

# MEMORIA

ELEVADA AL

# GOBIERNO NACIONAL

EN LA

SOLEMNE APERTURA DE LOS TRIBUNALES

EL DIA 15 DE SEPTIEMBRE DE 1969

POR EL

FISCAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

EXCMO. SR. D. FERNANDO HERRERO TEJEDOR



«INSTITUTO EDITORIAL REUS»

Preciados, 6 y 23

MADRID

**EXCMO. SR.:**

Resumir en un informe la labor llevada a cabo por los órganos de la Administración de Justicia y realizar un juicio sobre la evolución de la criminalidad en España, es la tarea principal de este documento, que ha de ser fiel reflejo de la situación de los problemas que afectan a la Administración de la Justicia y exponer al Gobierno el nivel de eficacia alcanzado por sus órganos mediante la aplicación de los instrumentos legales hoy vigentes.

Al realizar esta exposición, año tras año, es lógico partir de la idea de que la situación general de estos problemas que acabamos de mencionar ha de obtenerse de un examen sucesivo de estas Memorias, sin pretender repetir en cada una de ellas conceptos y juicios que quedaron ya consignados en las anteriores. Interesa, por tanto, llamar la atención sobre las variaciones observadas y sobre las tendencias que presenten las líneas que indican el nivel de la criminalidad en nuestro país. Sólo de esta forma puede alcanzar un cierto valor este documento, calificado por un ilustre periodista como "radiografía de la sociedad española". El sucesivo examen de estas radiografías es el que ha de darnos el sentido de la evolución de las cosas y el ritmo de perfeccionamiento de los servicios de la Administración de Justicia.

Este estudio toma como base los análisis realizados, en cada provincia española, por cada uno de los Fiscales de las respectivas Audiencias. Para que pueda tener un enfoque general de los problemas es forzoso que sintetice cada uno de los informes y que no se limite a dar

cuenta de ellos separadamente, sino que los reduzca a una unidad que sirva de base para que el Gobierno pueda tener a su disposición los datos que muestren, lo más claramente posible, la situación del país en orden a los problemas estudiados.

La experiencia adquirida ya en esta materia por los Fiscales que en cada provincia representan al Ministerio Público hace que sus informes tengan la profundidad suficiente para analizar con eficacia todo el complejo que representa la actuación de los órganos jurisdiccionales. Por ello, no se limita nunca este informe al puro análisis jurídico de los problemas, sino que intenta completarlo con un punto de vista sociológico, que debe interesar fundamentalmente a quienes rigen los destinos del país. Me complazco en dejar aquí constancia de que los estudios realizados por los Fiscales de las Audiencias tienen ya este alcance más general, a la vez que afrontan con meticulosidad de detalle cada uno de los campos —jurídico, social, organizativo, moral, etc.— en que el análisis ha de realizarse para proporcionar una visión completa del tema.

En todo este informe ha procurado ponerse —como en los suyos hicieron los Fiscales de las Audiencias— un claro propósito de que el Gobierno encuentre en él un instrumento práctico para el conocimiento de esta faceta de la realidad española.

Cúmpleme ahora, como en Memorias anteriores, dejar constancia de las vicisitudes más señaladas que han afectado a los componentes del Ministerio Fiscal durante el tiempo transcurrido desde la última Memoria rendida.

Las Jefaturas de las Fiscalías de Soria, Palma de Mallorca, Teruel y Segovia han sufrido variación durante el tiempo a que nos referimos. En la de Soria, por motivo de la jubilación, solicitada voluntariamente por razones de salud, del que fue su Fiscal, don Federico Puig Peña, muy destacado miembro de nuestra Corporación, publicista muy conocido y competentísimo funcionario del

Ministerio Fiscal, cuyo hueco es difícil llenar, aunque su separación del servicio activo venga compensada por la colaboración asidua que tenemos la seguridad ha de seguir prestándonos con sus estudios y trabajos. A esta Fiscalía accedió don Gaspar Molina Rodríguez, durante muchos años Teniente Fiscal de la misma y perfecto conocedor de los problemas que tiene planteados la Administración de Justicia en aquella provincia.

El cambio en la Fiscalía de Segovia ha venido motivado por la situación de supernumerario de su Fiscal, don José María Castán Vázquez, que pasa a ocupar una plaza de Letrado del Ministerio de Justicia, para la que fue designado por concurso de méritos. La dedicación del señor Castán Vázquez a las tareas del Ministerio de Justicia ha de tenerle, sin duda alguna, muy ligado a los trabajos del Ministerio Fiscal; pero no por ello queremos dejar de expresar nuestro sentimiento por el momentáneo alejamiento del servicio activo de quien acreditó reiteradamente a lo largo de los años de servicio la ascendencia familiar que a todos sus compañeros nos honra. Para sustituirle ha sido designado don Juan Antonio Martínez Casanueva, Teniente Fiscal de la Audiencia de Pontevedra, muy curtido ya en las tareas de nuestro Ministerio y cuya competencia está plenamente acreditada por los servicios que hasta ahora tiene realizados.

Pasó a la Fiscalía de Teruel, y eventualmente a la Inspección Fiscal del Tribunal Supremo, el que fue durante muchos años Fiscal Jefe de la Audiencia de Palma de Mallorca, don Saturio González y González. Por esta razón fue designado Fiscal de la Audiencia Territorial de Palma de Mallorca el que hasta entonces lo era de la de Teruel, don Casto Granados Aguirre.

Por razones de excedencia especial de sus titulares, comisión de servicio o enfermedad, las Fiscalías de Almería, Teruel, Cuenca y Avila están regidas por sus respectivos Tenientes Fiscales, don José María Contreras Díaz, don Fermín Hernández Villarroya, don Jesús Vi-

cente Chamorro y don Emilio Vez Pazos, quienes desempeñan a la perfección su cometido y han redactado su Memoria con pleno conocimiento de la situación de los problemas de la Administración de Justicia. También queremos dejar constancia de que los Fiscales de Segovia, Guadalajara y Soria y los Tenientes Fiscales de Teruel y Avila han realizado sus funciones sin el auxilio de ningún otro funcionario fiscal, ya que por las situaciones de excedencia especial existentes, o por comisiones de servicio, o, en el caso de Avila, por la enfermedad de su titular, don Enrique Leyva, se encuentran solos al frente de la Fiscalía, atendiendo sin descanso al trabajo de la Audiencia y de los Juzgados de toda la provincia.

Redactaron por primera vez sus Memorias, y por ello nos complacemos en dejar aquí constancia, los Fiscales de Oviedo, Soria y Teruel.

Ya en prensa estas líneas se produce la jubilación, por edad, del Fiscal General, Jefe de la Sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo, don José Sanz Tablares, tras muchos años de servicio y de dedicación completa a las tareas de la Administración de Justicia y del Ministerio Fiscal. Quede aquí expresión del agradecimiento que se le debe por todos los servicios que tan brillantemente ha prestado y de la condolencia que su separación del servicio activo nos produce. Como consecuencia de esta vacante fue designado Fiscal General el que lo era de Bilbao, don Eduardo Aya Goñi, y pasó a la Jefatura de Bilbao su Teniente Fiscal, don Fernando Barrilero.

Hemos de consignar con dolor el fallecimiento de quien dedicó toda su vida a las funciones del Ministerio Fiscal y a la sazón era Magistrado de la Sala Sexta del Tribunal Supremo, don Lorenzo Gallardo Ros. Miembro de una dinastía de Magistrados y Fiscales, dejó patente la fuerza de su vocación, nacida seguramente en el ejemplo de la de su padre, que fue Fiscal del Tribunal Supremo, compartida por dos hermanos, uno en la Carrera

Judicial y otro en la Fiscal, y por un hijo y un sobrino que prolongan así la entrega familiar a la tarea vocacional. Al reseñar aquí su muerte lo hacemos con la emoción que nace de haberle conocido en una etapa muy activa de su vida y haber podido apreciar las virtudes humanas que le adornaban.

Ya en prensa estas líneas se produjo la muerte del Abogado Fiscal de la Audiencia de Madrid don Santiago Chamorro Piñero, que deja entre nosotros una honda estela de virtudes profesionales y humanas. Su pérdida es sensible para el Ministerio Fiscal y nos produce a todos profundo dolor.

Por último, el recientísimo fallecimiento de don José Castán Tobeñas, de cuyo relevo en la Presidencia del Tribunal Supremo nos hicimos eco en la Memoria del pasado año, vino a poner fin a una vida enteramente dedicada a la investigación, la docencia y la administración de la Justicia, a cuyo servicio estuvo en constante entrega y con afán difícil de superar. Con emoción sincera consignamos en estas líneas este acontecimiento que a todos los que le conocimos y tratamos nos produce el dolor de perder a un amigo, a un compañero y a un inimitable maestro.

CAPÍTULO I

EL ORDEN JURIDICO EN ESPAÑA

1. *Actividad legislativa*

Sin otro propósito que el de señalar las disposiciones más importantes que de forma directa o indirecta pueden afectar a la Administración de Justicia, debemos aquí dejar constancia de la Ley de 5 de abril de 1968, que regula el recurso de contrafuero, a la que ya nos referimos en la Memoria anterior, y la de la misma fecha sobre secretos oficiales. Importancia especial tiene para nosotros la Ley de 20 de junio de 1968, que atribuye competencia civil a las Audiencias Provinciales y que entró en vigor el 15 de septiembre del pasado año; los efectos que su aplicación ha producido durante los tres meses y medio de vigencia en el año anterior serán analizados en la parte correspondiente de esta Memoria.

Son importantes también la Ley de 27 de julio de 1968 sobre montes vecinales en mano común, que deroga los artículos 88 y 89 de la Compilación de Derecho Civil especial de Galicia; la Ley de 5 de diciembre del mismo año sobre incendios forestales y la de la misma fecha que modifica el artículo 4.º de la Ley de Régimen Jurídico de las Sociedades Anónimas y el 3.º de la Ley de Régimen Jurídico de las Sociedades de Responsabilidad Limitada.

El desarrollo legislativo de la seguridad social se vio completado con la Ley elevando a dieciocho años la edad límite para la percepción de la protección familiar y con la Orden ministerial sobre asistencia social en el Régimen Agrario.

La Ley de 27 de julio de 1968 viene a establecer una serie de medidas de garantía para la eficacia de los derechos del comprador de viviendas a entidades constructoras. Señalamos esta disposición no sólo porque tiene un eficaz sentido preventivo para evitar hechos como los que desgraciadamente han venido produciéndose en los últimos años y aún se producen como consecuencia de la regulación anterior a dicha Ley, sino, además, por haber sido esta decisión del Gobierno, junto con el acuerdo aprobatorio de las Cortes, el resultado de una iniciativa surgida a propuesta del Ministerio Fiscal para evitar la repetición de las estafas múltiples que venían produciéndose en torno a algunas empresas constructoras de viviendas, y cuyo resultado lesivo afectó a muchos miles de futuros beneficiarios de viviendas.

También en el año 1968 se publicaron los Reglamentos Orgánicos de la Carrera Judicial y Magistrados del Tribunal Supremo, el Reglamento del Ministerio de Justicia, el de la Escuela Judicial, el de Médicos Forenses y el del Cuerpo de Secretarios, y con especial interés consignamos también que por Decreto de 27 de febrero de 1969 ha sido publicado el Reglamento Orgánico del Ministerio Fiscal.

Desde otro punto de vista, pero con excepcional importancia en cuanto muestra la política de descolonización que España sigue, citamos la Ley de 27 de julio de 1968, que autorizó al Gobierno para conceder la independencia a Guinea Ecuatorial.

Ya en prensa estas líneas, las Cortes Españolas —22 de abril— aprobaron la Ley de Costas y la Ley básica de Movilización Nacional.

En el campo de los Decretos-leyes, hemos de mencionar el de 6 de junio, que suprimió algunos párrafos del Decreto-ley de 23 de junio de 1937, por el que fueron suprimidos los regímenes especiales económicos de Guipúzcoa y Vizcaya; los Decretos-leyes de 3 de agosto y 31 de octubre, sobre declaración del estado de excepción en

Guipúzcoa, y el de 16 de agosto, por el que se restablece en todo su vigor el artículo 2.º del Decreto de 21 de septiembre de 1960, de bandidaje y terrorismo. Posteriormente, ya dentro de 1969, el Decreto-ley de 24 de enero estableció el estado de excepción en todo el territorio nacional por tres meses, aunque fue levantado antes de que transcurriesen por Decreto-ley de 22 de marzo. En su momento habremos de comentar el alcance práctico de estas disposiciones.

Recientemente, el Decreto-ley de 31 de marzo de 1969 declara la prescripción de los delitos cometidos con anterioridad al 1.º de abril de 1939. Aunque esta disposición no afecta a la jurisdicción ordinaria, por tratarse de delitos cometidos durante la vigencia del Bando de Declaración de Estado de Guerra de 28 de julio de 1936 y, por consecuencia, de la exclusiva competencia de la jurisdicción militar, no podemos por menos de dejar constancia de la satisfacción con que ha sido recibida esta disposición, que viene a liquidar los restos que quedaran pendientes de responsabilidades a depurar por razón de delito, aunque forzoso es reconocer que la inmensa mayoría de los casos estaban ya prescritos y que la medida únicamente puede afectar a algunos de los hechos muy graves a los que fuera de aplicar la prescripción de treinta años establecida por el Código de Justicia Militar de 1945.

Fue también reorganizada la Obra de Protección de Menores y se publicó una Orden desarrollando la Ley de Libertad Religiosa. Otras Ordenes ministeriales, como la de 17 de mayo, sobre aprobación de propuestas de liberación definitiva de condenados; la de 21 de octubre, sobre conducción de detenidos y presos; la de 11 de diciembre, sobre comunicaciones de los reclusos, así como la de 24 de enero regulando las delegaciones de los Fiscales de las Audiencias en los comarcales y municipales, completan el cuadro de disposiciones de interés para la Administración de Justicia, al que debe agregarse, sin

embargo, el Decreto de 26 de diciembre de 1968, por el que se modifican determinados artículos del Código de la Circulación, y el de 27 de junio del mismo año sobre actos oficiales, que viene a resolver, respecto del Ministerio Fiscal, un viejo problema de precedencias.

## 2. *La declaración de estado de excepción*

Por aplicación de la Ley de 30 de julio de 1959, el Gobierno declaró el estado de excepción en Guipúzcoa el 3 de agosto de 1968 y lo prorrogó posteriormente, como acabamos de citar, al hacer mención de las disposiciones legales más importantes. Ya en enero de 1969 se declaró también el estado de excepción en todo el territorio nacional por tres meses, aunque afortunadamente no fue necesario mantenerlo durante todo el período, sino que fue levantado un mes antes de que transcurriera el plazo inicialmente previsto.

Al entrar en juego las disposiciones legales aplicables a estos supuestos el Juzgado de Orden Público actuó como Juzgado de urgencia en todo el territorio nacional, en virtud de lo previsto en el último párrafo del artículo 3.º de la Ley de 2 de diciembre de 1963. Por esta circunstancia fue necesario arbitrar los medios, dentro de los preceptos vigentes, a fin de hacer posible la actividad del Juzgado de Orden Público en todo el territorio nacional. El Ministerio Fiscal hubo de intervenir en la dirección de los atestados policiales, de conformidad con lo que prevé el artículo 47 de la Ley de Orden Público. Este servicio fue desempeñado con eficacia y notable celo por los miembros del Ministerio Fiscal que en cada Audiencia se designaron al efecto y a los que debe reconocérseles el esfuerzo realizado para que las diligencias se completaran con la rapidez suficiente y sin merma para las garantías reconocidas en la Ley a los derechos de la persona humana. Esta intervención del Ministerio Fiscal fue muy eficaz, especialmente en Ma-

drid, Bilbao, San Sebastián, Valencia, Oviedo, Sevilla, Tarragona y Salamanca. La Fiscalía del Tribunal Supremo fue informada diariamente de las detenciones de personas efectuadas en todo el territorio nacional, así como de las que pasaban a disposición de la autoridad judicial militar, de la jurisdicción ordinaria o quedaban a disposición de la autoridad gubernativa en calidad de detenidos o residenciados. Al levantarse el estado de excepción se puso especial cuidado en que todas las personas puestas a disposición de las autoridades gubernativas lograsen su libertad dentro de los plazos legales. La Dirección General de Instituciones Penitenciarias comunicó también a la Fiscalía del Tribunal Supremo los ingresos de detenidos y presos en todos los establecimientos penitenciarios de España, a disposición de la autoridad judicial o gubernativa, y de esta forma pudo conocerse en todo momento la situación de todos los detenidos, presos o residenciados, así como los motivos por los que algunos de ellos fueron puestos a disposición de la autoridad judicial ordinaria.

En algunas provincias el Fiscal de la Audiencia, cuando fue requerido, actuó como asesor del Gobernador Civil en materia de orden público y en garantía de los derechos políticos individuales o sociales reconocidos por las Leyes, en virtud de lo que dispone el artículo 18 del Decreto de 10 de octubre de 1958.

### 3. *La distribución de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la militar.*

El Decreto-ley de 16 de agosto de 1968 vino a modificar sustancialmente el régimen de distribución de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la militar al poner en vigor nuevamente el artículo segundo del Decreto de Bandidaje, de 21 de septiembre de 1960. En efecto, la competencia de la jurisdicción militar en esta materia había sido afectada por las modificaciones que

la Ley de 2 de diciembre de 1963 introdujo al crear el Juzgado y Tribunal de Orden Público y atribuirle una competencia determinada. La modificación más importante había consistido en devolver "a los correspondientes ordenamientos penales, jurisdiccionales y procesales los delitos que como de rebelión militar se relacionan en el artículo 2.º del Decreto 1.794/1960, de 21 de septiembre". El citado artículo 2.º consideraba reos de delito de rebelión militar, de acuerdo con el número 5.º del artículo 286 del Código de Justicia Militar, a quienes difundieran noticias falsas o tendenciosas con el fin de causar trastornos en el orden público interior, conflictos internacionales o desprestigio del Estado, sus Instituciones, Gobierno, Ejército o Autoridades y a quienes "se unan, conspiren o tomen parte en reuniones, conferencias o manifestaciones con los mismos fines expresados en el número anterior". Y al ser puesto nuevamente en vigor por el Decreto-ley de 16 de agosto de 1968, la competencia de la jurisdicción ordinaria en relación con los posibles delitos de propaganda ilegal, asociación ilegal, manifestación no autorizada y reunión ilegal, cedía ante la preferente jurisdicción militar, aunque conservaba ésta la facultad de inhibición que el artículo 8.º del Decreto de 1960 le había concedido.

A partir de la Ley de 1963, antes citada, aunque quedaban sujetos a la jurisdicción militar una serie de hechos comprendidos en la parte no modificada del Decreto de 1960, la situación no ofrecía dificultades porque la aparición de posibles delitos comprendidos en los restantes artículos tenía carácter excepcional. Sin embargo, la modificación que el Decreto-ley de 1968 supuso consistió en atribuirle unas categorías delictivas de realización mucho más frecuente y de límites diferenciales más difusos.

La facultad inhibitoria concedida a la jurisdicción militar por el artículo 8.º del Decreto de 1960 basaba esta posibilidad en que "por las especiales circunstan-

cias de los hechos no revistieren éstos gravedad o características adecuadas para ser calificados con arreglo” al contenido del Decreto citado. Esta fórmula daba pie para que la jurisdicción militar pudiese calificar los hechos por razón de su gravedad o de su trascendencia y dejara de conocer en algunos de ellos. Sin embargo, la fórmula prevista para tales inhibiciones en el Decreto de 1960 no era, desde el punto de vista técnico-jurídico, todo lo adecuada que fuere de desear y por ello la delimitación de competencias entre ambas jurisdicciones adolecía de falta de claridad y precisión.

Afortunadamente, las cifras de actuaciones practicadas y de las diligencias inhibidas fueron reducidas y están permitiendo un encauzamiento normal del problema. En efecto, desde la vigencia del Decreto-ley de agosto de 1968 hasta fines del primer trimestre de 1969 la jurisdicción militar tramitó en las diferentes Regiones Militares un total de 192 procedimientos, de los cuales se inhibió en 87 casos a favor de la jurisdicción ordinaria —45 por 100 aproximadamente—, otros 14 fueron terminados por sobreseimiento, 11 más por sentencia firme y siguen en tramitación otros 80.

Esta situación motivó la propuesta de que se estudiara con detenimiento un sistema de distribución objetiva de la competencia entre la jurisdicción militar y la ordinaria y a esta necesidad respondió el Gobierno acordando la constitución de una Comisión interministerial integrada por representantes del Ministerio del Ejército, del de Marina, Aire, Justicia y Gobernación, bajo la presidencia del Fiscal del Tribunal Supremo. Los trabajos de esta Comisión se prolongaron durante cerca de dos meses y terminaron elevando al Gobierno una propuesta de disposición, con rango de Ley, que delimite clara y objetivamente las competencias y atienda a fijar las figuras delictivas que deben quedar sujetas a la jurisdicción militar, devolviendo a la ordinaria todas aquellas en las que no se den los elementos fijados o

tomados en consideración para aconsejar la intervención de la jurisdicción militar.

Este puede ser un paso importante en el camino de la unidad jurisdiccional a que tantas veces nos hemos referido en anteriores Memorias. Si las nuevas situaciones creadas aconsejan una revisión de los textos básicos—Código Penal y Código de Justicia Militar—, en tanto no se produzca ésta, que, por otra parte, presenta complejidades incompatibles con una acción precipitada, puede avanzarse en el camino propuesto mediante una clarificación no sólo de las normas sobre distribución de competencias, sino también de los tipos penales que deban atribuirse a una u otra jurisdicción.

#### 4. *Las reformas básicas de la Administración de Justicia.*

Otro punto de interés que debe ser también señalado en esta Memoria es el de la evolución sufrida durante los últimos meses en el tema de la reforma de la Administración de Justicia. El propio Ministro de Justicia acudió a presidir el acto de apertura de Tribunales, el 16 de septiembre de 1968, para expresar públicamente cuál era el estado de estos temas en el momento. Al contenido de su discurso debemos remitirnos como orientación segura de los propósitos legislativos que animan al Gobierno en materia relacionada con la Administración de Justicia.

No es éste un tema exclusivamente nuestro. En muchos países europeos está planteado el tema de la reforma de las leyes básicas. A título de ejemplo, podemos señalar lo que el Procurador General de la Corte Suprema de Casación italiana, Mario Duni, dijo en la apertura de Tribunales, el 9 de enero de este mismo año. En varios puntos diferentes se concreta la necesidad de la reforma de la Justicia italiana y en muchos de ellos la actividad reformadora ha sido ya iniciada: Las normas

procesales en materia laboral son objeto de atención por parte del Gobierno para, sobre todo, acelerar al máximo el procedimiento; también la reforma general del procedimiento civil —tantas veces intentada— parece ahora destinada a realizarse; en este aspecto, el último anteproyecto de ley, lanzado por el Ministro Gonella, aunque no contiene una modificación sustancial del Código vigente, afecta a una serie importante de retoques tendientes a hacer más sencillo y rápido el proceso. En lo que afecta al Código Penal —sigue diciendo Duni—, un reciente proyecto “se propone adecuar la normativa vigente a las nuevas diferentes exigencias de la actual sociedad democrática”. Mayor interés todavía presenta, a su juicio, la reforma procesal penal, que tiende tanto a perfeccionar el procedimiento como a dar al ciudadano acusado mayores medios de defensa. Si a estos proyectos en estudio añadimos el de la Justicia de Menores tendremos un cuadro muy aproximado al que hoy presenta la realidad española en orden a los intentos de reforma de su Administración de Justicia.

