	190
Alicante	920	"	"	7	3	4	238	367	110	191	120	800
Almería	574	"	"	2	3	1	87	285	76	120	81	493
Asturias	1.476	"	"	2	12	9	305	369	230	549	244	1.232
Avila	72	"	"	"	"	"	5	10	13	44	13	59
Badajoz	620	2	"	5	1	"	97	282	96	137	104	516
Baleares	1.177	"	"	2	17	2	99	695	204	158	223	954
Barcelona	5.343	"	"	421	13	5	313	2.797	859	935	1.293	4.050
Burgos	466	"	"	23	1	"	38	155	159	90	183	283
Cáceres	281	"	"	3	3	1	12	53	36	173	42	239
Cádiz	1.006	"	"	"	12	5	98	610	125	156	137	869
Castellón	421	2	"	"	5	"	74	194	65	81	72	349
Ciudad Real	406	"	"	8	2	1	19	215	82	79	92	314
Córdoba	733	"	"	2	1	1	122	173	184	250	187	546
Coruña	851	4	"	"	"	"	50	440	114	243	118	733
Cuenca	216	"	"	2	5	"	14	120	14	61	21	195
Gerona	546	"	"	65	7	"	154	203	65	52	137	409
Granada	753	2	"	28	3	"	94	294	91	241	124	629
Guadalajara	98	"	"	"	2	"	4	66	14	12	16	82
Guipúzcoa	895	"	1	3	6	5	193	284	154	249	164	731
Huelva	478	1	"	7	1	2	98	242	54	73	63	415
Huesca	446	"	"	"	"	1	42	211	41	151	41	405
Jaén	476	"	"	1	2	1	89	193	115	75	118	358
Las Palmas	641	"	"	13	1	6	100	280	148	93	162	479
León	529	"	"	"	7	"	163	235	40	84	47	482
Lérida	381	"	"	"	2	1	96	144	59	79	61	320
Logroño	343	"	"	"	6	4	86	109	36	102	42	301
Lugo	259	"	"	12	14	1	32	44	53	103	79	180
Madrid	4.519	3	"	139	10	19	116	2.389	1.003	840	1.155	3.364
Málaga	1.580	"	"	51	2	"	85	968	269	205	322	1.258
Murcia	828	"	"	"	26	1	149	358	194	100	220	608
Navarra	543	"	1	6	6	"	89	268	77	96	90	453
Orense	298	1	"	"	4	"	31	175	30	57	35	263
Palencia	245	"	"	14	"	1	39	83	32	76	46	199
Pontevedra	786	"	"	76	24	1	79	264	110	232	210	576
Salamanca	351	"	"	"	5	1	13	265	36	31	41	310
Tenerife	996	"	"	4	1	2	40	445	114	390	119	877
Santander	930	1	"	7	12	10	172	413	155	160	175	755
Segovia	62	"	"	"	"	"	6	30	18	8	18	44
Sevilla	1.379	4	"	60	4	53	133	426	329	370	397	982
Soria	90	"	"	"	1	"	6	46	9	28	10	80
Tarragona	917	"	"	11	2	1	176	253	198	276	211	706
Teruel	127	"	"	5	"	"	3	70	21	28	26	101
Toledo	317	"	"	"	"	2	24	61	79	151	79	238
Valencia	1.988	"	"	17	3	4	330	835	290	509	310	1.678
Valladolid	508	"	"	"	9	1	73	319	57	49	66	442
Vizcaya	1.399	3	"	157	5	5	360	412	185	272	350	1.049
Zamora	218	"	"	"	1	"	36	148	14	19	15	203
Zaragoza	931	"	"	4	"	"	171	483	164	109	168	763
Trib de Orden Publico	148	"	"	"	"	"	2	51	39	56	39	109
TOTAL	40.158	23	2	1.159	251	152	5.008	18.131	6.753	8.679	8.188	31.970

## FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Resumen de todos los asuntos, sin distinción de procedimientos, despachados por la Fiscalía de la Audiencia desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1966

AUDIENCIA DE	DICTAMENES EMITIDOS POR				VISTAS EFECTUADAS CON ASISTENCIA DE				JUICIOS PUBLICOS A QUE HAN ASISTIDO				ASUNTOS GUBERNATIVOS DESPACHADOS POR				INSPECCIONES DIRECTAS DE SUMARIOS				Asistencia a Juntas de Protección a la mujer, de Beneficencia y otras Juntas de Autoridades				
	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	
Alava	768	1.211	350	2.329	"	2	"	2	52	158	34	244	2	1	1	4	"	"	"	"	2	"	"	2	
Albacete	692	1.632	1.485	3.809	8	1	1	10	1	128	112	241	18	1	"	19	5	"	"	5	6	"	6	12	
Alicante	2.773	2.106	5.586	10.465	"	8	3	11	"	313	593	906	2	"	"	2	2	"	"	2	24	"	"	24	
Almería	"	2.185	3.620	5.805	"	"	"	"	"	238	332	570	"	52	"	52	"	"	"	"	"	10	"	10	
Asturias	980	"	14.961	15.941	2	"	26	28	1	"	1.387	1.388	302	"	38	340	"	"	6	6	39	"	4	43	
Avila	1.011	440	"	1.451	1	"	"	1	24	48	"	72	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	
Badajoz	2.032	"	3.679	5.711	"	"	3	3	4	"	517	521	1	"	"	1	"	"	2	2	2	"	"	2	
Baleares	1.683	2.020	2.802	6.505	1	5	12	18	121	370	573	1.064	5	8	14	27	"	"	3	3	"	3	9	12	
Barcelona	17	52	47.545	47.614	"	5	196	201	"	"	4.591	4.591	35	166	143	344	"	"	4	4	"	"	12	12	
Burgos	1.519	1.657	1.402	4.578	9	7	4	20	138	143	124	405	68	13	"	81	"	"	"	"	19	2	11	32	
Cáceres	726	1.650	1.117	3.493	4	"	1	5	"	129	144	273	263	1	"	364	6	1	"	7	3	"	"	3	
Cádiz	2.390	1.739	4.919	9.048	5	4	6	15	98	191	584	873	108	32	"	140	"	"	"	"	15	1	"	16	
Castellón	867	2.904	"	3.771	5	10	"	15	160	225	"	385	"	"	"	"	"	"	"	"	"	3	"	3	
Ciudad Real	1.960	1.925	1.281	5.166	1	1	"	2	52	167	143	362	34	2	"	36	3	"	"	3	3	"	"	3	
Córdoba	776	2.204	5.526	8.506	"	"	11	11	1	194	536	731	6	2	"	8	1	3	7	11	1	11	"	12	
Coruña	1.104	2.673	4.864	8.641	1	5	15	21	75	232	452	759	115	24	"	139	"	13	3	16	"	10	"	10	
Cuenca	450	195	"	645	8	3	"	11	165	50	"	215	29	8	"	37	"	1	"	1	3	"	"	3	
Gérona	5.070	3.002	221	8.293	8	4	"	12	208	110	9	327	10	"	"	10	7	4	"	11	20	"	"	20	
Granada	514	1.742	6.200	8.456	13	"	8	21	"	131	531	662	545	35	"	580	"	"	"	"	"	"	"	"	
Guadalajara	398	360	"	758	"	"	"	"	50	46	"	96	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	
Guipúzcoa	1.619	2.673	3.361	7.653	3	1	1	5	209	203	298	710	53	3	"	56	5	"	"	5	10	"	"	10	
Huelva	815	1.907	1.846	4.568	1	2	2	5	108	195	173	476	12	"	4	16	1	1	1	3	"	10	"	10	
Huesca	1.535	1.487	"	3.022	9	9	"	18	195	191	"	386	18	29	"	47	3	1	"	4	"	"	"	"	
Jaén	785	1.630	3.758	6.173	"	"	3	3	65	110	299	474	34	38	93	165	"	"	3	3	"	"	10	10	
Las Palmas	810	2.463	3.077	6.350	"	12	12	24	13	254	341	608	127	99	50	276	"	"	"	"	"	12	"	12	