A los tres temas de más adelantado estado de elaboración —Ley Orgánica de la Justicia, Código procesal civil y Código procesal penal— dedicó el Ministerio Fiscal gran atención en los últimos meses. En la reunión anual de Córdoba, de cuya realización detallada damos cuenta en otra parte de esta Memoria —capítulo IV—, se estudiaron detenidamente las bases de los tres anteproyectos. Todos ellos afectan profundamente a la actual situación y merecen que sobre ellos se vaya formando criterio reposado y meditado si realmente queremos que se conviertan en instrumentos legislativos útiles y de duración suficiente, en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico, para significar una dirección digna de ser considerada, dentro del horizonte de los actuales sistemas de enjuiciar.

Sobre la necesidad de que la reforma se produzca e

incluso sobre la conveniencia de que esta reforma sea profunda y extensa todos estamos más o menos de acuerdo. Las dificultades comienzan al adentrarse en el detalle de cada institución, en las posibles soluciones propuestas para cada problema. Afortunadamente, la información pública realizada ha sido extensa y ha aportado datos y opiniones del máximo valor para obtener caminos certeros. Pero siempre que una reforma de esta envergadura se plantea se producen también actitudes y posiciones más apegadas al tiempo y a la circunstancia que deseosas de remontarse en una visión de futuro que afronte los problemas venideros con espíritu de iniciativa y abierto deseo de dotar al país de instrumentos eficaces.

Por nuestra parte, procuraremos que el Ministerio Fiscal, por la voz de todos sus representantes en cada una de las provincias españolas, y también de quienes por su posición en los puestos de mayor responsabilidad en la función tienen experiencia y formación profesional suficiente, exprese criterios generales movidos exclusivamente por el afán de servir a nuestra función de pedir que la Justicia se administre “pronto y cumplidamente”. Por eso se ha dado ocasión a todas las Fiscalías de que conozcan los anteproyectos y formulen sobre ellos objeciones y sugerencias. La reunión de Córdoba, de una parte, y el contenido de las Memorias de este año, por otra, son exponente de la forma cómo todos han respondido a este llamamiento.

También ha surgido de la toma de contacto con los anteproyectos citados el problema de la reforma del derecho sustantivo, que parece avanzar más lentamente que el procesal y orgánico. Ya en ocasiones anteriores hemos comentado extremos concernientes al proyecto de reforma del Título preliminar del Código civil o de instituciones muy necesitadas de retoque, dentro de este cuerpo legal. Valga como ejemplo, aunque no sea el único que pudiera aducirse, la actual tendencia a la

reforma de la institución de la adopción, que en la parte final de esta Memoria comentamos más ampliamente. Sobre la reforma del Código de Comercio siguen trabajando entidades y Corporaciones interesadas en obtener pronto un instrumento más adecuado a las necesidades actuales en los complejos problemas mercantiles.

El Código penal, lleno de artículos "bises" y de otros con su contenido derogado, demanda prontamente una reforma a fondo que tome en cuenta las actuales directrices del Derecho punitivo y las tendencias modernas sobre tratamiento del delincuente o individualización de de la pena. Nuestra Ley de Vagos exige también que se la tome en cuenta para un perfeccionamiento ya necesario a la vista de la creciente actividad que se advierte en materias como el tráfico y consumo de drogas. Los llamados "delitos económicos" exigen también tratamiento adecuado dentro de la Ley penal y algo parecido cabría decir respecto del tratamiento de la delincuencia juvenil y de tantos otros temas importantes. Recordemos, por ejemplo, las referencias ya hechas sobre la reforma de los procedimientos universales, etc.

Ciñéndonos ahora a los tres anteproyectos en marcha, habremos de señalar primeramente el problema de si su presentación y estudio ha de ser simultáneo o sucesivo y, en este último caso, si es preferible considerar primero la Ley Orgánica o los Códigos procesales. De estos últimos parece ser el civil el más elaborado y en estado más avanzado de estudio; por de pronto, no parece suscitar tantos problemas y dudas como cualquiera de los otros dos.

El anteproyecto de Código procesal penal, en lo que a sus bases se refiere, parece necesitado de mayor concreción, ya que la generalidad de las fórmulas empleadas no permite conocer aspectos de indudable interés y que pudieran al articular el texto ser resueltos de distintas formas; en él ha sido objeto de vivo interés el tema de la unidad jurisdiccional, al que los Fiscales han

dedicado, casi sin excepción, atención y estudio: huelga decir que todos se inclinan por la unidad jurisdiccional, la primacía de la jurisdicción ordinaria, la desaparición de las jurisdicciones especiales no amparadas por las Leyes Fundamentales y la especificación objetiva de los límites entre la competencia de la jurisdicción militar y la ordinaria.

Otra cuestión importante es la relativa a los diversos tipos de procedimiento regulados, en concordancia con la clasificación tripartita de las infracciones penales. La objeción que en esta materia salta a la vista es la dificultad de compaginar un procedimiento diferenciado con la falta de diferenciación de las infracciones en tanto no se realice la reforma del Código penal. También surge con mucha fuerza la duda sobre la procedencia —en el proceso para los llamados “delitos menores”— de que recaiga sobre un mismo órgano la facultad de instruir y la de decidir o sentenciar.

No se trata de traer aquí un juicio de detalle sobre los anteproyectos, sino solamente de reflejar en líneas muy generales el estado de la cuestión. Sin embargo, sobre un tema que afecta directamente al Ministerio Fiscal, el de las facultades que deba tener en el proceso penal, habremos de extendernos más ampliamente en el Capítulo IV de esta Memoria. Baste aquí apuntar que no parece que los miembros del Ministerio Fiscal sean precisamente los más firmes partidarios del sistema de “encuesta” ni tampoco de disponer en el ámbito del proceso de facultades que deban estar reservadas al Juez.

En lo que afecta a la Ley Orgánica de la Justicia, las bases que están siendo objeto de estudio contienen ciertos puntos polémicos respecto de los cuales las distintas opiniones formuladas discrepan en aspectos importantes: la posible creación de Tribunales Centrales, la planta de Tribunales o los límites del autogobierno de la Carrera Judicial pueden ser ejemplo de lo que apunta-

mos. En la reunión de Fiscales Generales, Territoriales y Provinciales, celebrada en Córdoba, se realizó también un análisis completo de las distintas bases, cuyo contenido no procede reflejar en la Memoria, aunque no esté de más hacer alguna referencia que muestre el espíritu de colaboración con que ha sido realizada esta tarea.

Puntos de cierta importancia tratados en la reunión fueron los que se refieren al examen de la concordancia entre el propósito y el contenido del Anteproyecto, ya que parece que si el fin perseguido es realizar una reforma profunda y de carácter fundamental en la Administración de la Justicia el contenido de las bases se queda tan sólo en reformas de detalle, que parten siempre de la estructura vigente. Preocupó también a los Fiscales la necesidad de reforzar en el anteproyecto el principio de independencia de la función judicial y fueron también extensas e importantes las aportaciones en torno al principio de unidad jurisdiccional, en relación con el cual piden una mayor concreción de las fórmulas empleadas —excesivamente vagas, según su criterio— e incluso que se estudie la posibilidad de señalar criterios objetivos para marcar los límites claros entre la competencia de la jurisdicción militar, de la eclesiástica y de la ordinaria. También en este orden de cosas se apuntó la necesidad de reforzar la unidad orgánica de la jurisdicción ordinaria, la de afrontar el problema de los Tribunales de Menores y la de integrar cuanto antes en la jurisdicción ordinaria los Tribunales y las jurisdicciones especiales aún subsistentes y no amparados por la Ley Orgánica del Estado.

Generalmente se mantuvo el criterio de que debieran unificarse los dos tipos de Audiencia hoy existentes —Territoriales y Provinciales—, unificando también la competencia de las mismas y transformando en base provincial la que hoy es Territorial, sin perjuicio de mantener jurisdicción más amplia en algunos aspectos específicos, como el contencioso-administrativo, por ejem-

plo. Tema muy polémico y que dio lugar a vivo debate fue el de la conveniencia o no de crear el Tribunal o Tribunales Centrales a que se refiere la Base 11 del Anteproyecto. Es difícil extraer de los pareceres expuestos un resultado al menos mayoritario: frente a la tesis de que el Tribunal Central introduce dispersión, complejidad y mayor dificultad en la estructura actual de la Administración de Justicia española y que puede suponer un centralismo contrario a la agilidad y al acercamiento de la Justicia al justiciable, se mantuvo también el criterio opuesto de que el Tribunal Central parece imprescindible en algún orden judicial, como el contencioso-administrativo, a fin de devolver al Tribunal Supremo su función, que debiera ser exclusiva, de casación, y también se consideró la posibilidad de que fuera útil en materia penal para atribuirle la competencia de algunos órganos de jurisdicciones especiales que deben desaparecer y evitar con su creación la necesidad de designar jueces especiales en asuntos que afectan a territorios distintos, así como para encauzar orgánicamente la actual competencia del Tribunal de Orden Público.

El tema del autogobierno de la Carrera Judicial es otro de los puntos de gran interés en el Anteproyecto de Bases. Conocedores de los distintos valores que juegan en esta materia, se manifiestan los Fiscales, en líneas generales, por una regulación más concreta del autogobierno, dentro de unos límites lógicos y sobre la base de ampliar no sólo las facultades, sino también la composición del Consejo Judicial.

Dejando para otra ocasión puntos de gran interés, pero cuyo comentario excede del contenido de esta Memoria, terminamos haciendo mención de que el contenido de la Base 68, que habla del Ministerio Fiscal y que fue objeto, como es lógico, de gran atención, será comentado en el Capítulo IV al hablar del Ministerio Fiscal y tratar con algo más de detalle el desarrollo de la reunión anual celebrada en Córdoba.

## CAPÍTULO II

### EVOLUCION DE LA CRIMINALIDAD

#### 1. *Indices y datos comparativos*

Es importante realizar, año tras año, el análisis de la estadística referida a las infracciones penales cometidas en territorio nacional y clasificada por la naturaleza de los hechos. Esta comparación puede darnos una clara idea del movimiento de la criminalidad en general y en sus aspectos concretos y de ella sí pueden y deben extraerse consecuencias en orden a la eficacia de las medidas penales y especialmente nos ha de servir para conocer el estado de salud del cuerpo social. Pero no es tarea fácil la de realizar esta comparación porque la estadística judicial dista mucho de ser perfecta y porque los medios empleados para registrar y conocer la realización de los hechos, su evolución procesal y las decisiones finales de la jurisdicción son rudimentarios y poco eficaces. De nuevo nos acucia la necesidad de establecer cuanto antes un sistema rápido y seguro de control de procedimientos criminales a través de un programa de computación, dentro de los medios que la situación actual de la informática puede proporcionar.

El problema se complica en esta ocasión porque la reforma procesal introducida por la Ley de 8 de abril de 1967, puesta en vigor a partir del 1 de enero de 1968, influye extraordinariamente en el cómputo de los procedimientos criminales al obligar a interpretar el valor de las numerosísimas "diligencias previas" incoadas. Por ello hemos de establecer una diferencia, importante ya desde este momento: los datos que hemos de manejar

en este Capítulo, que se refiere a la evolución de la delincuencia, son el resultado de un análisis, no ciertamente fácil, de los resúmenes estadísticos proporcionados por las Fiscalías de las Audiencias, pero no han de coincidir —porque se trata de cosas diferentes— con los datos sobre volumen de trabajo y asuntos tramitados en los órganos jurisdiccionales de lo penal, que serán analizados en el Capítulo III. En efecto, muchas de las “diligencias previas” incoadas se refieren a hechos cuya calificación resultó ser la de faltas o que no constituyeron ya inicialmente infracción penal, por lo que no deben ser estas cifras computadas a los efectos del estudio de la delincuencia aunque dieron lugar a una actuación judicial, y así habrá de reflejarse en los datos que se refieran a la actuación de los Tribunales.

Hay que añadir a lo que acabamos de decir el hecho de que en la clasificación por la naturaleza de las infracciones se ha seguido también el sistema establecido por la citada reforma de 8 de abril de 1967, que, en su aspecto penal, incluye en el Código las infracciones antes descritas en la Ley penal de Uso y Circulación de Vehículos a Motor. Para una mayor claridad en el conocimiento de esta clase de infracciones hemos agrupado todas aquellas que hacen referencia a posibles delitos cometidos con vehículos a motor, pero dejando dentro de los delitos contra la propiedad los de robo y hurto de uso de vehículos, que anteriormente venían también clasificados como previstos en la llamada Ley del Automóvil.

Esto introduce algunas diferencias en la estadística comparativa y no permite establecer un parangón exacto entre las infracciones cometidas en 1968 y las que se señalaron en los años anteriores. Por ello, el cuadro que habitualmente veníamos publicando en esta Memoria, comparando las infracciones de cada año con las de los anteriores, ha de sufrir ciertas modificaciones.

Para una mejor comprensión de los datos que señalaremos, los clasificamos en dos columnas distintas, cuya

suma reflejará el total estimado de infracciones penales cometidas por cada tipo de delito. En la primera columna incluimos los hechos que dieron lugar a sumario, ordinario o de urgencia, o a diligencias preparatorias de la competencia de los Jueces de instrucción. En la segunda columna se reflejan las diligencias previas tramitadas que se archivaron por ser desconocido el autor de la infracción, que fueron objeto de inhibición por razón de la edad penal de los infractores o que todavía se encontraban en trámite en 31 de diciembre de 1968.

Por consiguiente, no se incluyen las diligencias previas incoadas que se archivaron por no ser constitutivos de delito los hechos a que se referían, las que se declararon falta y se remitieron al Juzgado Municipal o Comarcal (porque su cómputo vendrá reflejado en la parte relativa a las faltas), ni aquellas que se convirtieron en sumarios o en diligencias preparatorias, porque, lógicamente, han quedado reflejadas en la primera de las dos columnas del cuadro a que nos acabamos de referir.

Así las cosas, y dentro de las limitaciones que hemos apuntado y de las que ya mencionamos en Memorias anteriores (que se trata de datos sobre “delincuencia aparente”, que dejan de computarse algunos hechos cuando en un solo procedimiento se persiguen varios, etcétera), el número de infracciones penales referido a 1968 es el que se refleja en el siguiente cuadro.

	Sumarios ordinarios, sumarios de ur- gencia, diligencias preparatorias .....	Diligencias previas (sin autor, inhibi- das o en trámite).	TOTAL .....
1. Contra la seguridad exterior del Estado ... ..	13	—	13
2. Contra la seguridad interior del Estado ... ..	2.346	720	3.066

3. Falsedades ... ..	1.242	477	1.719
4. Contra la Administración de Justicia ... ..	217	125	342
5. Infracción leyes, inhumaciones, etc. ... ..	283	107	390
6. Juegos ilícitos ... ..	12	7	19
7. De los funcionarios públicos.	346	144	490
8. Contra las personas ... ..	4.963	5.548	10.511
9. Suicidios ... ..	1.551	816	2.367
10. Contra la honestidad ... ..	3.113	980	4.093
11. Contra el honor ... ..	355	94	449
12. Contra el estado civil ... ..	271	127	398
13. Contra la libertad y seguridad ... ..	3.035	2.608	5.643
14. Contra la propiedad ... ..	34.192	78.555	112.747
15. Imprudencia punible (no tráfico) ... ..	1.451	1.549	3.000
16. Delitos relativos al tráfico de automóviles ... ..	25.853	31.410	57.263
17. Definidos en Leyes especiales ... ..	426	285	711
18. Hechos casuales ... ..	8.676	—	8.676
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>88.345</b>	<b>123.552</b>	<b>211.897</b>

Una comparación global con las 215.657 infracciones que registrábamos en la Memoria del año anterior nos da una baja de un 2 por 100, aproximadamente. Sin embargo, ya hemos advertido antes que las cifras comparativas del año 1968 con los anteriores no deben llevarnos a consecuencias terminantes, puesto que la reforma penal y procesal que entró en vigor el 1 de enero de 1968 introduce modificaciones que hacen imposible una comparación adecuada. Por ejemplo, la elevación en la cuantía que separa la falta del delito hace que no pocas infracciones contabilizadas como delictivas en los años anteriores hayan pasado a ser simplemente faltas en 1968. Además, la derogación de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor y la aplicación de las normas del Código Penal ha reintroducido la posibilidad de que muchos hechos producidos por la circulación de

vehículos a motor hayan podido ser declarados falta, con lo que se ha producido una causa importante de baja en las cifras de estas infracciones.

A pesar de que no pueda establecerse una comparación exacta con los datos de años anteriores, para orientación sobre las oscilaciones en el nivel de delincuencia publicamos a continuación el cuadro comparativo que figuraba en la página 21 de la Memoria del año anterior.

Naturaleza de la infracción	1964	1965	1966	1967
1. Contra la seguridad exterior del Estado ...	93	9	15	8
2. Contra la seguridad interior del Estado ...	2.389	2.524	2.723	2.680
3. Falsedades ... ..	1.899	2.032	1.736	1.630
4. Contra la Administración de Justicia ...	412	450	442	473
5. Infracción leyes inhumaciones, etc. ... ..	322	296	327	284
6. Juegos ilícitos ... ..	37	29	40	25
7. De los funcionarios públicos ... ..	593	524	493	450
8. Contra las personas.	11.097	11.456	9.517	9.013
9. Suicidios ... ..	2.092	2.230	2.037	2.221
10. Contra la honestidad.	3.702	3.735	3.737	3.617
11. Contra el honor ...	355	503	396	405
12. Contra el estado civil.	400	196	284	307
13. Contra la libertad y seguridad ... ..	5.399	5.448	5.735	5.803
14. Contra la propiedad.	71.511	79.895	85.299	90.595
15. Imprudencia punible (no tráfico) ... ..	—	—	3.176	3.056
16. Definidos en leyes especiales:				
a) Uso y circulación vehículos motor.	—	—	89.034	87.677
b) Otras leyes especiales ... ..	—	—	462	485
17. Hechos casuales ...	4.000	3.341	8.671	6.918
TOTALES ... ..	168.891	195.743	214.672	215.657

Del examen de las cifras relativas a 1968 tan sólo destacan tres conceptos sobre los que tendremos que hacer alguna consideración: los delitos contra las personas han aumentado, aunque no muy considerablemente, rompiendo así la línea de disminución que presentaban los últimos años; el aumento en los delitos contra la propiedad ha de enjuiciarse teniendo en cuenta que hemos incluido por primera vez entre ellos los robos y hurtos de uso de vehículos a motor, que suman 23.417, y sirven para desnivelar las cifras que, de otra forma, hubieran presentado una baja, posiblemente debida al aumento de la cuantía diferenciadora entre el delito y la falta; los delitos cometidos con vehículos a motor disminuyen considerablemente, por razón de que han dejado de computarse dentro de este epígrafe los robos y hurtos de uso (antes penados en la Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor) y porque cabe la apreciación de faltas de imprudencia desde la reforma procesal puesta en vigor a partir de 1968.

En líneas generales, por consiguiente, puede mantenerse la idea, a modo de conclusión, de que la línea de estabilidad que la delincuencia presentaba en años anteriores viene manteniéndose también en el que ahora estamos considerando. Las fluctuaciones apreciadas, habida cuenta de las razones a que obedecen y que ya hemos expuesto, no son significativas en manera alguna y no permiten, por consecuencia, deducir una apreciable variación del problema.

Antes de entrar a comentar cada uno de los aspectos concretos en que se manifiesta la criminalidad, conviene también considerar las cifras en que se distribuyen los delitos dolosos y culposos. También aquí conviene no establecer comparaciones con datos anteriores, porque al ir depurándose la estadística podemos afinar con mayor precisión los datos sobre esta materia.

Si consideramos como delitos culposos los clasificados como de imprudencia punible (sin incluir los de tráfico

de automóviles) y también los cometidos con vehículos a motor, exceptuando los de falsedad de matrícula, quebrantamiento de condena, omisión de socorro y conducción sin permiso, y por último, aquellas otras posibles formas de comisión culposa incluidas en el Código Penal, fuera del artículo 565, podremos aventurar una cifra aproximada de 56.000 infracciones culposas sobre el total reflejado en el cuadro estadístico. Descartados los hechos casuales y los suicidios, que suman aproximadamente 11.000 hechos registrados, la diferencia ha de computarse como de infracciones dolosas y arrojará un total aproximado de 145.000. El cuadro de distribución de los respectivos porcentajes sería entonces el siguiente:

Procesos por delitos culposos ... ..	26,3 %
Procesos por delitos dolosos ... ..	68,5 %
Hechos casuales y suicidios ... ..	5,2 %

Los porcentajes de distribución de las infracciones, según su naturaleza, que pueden servirnos para establecer una comparación respecto de la frecuencia con que aparecen en el campo penal, pueden reflejarse de la siguiente forma:

Delitos contra la propiedad ... ..	53,3 %
Delitos cometidos con vehículos a motor ... ..	26,9 %
Suicidios y hechos casuales ... ..	5,2 %
Delitos contra las personas ... ..	4,8 %
Delitos contra la libertad y seguridad ... ..	2,6 %
Delitos contra la honestidad ... ..	1,9 %
Delitos contra la seguridad interior y exterior del Estado ...	1,4 %
Otros delitos ... ..	3,9 %

Siguen preocupando a los Fiscales algunas situaciones ambientales que favorecen el desarrollo de ciertas líneas de delincuencia. A veces, circunstancias nacidas de la sociedad en desarrollo y favorables a la evolución económica y social del país tienen algunas secuelas negativas, a las que habría que atender con mayores medios para evitar los efectos nocivos que pueden producir.

Este es el tema que nos plantea el turismo y del que hemos hecho ya mención en Memorias anteriores, por lo que no vamos a insistir en ésta sobre un fenómeno tan importante para el país desde el punto de vista económico-social, pero que obliga a replantear ciertos medios para combatir los brotes criminógenos que surgen de las consecuencias del turismo: concentración demográfica, cierto relajamiento de las costumbres, movilidad de las gentes que favorece la impunidad de los delinquentes, descuido en la vigilancia de los efectos personales y de las residencias, insuficiencia de los efectivos para la vigilancia del orden público, etc. A todo ello se refiere, entre otros, el Fiscal de Gerona, cuya provincia está afectada por estos fenómenos de manera intensa.

Otros Fiscales, como el de Zaragoza, se refieren a la pérdida de la conciencia de los valores sociales, y dice: "Se va perdiendo el miedo. No sólo el miedo a la Ley, sino el miedo y el respeto a las conveniencias sociales, a las más elementales normas de convivencia y hasta a las instituciones más sagradas. Hay un desbordamiento de incomodidad y de protesta que se observa no sólo en la juventud, sino en estamentos sociales tradicionalmente ultraconservadores." A esta pérdida del sentido de los valores acompaña siempre una relajación de la moral, que se traduce en conductas muchas veces proclives a la delincuencia y que aprovechan los medios que la técnica pone a disposición del hombre no sólo para conseguir sus propósitos, sino para asegurarse la impunidad y evitar que sus acciones sean descubiertas. A este respecto, y refiriéndose al tema concreto de la práctica del aborto, dice el Fiscal de Bilbao: "Prácticamente ha desaparecido la incoación de sumarios por delito de aborto. Y no, naturalmente, porque los abortos hayan disminuido, sino porque los avances de la ciencia (si a esto y en este campo se puede llamar "avance") proporcionan medicamentos y métodos que sin riesgo para la persona y sin dejar

huella provocan un aborto que nunca llega a conocimiento de la autoridad judicial.”