León	1.789	1.932	898	4.619	"	2	1	3	138	125	89	352	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	
Lérida	2.110	2.541	"	4.651	"	2	"	2	71	214	"	285	11	"	"	11	"	1	"	1	"	2	"	2	
Logroño	1.508	1.625	"	3.133	"	1	"	1	35	241	"	276	91	16	"	107	"	"	"	"	6	"	"	6	
Lugo	241	361	192	794	6	5	3	14	60	92	47	199	11	1	"	12	"	"	"	"	9	"	"	9	
Madrid	2.476	4.574	40.527	47.577	"	"	155	155	"	"	4.490	4.490	38	173	13	224	"	"	5	5	"	20	26	46	
Málaga	1.414	2.208	10.137	13.759	"	9	39	48	29	299	1.175	1.503	108	20	9	137	"	"	"	"	"	"	"	"	
Murcia	1.727	1.765	3.796	7.288	1	3	7	11	13	280	535	828	12	"	"	12	1	"	1	2	12	"	"	12	
Navarra	387	416	694	1.497	3	12	18	33	33	37	215	204	517	126	"	643	1	"	"	1	"	7	"	7	
Orense	1.352	909	913	3.174	2	2	1	5	84	74	97	255	51	10	"	61	1	"	"	1	"	12	"	12	
Palencia	1.492	1.527	"	3.019	8	8	"	16	86	105	"	191	15	4	"	19	"	"	"	"	10	1	"	11	
Pontevedra	1.584	1.521	4.345	7.450	1	5	7	13	55	164	484	703	22	22	64	108	1	"	2	3	52	"	"	52	
Salamanca	1.818	1.266	742	3.826	2	"	2	4	146	137	59	342	11	30	15	56	1	3	"	4	25	2	"	27	
Tenerife	3.168	1.709	2.951	7.828	1	2	4	7	140	285	511	936	66	"	"	66	6	"	"	6	2	"	"	2	
Santander	1.488	2.729	2.745	6.962	5	3	3	11	147	275	321	743	82	6	13	101	"	"	"	"	"	"	"	"	
Segovia	100	331	"	431	"	"	"	"	2	60	"	62	6	10	"	16	"	6	"	6	1	2	"	3	
Sevilla	386	2.617	13.284	16.287	8	2	2	12	"	242	1.020	1.262	279	62	3	344	"	1	1	2	"	14	"	14	
Soria	215	1.130	"	1.345	92	71	"	163	21	69	"	90	2	14	"	16	"	"	"	"	"	"	"	"	
Tarragona	4.402	"	3.750	8.152	12	"	4	16	351	"	376	727	5	"	"	5	2	"	"	2	"	"	"	"	
Teruel	963	1.036	"	1.999	"	"	"	"	44	69	"	113	9	15	"	24	1	1	"	2	11	"	"	11	
Toledo	1.381	1.210	822	3.413	1	"	1	2	90	115	97	302	28	2	18	48	4	"	"	4	"	"	"	"	
Valencia	1.499	3.040	16.408	20.947	"	"	56	56	"	"	1.967	1.967	103	87	18	208	"	1	11	12	2	4	7	13	
Valladolid	1.840	2.498	2.220	6.558	1	2	8	11	77	222	205	504	1.653	139	15	1.807	3	3	4	10	2	2	2	6	
Vizcaya	1.883	1.752	8.250	11.885	1	"	11	12	12	53	885	950	21	"	5	26	3	"	5	8	15	"	"	15	
Zamora	313	323	"	636	16	4	"	20	80	83	"	163	38	4	"	42	1	2	"	3	3	3	"	6	
Zaragoza	1.031	1.782	7.453	10.266	"	1	12	13	4	195	720	919	869	126	138	1.133	"	3	5	8	28	2	"	30	
Trib. de Orden Público	278	389	"	667	"	"	"	"	33	113	"	146	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"
<b>TOTAL</b>	<b>68.139</b>	<b>81.048</b>	<b>237.727</b>	<b>386.914</b>	<b>239</b>	<b>213</b>	<b>638</b>	<b>1.090</b>	<b>3.495</b>	<b>7.553</b>	<b>25.055</b>	<b>36.103</b>	<b>5.934</b>	<b>1.381</b>	<b>654</b>	<b>7.969</b>	<b>58</b>	<b>45</b>	<b>63</b>	<b>166</b>	<b>325</b>	<b>133</b>	<b>87</b>	<b>545</b>	

## FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Asuntos civiles tramitados en los Juzgados de 1.ª Instancia en que ha intervenido el Ministerio Fiscal desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1966

AUDIENCIA TERRITORIAL DE	PROVINCIAS	Competencias	JURISDICCION CONTENCIOSA		JURISDICCION VOLUNTARIA		FUNCIONARIOS QUE LOS HAN DESPACHADO		TOTAL de asuntos despachados en las provincias	TOTAL de asuntos despachados en los territorios de las Audiencias
			Con relación a las personas	Con relación a las cosas	Con relación a las personas	Con relación a las cosas	Fiscales municipales y comarcales	Fiscal de la Audiencia o sus auxiliares		
ALBACETE	Albacete	5	335	14	140	58	5	547	552	2.069
	Ciudad Real	7	191	2	185	174	22	537	559	
	Cuenca	3	84	"	7	5	"	99	99	
BARCELONA	Murcia	10	735	51	28	35	49	810	859	4.416
	Barcelona	45	909	206	1.049	379	1.114	1.474	2.588	
	Gerona	6	107	53	44	312	440	82	522	
BALEARES	Lérida	8	32	"	200	123	363	"	363	657
	Tarragona	12	303	163	188	277	584	359	943	
BURGOS	Palma de Mallorca	14	294	20	259	70	587	70	657	2.304
	Alava	"	"	"	157	35	"	192	192	
BURGOS	Burgos	4	109	12	133	80	123	215	338	2.304
	Logroño	2	20	"	131	47	58	142	200	
	Santander	3	229	47	87	75	211	230	441	
CACERES	Soria	"	84	195	15	26	192	128	320	1.015
	Vizcaya	9	242	87	327	148	214	599	813	
	Badajoz	2	391	88	119	101	621	80	701	
LA CORUÑA	Cáceres	1	166	7	85	55	209	105	314	2.019
	La Coruña	11	225	70	353	199	549	309	858	
	Lugo	2	66	50	122	25	226	39	265	
GRANADA	Orense	4	46	49	124	37	259	1	260	1.574
	Pontevedra	5	132	135	213	151	511	125	636	
	Almería	2	6	"	123	38	"	169	169	
LAS PALMAS	Granada	9	304	11	209	36	266	303	569	1.308
	Jaén	6	340	3	149	118	505	111	616	
	Málaga	6	88	31	53	42	127	93	220	
MADRID	Las Palmas	2	31	10	298	241	"	582	582	1.851
	Tenerife	3	272	317	115	19	330	396	726	
	Avila	"	95	"	15	23	133	"	133	
OVIEDO	Guadalajara	2	35	34	4	9	"	84	84	1.046
	Madrid	2	150	179	251	480	1.061	1	1.062	
	Segovia	"	63	15	15	18	59	52	111	
PAMPLONA	Toledo	1	34	33	181	212	407	54	461	1.046
	Oviedo	12	461	17	360	196	1.042	4	1.046	
SEVILLA	Pamplona	5	219	3	93	24	27	317	344	664
	San Sebastián	4	120	2	157	37	320	"	320	
	Cádiz	11	241	33	210	146	527	114	641	
VALENCIA	Córdoba	4	156	68	226	20	224	250	474	2.389
	Huelva	4	112	16	120	98	137	213	350	
	Sevilla	53	260	32	391	188	498	426	924	
VALLADOLID	Alicante	49	395	5	356	109	489	425	914	2.856
	Castellón	1	2	4	188	2	"	197	197	
	Valencia	21	18	13	1.654	39	"	1.745	1.745	
ZARAGOZA	León	5	116	10	113	86	223	107	330	1.333
	Palencia	1	21	1	82	26	36	95	131	
	Salamanca	4	121	3	171	53	217	135	352	
ZARAGOZA	Valladolid	2	196	2	76	51	110	217	327	1.193
	Zamora	1	63	6	103	20	91	102	193	
	Huesca	6	71	49	61	47	102	132	234	
ZARAGOZA	Teruel	"	77	4	17	8	80	26	106	1.193
	Zaragoza	12	218	16	437	170	782	71	853	
TOTAL		381	8.985	2.166	10.194	4.968	14.130	12.564	26.694	

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*Asuntos civiles tramitados en la Audiencia Territorial en que ha intervenido el Ministerio Fiscal desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1966*