A otros factores sociológicos se refieren algunos Fiscales, como el de Valencia, estudiando el fenómeno de la emigración interior y las consecuencias que lleva consigo al producir grandes concentraciones urbanas con defectuosas condiciones de habitabilidad, promiscuidad, influencia de ambientes extraños, pérdida de los controles clásicos, afán de progresar o al menos de aprovechar las ventajas que el mundo ofrece con demasiada rapidez y sin esfuerzo, etc.

## 2. *Análisis de los distintos factores de la delincuencia*

Las cifras que hemos reflejado en el punto anterior aconsejan algún comentario sobre algunos aspectos concretos de la delincuencia, como lo hemos hecho también en las Memorias anteriores.

### a) *Delincuencia contra la propiedad.*

El aumento reflejado en el cuadro relativo a las infracciones penales de 1968, tomado de la comparación de las cifras absolutas, señala 112.591 procedimientos por infracciones contra la propiedad, frente a los 90.595 del año anterior. Pero no podemos considerar este aumento en la medida señalada, porque obedece a causas diferentes: de un lado, la “legalización” de las diligencias previas por la reforma procesal de 1967 hace que se registren ahora numerosos procedimientos que antes no llegaban a tomar estado procesal; si a ello unimos los 23.417 procedimientos por robo y hurto de vehículos a motor, que durante la vigencia de la Ley del Automóvil venían computándose como infracciones sancionadas en dicha Ley y que ahora se clasifican, más certeramente, como delitos contra la propiedad, podemos llegar a la conclusión de que la delincuencia contra la propiedad, en líneas generales, mantiene cierta estabilización.

Una comparación entre los distintos tipos de delitos contra la propiedad, reflejados en los procedimientos incoados durante 1968, puede darnos datos comparativos entre ellos y también en relación con las cifras totales de infracciones penales registradas:

	Número total de procedimientos	Porcentaje sobre total de infracciones penales	Porcentaje sobre infracciones contra la propiedad
Robos ... ..	35.889	16,9	31,8
Hurtos ... ..	30.639	14,4	27,5
Estafas ... ..	8.352	3,9	7,3
Hurto de uso ... ..	23.417	11,3	20,8
Otros ... ..	14.247	6,7	12,6

El hecho de que las infracciones contra la propiedad alcancen más de la mitad del total de infracciones registradas nos sitúa frente al principal problema penal con que debemos enfrentarnos: la protección del bien jurídico de la propiedad. Dentro de este problema destacan, como es lógico, los hechos más simples de apoderamiento directo—hurtos y robos—, que por sí solos llegan al 42,6 por 100 de las infracciones penales registradas. Pero aún dentro de esta específica manifestación de delincuencia existe un aspecto sobre el que hemos de llamar la atención una vez más: las sustracciones de vehículos a motor, que por sí solas significan un 11,3 por 100 del total de infracciones penales cometidas.

Los datos policiales, incluyendo los de Dirección General de Seguridad y Dirección General de la Guardia Civil, arrojan una cifra de vehículos sustraídos en 1968 de 24.212, muy próxima a los 23.417 de la estadística judicial. Los 795 casos de diferencia puede deberse a diligencias previas no reflejadas en la estadística, por inhibición a otra jurisdicción o por otra causa, o porque la rápida recuperación del vehículo no diera lugar a procedimiento judicial. Fueron recuperados 20.424 vehículos de los sustraídos, lo que supone un 84,3 por 100 sobre el total.

Los datos policiales sobre distribución geográfica de las sustracciones y de las recuperaciones de vehículos se consignan a continuación. Hemos preferido dar los datos policiales que atenernos a la estadística judicial, porque la diferencia de procedimientos y aun la misma existencia de las diligencias previas complica extraordinariamente los resúmenes y enmascara incluso los datos reales, que aparecen más claramente puestos de manifiesto, porque individualizan los hechos de manera indudable, en los datos proporcionados por las autoridades policiales, y que son los siguientes:

Provincias	Sustraídos	Recuperados
Alava ... ..	150	137
Albacete ... ..	38	41
Alicante ... ..	538	425
Almería ... ..	210	191
Avila ... ..	14	14
Badajoz ... ..	22	17
Baleares ... ..	63	59
Barcelona ... ..	5.645	4.794
Burgos ... ..	204	158
Cáceres ... ..	36	28
Cádiz ... ..	306	229
Canarias ... ..	1	1
Castellón ... ..	62	86
Ciudad Real ... ..	23	23
Córdoba ... ..	227	210
Coruña ... ..	125	120
Cuenca ... ..	13	21
Gerona ... ..	148	112
Granada ... ..	240	229
Guadalajara ... ..	27	23
Guipúzcoa ... ..	524	374
Huelva ... ..	54	48
Huesca ... ..	11	15
Jaén ... ..	50	46
León ... ..	104	76
Lérida ... ..	133	97
Logroño ... ..	89	72
Lugo ... ..	15	13
Madrid ... ..	7.439	6.344

Provincias	Sustraídos	Recuperados
Málaga ... ..	625	486
Murcia ... ..	379	308
Navarra ... ..	384	319
Orense ... ..	51	40
Oviedo ... ..	401	341
Palencia ... ..	55	58
Pontevedra ... ..	246	206
Salamanca ... ..	68	66
Santander ... ..	162	137
Segovia ... ..	29	28
Sevilla ... ..	1.315	1.102
Soria ... ..	19	24
Tarragona ... ..	145	105
Teruel ... ..	5	9
Toledo ... ..	31	32
Valencia ... ..	1.341	1.199
Valladolid ... ..	414	361
Vizcaya ... ..	1.389	1.058
Zamora ... ..	20	22
Zaragoza ... ..	622	520
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>24.212</b>	<b>20.424</b>

Otra modalidad de interés en el capítulo de delitos contra la propiedad es la que se refiere al delito de cheque en descubierto. Presenta la normativa vigente ciertas dificultades de orden técnico, a las que tenemos que referirnos en otra parte de esta Memoria; pero limitando ahora el comentario a la frecuencia de aparición de los hechos relativos al delito de cheque en descubierto, conviene reproducir algunos comentarios de las Memorias de los Fiscales. El de Murcia, por ejemplo, dice: “El crecimiento de esta modalidad delictiva —cheque en descubierto— es francamente alarmante. Son muchos los comerciantes que en el desenvolvimiento de su actividad mercantil exigen cheque en garantía de ciertas operaciones, con el fin de tener un arma con la que volver a la prisión por deudas.” El de Málaga, a su vez, incluye en su Memoria el siguiente párrafo: “El crecimiento anual

de estafas cometidas por medio del cheque irregular era un proceso en marcha antes de que apareciera en el Código Penal el artículo 535 bis; un proceso que ha seguido después la misma trayectoria ascendente. ¿Por qué? Sin ánimo, por supuesto, de agotar los problemas de causalidad que el hecho plantea podrían apuntarse dos factores explicativos: el uno responde al proceso normal de una economía moderna, el otro a una posible desviación del cheque de su finalidad específica." Tras dar cuenta de la frecuencia de la comisión de delitos de este tipo, el Fiscal de Pamplona apunta que quizá pueda encontrarse una razón a tal circunstancia en la benignidad con que normalmente son resueltos por los Tribunales los casos presentados. "El espíritu del legislador —dice— al tratar de convertir casi en un delito formal la entrega del cheque en descubierto se ha desvirtuado al matizar la jurisprudencia múltiples factores de conducta. Admitimos el hecho atípico del que advierte al tomador del cheque que en el momento de extender el documento no podrá ser atendido; pero será delictivo el supuesto si no se hace esta advertencia, páguese o no se pague, antes de dictarse sentencia, y máxime, como está ocurriendo, si los saldos acreedores no podían cubrir, ni con antelación ni con posterioridad, al delito." En ocho sentencias absolutorias, que comenta, la resolución se basó en haberse reparado el perjuicio a posteriori. Con este criterio dice que no se cumple la finalidad querida por la Ley, y añade que "el problema no puede subestimarse, y si repasamos la reseña de la apertura de los Tribunales en París, en 1968, se acusa, como ejemplo, que el Banco de Francia envió a los Tribunales de la capital durante el mes de abril nada menos de 10.000 cheques que carecían de provisión de fondos, lo que representa casi la mitad del total en el territorio nacional. Se carga más el acento al expresar que ante tal cúmulo de asuntos hace falta crear una sección especializada, un fichero particular y una sala de Jueces suplementarios. Creo innecesario de-

cir—añade—que si en el país vecino reinara la benignidad en los fallos sobrarían las peticiones que acabamos de transcribir”.

Los Fiscales de Jaén y Palencia se refieren también en sus Memorias al tema de los incendios de montes, que trataron ya en la Memoria anterior, y en los que las repetidas llamadas de atención y la energía con que se ha venido actuando han producido una apreciable regresión en el número de hechos constatados.

Para terminar este comentario queremos referirnos a un aspecto muy específico que viene manifestándose en hechos ya muy repetidos que aconsejan una mayor vigilancia sobre el tema. Se trata de las constantes depredaciones en el tesoro artístico nacional, en las que vienen resultando perjudicadas algunas instituciones, iglesias, monasterios, etc., bien por sustracciones de objetos de valor artístico o arqueológico, bien por la compra a bajo precio de ejemplares de gran valor que aparecen más tarde en subastas o exposiciones, cuando no se intenta, e incluso se consigue, extraerlos del territorio nacional. El perjuicio causado a las instituciones propietarias o depositarias de estos objetos se une aquí al indudable interés público que presenta el tema y que exige una vigilancia constante.

#### b) Delincuencia económica.

Repetidas veces nos hemos referido a la necesidad de articular con criterios actuales los preceptos legales que contemplan ciertas modalidades de delincuencia que pudieran englobarse bajo el común denominador de utilizar para la comisión de los hechos el tráfico comercial, mercantil, financiero, monetario, etc. En uno solo de estos aspectos, el que se refiere a los llamados “delitos monetarios”, contemplados por la Ley de 24 de noviembre de 1938, se practicaron, durante 1968, 229 diligencias policiales, en las que resultaron encartadas 264 personas.

Alguno de estos hechos alcanzó especial relieve y se dictaron resoluciones con sanciones graves para algunos de los inculpados.

La creciente importancia de estos aspectos es un factor más para aconsejar, como ya lo ha hecho esta Fiscalía en repetidas ocasiones, que se traspasen a la jurisdicción ordinaria las facultades de sanción penal previstas en la Ley citada y que se articule el procedimiento adecuado para el conocimiento y sanción, en su caso, de los hechos que tengan relevancia penal.

c) Las infracciones con vehículos a motor.

Los 57.263 hechos delictivos que han motivado una actuación procesal en relación con el tráfico de automóviles indican una sensible diferencia con las cifras consignadas en los años anteriores, pero ya advertimos anteriormente que esta diferencia no indica en modo alguno que se hayan producido menos infracciones o al menos un número mucho menor de hechos de esta naturaleza. Se debe, simplemente, a que las modificaciones penales y procesales introducidas por la Ley de 8 de abril de 1967 obligan a clasificar de manera distinta las infracciones y, por consiguiente, aconsejan puntualizar algunos extremos para que podamos establecer cifras comparativas.

En las estadísticas anteriores se computaban bajo una misma rúbrica todos los hechos incluidos en la Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor, cualquiera que fuera su naturaleza. Después de la reforma de 1967 la clasificación de los hechos ha de hacerse conforme a la naturaleza de los mismos, y así aparece en los estados que incluimos al final de esta Memoria y que pueden ser consultados al efecto.

Como nos interesa aquí constatar el número de infracciones penales cometidas con vehículos a motor, habremos de partir de un análisis de hechos constatados. Durante 1968 ocurrieron en las carreteras españolas,

según datos de la Jefatura Central de Tráfico, un total de 82.845 hechos, usualmente denominados “accidentes de tráfico”, en cuya rúbrica general hay que entender incluidos los verdaderamente accidentales, debidos a causa mayor o a caso fortuito, y también los debidos a imprudencia, con o sin infracción de reglamento, e incluso los que, conforme al Código Penal, puedan merecer una calificación de imprudencia temeraria.

De este número total de “accidentes de tráfico” 3.351 lo fueron con resultado de muerte, produciéndose un total de 3.803 muertos, frente a los 3.635 del año anterior: 2.865 lo fueron por accidente en carretera (2.749 en 1967) y 938 en zona urbana (886 en 1967). Otros 54.473 “accidentes” produjeron un total de 82.953 heridos (45.925 en carretera y 37.028 en zona urbana). Por último, en 25.021 casos sólo se produjeron daños materiales (8.462 en carretera y 16.559 en zona urbana).

La distribución de “accidentes” por provincias fue la siguiente, siempre según datos de la Jefatura Central de Tráfico:

Alava ... ..	739
Albacete ... ..	695
Alicante ... ..	2.109
Almería ... ..	780
Avila ... ..	393
Badajoz ... ..	1.020
Baleares ... ..	1.507
Barcelona ... ..	19.851
Burgos ... ..	898
Cáceres ... ..	528
Cádiz ... ..	1.337
Castellón ... ..	1.073
Ciudad Real ... ..	665
Córdoba ... ..	1.155
Coruña ... ..	2.470
Cuenca ... ..	390
Gerona ... ..	1.209
Granada ... ..	1.350
Guadalajara ... ..	386
Guipúzcoa ... ..	848

Huelva ... ..	621
Huesca ... ..	513
Jaén ... ..	945
León ... ..	1.094
Lérida ... ..	848
Logroño ... ..	513
Lugo ... ..	742
Madrid ... ..	10.593
Málaga ... ..	2.211
Murcia ... ..	1.144
Navarra ... ..	1.077
Orense ... ..	521
Oviedo ... ..	2.641
Palencia ... ..	570
Las Palmas ... ..	1.006
Pontevedra ... ..	791
Salamanca ... ..	626
Santa Cruz de Tenerife ... ..	667
Santander ... ..	2.113
Segovia ... ..	540
Sevilla ... ..	1.011
Soria ... ..	338
Tarragona ... ..	979
Teruel ... ..	408
Toledo ... ..	743
Valencia ... ..	2.713
Valladolid ... ..	864
Vizcaya ... ..	3.861
Zamora ... ..	515
Zaragoza ... ..	2.116
Ceuta ... ..	72
Melilla ... ..	46
TOTAL ... ..	82.845

Naturalmente, no todos estos hechos pueden tener reflejo procesal computable en las estadísticas que hemos incluido hasta aquí: muchos de los accidentes que sólo produjeron daños habrán sido considerados fortuitos y, por consecuencia, se habrán archivado en su día las diligencias previas incoadas, en virtud de lo que dispone el número 1.º del artículo 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; otros casos habrán sido declarados

falta si se apreció una simple imprudencia sin infracción de reglamentos, o habrán sido inhibidos a favor de otra jurisdicción si así se entendió procedente. Esto explica la diferencia entre los 82.000 casos registrados y los 56.000 procedimientos computados en la estadística.

Hay que tener en cuenta que el parque nacional de vehículos a motor en 31 de diciembre de 1967 era de 3.147.868 vehículos y que el índice de crecimiento sobre el año anterior era de 115 sobre 100. La Organización Mundial de la Salud ha publicado, dentro ya de 1969, los índices relativos de muertos por accidente de automóvil, obtenidos sobre la base de 1 por cada 100.000 habitantes. La lista parcial por orden de mayor a menor número de muertos, en proporción al de habitantes, da pie para considerar a España como uno de los países de menor índice, ya que ocupa el número 30 por orden de gravedad, según dicha lista, que es la siguiente:

1.	Australia ... ..	28,3
2.	Austria ... ..	28,0
3.	Alemania occidental ... ..	27,9
4.	Estados Unidos ... ..	27,1
5.	Canadá ... ..	27,0
6.	Francia ... ..	24,9
7.	Finlandia ... ..	24,4
8.	Venezuela ... ..	22,5
9.	Dinamarca ... ..	22,4
10.	Suiza ... ..	21,6
11.	Nueva Zelanda ... ..	21,2
12.	Holanda ... ..	21,0
13.	Japón ... ..	18,2
14.	Suecia y Berlín occidental ... ..	17,6
15.	Irlanda del Norte ... ..	17,2
16.	Portugal ... ..	15,7
17.	Inglaterra y Gales ... ..	15,5
18.	Escocia ... ..	15,3
19.	Puerto Rico ... ..	15,1
26.	Noruega ... ..	12,9
30.	España ... ..	11,4
35.	Polonia ... ..	9,1

Terminamos este comentario expresando la opinión

de algún Fiscal, que, como el de La Coruña, cree que las resoluciones judiciales en materia de infracciones cometidas con vehículos a motor carecen, por regla general, de la energía necesaria para que la sanción penal sea realmente intimidativa y contribuya, en parte, a aminorar la frecuencia con que suelen aparecer los delitos de imprudencia. El de Huelva cree que deberían tomarse más rígidas medidas, especialmente por vía legislativa, y propone una serie de medidas del siguiente tenor: "a) Debe elevarse a pena privativa de libertad la sanción al que conduce bajo los efectos del alcohol o de drogas. b) El "test" de alcohol en sangre debe ser obligatorio, como lo han recomendado el Congreso de Cirugía Maxilo-Facial y la Asociación de Ayuda en Carretera. c) Que la enseñanza de las reglas de circulación en las escuelas primarias se lleve de verdad a efecto. d) Que, al igual que en Alemania, Gran Bretaña y recientemente en Francia, a los nuevos conductores se les conceda un carnet provisional, valedero por cierto tiempo, con limitación de velocidad, distinción en el vehículo, etc. e) Limitación de velocidad en ciertas vías o en determinados períodos del año. Para hacerla efectiva debería generalizarse en las carreteras un sistema de radar de cálculo electrónico de velocidad e instalar en todos los vehículos un cuentavelocidades a disco que permitiera registrar la que llevara en caso de accidente. f) Declarar obligatorio el uso de cinturón de seguridad."

#### d) Delincuencia juvenil.

Sigue planteado el problema de la delincuencia juvenil en España, sobre el que en la Memoria del año anterior nos extendimos en algunas consideraciones que no hace falta reproducir. La carencia de estadísticas adecuadas impiden realizar una comparación detallada sobre cifras ciertas, aunque algo podemos aportar en orden a la delincuencia de menores y a los servicios po-

liciales practicados con menores de veinte años. El problema del aumento de este tipo de delincuencia no puede, por consiguiente, cifrarse en porcentajes que reflejen su verdadera entidad. Para los observadores y especialistas en la materia la delincuencia juvenil sigue aumentando, aunque en cifras no alarmantes y que constituyen un problema todavía no grave, pero ya indudablemente planteado en nuestro país. No faltan, sin embargo, opiniones más optimistas que creen observar una cierta estabilización en las manifestaciones delictivas de este género. Creemos, sin embargo, que el aumento continúa, aunque realmente siga siendo menor todavía entre nosotros que en otros países. Estamos a tiempo de adoptar medidas de prevención y de tratar de evitar que las actuales manifestaciones, normalmente de escasa gravedad y sin presentar todavía hechos brutales en número suficiente para considerarlos como indicativos, alcancen niveles de difícil tratamiento y de gravedad mayor.

Siguen siendo las infracciones contra la propiedad las que absorben casi el 60 por 100 de las que cometen los jóvenes delincuentes, y entre ellas destacan considerablemente las sustracciones de vehículos. Durante el año 1968 fueron detenidos 10.781 menores de veinte años, mientras que en el año anterior la cifra fue de 9.597, y, por consiguiente, se refleja un aumento de un 12,3 por 100, que puede servirnos como elemento de juicio que, sin embargo, habrá que considerar con otros factores diferentes.

En cuanto a la delincuencia de menores, estrictamente considerada, las cifras proporcionadas por los Tribunales de Menores en cuanto se refieren a la facultad reformativa alcanzan un total de 15.661, inferior en un 7 por 100 aproximadamente a las infracciones constatadas en 1967. La distribución de estas infracciones arroja 9.575 relativas a hechos contra la propiedad y 3.211 contra las personas, lo que supone un 67,6 por 100 del total en el primer caso y un 20 por 100 en el segundo.

El Ministerio Fiscal sigue concediendo gran atención a los fenómenos de la delincuencia juvenil y a investigar los datos que se refieren a ella. Un avance de datos sobre el año 1968 arroja la cifra de 5.503 condenados por delito menores de veintiún años. La estadística no es completa y faltan datos de diez Audiencias, entre ellas Barcelona, lo que hace suponer una cifra estimada en una cuarta parte mayor a la que acabamos de consignar. Téngase además en cuenta que se trata de menores condenados y que, por consiguiente, el número de infracciones registradas ha de ser considerablemente mayor.

Respecto del fenómeno, sus causas y su extensión, podemos transcribir a título de ejemplo algunas opiniones incluidas en las Memorias extractadas. El Fiscal de Lugo dice:

“El problema de la juventud preocupa a unos y a otros. Acaso donde más estridentemente se muestra sea en los centros universitarios y, en general, de enseñanza superior. La juventud ciertamente tiene sus derechos como todos los grupos humanos y como todas las individualidades, pero también existen siempre unos correlativos deberes y quizá existe en no pocas ocasiones un marcado desequilibrio entre aquellos derechos y estos deberes, desequilibrio que da lugar a excesos y a veces hasta violencias. En la juventud, concretamente de la violencia, se da el denominador común de tratarse de grupos universitarios y de que si alguna razón en algún aspecto pudieran tener la pierden automáticamente ante el empleo de aquella violencia.

En cambio, y esto es importantísimo, la gran mayoría de la juventud, al menos en nuestra nación, es sana, consciente y, si la orienta y actúa con respecto de ella bajo normas de austeridad y justicia, responde positivamente en su conducta y actuación. Para éstos el diálogo, la comprensión y las reformas lógicas y sanas que sean procedentes dentro de los esenciales principios por los que se rige nuestro país y que suscribe toda per-

sona honrada, cristiana y digna. Para aquellos que emplean como argumento la violencia no cabe ni procede más solución que el íntegro peso de la Ley punitiva.”

Y el de Murcia analiza el incremento de las infracciones penales cometidas por menores, diciendo:

“Se advierte un aumento de la delincuencia juvenil en esta capital, que resalta sobre todo en delitos de hurto, de conducción ilegal, especialmente de motocicletas, que a las pocas horas suelen ser abandonadas, y también en la aparición, todavía esporádica, de bandas o grupos que realizan hurtos, muchas veces de artículos que no son de necesidad primaria. Ciertamente, es un problema de acción social el evitar el progreso de estas actividades delictivas apuntadas, en las que no siempre es la escasez económica su motor determinante, debiendo atenderse también los problemas de educación y a los medios de difusión y publicidad, etc. A este respecto se recuerdan las preguntas hechas por unos alumnos de Institutos y Escuelas profesionales de la Región Alemana Baden-Wurtemberg: “¿Quién examina y escoje las canciones”: los mayores. ¿Quién escribe las novelas incitantes?: los adultos. ¿Quién produce las películas inmorales y violentas?: los mayores, siempre los mayores.”

El Fiscal de Bilbao, que viene en sucesivas Memorias estudiando esta faceta delictiva, da la voz de alarma sobre el incremento que viene experimentando. Suyos son los párrafos que siguen:

“Se ha observado un fuerte aumento de hechos contra la honestidad de dinámica violenta en relación con pasados años. Esas actividades han sido tres veces y media mayores que en 1967 y cuatro veces superiores a las del año 1966. Este aumento puede atribuirse en parte a la actuación más activa y virulenta de bandas de menores existentes en la provincia, localizadas fundamentalmente en los suburbios de Bilbao. Han aumentado también en número y gravedad los actos antisociales realizados por esas bandas juveniles, que eran ya

conocidas, pero que en el pasado año parece han adquirido mayor cohesión y sus actividades se han mostrado más peligrosas. También se ha podido apreciar un aumento en los actos de gamberrismo, en las fugas del hogar, especialmente en muchachas, y en hurtos de uso de vehículos y también de fichas telefónicas. Hasta aquí el informe del Tribunal es, como puede apreciarse, francamente triste, máxime teniendo en cuenta que se refiere a jóvenes de edad inferior a los dieciséis años. Afortunadamente, el final del informe abre un resquicio a la esperanza, pues afirma que “aun cuando Vizcaya es una provincia especialmente apta para el desarrollo de las manifestaciones antisociales infantiles, el problema, hoy por hoy, no reviste especial gravedad”, si bien insiste en que “comienzan a aparecer ciertos brotes de gamberrismo, bandas, actos de brutalidad que hasta el momento no habían hecho acto de presencia o se habían manifestado en forma menos virulenta.”

Por último, el Fiscal de Zaragoza, enlazando el fenómeno con los disturbios universitarios, dice en su Memoria:

“Lo malo es que en el natural desprendimiento propio de la juventud y en la pasión con que siempre han tomado sus propias cosas o aquellas en las que se han implicado han ido perdiendo gradualmente la noción del delito. Así como uno de los males de la sociedad actual, y al decir de los propios Pontífices, es la pérdida de la noción del pecado, así, en paralelismo, podríamos decir y glosar que el mal de la juventud universitaria actual es que muchos no se dan cuenta que luchar en contra de sus Autoridades académicas, el reunirse en Asambleas no autorizadas, el editar hojas o pegar carteles de carácter francamente subversivo es en cada caso un delito que sancionan las Leyes. Si llega la represión legal y prevista la protesta es mayor. Juegan a la revolución y no quieren atenerse a sus consecuencias. Y esto dice de la gran fuerza moral que llevan sus impulsos, sus

actitudes y sus suficiencias y protestas de todo tipo que han llegado a creer que son lícitas y aun que son nobles.

Naturalmente, esto ni lo piensan los que mueven los hilos de esta tragicomedia, pero la juventud, generosa siempre, sí. Y junto a los delitos de rebelión y sedición, que llevan ya más típicamente consigo los delitos de asociación ilícita y propaganda ilegal y desórdenes públicos, se llega a la agresión y a los daños; un vandalismo difícil de prever dónde puede detenerse, pero capaz por ello de llegar a la comisión de delitos de muy variada y distinta índole.

Este clima universitario contagia a otros ambientes juveniles que ya nada tienen que ver con la Universidad, aunque muchas veces estén implicados también alumnos que estudian en distintas facultades o escuelas especiales. Es el ambiente de clubs nocturnos, de pandillas que se dedican como por juego a robar coches, de quienes en lugares de las afueras, oscuros y mal vigilados, tratan de agredir, asustar y, si es posible, cometer acciones deshonestas y violencias con mujeres que marchan solas, etc. Cada día hay más de todo esto. Y su represión no es fácil. La Policía, para tratar de evitarlo, tendría que aumentar sus efectivos en el mismo grado con que aumenta esta peligrosidad de la acción y la delincuencia juvenil; y así, aunque descubra hechos muy destacados y los publique con un afán de ejemplaridad, endureciendo sus propias sanciones, independientemente del tanto de culpa que pasa a los Tribunales de Menores, acusan una falta de posibilidades tan lamentable como manifiesta.

Ha llegado la hora de crear un sistema de prevención y de represión de la delincuencia juvenil mucho más ágil, mucho más técnico y sobre todo mucho más práctico que el actual que poseemos. Primeramente porque los Tribunales de Menores no tienen acción preventiva y, naturalmente, cuando les llega el hecho tiene ya el carácter de consumado y tratan simplemente de cas-

tigarlo, aunque eludan esta palabra y todo cuanto puede tener un carácter de pena. Pero, además, porque aun en este último período, en la protección que se dispensa a los jóvenes para su regeneración por haber cometido actos de naturaleza francamente delictiva, los Tribunales de Menores, o por lo menos el Tribunal de Menores de Zaragoza, es casi inoperante. Amarga el decir así, con crudeza, esta verdad, pero estimo que es necesario el dejar de ocultarlo. Al menor que se le entrega al Tribunal de Menores se le impone, en su sentir y en el sentir de las gentes, una auténtica pena, que le tacha, le marca, le encuadra ya dentro de un camino en vez de apartarlo de él. No hay para el delincuente juvenil una protección eficaz en orden a su educación, a su aprendizaje, a su colocación en un puesto de trabajo que le asegure un honrado vivir. Esto exigiría, desde luego, la dedicación plena a ese muchacho que ha tenido la desgracia de caer antes de llegar a la edad penal, pero si esto hoy ciertamente no se hace es preciso afirmar que aparece este quehacer como absolutamente indispensable y urgente.

Por otra parte, hay que repetir una vez más que el ambiente social, familiar y religioso cada vez ayuda menos. O que si el clima de subversión y el endiosamiento de la juventud aparece hoy como patente en todas las partes del mundo, también es lugar común la disociación y la ruptura de los lazos familiares, con el consiguiente abandono de los jóvenes a sus propias iniciativas y a sus instintos, mal frenados éstos y sin encauzar aquéllas, por una sociedad que los cría como flores silvestres, dándoles a pacer la más confusa y profusa literatura demoledora y hasta ofreciéndoles el espectáculo tristísimo de la discusión y la puesta en entredicho de todo dogma, de toda verdad, aun la más sagrada, y por parte precisamente de los que fueron llamados por el mismo Cristo para ser testimonios de ella. El cine y la prensa diaria, y las revistas y las novelas, y los clubs

juveniles, cuando no las propias conferencias científicas, contribuyen y completan el cuadro.”

e) La delincuencia subversiva.

El fenómeno mundial de la subversión y la protesta violenta no puede dejar a España al margen, tanto más si se piensa en la posibilidad de aprovechar las oportunidades que presenta con fines muy concretos. La simple lectura de la prensa nos da una idea de la extensión de estas específicas formas de delincuencia en países de sistemas y credos políticos bien diferentes. No es el momento de analizar sus causas, pero sí de constatar sus manifestaciones. También aquí una comparación con otros países sitúa a España en un lugar templado y no alarmante, aunque esto no deba servirnos en absoluto de razón para desatender el cuidado de este peculiar fenómeno de nuestro tiempo.

La Universidad es la sede de una de sus más características formas de expresarse. Los disturbios ocurridos en el ámbito universitario fueron la causa del estado de excepción establecido en España por Decreto-ley de 24 de enero de 1969. Una vez levantado, la situación universitaria parece haberse calmado considerablemente, pero aquí nos incumbe analizar la situación planteada durante el año 1968, en el que prácticamente en todos los países europeos y no pocos americanos la subversión violenta fue creciente. Por ello este tema ha constituido también materia a considerar en los informes de los Fiscales del Estado de varios países. Tomamos algunas frases del informe de Mario Duni, Procurador General de la Corte Suprema de Casación en Italia: analiza en su discurso de apertura de Tribunales “el gran problema que surge para la magistratura en relación con la agitación estudiantil y otras manifestaciones de protesta cuando se traducen en violencia, destrucción y otros comportamientos contrarios a las Leyes”. La am-

nistía que el Gobierno italiano decretó para los delitos de este tipo cometidos hasta el 27 de junio de 1968 no ha impedido que “los desórdenes hayan continuado y continúen”. En cuanto se refiere al reflejo que estas manifestaciones hayan de tener sobre la administración de Justicia —dice Duni—, “no hay duda de que cuando se viola la Ley penal el derecho ofendido debe ser restaurado”. Los jueces —continúa— deben conocer hasta dónde les sea posible la causa general de este fenómeno y su extensión internacional, nacional o ambiental. Sólo así podrán enmarcar más exactamente el caso concreto con todos sus elementos objetivos y subjetivos. (Discurso en la inauguración del Año Judicial 1969, págs. 13 y 14.)

No es sólo la Universidad, sin embargo, la fuente de disturbios de tipo violento. Un análisis de las cifras de ciertos delitos nos puede dar una idea de la frecuencia de sus manifestaciones. En el siguiente cuadro consignamos los procesos penales iniciados y su comparación con el año 1967:

	1967	1968
<i>a) Contra la seguridad exterior.</i>		
— Ultrajes a la Nación ... ..	8	6
— Ultrajes a la bandera ... ..	3	7
<i>b) Contra la seguridad interior.</i>		
— Injurias al Jefe del Estado ... ..	72	75
— Contra las Leyes Fundamentales ... ..	4	14
— Impresos clandestinos ... ..	22	24
— Manifestación ilegal ... ..	57	65
— Reunión ilegal ... ..	29	27
— Asociación ilícita ... ..	49	68
— Sedición ... ..	—	5
— atentado ... ..	—	3
— Desacato ... ..	—	4
— Desórdenes públicos ... ..	145	232
— Propagandas ilegales ... ..	207	484

	1967	1968
c) Delitos contra la libertad y seguridad.		
— Amenazas ... ..	5	7
— Coacciones ... ..	6	10
— Otros ... ..	—	30
	617	1.054

Ha de tenerse en cuenta que a partir del Decreto-ley de 16 de agosto de 1968 se traspasó a la jurisdicción militar el conocimiento de los delitos comprendidos en el artículo 2.º del Decreto de 21 de septiembre de 1960, que había sido derogado por la Ley de 2 de diciembre de 1963. Desde dicha fecha, por tanto, pasaron a la jurisdicción militar un cierto número de hechos clasificables en el cuadro anterior. Pero en virtud de la facultad de inhibición que a dicha jurisdicción concede el artículo 8.º del Decreto de 21 de septiembre de 1960, muchos de ellos fueron devueltos a la jurisdicción ordinaria y aparecen por ello contabilizados en las cifras anteriores. Recuérdese que en el capítulo primero de esta Memoria dimos cuenta de que la jurisdicción militar había incoado 192 procedimientos a partir del Decreto-ley de 16 de agosto de 1968, de los cuales se inhibió en 87 casos a favor de la ordinaria. Tan sólo en 105 casos mantuvo su competencia, y de ellos 14 fueron sobreseídos.

De los datos reflejados se desprende que el mayor aumento corresponde al tipo de las propagandas ilegales, delito no violento, aunque tampoco es despreciable el incremento de los desórdenes públicos, que refleja 87 casos más que en el año precedente, la mayoría de los cuales son producto de los disturbios universitarios en Madrid y Barcelona.

f) La delincuencia en el mundo.

Solemos hacer en este capítulo de la Memoria alguna referencia, aunque parcial y muy limitada, a ciertas ma-

nifestaciones de la delincuencia en otros países diferentes del nuestro, con el fin de establecer un cierto término comparativo, aunque sea en muy específicos aspectos, que nos sitúe respecto de la gravedad que fenómenos similares están presentando en otras naciones.

Naturalmente, hay que establecer la comparación sobre la base de las diferencias en el número de habitantes, pero con las rectificaciones comparativas precisas es curioso observar que, según datos publicados, en los Estados Unidos de Norteamérica los crímenes aumentaron entre 1960 y 1966 en un 62 por 100, pasando de algo más de 2.000.000 a 3.243.000. El número de homicidios en la misma etapa pasó de 9.000 a cerca de 11.000; el de violaciones, de 16.800 a 25.300 (cerca del 50 por 100 de aumento). Se calcula en un millón al año el número de abortos provocados, y en los últimos tres años han sido constatados 101 motines, con 130 muertos, 3.600 heridos y más de 28.000 detenciones. Sólo en Wáshigton, la criminalidad en general aumentó un 50 por 100 en cinco años, y las detenciones por posesión de drogas, en un 90 por 100. Nueva York presenta un aumento medio superior al 15 por 100 en la criminalidad violenta.

En Alemania, República Federal, se registraron dos millones de delitos en 1968: los crímenes aumentaron en un 8 por 100 sobre el año anterior. Al tiempo que aumenta el número de delitos, aumenta también el de los que quedan sin descubrir a los autores, por lo que el Gobierno de Bonn está dedicando una especial atención a dotar de medios a la policía. En Munich ha sido creado un centro de investigación científica —la “Bayerische Landeskriminalamt”— con el fin de aplicar a la investigación criminal los adelantos científicos adecuados y contribuir a que disminuya el número de delitos impunes.

Las cifras en Inglaterra arrojan un aumento general de un 82 por 100 en diez años. Sólo en lo que se refiere al homicidio, el aumento es de un 20 por 100, apro-

ximadamente. La delincuencia juvenil en el país refleja un aumento de un 176 por 100 en quince años.

En Italia, la delincuencia ha ido aumentando lentamente entre 1954 y 1965, pero se ha disparado con mucha mayor intensidad en los años 1966, 67 y 68.

### 3. *La influencia del ambiente social en la criminalidad*

#### a) Aspectos generales a considerar.

Ya en la Memoria del año anterior expusimos la idea de que si bien las cifras de la delincuencia en España no alcanzan valores alarmantes, ni presentan tendencias graves hacia un aumento peligroso, no puede considerarse el problema sin tener en cuenta el peligro que significa, en este orden de cosas, un ambiente social cada vez más erosionado en el orden moral y de costumbres, porque ésta es la fuente de donde en poco tiempo puede surgir un aumento de conductas criminógenas y de manifestaciones graves. También en esta ocasión queremos traer a estas páginas algunas consideraciones sobre este aspecto del problema, para ilustrar en lo que podamos el peligro que estamos anunciando y estimular la adopción de medidas de prevención.

Una crisis general, caracterizada por la pérdida del sentido de los valores, está “desmoralizando” al hombre, esto es, haciéndole perder la firmeza en sus convicciones morales y erosionando su actitud mental hasta privarle del apoyo sólido en bases seguras e indiscutibles. La llamada civilización moderna pretende liberar al hombre de represiones y mitos, pero lo está realmente encadenando a la fuerza muchas veces irrefrenable del erotismo, la sexualidad, la violencia. Basta con leer la prensa, acudir al teatro o al cine, leer la literatura más en boga, para sentirse inmerso en un mundo dominado ya por una especie de “contravalores” que vienen a sustituir lo que hasta hace poco eran, más o menos, pilares morales de la actitud del hombre.

La consecuencia de que ello debe seguirse, cada vez con mayor eficacia, es la de dejar al hombre inerme, sin facultades inhibitorias ni capacidad de reacción frente al estímulo de lo erótico, degradando su propia dignidad y, por consiguiente, situándole en el camino de pasar por muchas cosas por afán de satisfacer la creciente necesidad de hedonismo que se le está presentando, como posible primero y necesaria después.

Quizá haya quien, al leer estas líneas, piense que dramatizamos. Nos alegraría mucho creer que tiene razón. En todo caso, nos limitaremos a exponer hechos y a analizar algunas—no todas—de las manifestaciones más significativas de lo que estamos anunciando. Lo que queremos decir, en definitiva, es que una sociedad sin freno moral tiene poca cosa que oponer a la inclinación al delito, si es, desde luego, una sociedad libre. Existen, es cierto, sociedades más puritanas que la nuestra, no por razones morales o éticas, sino por pura conveniencia material y de “orden” considerado como el sustento de la productividad y el desarrollo. Pero son sociedades donde la moral individual ha sido sustituida por el poder y donde la decisión individual viene impuesta por razones de autoridad.

La ola creciente de pornografía, literatura erótica, películas cuyo principal motivo es el sexo, se une a la creación de nuevas posiciones ante circunstancias hace muy poco tenidas por vituperables por la conciencia del hombre y la opinión general: la tolerancia, cuando no la permisión, del homosexualismo; la “legalización” del aborto; la creciente propaganda anticonceptiva; la aplicación de grandes sumas para facilitar estos fines y crear ambientes propicios a esta nueva “civilización erótica”, vienen a crear en muchas conciencias la sensación de que han quedado ancladas en un mundo distinto, ya caduco, y que valores como el honor, la dignidad, la hombría de bien, son conceptos trasnochados e inválidos. Es curioso y no deja de tentar a una meditación más

profunda el hecho de que estas manifestaciones, aparentemente paradójicas, se esgriman y prosperen en un mundo que ha puesto la libertad del hombre y su dignidad como norte y fin de sus sistemas políticos, sociales y económicos.

El periódico *L'Observatore Romano* del 13 de enero último declaraba que “grupos de presión han utilizado crecidas sumas de dinero para influir en la opinión pública en favor de la píldora de control de la natalidad”. En otros ambientes, ciertos grupos con indudable potencia económica pretenden crear complejos “turísticos” sobre la base de la explotación del sexo—eso sí, sutil y elegantemente—y el fomento de los estímulos eróticos. Revistas pornográficas, introducidas clandestinamente, pero con una amplia red de distribución; novelas y libros “escogidos”, infraliteratura barata y de bolsillo; espectáculos cada vez más específicamente dirigidos a dar sensación de “apertura” y “liberalización”; películas, exhibición de diapositivas “artísticas”, etc., son ingredientes más o menos importantes de un complejo intento de penetrar profundamente en una sociedad en principio no preparada para ello, pero en la que los sistemas de comunicación, la influencia de otras costumbres, la falta de formación sólida y el contacto con los nuevos estímulos pueden facilitar esta labor si se cuenta, al menos, con las ventajas que proporciona una actitud abierta al intercambio de gentes y a la penetración turística.

Todo esto, por lo demás, no son suposiciones ni vagas sospechas, sino realidades perfectamente identificables, que comienzan ya a considerar nuestro país como campo de maniobra.

¿Qué se busca con todo ello? Indudablemente existe en la explotación de los estímulos eróticos del hombre una fuente bien saneada de ganancias económicas. Esto es tan viejo como la Humanidad misma y no lo ha inventado ningún genial hombre de negocios de nuestro tiempo, por mucho que se presente el “negocio” en for-

ma de "clubs" elegantes, "boîtes" de actualidad o "complejos" turísticos para millonarios. A nadie amarga la posibilidad de incrementar el patrimonio social de entidades, tengan o no la forma de Sociedades anónimas. Pero realmente ¿es sólo la búsqueda del dinero y de la ganancia fabulosa y fácil lo que se pretende?

— Cuando vemos los esfuerzos que se realizan y las inversiones que se efectúan para propagar los anticonceptivos o las drogas y para crear, incesantemente, nuevos "adictos", sean éstos al erotismo o a los alucinógenos; cuando nos asombramos de inversiones ya hechas o sólo anunciadas para futuros negocios basados en la explotación de la sexualidad y observamos en todo ello un manifiesto deseo de penetración profunda en la sociedad humana y de extender su "negocio" a sectores distintos, cuidadosamente estudiados conforme a las normas más científicas de la psicología y la sociología, nos asalta la duda de si es sólo la ganancia económica lo que se persigue. Si unimos a estas manifestaciones concretas una insistente política para deshacer paulatinamente los lazos y la autoridad familiar; para crear en la juventud una rebeldía que no se detiene ante la violencia y no sólo se aplica a reivindicaciones o "protestas" que puedan tener un principio de razón, sino que se extiende a cuanto signifique negar la autoridad de los padres, de los maestros, de quienes tienen función pública. Si, en efecto, vemos tantas y tantas veces unidos estos ingredientes tan dispares: sexo, drogas, subversión, ¿podemos detenernos ante la idea de que sólo se busca hacer un negocio?

— Más bien estemos ante un intento, más profundo de lo que a primera vista parece, de subvertir total y radicalmente la sociedad actual, despojándola de sus valores, de sus principios, de sus dogmas, de sus creencias, de su moral. No se trata, no vamos por ahí, de un problema político que afecta a este o aquel régimen o sistema. Se trata de algo más profundo, que puede en poco

tiempo hacer que se desmorone, como ya está sucediendo, la sociedad actual—por otra parte tan necesitada de una básica reforma estructural— y quede inerte ante cualquier peligro de penetración filosófica, ideológica o de poder.

Naturalmente, todo esto, que se ve con mayor claridad en otras latitudes, está sólo empezando a esbozarse en España. Pero el hecho de que esté sólo en esta fase preparatoria no le merma importancia ni disminuye el peligro. Tenemos, desde luego, manifestaciones bien concretas que son como síntomas o indicios de lo que estamos diciendo. Un repaso de estas cuestiones quizá pueda orientarnos un tanto en el camino de lo que venimos diciendo.

El Fiscal de Bilbao dice a este respecto en su Memoria lo que sigue:

“El problema del clima moral de nuestra Patria hay que abordarlo, a mi juicio, desde un punto de vista de Gobierno a escala nacional. Si no atajamos el descenso de la moralidad en el ambiente indefectiblemente se agravarán los aspectos de corrupción, prostitución, homosexualismo, consumo de drogas, etc. Y también aparecerán, a plazo más o menos largo, formas de criminalidad violenta siguiendo los modelos y los estímulos que se nos ofrecen en muchos de esos “medios de comunicación social”. Ciertamente es que el Fiscal debe velar por la sanción de conductas que ataquen a la moralidad pública constituyendo verdaderos delitos; cierto que muchas de esas conductas pueden ser encuadradas dentro de los estados de peligrosidad a que atiende la Ley de Vagos y Maleantes; cierto que los Gobernadores civiles tienen como una de sus misiones la de “sancionar los actos que atenten a la moral o a la disciplina de las costumbres” (art. 23 del Decreto de 10 de octubre de 1958); pero lo verdaderamente eficaz sería actuar conjuntamente, desde arriba, cerrando muchas puertas que, a mi juicio, no debieron abrirse, y no tolerando situaciones que no de-

ben tolerarse. Todo lo demás será poner aquí y allá parches y remiendos que no impedirán que la marea de la inmoralidad siga creciente.

En esa línea indicada, la Orden del Ministerio de Justicia de 2 de diciembre de 1968 crea una "Comisión coordinadora de los problemas de moralidad pública", reorganizando y ampliando en su misión la instituida por Orden de 3 de marzo de 1960 para atender a las cuestiones derivadas del Decreto-ley de 3 de marzo de 1956, abolicionista de la prostitución. A esta Comisión recién creada se le atribuye la coordinación de cuantas Autoridades y Organismos se ocupen de los problemas de la moralidad pública, a fin de que sean enfocados con visión de conjunto para su más eficaz resolución. Si esta Comisión, de la que forma parte un representante del Ministerio Fiscal, funciona con verdadero celo, lo que supondrá verdadera eficacia, entraremos en el camino adecuado para, como antes decía, poder adoptar en una visión de conjunto las medidas pertinentes para que la moralidad en España se ajuste a las líneas directrices de lo que debe ser la moralidad social en un país como el nuestro, que Dios quiera no deje de ser eminentemente católico."