AUDIENCIA TERRITORIAL DE	Competencias	JURISDICCION CONTENCIOSA		JURISDICCION VOLUNTARIA		FUNCIONARIOS QUE LOS HAN DESPACHADO				TOTAL de asuntos despachados
		Con relación a las personas	Con relación a las cosas	Con relación a las personas	Con relación a las cosas	Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	Aspirantes	
Albacete ... ..	4	3	2	2	3	14	"	"	"	14
Barcelona ... ..	18	12	7	21	2	"	19	41	"	60
Baleares .. ..	"	"	"	2	"	1	1	"	"	2
Burgos ... ..	1	3	12	"	"	13	3	"	"	16
Cáceres .. ..	"	2	2	"	"	4	"	"	"	4
Coruña ... ..	11	4	49	81	195	2	129	209	"	340
Granada .. ..	4	4	2	2	1	13	"	"	"	13
Las Palmas .. ..	"	"	1	4	4	2	3	4	"	9
Madrid ... ..	52	1.071	70	1.032	183	"	"	2.408	"	2.408
Oviedo ... ..	1	5	3	3	"	12	"	"	"	12
Pamplona ... ..	1	2	2	"	1	"	6	"	"	6
Sevilla ... ..	24	4	4	325	79	207	102	127	"	436
Valencia .. ..	1	"	3	1	"	"	2	3	"	5
Valladolid ... ..	2	1	1	"	"	"	1	3	"	4
Zaragoza ... ..	3	2	2	2	"	7	2	"	"	9
Total ... ..	122	1.113	160	1.475	468	275	268	2.795	"	3.338

## FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Causas por delitos previstos en la Ley de uso y circulación de vehículos a motor

AUDIENCIA	N.º de diligencias iniciadas del 1.º de enero a 31 diciembre 1966	Competencia Magistrado de lo Penal	Competencia Tribunal Colegiado	No se consideraron delictivos	Juicios orales celebrados		SENTENCIAS DICTADAS						RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS SENTENCIAS			ASUNTOS PENDIENTES EN 31 DE DICIEMBRE DE 1966		
					Con algún inculpado en rebeldía	Normales	Conformes con Fiscal		No conformes con Fiscal		Total de sentencias		Apelación	Casación	Audiencia en rebeldía	En diligencias	En juicio oral	TOTAL
							Absolutorias	Condenatorias	Absolutorias	Condenatorias	Absolutorias	Condenatorias						
Alava	724	721	3	396	5	134	5	121	10	3	15	124	13	"	"	58	131	189
Albacete	738	729	9	503	1	66	1	54	11	1	12	55	5	"	"	150	18	168
Alicante	2.636	2.631	5	1.988	5	343	12	222	42	72	54	294	19	"	"	175	175	300
Almería	1.209	1.193	16	827	3	260	"	182	33	69	33	251	32	2	"	50	48	98
Asturias	3.618	3.583	35	2.174	16	441	6	235	73	143	79	378	26	"	"	947	389	1.336
Avila	481	479	2	323	"	54	2	43	8	1	10	44	2	"	"	93	11	104
Badajoz	1.063	1.050	13	730	6	229	1	196	53	35	54	231	18	"	"	7	41	48
Baleares	1.916	1.913	3	872	"	637	13	426	168	30	181	456	32	"	"	260	147	407
Barcelona	12.281	12.156	125	5.626	51	1.258	34	807	197	271	231	1.078	110	11	2	3.370	1.976	5.346
Burgos	1.219	1.210	9	672	7	176	1	71	79	42	79	113	8	"	"	80	275	355
Cáceres	709	696	13	585	6	87	3	28	23	39	26	67	"	"	"	13	18	31
Cádiz	1.209	1.192	17	794	6	301	2	218	38	49	40	267	12	"	"	73	35	108
Castellón	1.288	1.275	13	959	22	222	4	186	34	47	38	233	12	"	"	11	47	58
Ciudad Real	888	874	14	615	4	137	"	74	30	39	30	113	7	2	"	115	15	130
Córdoba	1.782	1.776	6	1.256	"	355	"	26	147	182	147	208	16	1	"	121	50	171
Coruña	2.165	2.761	4	1.155	2	219	7	120	23	71	30	191	14	"	"	534	255	789
Cuenca	335	331	4	100	1	108	3	76	5	25	8	101	5	"	"	94	32	126
Gerona	1.694	1.604	90	953	56	95	6	103	17	25	23	128	9	5	"	440	150	590
Granada	1.569	1.542	27	947	12	260	"	220	34	89	34	309	6	"	"	221	58	279
Guadalajara	363	360	3	270	1	42	1	24	4	15	5	39	1	"	"	21	28	49
Guipúzcoa	1.933	1.880	53	1.152	78	258	2	163	57	144	59	277	9	1	"	175	270	445
Huelva	1.151	1.148	3	816	"	143	"	118	22	52	22	170	7	2	"	109	34	143
Huesca	673	664	9	262	11	241	"	168	31	72	31	240	17	3	"	78	62	140
Jaén	1.251	1.244	7	763	7	172	"	99	62	18	62	117	9	4	"	272	37	309
Las Palmas	1.614	1.612	2	1.050	1	122	"	109	10	4	10	113	12	"	"	398	43	441
León	1.124	1.114	10	741	4	119	"	166	16	25	16	191	5	1	"	123	53	176
Lérida	1.100	1.099	1	671	2	128	1	122	21	34	22	156	3	"	"	185	66	251
Logroño	622	618	4	216	1	150	2	74	15	60	17	134	16	3	"	218	37	255
Lugo	702	698	4	485	2	104	7	55	21	23	28	78	14	1	"	95	16	111
Madrid	6.437	4.649	1.788	3.087	2	1.062	"	717	251	196	251	913	69	"	1	931	1.255	2.186
Málaga	3.325	3.282	43	2.131	71	729	4	557	156	83	160	640	46	7	"	303	91	394
Murcia	1.823	1.806	17	1.142	2	322	14	173	107	30	121	203	44	1	"	283	74	357
Navarra	1.250	1.244	6	815	4	188	5	199	25	23	30	222	24	1	"	122	61	183
Orense	705	664	41	532	3	111	9	71	12	17	13	64	14	"	"	41	18	59
Palencia	560	557	6	395	"	69	"	47	13	22	21	93	4	"	"	51	37	88
Pontevedra	2.239	2.214	25	1.229	4	126	2	106	22	"	24	106	7	"	"	688	192	880
Salamanca	852	834	18	618	2	170	2	125	17	28	19	153	13	2	"	48	14	62
Tenerife	1.345	1.320	25	640	4	315	"	179	25	115	25	294	14	1	"	278	108	386
Santander	1.844	1.827	17	1.314	11	337	9	184	101	109	110	293	24	22	"	68	59	127
Segovia	498	498	"	265	"	53	2	37	14	5	16	42	4	"	"	142	33	175
Sevilla	4.079	4.024	55	2.920	4	375	"	213	68	98	68	311	18	74	"	533	247	780
Soria	381	380	1	289	"	48	1	26	4	22	5	48	3	"	"	21	18	39
Tarragona	1.587	1.583	4	692	23	221	"	199	145	100	145	299	40	"	"	361	90	451
Teruel	446	446	"	347	1	53	"	34	9	11	9	45	5	"	"	39	6	45
Toledo	836	834	2	529	4	109	"	21	35	57	35	78	1	2	"	108	86	194
Valencia	4.471	4.359	112	2.783	20	1.107	2	507	193	398	195	905	27	5	"	463	125	588
Valladolid	951	946	5	655	"	208	36	130	28	7	64	137	24	1	"	74	21	95
Vizcaya	3.986	3.961	25	2.558	15	494	"	314	104	91	104	405	19	3	"	689	230	919
Zamora	370	367	3	232	2	77	1	81	8	9	9	90	10	1	"	30	9	39
Zaragoza	2.992	2.961	31	2.330	"	385	4	263	160	67	164	330	32	7	"	38	130	168
TOTAL	89.034	86.309	2.725	53.054	482	13.420	204	8.689	2.781	3.138	2.985	11.827	881	163	3	13.797	7.371	21.168

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Datos sobre cuestiones de especial consideración, referidos al período comprendido entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de 1966