Naturalmente, esta Comisión a la que el Fiscal de Bilbao se refiere es un paso de cierta importancia. Pero ¿realmente es suficiente oponer estos medios tan elementales a la campaña intensa, apoyada por ingentes medios económicos, a que nos hemos referido más arriba? Sería quizá necesario plantearse el problema de si no resultaría realmente barato dedicar una generosa aportación de medios también económicos a prevenir una futura aparición de manifestaciones criminógenas que han de costarle al país mucho más dinero de lo que ahora dedique a intentar evitarlas.

Dentro del orden de los temas concretos queremos señalar, a título de ejemplo, el descubrimiento, en el mes de septiembre de 1968, en Barcelona, de una extensa

red de los llamados “consultorios de masajes”, establecimientos donde realmente se encubría una explotación organizada de la prostitución, a la vez que se practicaban actos de explotación sexual de variada índole. La red, compuesta por cerca de treinta establecimientos diferentes, fue desarticulada y clausurados locales y procesadas varias personas que operaban bajo la dirección y dependencia de cierto sujeto, verdadero promotor del “negocio”.

b) Drogas.

Pero es en materia de drogas y respecto a la creciente extensión de su uso donde se pone de manifiesto un aspecto muy concreto y de extraordinario peligro en el orden de cosas que estamos comentando. A primeros de este año la Comisión de Narcóticos de las Naciones Unidas reunió en Ginebra a especialistas de veinticuatro países distintos para tratar de las posibles normas de control internacional de drogas. Se trataba ya de establecer medidas de prevención respecto de ciertas sustancias estimulantes, como las anfetaminas, que pueden producir en determinadas condiciones efectos similares a los de las drogas “duras”. Ciertos países, como Inglaterra y Suecia, preparan modificaciones legislativas para castigar más duramente y con mayor extensión el tráfico y el uso de las drogas. Estados Unidos, Inglaterra, Suecia y Holanda hacen esfuerzos intensos para cortar el creciente consumo de la droga alucinógena “LSD”, que se extiende ya prácticamente a todos los países desarrollados. El uso de drogas entre los estudiantes universitarios ingleses y alemanes constituye ya un problema grave. En Dinamarca se calcula oficialmente que un 1 por 100 de los jóvenes entre catorce y veinte años consume estupefacientes con regularidad. Un experto de Naciones Unidas en materia de estupefacientes declaraba en Ginebra, en enero de este año, que “la mayor parte

de los "hippies" y otros jóvenes que han cometido actos de violencia actuaron bajo una excitación provocada por medicamentos adquiridos en el comercio".

Por lo que respecta a España, hemos leído en alguna información procedente de expertos que "el problema no representa todavía caracteres graves". Ya otras veces hemos tratado el tema y hemos puesto de manifiesto cómo España es lugar de paso de ciertas drogas entre Africa y Centroeuropa. Pero ya no se trata sólo de esto, ni del simple consumo del "caramelo" o del "cigarrillo" en los barrios cercanos a los grandes puertos. El problema ha saltado ya a otros ambientes más peligrosos y, desde luego, a muchos lugares frecuentados por jóvenes menores de veinte años. También se utiliza a España como lugar de tráfico, pero ya para grandes operaciones de contrabando, como la recientemente descubierta en la que, mediante envases de conservas españolas, se remitían a los Estados Unidos importantes cantidades de heroína.

Resulta ya erróneo, por otra parte, hablar simplemente de drogas que tengan la calificación legal de estupefacientes. Existen en el mercado otros fármacos de acción muy diversa, cuyos nombres y características es preferible silenciar, que en determinadas condiciones producen efectos similares a las drogas y sirven para "iniciar" a los futuros adictos.

Veamos algunos casos concretos: En Barcelona, en febrero de 1968, con motivo de un homicidio, se averigua la existencia de un grupo de jóvenes de unos veinte años, estudiantes o empleados de familias de clase media, que se reúnen asiduamente para consumir griffa y otros fármacos del tipo de los que acabamos de citar. Con el abuso de las drogas las reuniones se convertían asiduamente en orgías, donde cualquier manifestación de inmoralidad era corriente. Los celos entre dos adictos varones desencadena después el crimen, al que sigue más tarde el intento de suicidio de dos muchachas.

En Madrid, en el domicilio de una familia acomodada se organizan reuniones, en ausencia de los padres, en las que no se oculta la atracción sexual hacia individuos del mismo sexo, la práctica de actos de todo género y la orgía desatada entre chicos y muchachas de edad cercana a los veinte años. El hijo de la casa aprovecha para vender la griffa a 50.000 pesetas el kilo, cuando la adquiriría por 9.000. De más de cien jóvenes investigados cerca de setenta consumían griffa y fármacos diversos.

El hecho se repite en Santander, con ciertas características especiales tendentes a "preparar" convenientemente a las adolescentes que asisten a las reuniones. En Zaragoza, la banda de chicos y chicas alquila un local, lo decora "sicodélicamente" y se reúne en él para su fin: el consumo de drogas por menores de dieciséis años en su mayoría. En otra casa de la misma ciudad, más recientemente, la policía descubre otra banda de consumidores, dedicada además a los actos inmorales imposibles de describir aquí, con chicas o chicos de menos de veinte años y de familias acomodadas. A ello se unen actividades subversivas, dibujos bárbaramente blasfemos e incitaciones a la violencia y al desorden.

Hemos referido ciertos casos, de los que son conocidos los datos, nombres, apellidos y circunstancias. No hace falta multiplicar los ejemplos, aunque desgraciadamente podríamos también hacerlo. Lo que sí es necesario decir es que, a juicio de quienes tienen a su cargo la vigilancia de estas manifestaciones criminógenas, el consumo de drogas está aumentando alarmantemente en España, aunque todavía no sea tan frecuente, por las dificultades en el tráfico, el consumo de "LSD" y los alucinógenos químicos. El problema de los fármacos en el mercado a que nos hemos referido ha sido ya planteado por esta Fiscalía a las autoridades competentes.

Pero frente a este problema son necesarios mayores medios materiales y legislativos. Es necesario que el Código Penal se acomode a los Convenios internacionales

suscritos por España y se hace necesario incluir entre las infracciones punibles la mera tenencia de la droga para consumo. También es necesario modificar en lo preciso la Ley de 4 de agosto de 1933 y establecer medidas de seguridad adecuadas para los traficantes, los toxicómanos, pero también para los inductores y los encargados de los establecimientos donde se expenden o consumen. Sin una medida de este tipo y una puesta en vigor pleno, con los necesarios retoques, de la Ley de agosto de 1933, no es posible enfrentarse con éxito ante la creciente ola de toxicomanía.

### c) La Ley de Vagos.

Son varios los Fiscales que realizan en sus Memorias un análisis de la situación sociológica de su provincia de la especial proyección de estos fenómenos en torno a la criminalidad y sus manifestaciones principales. Casi todos ellos señalan causas y circunstancias que influyen poderosamente en la situación de defecto moral, que lleva consigo una erosión grave en el nivel de la vida social en determinadas zonas. En las grandes ciudades, la proliferación de salas de fiestas "para la juventud" y la falta de vigilancia y de cumplimiento de las disposiciones reglamentarias es uno de los más poderosos instrumentos, por ejemplo, para que se extienda el tráfico y el consumo de drogas o, al menos, de fármacos "sucedáneos". Podemos citar, como ejemplo y por razón de lo bien enfocados que están sus estudios, los que aportan los Fiscales de Valladolid, Huelva y Baleares. Este último recalca especialmente ciertas manifestaciones criminógenas más o menos relacionadas con la Ley de Vagos y las posibilidades de su aplicación, en cuyo punto analiza la evolución sufrida en el número de expedientes iniciados, que pasaron de 61 en 1966 a 98 en 1967 y que saltaron en 1968 a 206. Conocemos bien que ello se debe a dos factores: uno de ellos, el indudable aumento de manifestaciones de posi-

bles estados peligrosos a investigar, y el otro, la incansable labor que en este aspecto está desarrollando el Fiscal de Palma de Mallorca, junto con los Abogados Fiscales a sus órdenes, en los últimos meses.

El aumento en el consumo de drogas, especialmente en Ibiza y Formentera, ha sido grande y ha dado lugar a que se incoaran 49 expedientes, frente a muy escaso número en 1967 y prácticamente ninguno en los años anteriores. Es curioso constatar que de los declarados peligrosos sólo ocho son españoles, la mayoría "antiguos miembros de la Legión y delincuentes habituales". El resto son extranjeros, preferentemente norteamericanos, holandeses, franceses e ingleses, por este orden. Al consumo de drogas sigue, en orden de importancia, siempre según el informe de Baleares, el homosexualismo y el rufianismo.

Considerando a escala nacional los datos sobre expedientes de vagos incoados, podemos constatar la cifra de 4.830 expediente, frente a los 3.633 del año anterior. Sigue siendo Barcelona el Juzgado con mayor número de expedientes—1.019—, seguido de cerca por Madrid, con 770. Todavía, sin embargo, la aplicación de la Ley de agosto de 1933 sigue siendo escasa y no se aprovechan sus posibilidades. Muchas veces se ha argumentado que ello es debido a la falta de establecimientos adecuados para el cumplimiento de las medidas de seguridad. Por esta razón, la Fiscalía del Tribunal Supremo expuso la situación a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, organismo que, haciendo gala a la eficacia que viene desplegando en los últimos años, destinó al cumplimiento de las medidas de seguridad los establecimientos siguientes:

— La Prisión Provincial de Segovia se destina para acoger a los sujetos procedentes de Madrid; la de Jerez de la Frontera, para los de Andalucía, y la de Figueras, para los de Barcelona.

— El antiguo Centro Antituberculoso de Guadalajara se destina a establecimiento de custodia para el cumplimiento de medidas de seguridad "post-delictum".

— La Central de Mujeres de Segovia, para el cumplimiento de las medidas de seguridad impuestas a mujeres.

— En la de Santa Cruz de la Palma se acogen las de Canarias.

— La de Zamora, para los de menos de veinticinco años de edad procedentes de las provincias de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.

— A la Colonia de Nanclares de Oca se destina a los de edad superior a veinticinco años, como Establecimiento de trabajo.

— El Sanatorio psiquiátrico se utiliza como casa de templanza, mientras no se terminen las obras del Hospital de Alcohólicos y Toxicómanos.

— En el Hospital penitenciario de Huesca se internan los psicópatas sometidos a medidas de seguridad; en el de León, a los deficientes mentales, y en el de Almería, a los geriátricos, debido a la especialidad de dichos Centros.

Insistimos una vez más que una reforma adecuada de la legislación vigente, en la línea que proponíamos en la Memoria del pasado año, y la adopción de las medidas complementarias en orden a los establecimientos de cumplimiento, podrán hacer más eficaz el sistema y conseguir que un instrumento legislativo de tanta importancia se utilice con la frecuencia que la situación está ya exigiendo.

El Juez de Vagos, de Barcelona, don Antonio Sabater, acaba de publicar un interesantísimo trabajo sobre este tema, bajo el título "Problemas de Lege Ferenda de la Ley de Vagos y Maleantes".

### CAPÍTULO III

## FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

### 1. *Consideraciones generales*

En la Memoria de uno de los Fiscales, al tratar este tema del funcionamiento de los órganos de la Administración de Justicia, se lee la frase: "La máquina judicial marcha bien, a secas, lo que quiere decir que pudiera ir mejor." Creo que esta idea refleja, con bastante aproximación, lo que pudiera ser un juicio general sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia en España. Es cierto que encontraremos excepciones a este principio general en ambos sentidos: existen órganos de la Administración de Justicia que funcionan impecablemente y otros que adolecen de defectos importantes, pero la resultante de un análisis general bien puede ser la que acabamos de reflejar.

En este juicio directamente referido a que la máquina judicial "pudiera ir mejor" entran consideraciones muy variadas que, por regla general, podemos cargar en el capítulo de falta de medios y otras veces en el de exceso de asuntos. Es muy difícil que podamos evitar estos defectos y otros que se deducirán de la exposición de datos que haremos en este capítulo, hasta tanto que la reestructuración de la Administración de Justicia pueda llevarse a cabo y que el camino, ya iniciado, de una más abundante dotación de medios se recorra durante algún tiempo. Lo que sí podemos pregonar es que la Adminis-

tración de Justicia española funciona con normalidad y que en ningún momento pueden considerarse graves los retrasos que puedan existir en la tramitación de algunos asuntos o en el cumplimiento de cierto número de ejecutorias en materia penal. Por su número, los asuntos retrasados constituyen una cifra a colocar dentro de la calificación de normal, y aunque por la intrínseca naturaleza de algunos retrasos en las ejecutorias la consideración pudiera ser diferente, conocida la causa estamos ya en vías de ir aplicando los medios para solucionar este problema. Afortunadamente, el panorama de nuestra Administración de Justicia presenta buen aspecto y no es comparable a situaciones casi catastróficas que se deducen de las exposiciones hechas en los discursos de apertura de Tribunales por algunos representantes del Ministerio Público en otros países.

En el año 1968, por otra parte, se han producido retoques importantes en la legislación procesal, que afectan profundamente al funcionamiento de los Tribunales. Las modificaciones en la competencia de la Justicia Municipal, establecidas en el año anterior, y la ampliación de funciones encomendada recientemente a los Fiscales municipales y comarcales han contribuido a una mayor exigencia en el funcionamiento de todos estos órganos, a la que puede decirse que han respondido con eficacia. En este orden de la Justicia Municipal algunos Fiscales, como el de Jaén, señalan la excepción de los Juzgados de Paz, cuyo defectuoso funcionamiento obedece a causas perfectamente conocidas, pero que se compensa con la escasez de funciones y lo limitado de la competencia que tienen atribuida.

Dentro de esta línea de modificaciones a que nos estamos refiriendo, la nueva competencia de las Audiencias Provinciales en materia civil y el procedimiento para delitos menos graves, conforme a la reforma procesal de 8 de abril de 1967, constituyen dos factores de extraordinaria importancia, que han contribuido a romper la si-

tuación anterior y a crear una situación nueva, con ciertos desequilibrios iniciales, que tendremos que comentar de manera más concreta en el correspondiente lugar de este mismo capítulo.

No faltan Fiscales que, al comentar el grado de funcionamiento de los Tribunales de Justicia, aludan a instituciones tan importantes como el Secretariado. Por regla general preconizan, como el de Córdoba, una reforma a fondo, a fin de dotarle de los instrumentos legales y prácticos necesarios para que pueda asumir su responsabilidad en orden a aspectos tan importantes como el funcionamiento material de la máquina judicial, los problemas funcionariales, la organización interna y la aplicación instrumental adecuada, etc.

Con satisfacción hemos de señalar los avances que de manera lenta, pero constante, van lográndose en cuanto afecta a la dotación de medios a la Administración de Justicia. La consignación en el II Plan de Desarrollo, ya aprobado, de importantes cantidades para gastos de primer establecimiento va a permitir, indudablemente, el mejoramiento de muchas instalaciones, como las de los Juzgados de Madrid, por ejemplo, y la utilización de medios adecuados y eficaces. Se encuentran ya en vías de instalación material las líneas y aparatos que han de constituir la red judicial de "telex", posiblemente ya en funcionamiento cuando esta Memoria se publique. También está realizado ya el concurso para la adquisición por el Ministerio de Justicia de un computador electrónico que permita no sólo el control rápido y seguro de Registro Civil, Registro de Últimas Voluntades, Registro de Penados y Rebeldes, etc., sino también la realización del programa de control de la causas criminales, conforme hemos expuesto en anteriores informes y seguimos considerando absolutamente imprescindible, no sólo para perfeccionar una estadística —hoy muy defectuosa— que nos muestre con mayor claridad la evolución de la delincuencia, sino especialmente destinado a evitar retrasos,

a acelerar la tramitación y a conseguir que las ejecutorias se diligencien con la rapidez necesaria.

En lo que al Ministerio Fiscal se refiere, hemos de señalar también la consecución de los medios de desplazamiento necesarios y rápidos para la vigilancia de los asuntos que se tramitan en los Juzgados de las cabezas de partido. La utilización, ya normalizada, de estos vehículos por los Fiscales ha significado un paso importante en la posibilidad de tramitar más rápidamente y más inmediatamente los procedimientos criminales de competencia de los Juzgados de Instrucción.

Los Fiscales, sin embargo, siguen planteando problemas de medios materiales, que habrá que ir afrontando a medida que las disponibilidades lo permitan: la falta de personal auxiliar y aun de locales, para los Fiscales municipales y comarcales, obliga a que éstos hayan de realizar su trabajo, en las causas criminales de competencia de los Juzgados de Instrucción en que ahora intervienen, en precarias condiciones. Es necesario ya pensar en destinar en los futuros edificios de Juzgados y aun en las Fiscalías de algunas Audiencias, locales a utilizar por los Fiscales municipales, así como dotarles de los imprescindibles medios de trabajo para que puedan realizar sus funciones. El Fiscal de Jaén, y también otros, ha realizado una extraordinaria labor en esta materia y ha conseguido que se afronte el problema de muchos de los Juzgados de Partido de su provincia.

Otros Fiscales insisten en el tema, ya planteado anteriormente, de la necesidad de aumentar las consignaciones de material, hoy notoriamente insuficientes, tanto por el aumento del valor de los productos como porque el sucesivo perfeccionamiento de los sistemas de trabajo obliga, como es natural, a un mayor gasto. También algunos, como el de Burgos, se refieren al viejo tema de las dietas de peritos y testigos, tan insuficientes en estos momentos. Sin solucionar este aspecto es difícil que la Justicia encuentre una mayor colaboración ciudadana

que contribuya al esclarecimiento de los hechos y a la fijación de la verdad. Por último, el Fiscal de Albacete se lamenta de que no haya entrado todavía en la Administración de Justicia el sistema de estenografía para consignar las declaraciones en los juicios orales, ya que sin este medio va a ser muy difícil resolver los recursos de apelación en el procedimiento para delitos menos graves, en los que la Audiencia Provincial no va a tener apenas otros elementos que las actas del juicio oral, levantadas ahora tan sucinta y esquemáticamente.

## 2. *Tribunales de lo penal*

a) El procedimiento para delitos menos graves establecido por la Ley de 8 de abril de 1967.

En lo que concierne al orden penal, el hecho más significativo a resaltar en esta Memoria es el de la puesta en vigor, a partir de 1 de enero de 1968, del procedimiento de urgencia cuyo fallo corresponde a los Juzgados de Instrucción, establecido por la reforma procesal que introdujo la Ley de 8 de abril de 1967. Al dividir el procedimiento de urgencia de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en dos, uno que debe fallar la Audiencia Provincial y otro cuyo fallo corresponde al Juzgado de Instrucción, se ha producido un notable desequilibrio en la distribución, hasta entonces normal, del trabajo entre las Audiencias y los Juzgados. La función instructora sigue correspondiendo en su integridad a los Juzgados de Instrucción, pero al dividir la competencia en cuanto al fallo, una parte de la tramitación de la causa, incluida la sentencia, queda atribuida también a los Juzgados de Instrucción. Determinar el número de asuntos de competencia de los Juzgados y el que corresponde a las Audiencias resulta, pues, de extraordinario interés para calcular la importancia del desequilibrio ocasionado en esta materia.

En el Estado A de los que aparecen al final de esta Memoria se refleja el número de sumarios de urgencia de competencia de las Audiencias Provinciales, cifrados en 24.950, mientras que el número de procedimientos ordinario y otros procedimientos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, también de competencia de las Audiencias Provinciales, asciende a 30.602. El número de procedimientos de urgencia de competencia de los Juzgados de Instrucción, según el mismo Estado, fue de 156.345, en los que han de entenderse incluidas las diligencias preparatorias y las diligencias previas contabilizadas en la estadística como reflejo de hechos posiblemente delictivos (archivadas por sobreseimiento provisional del número 2.º del artículo 641 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, inhibidas conforme a la regla 3.ª del artículo 789 del mismo cuerpo legal, y las que por encontrarse en trámite no es posible todavía determinar su contenido). En resumen, la distribución de las competencias ha tenido durante el año 1968 las consecuencias siguientes:

	Número de procedimientos	Porcentaje
Competencia Audiencias ... ..	55.552	26,2
Competencia Juzgados ... ..	156.345	73,8
TOTAL ... ..	211.897	

Puede verse, de acuerdo con las cifras reflejadas, que durante el primer año de vigencia del nuevo procedimiento la distribución de la competencia se ha aproximado a una cuarta parte para las Audiencias y tres cuartas partes para los Juzgados de Instrucción. Esta disminución considerable del trabajo en las Audiencias Provinciales viene compensada, sólo en parte, por las apelaciones de las sentencias dictadas por los Juzgados de Instrucción y por la competencia civil atribuida por la Ley de 20 de junio de 1968. Las apelaciones interpuestas en toda Es-

paña fueron 1.592, de un total de 10.388 sentencias dictadas en el procedimiento para delitos menores, lo que supone un 15 por 100, aproximadamente. En otro lugar de esta Memoria comentamos los asuntos civiles de que han conocido las Audiencias Provinciales. Lo que podemos ya adelantar es que ni las apelaciones de las sentencias de los Juzgados de Instrucción ni la competencia civil atribuida son suficientes para compensar el 73,8 por 100 de asuntos en que ha disminuido el total de los que conocía antes la Audiencia Provincial.

Cierto es, también, que durante el año 1968 las Audiencias han seguido conociendo de los asuntos pendientes conforme a la legislación procesal anterior: los que se estaban tramitando conforme a la Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor y el resto de los procedimientos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En muchas Audiencias estos asuntos pendientes fueron ya ultimados durante 1968 y en otras están a punto de serlo. Una visión de futuro nos obliga a considerar solamente los asuntos cuya competencia viene atribuida por la Ley, sin tener en cuenta los que quedan pendientes de anteriores sistemas, cuya desaparición es un simple problema de tiempo.

Ante esta consideración surge, como dato de extraordinario interés, el porcentaje ya reflejado de distribución del trabajo entre los órganos jurisdiccionales de lo penal, que obliga a un replanteamiento serio de esta cuestión y a una distribución bien meditada de los funcionarios e incluso del número de órganos jurisdiccionales, especialmente en el caso de los Juzgados, que han de acometer la tarea a que nos estamos refiriendo. El caso afecta de manera muy directa también al Ministerio Fiscal, cuyos miembros han tenido que repartir sus intervenciones entre los Juzgados de toda la provincia, con notable incremento del trabajo que antes se realizaba exclusivamente ante la Audiencia, a lo que ha de unirse la circunstancia de que en el nuevo procedimiento para delitos

menos graves es mayor la frecuencia con que el Fiscal ha de intervenir en cada procedimiento.

Es de esperar, por otra parte, que en años sucesivos este desequilibrio se acentúe, ya que en los Juzgados de Instrucción habrá que contar con la acumulación de asuntos pendientes —nos referimos al procedimiento para delitos menos graves, naturalmente—, dato que en 1968 no ha jugado, ya que empezó a aplicarse la reforma procesal sin ningún asunto anterior sin resolver. Al mismo tiempo, las Audiencias terminarán por liquidar definitivamente los procedimientos que todavía han ocupado su atención en el año que comentamos. Toda insistencia sobre esta cuestión parece puesta en lugar: Resulta ya imprescindible una estructuración de los órganos encargados de fallar los procesos penales, a la vista del contenido proporcional que a cada clase corresponde. No pocas Audiencias Provinciales han de quedar reducidas a un trabajo anual que difícilmente alcanzará el mínimo nivel exigible para mantener en ellas la plantilla de funcionarios que hoy tienen, y aunque también creemos que ello no debe ser obstáculo decisivo para su subsistencia, sí será necesario estudiar medidas que permitan, junto con la existencia de cada Audiencia en su respectiva sede, un acoplamiento adecuado de sus componentes para evitar un esfuerzo desproporcionado por parte del Estado.