AUDIENCIA	CONDENA CONDICIONAL		PRESOS A DISPOSICION DE LOS JUECES DE INSTRUCCION O DE LA AUDIENCIA, EN 31 DICIEMBRE 1966		SENTENCIAS CON CONDENAS A MUERTE	
	Número de penados a quienes se aplicó la condena condicional	Caso en que se dejó sin efecto una vez aplicada	En prisión provisional	En cumplimiento de condena	Número de reos condenados a muerte	Casos en que se ejecutó la condena a muerte
Alava .....	106	"	16	45	"	"
Albacete .....	98	2	23	10	"	"
Alicante .....	301	1	128	238	"	"
Almería .....	136	12	23	18	"	"
Asturias .....	648	6	91	69	"	"
Avila .....	69	"	7	16	"	"
Badajoz .....	167	5	11	57	"	"
Baleares .....	138	1	64	37	1	"
Barcelona .....	2.322	79	991	611	"	"
Burgos .....	107	1	36	95	"	"
Cáceres .....	102	1	11	15	"	"
Cádiz .....	264	47	177	591	"	"
Castellón .....	131	7	18	24	"	"
Ciudad Real .....	213	20	7	92	"	"
Córdoba .....	264	1	25	87	"	"
Coruña .....	315	21	37	22	"	"
Cuenca .....	69	1	6	9	"	"
Gerona .....	164	2	56	60	"	"
Granada .....	322	"	57	28	"	"
Guadalajara .....	51	"	6	9	"	"
Guipúzcoa .....	278	4	123	47	"	"
Huelva .....	160	3	18	39	"	"
Huesca .....	137	1	12	30	"	"
Jaén .....	128	15	54	91	"	"
Las Palmas .....	198	7	47	95	"	"
León .....	117	7	25	21	"	"
Lérida .....	85	1	18	10	"	"
Logroño .....	104	3	9	33	"	"
Lugo .....	90	3	9	12	"	"
Madrid .....	1.151	80	401	1.870	"	"
Málaga .....	375	7	35	29	"	"
Murcia .....	207	5	13	16	"	"
Navarra .....	114	"	22	114	"	"
Orense .....	138	"	17	9	"	"
Palencia .....	122	5	13	56	"	"
Pontevedra .....	186	10	18	54	"	"
Salamanca .....	131	"	5	46	"	"
Tenerife .....	201	17	61	104	"	"
Santander .....	411	7	32	41	"	"
Segovia .....	30	"	5	2	"	"
Sevilla .....	356	8	12	171	"	"
Soria .....	14	"	3	16	"	"
Tarragona .....	205	4	62	43	"	"
Teruel .....	44	2	8	28	"	"
Toledo .....	120	"	8	35	"	"
Valencia .....	498	2	63	216	"	"
Valladolid .....	134	13	10	95	"	"
Vizcaya .....	432	9	102	280	"	"
Zamora .....	80	6	6	10	"	"
Zaragoza .....	222	7	63	47	"	"
Trib. de Orden Público.	33	2	22	42	"	"
Total .....	12.488	435	3.086	5.835	1	"

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*Procedimientos incoados en virtud de la Ley de Vagos y Maleantes desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1966*

AUDIENCIA	Pendientes en 1.º de enero de 1966	Incoados desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1966	TOTAL	PROCESOS POR EL ART. 2.º DE LA LEY		PROCESOS POR EL ART. 3.º DE LA LEY		Inhibidos	Pendientes en 31 de diciembre de 1966
				TERMINADOS		TERMINADOS			
				Con absolución	Con condena	Con absolución	Con condena		
Baleares .....	2	61	63	14	32	1	1	9	6
Barcelona .....	246	1.181	1.427	200	655	23	60	234	255
Granada .....	35	87	122	28	52	"	"	8	34
Las Palmas .....	"	49	49	11	18	"	3	"	17
León .....	"	88	88	35	23	4	4	17	5
Madrid .....	141	700	841	49	581	"	"	26	185
San Roque (Cádiz) .....	6	253	259	68	121	"	"	35	35
Sevilla .....	163	454	617	197	272	"	"	50	98
Valencia .....	103	240	343	110	50	"	8	62	113
Vizcaya .....	131	637	768	132	467	"	6	49	114
Zaragoza .....	43	145	188	13	21	21	42	58	33
Total .....	870	3.895	4.765	857	2.292	49	124	548	895



# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

RESUMEN de los asuntos despachados por esta Fiscalía en materia civil desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1966

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS		Número de asuntos	
Sala primera de lo Civil	Recursos de casación preparados por el Fiscal ... ..	Desistidos ... ..	"
		Interpuestos ... ..	"
	Recursos de casación interpuestos por las partes ... ..	Despachados con la nota de "Vistos" ... ..	415
		íd. de "Visto" ... ..	19
		Combatidos en la admisión ... ..	82
		Con dictamen de improcedencia ... ..	"
		" de procedentes ... ..	"
		" de nulidad de actuación ... ..	"
	Recursos de revisión ... ..	" absteniéndose ... ..	"
		" adhiriéndose .. ..	"
		Incompetencia Sala ... ..	"
		Recursos de revisión ... ..	46
		" de queja ... ..	1
		Cuestiones de competencia ... ..	49
	Expedientes de ejecución de sentencias extranjeras ... ..	1	
	Demandas de responsabilidad civil ... ..	"	
	Dictámenes de tasación de costas ... ..	"	
	Intervenciones varias ... ..	10	
	TOTAL ... ..	623	

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*RESUMEN de los asuntos despachados por esta Fiscalía en materia social desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1966*

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS		Número de asuntos	
<b>SOCIAL.—Sala sexta</b>	Recursos preparados por el Fiscal ... ..	Desistidos ... ..	"
		Interpuestos ... ..	6
	Recursos interpuestos por las partes ... ..	Varios ... ..	36
		"Visto" ... ..	74
		Combatidos en la admisión ... ..	1
		Con dictamen de improcedentes ... ..	597
		íd. de procedentes ... ..	235
		íd. absteniéndose ... ..	"
	Recursos de revisión interpuestos por las partes ... ..	Nulidad de actuaciones ... ..	23
	Competencias Tribunal Central ... ..	5	
	Competencias Tribunal Central ... ..	Competentes J. Laboral ... ..	172
		Incompetentes J. Laboral ... ..	182
TOTAL ... ..		1.331	

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

RESUMEN de los asuntos criminales despachados por esta Fiscalía desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1966

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS		Número de asuntos	
	Procedimientos atribuidos al Tribunal Supremo en Pleno, constituido en Sala de Justicia	"	
Sala segunda de lo criminal .....	Recursos de casación por infracción de Ley preparados por los Fiscales ... ..	Interpuestos ... ..	73
		Desistidos ... ..	41
	Recursos de casación por quebrantamiento de forma, interpuesto por los Fiscales... ..	Sostenidos ... ..	"
		Desistidos ... ..	"
	Recursos de revisión ... ..	Interpuestos por las partes ... ..	"
		" por el Fiscal ... ..	1
	Recursos de súplica ... ..	Interpuestos por las partes ... ..	"
		" por el Fiscal ... ..	"
	Recursos de casación interpuestos por las partes: acordado en Junta de Fiscalía, respecto a ellos ... ..	Apoyarlos total o parcialmente ... ..	57
		Impugnarlos total o parcialmente ... ..	888
		Formular o apoyar adhesión ... ..	"
		Combatirlos en la admisión ... ..	429
	Recursos de casación admitidos de derecho en beneficio de los reos ... ..	"	"
	Id. id. interpuestos id. id. ... ..	1	1
	Recursos de casación desestimados por tres Letrados ... ..	Interpuestos en beneficio de los reos ...	"
Despachados con la nota de "Visto" ...		546	
Recursos de queja ... ..	Con dictamen de precedentes ... ..	2	
	Id. de improcedentes ... ..	17	
Competencias especiales ... ..		15	
Causas cuyo conocimiento está atribuido a la Sala de lo Criminal del Tribunal Supremo		3	
Dictámenes de tasación de costas ... ..		950	
" de varios ... ..		30	
	TOTAL ... ..	3.053	

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

RESUMEN de los asuntos gubernativos en los que ha intervenido la Fiscalía desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1966

NATURLEZA DE LOS ASUNTOS	FUNCIONARIOS QUE LO HAN DESPACHADO				TOTAL	
	El Fiscal	Teniente Fiscal	Inspector Fiscal	Fiscales Generales y Abogados Fiscales		
Informes emitidos en expedientes de la Sala de Gobierno, Presidencia de este Tribunal Supremo y Consejo Fiscal ... ..	4	285	1	4	294	
Consultas a los efectos del art. 644 de la Ley de Enjuiciamiento criminal.	"	"	"	"	"	
Causas en que se han dado instrucciones a los Fiscales de las Audiencias.	176	43	5	"	224	
Causas reclamadas a los efectos del art. 838, núm. 15, de la Ley Orgánica del Poder judicial ... ..	"	"	"	"	"	
Comunicaciones registradas ... ..	}	Entrada ... ..	"	"	"	7.102
		Salida ... ..	"	"	"	1.427
Denuncias ... ..	75	11	3	"	89	
Consultas de los Fiscales ... ..	17	"	"	"	17	
Juntas celebradas con los señores Teniente y Abogados Fiscales del Tribunal ... ..	36	11	5	129	181	