En cuanto al análisis relativo al funcionamiento del nuevo proceso de urgencia cuyo fallo corresponde a los Juzgados, fue éste uno de los principales temas tratados en la reunión de Fiscales celebrada en Córdoba. Ello permitió completar el estudio realizado en cada provincia con un cambio general de impresiones y de criterios que diera una visión completa del panorama sobre la aplicación del procedimiento de urgencia, en esta modalidad, en todo el territorio nacional.

La impresión de muchos Fiscales sobre la aplicación práctica del procedimiento nuevo ha sido favorable: Las esperanzas puestas en esta modalidad procesal, especial-

mente en orden a su simplicidad y celeridad, se han cumplido, dicen los Fiscales de Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife y Vitoria, entre otros. No disminuye las garantías, en tanto que la mayor inmediación del Juez aquilata más la sentencia —Ciudad Real—, y lleva a la conclusión de que, en líneas generales, la reforma ha sido acertada —Las Palmas, San Sebastián y Valladolid—. Aumentó, para el Fiscal de Zamora, la comodidad en la tramitación y el rendimiento procesal del trámite de juicio oral, mientras que, para Barcelona y Albacete, quizá el más importante elemento aportado haya sido la legalización de las diligencias previas.

Sin embargo, para algunos de los Fiscales citados y para otros, también el nuevo sistema tiene puntos de dudosa eficacia que es necesario poner de manifiesto: La excesiva complicación del trabajo, ya recargado en las grandes ciudades, de los Juzgados de Instrucción es un dato en contra del procedimiento nuevo para los Fiscales de Bilbao, Ciudad Real y Tarragona. Cádiz no alaba el sistema en que el Juez que instruye haya también de sentenciar. La rapidez no ha sido una aportación tan decisiva, según algunos, ya que examinados los procesos ordinarios pendientes y los que se han tramitado por el nuevo procedimiento, dice el Fiscal de Pontevedra, no existe a favor de estos últimos una diferencia tan decisiva. En el mismo sentido se manifestaron en la reunión los Fiscales de Logroño y Huelva.

Objeciones de más fondo son las de que el nuevo tipo de proceso no se adapta a la organización judicial existente —Gerona—, confunde la instrucción con la fase decisoria, mantiene multiplicidad de procedimientos separados por límites muchas veces confusos y puede conducir a un mayor impunismo por razón de las facilidades para el archivo de las diligencias previas (Fiscales de Ciudad Real, Huelva, León, Orense, Tarragona y otros).

Un profundo alegato en contra fue expuesto en la reunión por el Fiscal de Cuenca, que con abundantes ra-

zones se pronunció en el sentido de que el nuevo tipo de proceso no aportaba a nuestro sistema de enjuiciar características o ventajas importantes, en tanto que podía poner en peligro las garantías de los justiciables y ciertos principios comúnmente reconocidos en el campo del derecho procesal. Algunos otros Fiscales, como el de Lérida, entendieron que si bien el proceso nuevo podía tener ventajas en Juzgados no muy sobrecargados de trabajo, no era viable en las grandes ciudades, donde venía a sobrecargar todavía más la situación de los Juzgados de Instrucción.

En casi todos se puso de manifiesto que el nuevo procedimiento había supuesto una mayor onerosidad en la tarea del Ministerio Fiscal, aunque para alguno —Murcia— contribuiría también, sin duda alguna, a preparar “la mentalidad del Fiscal para afrontar mayores responsabilidades”.

Creemos justo consignar que el resultado del análisis, detenido y detallado, del que estas líneas son sólo una incompleta síntesis, resultó favorable al nuevo sistema, sin dejar por ello de apuntar defectos e inconvenientes a corregir.

La función sancionadora completa la actividad jurisdiccional de los Jueces, según el Fiscal de Alicante, para quien la rapidez y facilidad alcanzada son decisivas; la práctica judicial ha hecho francamente viable el procedimiento, según el Fiscal de Córdoba, y se ha logrado una mayor eficacia punitiva, en opinión del de Murcia, al tiempo que se consiguió celeridad en las sentencias y mayor número de conformidades de los acusados, según el de Lugo.

Parece, según la opinión general, que se ha logrado reducir el tiempo de tramitación del proceso, situándolo entre uno y tres meses, en tanto que el sistema del proceso de urgencia anterior era más lento y podía quizá cifrarse en seis u ocho meses. En definitiva, ha supuesto el procedimiento que comentamos un importante paso

adelante, según el Fiscal de Zaragoza, que permite afrontar el aumento incesante de trabajo en materia penal con mejores o más eficaces medios legislativos. Pero todo ello no es suficiente, para el Fiscal de Pontevedra, en el camino de superar dificultades profundas, como la intensa discrepancia entre los criterios diversos sostenidos por los Jueces al fallar.

En algunos aspectos, más bien accesorios, se puso de manifiesto la actitud de los Fiscales demandando una mejor y más adecuada regulación de la materia. Por ejemplo, respecto de la enorme confusión que el sistema de registro establecido por el Ministerio de Justicia crea, se pronunciaron unánimemente los Fiscales. Las diversas numeraciones y datos de registro, que acompañan a cada causa al pasar de un estadio a otro o de un sistema a otro, complican y confunden. No cabe aquí citar a nadie, porque todos estuvieron acordes en mantener esta posición. En efecto, lo que por nuestra parte podemos aportar es que resulta extraordinariamente difícil, confuso e inseguro realizar un estudio estadístico comparativo con los datos que arrojan los registros según el sistema seguido por los Juzgados. En varias partes de esta Memoria hemos llamado la atención sobre ello, y aun no tenemos seguridad plena de que las cifras manejadas, y, por consecuencia, los comentarios que nos brinda su comparación, se ajusten totalmente a la realidad.

El tema de si el nuevo sistema favorece en mayor medida el impunismo de ciertas conductas delictivas fue también objeto de atención y estudio. Resulta abrumadora la proporción de diligencias previas archivadas o sobreseídas—el 54 por 100 del total—, lo que aconseja la adopción de medidas que tiendan de manera especial a disminuir los hechos cuyo autor, inicialmente desconocido, no puede ser descubierto. Aunque en menor línea de gravedad, resalta también la numerosa y abundante declaración de faltas a que la tramitación ha dado lugar—12 por 100, aproximadamente—, que viene además a

resaltar sobre el sistema anterior en que, en materia de aplicación de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor, de donde arranca la mayor frecuencia de los hechos sujetos hoy al procedimiento que comentamos, no preveía la posible declaración de falta.

A los estudios realizados en la reunión de Córdoba, que acabamos de resumir, se unen también las opiniones vertidas en las Memorias de los Fiscales, donde más sosegadamente y con el dato anterior de las opiniones contrastadas en Córdoba se expresan datos y juicios de gran interés.

El Fiscal de Valencia apunta y analiza la disparidad de criterios entre los Jueces con una doble proyección: en cuanto a la aplicación de la reforma procesal y en cuanto al criterio represivo o no. Para el de Pontevedra, el acoplamiento y la resolución de problemas inicialmente existentes vendrá a dar al nuevo sistema mayor fluidez y facilidad; para él, “si algo bueno ha tenido la última reforma procesal ha sido fundamentalmente, a nuestro modesto juicio, esa llamada de los Jueces a fallar en lo criminal, que unida a su anterior función en el proceso civil les da una visión de conjunto de toda la problemática jurisdiccional y tenderá a impedir el fenómeno, tantas veces señalado en nuestras Memorias, de la deformación civilística de nuestros Jueces”.

Ya en orden al planteamiento de posibles correcciones de defectos observados, estudia el Fiscal de Pontevedra algunas mejoras a introducir en el nuevo sistema procesal, que se refieren al trámite de manifiesto de los autos del artículo 790, a la posible unificación o concentración de trámites, ciertos retoques en la regulación del recurso de apelación, etc.

Apunta el Fiscal de Córdoba la actitud, por regla general muy benévola, de los Jueces en el procedimiento nuevo, que viene en cierto modo a contrastar con las opiniones de la mayoría de los Fiscales, que consideran más

inclinados a dictar sentencias condenatorias a los Jueces que a los Tribunales colegiados.

Para el de Burgos, el inconveniente mayor es el peligro de que el Juez, al instruir, prejuzgue en parte el fallo ulterior y propone por ello que, continuando en líneas generales el procedimiento tal como está articulado, se encargue el fallo a un Magistrado de la Audiencia en régimen de Tribunal unipersonal.

Ante las objeciones que a ciertos aspectos del nuevo sistema realizan los Fiscales de Lérida, Vitoria y León, contrastan las opiniones francamente favorables de Alicante, Avila y Palencia.

Si intentamos resaltar los posibles puntos de coincidencia que a la mayoría de los Fiscales mueven a expresarse en idéntico sentido, quizá pudiéramos obtener el siguiente elenco de cuestiones:

a) El procedimiento, por lo general más eficaz que el anterior, presenta defectos que deben ser subsanados en futuras reformas procesales.

b) Sus mayores ventajas radican en la celeridad lograda, la mayor sencillez, la posibilidad de diligencias previas y su terminación rápida por archivo y sobreseimiento. Esta última posibilidad entraña un cierto peligro de impunismo de algunas conductas delictivas.

c) Debe completarse la reforma procesal con ciertas reformas orgánicas y, desde luego, puesto que es una posibilidad ya prevista reiteradamente por la Ley, por la creación de Jueces penales, que vendrían a facilitar en gran manera la actuación en las grandes ciudades.

d) El mayor defecto encontrado es el de la disparidad de criterios en los Jueces, que unida a la falta de recurso de casación puede crear una cierta confusión en la aplicación de la norma.

e) Otros defectos menores, que surgen de la aplicación práctica, pueden y deben ser subsanados por instrucciones de gobierno, necesarias, por ejemplo, para evi-

tar la simultaneidad de señalamientos en diversos órganos de la Administración de Justicia.

Podemos completar cuanto hasta aquí llevamos dicho con la publicación de las cifras que más directamente hacen referencia al nuevo tipo de proceso penal. Ciertamente es que en los estados A, B y C de los que se unen al final de esta Memoria aparecen ya datos relativos al nuevo procedimiento, pero un análisis exclusivo y referido a las distintas posibilidades que contempla la Ley nos da, para 1968, las cifras siguientes:

A) *Diligencias previas.*

Incoadas, total ... ..	230.118	100
Archivadas o sobreesidas ... ..	124.476	54 %
Declaradas falta ... ..	29.158	12 %
Inhibidas ... ..	6.714	3,8 %
Convertidas en sumario ... ..	12.927	5,6 %
Convertidas en diligencias preparatorias ... ..	27.477	11,9 %
En trámite en 31 de diciembre de 1968 ... ..	29.366	12,7 %

Se incluyen en este cuadro todas las diligencias previas incoadas, para dar idea exacta de la magnitud de diligencias que por uno u otro motivo fueron iniciadas. Sin embargo, estas cifras no pueden reflejar en su totalidad posibles conductas delictivas, ni siquiera inicialmente, y por ello ha sido necesario realizar una previa labor de calificación que puede dar lugar a algunas confusiones si se comparan las cifras del cuadro anterior con las que aparecen en los estados A, B y C del final de la Memoria.

En efecto, en el estado A, en la columna correspondiente al procedimiento de urgencia ante el Juzgado, figura un total de 156.345 procedimientos. La diferencia respecto a las 230.118 diligencias previas iniciadas se debe a que en la columna citada del estado A no se incluyen los casos en que se declaró falta el hecho (porque se decidió ya que no tenían entidad delictiva), ni las archivadas por entender, ya inicialmente, que el hecho no

era constitutivo de delito, ni las convertidas en sumario (de urgencia u ordinario), porque ya figuran estos procedimientos contabilizados en sus correspondientes casillas. En cambio, se incluyen las diligencias preparatorias que comenzaron siendo previas, las que se archivaron por no encontrarse al autor (aunque el hecho se consideró delictivo inicialmente), las inhibidas a favor de otra jurisdicción (porque el hecho se consideraba inicialmente delictivo, aunque la competencia para conocer del mismo no correspondiera a la jurisdicción ordinaria) y las que por estar todavía en trámite no podía conocerse la resolución que recaería sobre ellas.

También en el estado C se aprecia una diferencia, tanto en relación con el A como en comparación con el cuadro que acabamos de transcribir. La razón reside en el criterio que se adoptó para hacer la clasificación: Excluidas del estado C las diligencias previas que se declararon falta, las archivadas por no ser constitutivos de delito los hechos a que se referían, las convertidas en sumario y las convertidas en preparatorias (porque ambas tienen su reflejo en el estado B y no deben ser reflejadas dos veces para no dar cifras falsas), el resultado de 123.552, sumado a las 106.566 que arroja la suma de las excluidas, da el tota de 230.118 incoadas.

Un examen del cuadro relativo a la totalidad de diligencias previas incoadas refleja una proporción muy alta de diligencias archivadas o sobreseídas (54 por 100). Sin embargo, obsérvese que la clasificación sigue al pie de la letra los supuestos del artículo 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y que en su posibilidad primera incluye "las diligencias que se considerase no reflejan hechos que sean constitutivos de delito ni falta", junto con aquellas que reflejen hechos delictivos, pero de autor desconocido. La suma de 124.476 de esta casilla han de distribuirse entre 87.472 relativas a hechos delictivos, pero de autor desconocido (sobreseimiento del núm. 2 del artículo 641), y 37.004 que reflejaron hechos no constituti-

vos de infracción penal (archivo puro y simple). Con esta consideración, los hechos cuyo autor no fue descubierto y cuyas diligencias se sobreseyeron se concretan a un 38 por 100. En cambio, a los hechos no considerados inicialmente delictivos hay que sumar aquellos cuyas diligencias fueron remitidas a la Justicia Municipal por entender que reflejaban posibles faltas: la suma de ambas cifras—66.162— corresponde a un 28,6 por 100 de asuntos archivados o declarados falta. Es decir, sólo una de cada tres diligencias previas incoadas sigue su tramitación ulterior, y ello sin contar las inhibiciones, que realmente suponen un tanto por ciento muy reducido.

B) *Diligencias preparatorias.*

Instruidas ... ..	27.803	100
Sobreseyidas ... ..	6.224	22,4 %
Abierto juicio oral ... ..	11.967	43 %
En trámite en 31 de diciembre de 1968 ... ..	9.612	32,6 %

De los 11.967 en que fue abierto el juicio oral, se habían dictado en 31 de diciembre 10.388 sentencias, según la distribución siguiente:

Total sentencias dictadas ... ..	10.388	100
Totalmente conformes con el Fiscal ... ..	6.428	61,8 %
Parcialmente conformes con el Fiscal ... ..	2.598	25 %
Disconformes con el Fiscal (generalmente absolutorias) ... ..	1.362	13,2 %

Fueron recurridas en apelación 1.592 sentencias—el 15,3 por 100—; en 581 casos el recurso fue interpuesto por el Fiscal, y en los otros 1.011, por las partes. Las resoluciones recaídas en estos recursos fueron las siguientes:

Confirmando la sentencia de instancia ... ..	666
Revocando la sentencia de instancia ... ..	304
Sin resolver en 31 de diciembre ... ..	622

Tomando como base solamente las sentencias dictadas en los recursos de apelación, podemos observar que

las confirmaciones alcanzaron un 68,6 por 100 y las revocaciones un 31,4 por 100.

Con lo que hasta aquí llevamos dicho puede, quizá, obtenerse una serie de puntos de vista o elementos de juicio para deducir el grado de eficacia logrado con el nuevo tipo de proceso penal cuyo fallo se atribuye a los Jueces de instrucción. Terminamos el comentario con un análisis de posibles medidas de futura reforma tendientes a facilitar la aplicación y aumentar su eficacia, disminuyendo los inconvenientes apreciados.

Podemos centrar la atención sobre los extremos siguientes:

a) Obstáculos que la aplicación práctica de la Ley 3/67 ha presentado.

b) Juicios y medidas para hacer que el procedimiento se facilite.

Obstáculos que la aplicación de la reforma ha presentado para el Ministerio Fiscal:

— Incoación por los Jueces de “diligencias indeterminadas”.

— Tendencia de los Jueces a considerar faltas claras conductas delictivas, que forzaron a los Fiscales a combatir las resoluciones judiciales con los recursos legales.

— La falta de criterio claro y preciso para determinar “ab initio” el procedimiento aplicable, que en algunos supuestos —conversión de sumario en diligencias preparatorias— presenta dificultades.

— La resistencia de algunos Jueces en dar traslado al Fiscal a los efectos del “Visto”, en los supuestos de las reglas 4.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup> del artículo 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

— La simplificación extrema por los Jueces de las diligencias previas en los supuestos en que falte el autor conocido, omitiendo diligencias fundamentales solicitadas por el Fiscal a través de los oportunos recursos.

— La precariedad del traslado de las actuaciones al Fiscal a los efectos del “manifiesto” para proposición de prueba, porque:

— No en todas las Audiencias se ha conseguido.

— Se disfruta por la simple tolerancia.

— Donde no se logró el “traslado” se organiza una carrera entre el Fiscal y las acusaciones para conseguir los autos en Secretaría. Posible solución: Consagración legal del traslado y plazo sucesivo para las demás partes, en lugar de simultáneo.

— El manifiesto es un trámite superfluo en los supuestos de agotamiento judicial de la instrucción que conduce a los Fiscales a proponer:

a) La supresión, porque raras veces es utilizado por las defensas.

b) La concentración, para mayor economía procesal, con el trámite siguiente: instrucción-calificación. Solución que, si bien conduciría a la “acusación directísima” del sistema italiano en los juicios ante el Pretor, chocaría en el nuestro con el inconveniente de que si hay otras partes personadas no se pueden quebrantar las garantías procesales, impidiéndoles articular prueba de defensa.

— El plazo preclusivo de la proposición de diligencias de prueba impide al Fiscal articular las de “réplica” a las demás partes y, sobre todo, las que se deriven de la práctica de las propuestas por el Ministerio Fiscal.

— Las diligencias de prueba propuestas por el Fiscal no siempre son atendidas por los Jueces, propugnándose por algunos Fiscales que “debieran ser vinculantes”. Este criterio estimamos que es inadmisibles, porque no podemos negar que las facultades de “dirección procesal” corresponden al Juez, y si la negativa produce indefensión se pueden reproducir en la segunda instancia.

— La práctica de prueba no puede ser intervenida por el Fiscal, dada la escasez de personal y por las abrumadoras tareas que pesan sobre el mismo.

Llamamos la atención en este punto sobre la necesidad de que el Fiscal, velando por el procedimiento, combata el criterio erróneo de algunos Juzgados de rechazar la intervención de la persona “indicada” en el procedimiento como presunto acusado, exigiendo que se hayan adoptado “medidas cautelares” sobre el mismo. El sistema contradictorio que inspira al nuevo procedimiento exige la admisión de la persona que en el propio procedimiento resulte “indicada”, pues es absurdo que para admitirle en lo que le favorece se le tenga que gravar, adoptando medidas cautelares que le son más perjudiciales.

— Obstaculiza la actuación objetiva e imparcial del Ministerio Fiscal el hecho de que, ante el sobreseimiento solicitado por el mismo, el Juez llame “de oficio” al perjudicado, invitándole a constituirse en parte, y estiman los Fiscales que tal constitución como parte puede estar vedada por el párrafo 3.º del artículo 790 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

— Repugna a los Fiscales la adopción por algunos Jueces de medidas cautelares por resolución no fundada, forma reclamada por ser limitativa de especiales derechos garantizados por las Leyes Fundamentales.

— No obstante el precepto del artículo 791, regla 6.ª, párrafo 2.º, el “usus fori” ha impuesto la proposición de “toda la prueba” para su práctica en la vista.

Interpretando el precepto legal aludido de que no será reproducida la prueba practicada contradictoriamente, el procedimiento gana en celeridad y garantías:

a) Porque permite ir a la concentración probatoria en la vista y el juego de la “acusación directísima” en delitos que no exijan una instrucción preliminar, con gran economía procesal.

b) Porque el juicio reclama el juego del principio contradictorio,

c) Porque compensa la falta de intervención del Juez, del Fiscal y demás partes en la práctica de prueba anticipada, permitiendo el juego del principio de inmediación y concentración que inspiran el procedimiento.

— En la vista, el mayor obstáculo lo encuentran los Fiscales en la falta de sincronización de los señalamientos, que reclama la formación de una agenda judicial para cada provincia.

— La comisión de delitos por extranjeros, con ocasión del uso o utilización de vehículos de motor, y la permisión de su salida al extranjero tras prestar la fianza que prevé el artículo 785, regla 8.<sup>a</sup>, apartado h), y la imposibilidad de celebrar el juicio en ausencia del acusado no citado personalmente (art. 791, regla 7.<sup>a</sup>) para evitar perjuicio a lesionados, convendría arbitrar una solución legal análoga a la de la Ley 122/62, de 24 de diciembre, que permitía la celebración del juicio en ausencia del acusado cuando, al menos, la pena solicitada por las acusaciones no fuera privativa de libertad.

La rebeldía del acusado impide la obtención de la indemnización a los perjudicados.

Posible solución: arbitrar la homologación del título ejecutivo civil, conforme establece la Disposición adicional 2.<sup>a</sup> y artículo 10 del Decreto de 21 de marzo de 1968 para los supuestos de sobreseimiento.

— La multiplicidad de órganos jurisdiccionales sancionadores conduce a tal existencia de criterios dispares que, a su vez, dan lugar al arbitrio y a la falta de confianza de los justiciables.

— La mayor onerosidad que la ejecución de las sentencias comporta para los Juzgados de Instrucción, de por sí recargados, la falta de hábito en el personal para esta nueva función que le fue atribuida por la Ley, así como su inexperiencia, obstaculizan seriamente el cumplimiento de las ejecutorias, mayormente en los Juzgados de las grandes capitales,

— La falta de personal auxiliar y de medios materiales impide la consecución de la debida eficacia de las Fiscalías.

— La falta de centralización de los Fiscales Municipales y Comarcales en la capital, los sistemas de adscripción a las Agrupaciones y su falta de completa dependencia de las Fiscalías impiden a los Fiscales su utilización eficaz, en especial para sustituciones.

— El sistema de indemnización por desplazamientos de los Fiscales Municipales o Comarcales, mediante la percepción de gastos de locomoción y no dietas, obstaculiza seriamente las nuevas funciones a conferir a los mismos.

Medidas para hacer más viable el procedimiento:

Para los Fiscales:

a) Fomentar un mayor contacto, directo y personal, de Jueces y Fiscales, bien en las guardias o en los desplazamientos a Juzgados de la provincia, a fines de inspección, para aunar criterios en la abstracta realización práctica del procedimiento.

b) Arbitrar el sistema de traslados a la Fiscalía bajo una fórmula legal que garantice tanto su efectividad como que impida que el Fiscal se le considere como "vulnerador" de la pureza del procedimiento, por la que institucionalmente debe velar.

c) Utilizar para funciones auxiliares a los Fiscales Municipales y Comarcales, siempre bajo la directa dependencia de los Fiscales, mediante su adiestramiento adecuado a la nueva función y teniendo muy en cuenta las compatibilidades en el desempeño de sus genuinas funciones.

d) Propugnar en las grandes capitales una especialización de los Jueces Penales (disposición adicional 1.ª) y estructuración de las Fiscalías de modo que se dividan

las plantillas, adscribiendo al servicio de la de Juzgados el número proporcional de Abogados Fiscales que el servicio reclame.

e) Formación de Agenda de señalamientos para que los Fiscales puedan atender a todas las llamadas de los distintos Tribunales.

f) Revisión de las plantillas de las Fiscalías con arreglo a las nuevas necesidades.

g) Dotación de personal auxiliar idóneo a las Fiscalías (taquimecanógrafos).

h) Retribución equivalente de los Abogados Fiscales a las de los Jueces.

i) Dotación de dietas a los Fiscales Municipales y Comarcales, con percepción de cantidades a cuenta y a justificar.

Para los Jueces:

a) En diligencias previas: Los Jueces propugnan una tolerancia de su simplificación, dada la ausencia de perjuicios, de modo que permitan su archivo para descongestionar el abrumador trabajo del Juzgado y para evitar perturbaciones a los perjudicados y testigos.

b) En diligencias preparatorias: En el manifiesto: necesidad de evitar los traslados a la Fiscalía porque representan una pérdida de tiempo considerable, ya que, además, obliga a concederlo a las demás partes.

— Práctica de pruebas: Falta de colaboración del Fiscal por su no intervención en la misma.

— Comprensión por los Fiscales del principio procedimental de que la "iniciativa de instrucción" está a cargo del mismo, cuya liberación de tal carga les obliga a proponer las diligencias de prueba que perfilen el hecho y sus circunstancias, dado que en esta fase del procedimiento debe cesar toda iniciativa de oficio.

18 — Formulación correcta de la acusación, determinando las personas y sus circunstancias contra las que se dirija, bien sea en calidad de responsables directos o subsidiarios.

— El volumen de asuntos y la complejidad del procedimiento reclama la especialización de los Jueces penales (disposición adicional 1.<sup>a</sup>).

— Por último, cabe pensar en la conveniencia de introducir en futuras reformas la posibilidad de un recurso de casación en interés de ley a fin de que por este medio pueda el Ministerio Fiscal llevar ante el Tribunal Supremo los casos en que se haya producido alguna disparidad de criterios de carácter grave, a fin de que, a los solos fines de crear jurisprudencia, pueda contarse con la decisión de este Alto Tribunal.

b) Estudio de los datos comparativos sobre la labor desarrollada por los Tribunales del orden penal.

Los Juzgados de Instrucción y las Audiencias Provinciales desarrollaron su labor sobre los asuntos planteados durante el año 1968 y de los que ya hemos hecho mención en el Capítulo anterior y en la primera parte de éste. Pero hubieron también de resolver o tramitar numerosos asuntos pendientes del año anterior, sujetos algunos a regulaciones procesales distintas de la que comenzó a aplicarse en 1968.

De los datos reflejados resulta que en 1968 se incoaron 211.897 asuntos, a los que habrá que sumar las 106.556 diligencias previas que, como ya dijimos anteriormente, no se incluían en las estadísticas por haber sido declarados falta los hechos que contemplaban o porque se consideró que no eran constitutivos de infracción penal, o bien porque se convirtieron más adelante en diligencias preparatorias o en sumarios y no deben por ello ser duplicadas. Sobre estas cifras debe aún agre-

garse los 32.975 asuntos que quedaron pendientes en 31 de diciembre de 1967 (Estado A) y los 28.479 que, según el Estado D, quedaban procedentes del anterior procedimiento de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor.

Sobre este cúmulo de asuntos desarrollaron los Tribunales de lo penal su actividad, para dejar pendientes al final de 1968 únicamente 40.268 (Estado A) y un pequeño resto de 5.621, procedentes de la Ley del Automóvil (Estado D).

Para seguir ahora el sistema de las anteriores Memorias y poder así establecer comparaciones con los años precedentes consignamos los cuadros relativos a juicios orales abiertos y sentencias dictadas, para mostrar la línea de actividad de las Audiencias, y también desde ahora la de los Juzgados de Instrucción en el fallo de los asuntos penales de su competencia:

#### JUICIOS ORALES ABIERTOS

1950 ... ..	25.346
1955 ... ..	26.608
1960 ... ..	32.894
1965 ... ..	35.505
1966 ... ..	40.158
1967 ... ..	41.733
1968:	
Audiencias ... ..	27.988
Juzgados ... ..	11.967
Total ... ..	39.955

Estas cifras representan respecto del año anterior una baja de un 4,3 por 100,

SENTENCIAS DICTADAS

1950 ... ..	25.221
1955 ... ..	26.138
1960 ... ..	32.068
1965 ... ..	34.612
1966 ... ..	38.999
1967 ... ..	40.529
1968:	
Audiencias ... ..	27.988
Juzgados ... ..	10.388
Total ... ..	38.376

Lo que representa también una baja sobre el año precedente de un 5,3 por 100.

El cuadro siguiente puede darnos una idea de la distribución proporcional de los procesos en relación con su fin. Naturalmente, en esta ocasión tenemos que distinguir la competencia de las Audiencias de la de los Juzgados de Instrucción. Seguimos el mismo sistema de Memorias anteriores para que puedan establecerse comparaciones:

A) *En las Audiencias Provinciales.*

	1950	1955	1960	1965	1966	1967	1968
Causas despachadas ...	100	100	100	100	100	100	100
Sobreseimiento por no considerar delictivo el hecho o no probarse su realización ... ..	30,0	36,3	27,9	37,3	39,8	40,1	30,8
Sobreseimiento por estar exentos de responsabilidad penal los autores o no haberse descubierto éstos ... ..	30,5	26,9	32,1	40,0	34,9	33,3	23,9
Sentencias dictadas ... ..	27,5	25,1	31,1	21,7	21,7	22,4	43,7
Extinción de responsabilidad y otros ... ..	4,0	11,7	8,9	2,0	3,6	4,2	1,6

Lo primero que resalta a la vista es la disminución en los porcentajes de sobreseimientos por cualquiera de las causas posibles, que, en algún caso, como en el de los hechos de autor desconocido, alcanzan la cota más baja de todos los años computados. Naturalmente, aumenta el porcentaje de causas en las que fue abierto el juicio oral y se resolvieron por sentencia. Indica todo ello que se ha afinado más en la instrucción y averiguación de los hechos.

En el cuadro siguiente, que corresponde al trabajo en los Juzgados de Instrucción, han de hacerse algunas correcciones lógicas, por aplicación de procedimiento especial de urgencia y, concretamente, para reflejar los supuestos contenidos en el artículo 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. A este fin partimos de las 230.118 diligencias previas incoadas, descontando de ellas las 29.366 que quedaban en trámite en 31 de diciembre de 1968. La diferencia, esto es, 201.752 procedimientos, los consideramos “despachados” y, por consiguiente, base 100. Sobre estas cifras hemos de obtener el porcentaje de los casos que no se consideraron delictivos (37.004) más los que se declararon falta (29.158), que en total suman 66.162. De otra parte, sumados los casos archivados a pesar de ser posiblemente delictivos, pero sin que sea conocido su autor (87.472), con aquellos de cuyo conocimiento se inhibió el Juzgado (6.714) obtenemos un total de 94.186, sobre el que hemos de calcular el porcentaje respecto de los asuntos despachados. Por último, las diligencias previas convertidas en preparatorias (27.477) más las que se convirtieron en sumario (12.927) nos dará el total de 40.404, cuyo porcentaje del total significa, en cierto grado solamente, los casos en que la investigación judicial y la instrucción del proceso por delito prosperó en principio. De todo ello, y buscando la mayor similitud posible con el cuadro relativo a las Audiencias, podemos extraer las siguientes cifras:

B) *En los Juzgados de Instrucción (1968).*

Asuntos despachados ... ..	100
No se consideraron delictivos los hechos o fueron declarados falta ... ..	32,8 %
Se consideraron delictivos los hechos, "prima facie", pero no se averiguaron los autores o bien se inhibió el Juzgado a otra jurisdicción ... ..	46,8 %
Se consideraron delictivos los hechos y continuó la tramitación, instruyéndose diligencias preparatorias o sumario ...	20,4 %

Una comparación, que sólo puede hacerse con muchas reservas, entre las cifras de las Audiencias y las de los Juzgados nos da las siguientes cifras comparativas:

*Hechos considerados no delictivos:*

Audiencias ... ..	30,8 %
Juzgados ... ..	32,8 %

*Hechos que se consideraron delictivos "prima facie":*

Audiencias ... ..	69,2 %
Juzgados ... ..	67,2 %

Ambos porcentajes, en uno y otro caso, señalan una similitud que resulta lógica e indica que ambas series de datos están muy aproximadas a la realidad. Ahora bien, si dentro de los "hechos que se consideraron delictivos" puntualizamos aquellos que llegaron a resolverse por sentencia (aun sin pensar en las absolutorias) las diferencias son más notables. Véamoslas:

Llegaron a resolverse en las Audiencias por sentencia o extinción de responsabilidades y otros motivos ... ..	45,3 %
Llegaron a resolverse en el Juzgado por sentencia (sobre el total de previas despachadas, descontando las vonvertidas en sumario) ... ..	6,3 %

La diferencia está motivada en gran parte por el número de casos, de competencia de los Juzgados, que fueron archivados por no conocerse su autor (43 por 100 aproximadamente), en tanto que en los hechos de competencia de las Audiencias este porcentaje fue del 23 por 100.

Veamos ahora los porcentajes de conformidades y desconformidades de las sentencias con la tesis de la acusación. Forzosamente hemos de realizar esta comparación exclusivamente con la acusación mantenida por el Fiscal porque carecemos de datos para realizarla sobre la acusación particular, pero, como es sabido, esta comparación es válida para un 98 por 100 de los casos aproximadamente.

A) *En las Audiencias Provinciales.*

	1950	1955	1960	1965	1966	1967	1968
Sentencias dictadas ... ..	100	100	100	100	100	100	100
Conformes con el Fiscal.	61,4	52,6	53,2	57,9	58,4	54,2	57,2
No conformes en parte.	21,0	29,6	26,2	23,7	23,4	31,2	22,6
No conformes (generalmente absolutorias) ...	14,9	16,9	19,4	17,8	17,4	13,9	18,5
No intervino el Fiscal ...	1,7	0,9	1,2	0,6	0,8	0,7	1,7

Aumentó el porcentaje de sentencias totalmente conformes con la acusación fiscal, pero aumentaron también las sentencias absolutorias. Ambos aumentos están compensados con la disminución muy apreciable del porcentaje de sentencias desconformes en parte.

Veamos ahora el cuadro correspondiente a los Juzgados, referido, como es natural, a las diligencias preparatorias que llegaron a resolverse por sentencia:

B) *En los Juzgados (1968).*

Sentencias dictadas ... ..	100
Conformes con el Fiscal ... ..	61,8 %
No conformes en parte ... ..	25,1 %
No conformes (generalmente absolutorias) ... ..	13,1 %

Resulta, como puede verse, ligeramente superior el porcentaje de sentencias conformes con la tesis fiscal en los Juzgados que en las Audiencias (un 4,6 por 100), y, a su vez, ligeramente inferior el porcentaje de sentencias absolutorias en los Juzgados (un 5,4 por 100).

El comentario sobre las causas por las que se producen las disconformidades en las sentencias, en relación con la tesis fiscal, no puede variar lo ya indicado en Memorias anteriores. Como ha podido apreciarse, el porcentaje es muy similar de un año a otro, y no existen causas o razones nuevas que no se hayan comentado ya. En lo que respecta a los Juzgados, es lógico pensar que el porcentaje de sentencias conformes sea mayor, puesto que el Juez falla unipersonalmente—sin el contraste de opiniones que supone siempre el Tribunal colegiado— y además sobre unos hechos que conoce con mayor detalle, puesto que los ha instruido e investigado directamente.

Sobre el tema, ya muchas veces comentado, del arbitrio judicial, el Fiscal de Valladolid expone criterios y razones del máximo interés.

En lo que respecta a los asuntos pendientes relativos a la ya derogada Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor, durante el año 1968 las Audiencias continuaron la tramitación de los 28.479 procedimientos pendientes en 31 de diciembre de 1967, de los cuales 8.965 fueron sobreseídos (39,2 por 100 de los despachados) y 13.893 terminaron por sentencia (60,8 por 100 de los despachados). De estas sentencias, un 82 por 100 fueron condenatorias, y el restante 12 por 100, absolutorias. Quedaron pendientes en 31 de diciembre de 1968 un total de 5.621 asuntos, repartidos entre cuarenta y nueve Audiencias. Sólo una—Zamora— dio por liquidado este procedimiento, pero en otras trece quedaron menos de 10 asuntos, en veintitrés quedaban menos de 50 y sólo en diez Audiencias pasaban de 100 asuntos. Madrid, con 1.080 pendientes, y Barcelona, con 1.753, dan las máxi-

mas cifras. Es de suponer que cuando estas líneas se publiquen no quede ya ningún asunto pendiente en esta modalidad de procedimiento.

Veamos, por último, la situación general de las ejecutorias. Es éste un tema del máximo interés. Algún Fiscal expone en su Memoria que los Tribunales de lo penal deben siempre tener presente que su función no termina al dictar la sentencia, sino que se prolonga en la vigilancia y el cuidado para que esta sentencia se cumpla. Una resolución judicial incumplida da idea de una Administración de Justicia que falla en uno de los puntos capitales. No es ésta una situación general en la Administración de Justicia española, afortunadamente, pero sí exige un meticuloso cuidado y una atención fuera de lo normal para evitar dilaciones que puedan conducir, como a veces ha sucedido, a tener que apreciar prescripciones y a ver burlada la justicia.

Es imprescindible, hablamos ya desde el punto de vista que afecta más directamente al Ministerio Fiscal, que los Fiscales dediquen al cumplimiento de las ejecutorias una gran atención. Cierto se que se oponen a ello una falta ya proverbial de medios y una organización arcaica, que gira sobre registros manuales o sobre ficheros difíciles de manejar y fáciles de perder o traspapelar. Pero es necesario redoblar el esfuerzo en tanto se consigue una adecuación del sistema a métodos actuales. Algún Fiscal—Oviedo, por ejemplo— ha iniciado una revisión general de las ejecutorias, que está dando en aquella Audiencia frutos abundantes.

Con objeto de dar una idea—siquiera sea solamente aproximada— de la situación de las ejecutorias y poder, desde ahora, establecer comparaciones con años sucesivos, consignamos a continuación los datos proporcionados por las Audiencias.

También aquí hemos de distinguir entre las Audiencias y los Juzgados, que han comenzado esta nueva actividad con el procedimiento de urgencia, cuyo fallo

corresponde a los Jueces de instrucción. Naturalmente, las ejecutorias pendientes en los Juzgados han de ser escasas, puesto que sólo han de referirse a las causas sentenciadas en 1968, que fueron, como ya hemos dicho antes, algo más de diez mil.

A) *Situación de las ejecutorias en las Audiencias:*

Archivos definitivos acordados en 1968 ... ..	25.431
Otros acuerdos recaídos ... ..	35.256
Total ejecutorias pendientes ... ..	32.795

Teniendo en cuenta que las Audiencias dictaron en 1968 un total de 27.988, de las que algo más de cinco mil fueron absolutorias, puede apreciarse que el número de archivos definitivos acordados supera el de sentencias condenatorias dictadas, por cuya razón cabe esperar que disminuya, aunque sea lentamente, el número de ejecutorias pendientes. Madrid, con 10.067 ejecutorias pendientes, y Barcelona, con 4.445, arrojan, como es natural, las cifras máximas.

B) *Situación de las ejecutorias en los Juzgados:*

Archivos definitivos acordados en 1968 ... ..	5.012
Otros acuerdos recaídos ... ..	5.071
Total ejecutorias pendientes ... ..	5.147

Aproximadamente la mitad de las sentencias dictadas han sido ya totalmente ejecutadas en los Juzgados, aunque hay que incluir en ellas las 1.362 absolutorias.

c) *Juzgado y Tribunal de Orden Público.*

Seguimos la costumbre, ya introducida en anteriores Memorias, de comentar específicamente la actividad del Juzgado y Tribunal de Orden Público, como órgano de la jurisdicción ordinaria que extiende su competencia a todo el territorio nacional.

El cuadro comparativo con años anteriores arroja las cifras siguientes:

	1966	1967	1968
Causas incoadas ... ..	463	617	1.054
Sentencias dictadas ... ..	147	156	218
a) Absolutorias ... ..	37	42	50
b) Condenatorias ... ..	110	117	168

Una comparación entre las causas incoadas y las sentencias que se dictaron nos lleva a consideraciones que pueden ser de interés. Veamos los porcentajes que resultan de comparar tales cifras en los tres últimos años:

	1966	1967	1968
Causas incoadas ... ..	100	100	100
Sentencias dictadas ... ..	31,8	25,4	20,6

Parece, consecuentemente, que de año en año ha ido aumentando el número de asuntos sin autor conocido o el número de diligencias sin consistencia suficiente para que fueran consideradas como reflejo de hechos posiblemente delictivos. La primera suposición se fortalece si se tiene en cuenta, al examinar la comparación de las infracciones por razón de su naturaleza (lo que hicimos ya en el capítulo II), que los dos únicos órdenes de infracciones que han experimentado un aumento digno de reflejarse fueron propagandas ilegales (45,9 por 100 del total de infracciones registradas) y desórdenes públicos (22 por 100 del total). En ambos casos, los supuestos que imaginamos suelen darse con frecuencia: la propaganda ilegal consiste muchas veces en encontrar hojas sueltas de autor desconocido que no llega a averiguarse; en los desórdenes públicos, la actitud a veces tumultuaria impide la aprehensión de los autores directos y las diligencias terminan con sobreseimiento. Esto explica,

de una parte, el número de diligencias registradas, y de otra, la disminución en el porcentaje de sentencias.

En cuanto a las sentencias dictadas y su contenido, la comparación entre los tres últimos años es la siguiente:

	1966	1967	1968
Sentencias dictadas ... ..	100	100	100
Absolutorias ... ..	25,1	26,9	22,9
Condenatorias ... ..	74,9	73,1	77,1

En cuanto a los recursos de casación interpuestos contra las sentencias del Tribunal de Orden Público y la resolución en ellos recaída, podemos aportar las cifras siguientes:

1. *Recursos interpuestos:*

Por los condenados ... ..	52
Por el Fiscal ... ..	6
Por condenados y Fiscal ... ..	1

2. *Sentencias dictadas por el Tribunal Supremo:*

Casando la sentencia del Tribunal:

— Infracción de Ley:

Recursos de los condenados ... ..	5
Recursos del Fiscal ... ..	1

— Quebrantamiento de forma:

Recursos de los condenados ... ..	1
-----------------------------------	---

TOTAL ... .. 7

Confirmando la sentencia del Tribunal ... .. 52

— En recursos de casación por infracción de Ley ... 41

— En recursos de casación por infracción de Ley y quebrantamiento de forma ... .. 11

En las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo fueron declaradas asociaciones de naturaleza subversiva: La Federación Ibérica de Juventudes Libertarias (senten-

cias de 15 de marzo y 21 de noviembre), Euzkadi ta Azkatasuna (ETA) (sentencias de 3 de abril, 9 de abril, 24 de junio, 2 de octubre y 18 de noviembre), Partido Comunista de España (sentencias de 10 de mayo, 5 de junio, 12 de noviembre, 28 de noviembre, 4 de diciembre y 9 de diciembre), Comisiones Obreras (sentencias de 15 de octubre, 18 de diciembre y 27 de diciembre), Alianza Sindical Obrera (sentencia de 12 de noviembre), U. G. T. (sentencia de 2 de diciembre).

### 3. *Tribunales de lo civil*

Los datos globales obtenidos en lo que afecta a los Juzgados de Primera Instancia arrojan un aumento de consideración en orden a los asuntos generales tramitados. Sin embargo, en estas cifras han de considerarse incluidos todos los asuntos de cualquier índole computados estadísticamente, en tanto que una estadística más aquilatada, conforme a una clasificación por materias, aparece con mayor detalle en el estado F de los que figuran al final de la Memoria.

Si continuamos, dentro de la consideración global de los asuntos indiscriminados, con las comparaciones establecidas ya en la Memoria anterior, el cuadro que corresponde será el siguiente:

#### *Incoados:*

1964	1965	1966	1967	1968	Diferencia
188.000	195.522	186.750	171.074	188.519	+ 17.445

#### *Terminados:*

1964	1965	1966	1967	1968	Diferencia
186.635	192.400	187.479	172.310	181.289	+ 8.979

Asuntos civiles tramitados en las Audiencias Territoriales:

Ingresados:

1964	1965	1966	1967	1968	Diferencia
7.819	7.717	8.042	7.987	8.167	+ 180

Siguen siendo Madrid, con 1.508 asuntos ingresados, y Barcelona, con 1.195, las dos Audiencias de mayor número de asuntos, a las que siguen, por este orden, Burgos, Valencia, Sevilla, La Coruña, Valladolid, Granada, Albacete, Pamplona, Palma de Mallorca, Oviedo, Las Palmas, Zaragoza y Cáceres.

La comparación con los años precedentes de los asuntos tramitados por las Audiencias de Madrid y Barcelona y Juzgados de sus territorios nos proporcionan los siguientes datos:

	1965	1966	1967	1968	Diferencia
Audiencia Territorial de Madrid:					
Despachados ... ..	1.368	1.514	1.516	1.516	=
Audiencia Territorial de Barcelona:					
Despachados ... ..	1.250	1.318	1.287	1.146	- 141
Juzgados del territorio de Madrid:					
Despachados ... ..	30.900	30.953	30.356	31.126	+ 770
Juzgados del territorio de Barcelona:					
Despachados ... ..	27.155	28.102	27.338	29.545	+ 2.207
Juzgados de Madrid. Capital:					
Iniciados ... ..	13.410	21.347	22.540	23.311	+ 771
Juzgados de Barcelona. Capital:					
Iniciados ... ..	7.620	12.211	12.348	13.486	+ 1.138

Por razón de la naturaleza del proceso podemos también obtener los porcentajes respecto del total de asuntos tramitados. En este caso las cifras respecto de asuntos tramitados por los Juzgados de Primera Instancia están obtenidas de la clasificación por materias contenida en el estado F, y, por consecuencia, operamos sobre la cifra total de 88.943 asuntos incoados, según la clasificación de aquel estado.

La diferenciación entre asuntos contenciosos y de jurisdicción voluntaria arroja los porcentajes siguientes:

Jurisdicción contenciosa ... ..	68,3 %
Jurisdicción voluntaria ... ..	31,7 %

La distribución de los porcentajes dentro de la jurisdicción contenciosa, y tomando en cuenta los asuntos de naturaleza más frecuente, fue la siguiente:

Ejecutivos ... ..	37,7 %
Mayores cuantía ... ..	1,5 %
Menores cuantía ... ..	7,3 %
Arrendamientos ... ..	2,5 %
Otros ... ..	19,3 %

Estos porcentajes están referidos al total de asuntos tramitados, esto es, indican cuál es la distribución parcial del 68,3 por 100 de asuntos de jurisdicción contenciosa. Destacan en ellos, como ya apuntábamos en años anteriores, el número de procedimientos ejecutivos, que supera por sí solo la tercera parte de los asuntos iniciados, incluidos los de jurisdicción voluntaria, ya que si nos referimos tan sólo a los asuntos contenciosos tramitados supera bastante la mitad y rebasa ligeramente el 55 por 100 de los mismos.

En Memorias anteriores hicimos una referencia concreta a las quiebras y suspensiones de pagos iniciadas,

Continuando el examen de estos casos podemos considerar los datos siguientes:

	Suspensiones de pago	Quiebras
Albacete ... ..	1	1
Alicante ... ..	14	2
Badajoz ... ..	—	1
Baleares ... ..	6	5
Barcelona ... ..	74	7
Cáceres ... ..	—	1
Cádiz ... ..	2	1
Castellón ... ..	3	—
Ciudad Real ... ..	2	2
Córdoba ... ..	2	—
Coruña ... ..	1	7
Cuenca ... ..	1	—
Gerona ... ..	2	—
Granada ... ..	2	—
Guadalajara ... ..	1	—
Huelva ... ..	1	—
Huesca ... ..	1	—
Jaén ... ..	1	1
Las Palmas ... ..	1	—
León ... ..	—	2
Lérida ... ..	2	1
Logroño ... ..	1	—
Lugo ... ..	—	2
Madrid ... ..	27	17
Málaga ... ..	1	1
Murcia ... ..	7	7
Orense ... ..	1	—
Oviedo ... ..	2	3
Pamplona ... ..	8	2
Pontevedra ... ..	2	—
Salamanca ... ..	2	1
San Sebastián ... ..	4	—
Sevilla ... ..	10	1
Tarragona ... ..	4	3
Toledo ... ..	1	1
Valencia ... ..	15	7

	Suspensiones de pago	Quiebras
Valladolid ... ..	1	—
Vitoria ... ..	1	1
Vizcaya ... ..	5	4
Zamora ... ..	—	2
Zaragoza ... ..	8	16
	<hr/> 217	<hr/> 99

Una comparación con años anteriores podemos obtenerla del cuadro siguiente:

	1966	1967	1968
Quiebras ... ..	50	61	93
Suspensiones ... ..	145	233	217

El número de ejecutivos, reflejado ya anteriormente y que significa el dato de mayor consideración en cuanto al número de asuntos civiles, especialmente si se tiene en cuenta las alteraciones introducidas en la competencia de los Juzgados de Primera Instancia, únicos a los que nos estamos refiriendo, por Ley de 23 de julio de 1966, refleja una situación ya conocida en orden al creciente número de protestos de letras de cambio que vienen produciéndose y en los que influyen circunstancias económicas, pero también otras de carácter sociológico, especialmente el sistema de ventas a plazos y en no escasa medida también una cierta regresión en el orden moral en cuanto atañe al cumplimiento de las obligaciones contraídas. Las cifras de protestos aumentan en proporción difícil de prever.

Nos queda por reflejar el número de asuntos en que han intervenido las Audiencias Provinciales en virtud de la nueva competencia que en materia civil les otorga la Ley de 20 de junio de 1968. Como dicha Ley entró en

vigor el 15 de septiembre de dicho año, los tres meses y medio transcurridos, y a los que se refieren los datos que vamos a transcribir, no son suficientes para formar un criterio definitivo sobre el número y la naturaleza de los asuntos resueltos. En el estado H de los que se unen al final de esta Memoria aparecen los datos concretos, por Audiencias y clasificados por razón del órgano de procedencia del recurso. Intervinieron las Audiencias Provinciales en 1.536 asuntos de índole contenciosa y otros 27 de jurisdicción voluntaria, además de en la resolución de 12 cuestiones de competencia. Los asuntos de índole contenciosa se distribuyen en 398 apelaciones contra resoluciones de los Juzgados de Primera Instancia y 1.138 apelaciones contra resoluciones de los Juzgados Comarcales y Municipales. En años sucesivos podremos obtener conclusiones más ajustadas a la realidad sobre el volumen de trabajo que significa para las Audiencias Provinciales este nuevo orden de competencia. Por ahora sólo podemos disponer de los datos reflejados en el estado H, de donde se desprende que fue la Audiencia Provincial de Madrid, con 222 asuntos, la que tramitó mayor número de recursos, seguida por la de Santa Cruz de Tenerife, con 153; Barcelona, con 127; La Coruña, con 111, y el resto de las Audiencias, ninguna de las cuales pasa ya de 65 asuntos.

En lo que se refiere a las intervenciones del Ministerio Fiscal, quedan reflejadas en el cuadro siguiente:

	Audiencias Territoriales	Audiencias Provinciales	Juzgados
Competencias ... ..	71	12	561
Jurisdicción contenciosa ...	1.106	80	14.215
Jurisdicción voluntaria ...	1.200	10	14.903

Ya en la Memoria del pasado año hicimos una referencia a la aplicación del Convenio de Nueva York de 20 de junio de 1956, sobre obtención de alimentos en el

extranjero. El tema ha seguido despertando interés, hasta el punto de suscitar un comentario más amplio que por su índole incluimos en el capítulo de esta Memoria referente a puntos de interés legislativo o doctrinal. Unicamente queremos reflejar aquí unos datos estadísticos globales sobre el número de asuntos de esta naturaleza tramitados en 1968.

### RESUMEN

Asuntos planteados ... ..	12		
Sentencias favorables a la reclamación:			
En Primera Instancia ... ..	3		
En Segunda Instancia ... ..	1		
Sentencias no favorables a la reclamación ... ..	1		
Transacciones conseguidas ... ..	4		
En trámite ... ..	3		
Nacionalidad de las reclamantes:	Nacionalidad de los demandados:		
Francesas ... ..	3	Espanoles ... ..	11
Suecas ... ..	7	Alemanes ... ..	1
Alemanas ... ..	2		

#### 4. *Tribunales del orden contencioso-administrativo*

Fue también en la Memoria del año anterior donde comenzamos a aportar datos relativos a los recursos contencioso-administrativos, tanto en las Salas correspondientes de las Audiencias Territoriales o Provinciales (Bilbao y Santa Cruz de Tenerife) como en lo que respecta a las tres Salas del Tribunal Supremo. Consideramos también ahora que el interés se centra, en lo que a esta materia se refiere, no sólo en el número de asuntos tramitados, sino especialmente en el porcentaje de recursos estimados, que puede darnos una idea de la medida en que se ejerce la facultad revisora de la Admi-

nistración de Justicia sobre los órganos del ejecutivo en materia comprendida en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Los datos relativos a 1968 son los siguientes:

	Recursos interpuestos	Sentencias dictadas	Caducados, desistidos, inadmitidos	Estimados
Albacete ... ..	197	130	14	84
Baleares ... ..	38	27	12	11
Barcelona (dos Sa- las) ... ..	648	482	98	266
Burgos ... ..	166	118	17	61
Cáceres ... ..	98	89	18	79
La Coruña ... ..	501	340	42	129
Granada ... ..	283	125	42	65
Madrid (dos Salas).	986	703	86	359
Navarra ... ..	352	189	61	118
Oviedo ... ..	320	141	22	81
Las Palmas ... ..	137	84	13	17
Tenerife ... ..	32	38	18	20
Sevilla ... ..	303	296	50	138
Valencia ... ..	321	248	40	115
Valladolid ... ..	139	120	25	57
Vizcaya ... ..	166	119	18	68
Zaragoza ... ..	136	141	35	67
<b>TOTALES ... ..</b>	<b>4.823</b>	<b>3.390</b>	<b>611</b>	<b>1.735</b>

En cifras absolutas, el número de recursos interpuestos pasó de 4.439 en 1967 a 4.823 en el año 1968; en cambio, el número de sentencias dictadas descendió de 3.706 hasta el de 3.390 que corresponde al año 1968, según acabamos de ver. En orden a los porcentajes de recursos estimados, en 1968 es del 51 por 100, aproximadamente; esto es, relacionando el número total de recursos estimados con el de sentencias dictadas. Recordamos que la cifra dada para 1967 fue del 45 por 100.

##### 5. *Los Tribunales del orden laboral*

Queremos dar también unas cifras globales referen-

tes a los órganos de la Jurisdicción Laboral, Magistraturas del Trabajo y Tribunal Central, como haremos también más adelante con la Sala 6.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo. Con ello intentamos completar una visión, al menos general, sobre la actividad de los Tribunales en los cuatro órdenes reconocidos, dentro de la jurisdicción ordinaria, por la Ley Orgánica del Estado: civil, penal, contencioso-administrativo y laboral.

Una idea aproximada del volumen de trabajo en este orden jurisdiccional de carácter social puede obtenerse al contemplar las cifras de asuntos interpuestos durante el año 1968, tanto en las Magistraturas del Trabajo como en el Tribunal Central, comparándolos a su vez con los datos correspondientes al año anterior.

*Asuntos iniciados y recursos de suplicación.*

	1967	1968
Tribunal Central ... ..	3.839	5.187
Magistraturas ... ..	88.025	95.437

El aumento observado, especialmente en los procedimientos de instancia, es, como puede apreciarse, de un 7,8 por 100.

Por razón de la naturaleza del asunto, el porcentaje mayor, un 43,7 por 100, corresponde a reclamaciones por salarios y horas extraordinarias, seguido de un 27 por 100 en despidos, 9 por 100 en accidentes, 2,4 por 100 en vacaciones y 17,9 por 100 de otros conceptos.

Una clasificación por provincias —agrupando las cifras de todas las Magistraturas radicantes en cada una de ellas— da a Madrid, con 16.457 asuntos iniciados, en cabeza (nueve Magistraturas), seguida de Barcelona (ocho Magistraturas), con un total de 10.737 asuntos; Oviedo (tres Magistraturas), con 9.337 asuntos; Valencia (cinco Magistraturas), con 6.273; León (dos Magistraturas), con 3.711; Vizcaya (dos Magistraturas), con 3.628, y Sevilla

(cuatro Magistraturas), con 3.113. Las restantes provincias no llegan en ningún caso a los 3.000 asuntos. Soria, con 137; Cuenca, con 145; Segovia, con 204; Huesca, con 206, y Avila, con 225 asuntos, ocupan los últimos lugares en la clasificación.

#### 6. *La actividad del Tribunal Supremo*

La Sala 1.<sup>a</sup> muestra cierta estabilización en el número de recursos ingresados, ya que las diferencias entre el año 1968 y los precedentes son poco importante, como puede apreciarse en el cuadro que consignamos a continuación:

	1965	1966	1967	1968
Asuntos ingresados ... ..	1.258	1.315	1.186	1.288
Terminados por sentencia u otra resolución ... ..	1.521	1.384	1.341	1.178

El Fiscal de Pamplona glosa en su Memoria una Sentencia de la Sala 1.<sup>a</sup> que, a su juicio, plantea un interesante problema. Se trata de la Sentencia de 22 de noviembre de 1968, que declara como derecho supletorio de primer grado en Navarra el Derecho Romano en relación a la prescripción de acciones, con preferencia a las normas, sobre el particular del Código Civil. “Debe partirse —dice el Fiscal de Pamplona— de que Navarra, y conforme a reiterada doctrina de esta Sala, rige como supletorio de primer grado el Derecho Romano con prioridad al Código Civil, así como también sucedía en Cataluña —región en la que asimismo era de aplicar preferentemente el Derecho Canónico—, desprendiéndose esa preferencia de normas del artículo 12 de nuestro Código Civil; y visto lo dispuesto en la legislación aplicable, para que operen, en general, los efectos interruptivos de la prescripción es necesaria la citación, notificación o enteraimiento de la reclamación judicial, advirtiendo que, cual sostiene algún eminente tratadista, las notificacio-

nes, citaciones y emplazamientos suelen comprenderse bajo la genérica de “notificación”, tomada esta palabra en sentido lato, pues aunque cada uno de esas palabras tenga en el foro su significación propia y especial, todos tienen por objeto hacer saber las resoluciones o mandatos judiciales y, en el caso examinado, el enteramiento es para conocer que la reclamación ha tomado estado judicial, previa demanda “o instancia”, doctrina que no es de aplicar en el Derecho común, en que basta la interposición de la demanda, pues tal requisito no surge del artículo 1.973 del Código Civil.

Los comentarios que afluyen en orden a las numerosas cuestiones que se plantean por reclamaciones extracontractuales al amparo del artículo 1.902 y siguientes del Código Civil, casi todas ellas provenientes de accidentes de circulación, son varios y trascendentales.

El artículo 1.973, respecto a la interrupción de la prescripción, ya no tiene vigencia en Navarra, por cuanto carece de validez y eficacia la reclamación extrajudicial del acreedor o cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor. Y es más, cuando se ejercita ante los Tribunales no basta la presentación de la demanda, sino que es requisito esencial para que prospere la citación, notificación o *enteramiento* y cuyo cumplimiento, riguroso y exacto, depende de múltiples y aleatorias circunstancias ajenas al actor. Por consiguiente, éste, que ha formulado su reclamación dentro del año contra una Compañía de Seguros radicada en Madrid o Barcelona, para que prospere su pretensión tiene que asegurarse de que la entidad debe de ser emplazada en el lapso indicado, lo cual puede no estar al alcance de sus posibilidades.

Meditemos de que en la primera de las capitales citadas existen más de 20.000 exhortos pendientes de cumplimentar y no es justo que por la imposibilidad de diligenciar uno procedente de Navarra decaiga de su derecho el reclamante.

No es, pues, el caso que planteamos una cuestión académica o acaso de raro o esporádico planteamiento. Entraña, por el contrario, una realidad dolorosa y palpitante que afecta y afectará posiblemente a legiones de personas pertenecientes a los más modestos estamentos sociales.

Debemos de aclarar que los supuestos fácticos de la sentencia que glosamos hacían mérito a una reclamación por daños materiales, mas, en el caso de los personales, y al calor de las normas del Seguro Obligatorio, los razonamientos del fallo quiebran con arreglo al párrafo último del artículo 42 de la Ley de 24 de diciembre de 1962, que estatuye “el plazo de prescripción de la acción es de un año a contar desde que se produjo el hecho que da lugar a la misma. *Este plazo quedará interrumpido por las causas establecidas en la legislación común*”. Aunque quede siempre en pie el arduo y vidrioso problema de qué se entiende por legislación común cuando entra en juego la foral.”

La Sala 2.<sup>a</sup> no acusa todavía la previsible disminución de asuntos que ha de producirse por aplicación de la importante reforma procesal de la Ley de 8 de abril de 1967. Todavía están llegando—nos referimos al año 1968, naturalmente—los recursos interpuestos contra sentencias dictadas en aplicación de la legislación anterior, sentencias dictadas durante 1967. Pero las cifras que consignamos muestran ya una tendencia a la baja que promete acentuarse considerablemente:

	1965	1966	1967	1968
Asuntos ingresados ... ..	2.947	2.425	2.193	2.101
Terminados por sentencia u otra resolución ... ..	2.990	1.998	2.489	2.494

Por otra parte, puede observarse la tendencia apuntada a resolver mayor número de asuntos de los que ingresan al año, lo que está contribuyendo, sin género de duda, a acortar el tiempo de tramitación de los re-

cursos y a disminuir el que transeurre hasta los señalamientos.

Las Salas de lo contencioso-administrativo presentan también una cierta identidad de cifras en relación con los años precedentes. El cuadro que sigue nos muestra la evolución del volumen de asuntos en las Salas 3.<sup>a</sup>, 4.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo:

SALA 3.<sup>a</sup>

	<u>1967</u>	<u>1968</u>
Asuntos ingresados:		
Unica instancia ... ..	734	836
Apelaciones ... ..	80	181
Terminados por sentencia u otra resolución ... ..	649	753

SALA 4.<sup>a</sup>

	<u>1967</u>	<u>1968</u>
Asuntos ingresados:		
Unica instancia ... ..	1.872	1.683
Apelaciones ... ..	478	419
Terminados por sentencia u otra resolución ... ..	1.455	1.291

SALA 5.<sup>a</sup>

	<u>1967</u>	<u>1968</u>
Asuntos ingresados:		
Unica instancia ... ..	1.914	1.753
Apelaciones ... ..	252	216
Terminados por sentencia u otra resolución ... ..	1.184	1.348

Uno de los problemas que tiene planteados la jurisdicción contencioso-administrativa, concretamente la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, es el de establecer más

netamente una diferenciación de su competencia con la de la Sala de lo Social. Una sentencia de la citada Sala 4.<sup>a</sup>, la de 27 de mayo de 1967, se plantea este importante problema al considerar que si bien los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa están realmente determinados, según acertada expresión del preámbulo de la Ley jurisdiccional, por la esencia del Derecho administrativo y debe conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo, quedando excluidas de su ámbito las cuestiones de índole civil o penal, no sucede igual con aquellas otras, como las de índole social o laboral que, aunque relacionadas con actos de la Administración pública, no se atribuyen por Ley a la jurisdicción laboral. Ello ha obligado a veces —dice la sentencia citada— “a realizar con frecuencia considerables esfuerzos dialécticos a fin de justificar que, en el proceso administrativo, se apliquen normas que no son propiamente administrativas, cuando se trata de actos del Ministerio de Trabajo que, aun resolviendo cuestiones de índole laboral, no están expresamente exceptuados de ser revisados jurisdiccionalmente, porque mientras la Administración activa continúe encargada de la solución de conflictos laborales y no se encomiende a la jurisdicción social la revisión de los actos administrativos dictados de oficio o a instancia de empresarios y trabajadores por los organismos centrales del Ministerio de Trabajo, resolviendo las cuestiones que se susciten acerca de la aplicación de normas reguladoras de la relación de trabajo, será necesariamente la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para conocer los recursos promovidos por los interesados, a fin de obtener la anulación de los que se consideren opuestos al ordenamiento jurídico y al restablecimiento de la situación jurídica que estimen vulnerada”.

Por último, la Sala 6.<sup>a</sup> presenta la siguiente línea de evolución, en los últimos cuatro años, en orden al número de asuntos:

	1965	1966	1967	1968
Asuntos ingresados ... ..	1.389	1.337	1.005	1.188
Terminados por sentencia u otra resolución ... ..	1.429	1.527	1.111	1.008

Parece también en este caso confirmarse la tendencia, ya señalada en 1967, como resultado de las modificaciones legislativas sobre competencia de la Sala 6.<sup>a</sup>

En lo que se refiere a la labor desarrollada por la Fiscalía del Tribunal Supremo en las Salas 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup>, puede resumirse de la siguiente forma:

	Sala 1. <sup>a</sup>	Sala 2. <sup>a</sup>	Sala 6. <sup>a</sup>
Recursos de casación preparados por el Fiscal ... ..	2	122	7
Intervención en recursos interpuestos por las partes ... ..	530	1.565	760
Recursos de revisión ... ..	31	1	5
Otros asuntos ... ..	44	1.023	441
<b>TOTALES</b> ... ..	<b>607</b>	<b>2.711</b>	<b>1.208</b>

## CAPÍTULO IV

### EL MINISTERIO FISCAL

#### 1. *Consideraciones generales*

La transformación profunda que la sociedad va experimentando en todas las latitudes afecta a múltiples estructuras, obligando a que se adecuen o a que afronten las nuevas necesidades que la realidad va creando. También sucede así con el Ministerio Fiscal, que ha de unir a su condición general de institución al servicio del Derecho las específicas funciones que le corresponden en orden al perfeccionamiento paulatino del sistema de Estado de Derecho en una sociedad en desarrollo. El Cardenal Cicognani, en carta inédita de 23 de noviembre de 1968, se refería a la función de los juristas y específicamente del jurista cristiano, diciendo que "es posible-mente el mejor situado para aportar un juicio equilibrado sobre la manera en que debe desarrollarse la inmensa empresa del proceso económico y social", a su juicio, "está también bien situado para obrar, para educar la opinión y para poner su competencia al servicio de los Gobiernos o de las grandes organizaciones internacionales: así puede dar luz a quienes toman las decisiones para que éstas sean conformes con las grandes exigencias del Derecho natural y respeten los valores humanos fundamentales, especialmente los valores culturales, familiares y religiosos".

A nuestro instituto, "órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia", esta función le

obliga a vivir con intensidad las transformaciones sociales y a procurar mantener viva la sensibilidad en orden a que los sucesivos perfeccionamientos de los sistemas de enjuiciar, y, en general, del ordenamiento jurídico del país, sirvan a los principios y exigencias del Derecho natural y al bien común, en cuyo ámbito reside la necesidad de respetar los derechos fundamentales de la persona. No sólo se atiende a este fin en el orden de la función legislativa o de creación de la norma, sino también —y aquí la función del Ministerio Fiscal puede ser decisiva— en lo que hace referencia a su aplicación sobre la realidad.

Esta manera de ver las cosas se ha puesto de manifiesto, durante el tiempo a que esta Memoria se contrae, de diversas formas y en aspectos bien concretos en lo que a la función específica del Ministerio Fiscal afecta. Por ello nos parece de interés considerarlos aquí, como lo haremos en puntos sucesivos de este capítulo.

De una parte, la actividad del Ministerio Fiscal se enfrentó con estos problemas generales, tanto en lo que hace referencia a procurar que el nuevo procedimiento para delitos menos graves tuviese una proyección práctica eficaz como en orden a que sirviese a los fines de la Justicia, sin merma de las garantías de los justiciables, y su aplicación consiguiera acelerar, en lo posible, la tramitación de los asuntos. También en otros órdenes más concretos de la actividad hubo de tenerse en cuenta cuanto acabamos de decir, especialmente, como tendremos ocasión de examinar, en el planteamiento de algunos recursos en interés de Ley.

Pero quizá sea en orden a los anteproyectos legislativos en estudio, especialmente en lo que afecta a la figura y atribuciones del Ministerio Fiscal, donde se puso de manifiesto con mayor intensidad el grado de sensibilidad que la corporación fiscal presenta para orientar el derecho constituyente en una dirección adecuada a los principios que deben presidir el ordenamiento jurídico de

nuestro país. Sobre estas cuestiones tendremos ocasión de exponer la actividad desarrollada.

Antes de entrar en el detalle de estas cuestiones apuntadas queremos, sin embargo, dejar constancia en estas páginas de la labor intensa, abnegada y no exenta de sacrificio que los funcionarios del Ministerio Fiscal vienen desarrollando. No es cosa nueva ni ha de considerarse extraordinario este tema, porque viene siendo ya habitual en esta corporación una dedicación constante al servicio con el mejor espíritu. Pero en esta ocasión un deber de justicia obliga a destacar la actividad que viene desarrollándose por todos los funcionarios. Si a alguien extraña que este elogio se haga desde estas páginas, podemos agregar que se trata de reconocer un hecho que es patente, que afecta a quienes dedican su actividad a las funciones del Ministerio Fiscal en toda la geografía española y que resulta obligado informar al Gobierno sobre el grado de funcionamiento de esta estructura importante en la Administración de Justicia española. Por otra parte, el elogio va dirigido a quienes han hecho posible, con su actividad y entrega, que se encauzara debidamente el cúmulo de problemas de todo género que la aplicación de un nuevo sistema de enjuiciar fue creando en la inmensa mayoría de los órganos jurisdiccionales. Al hacerlo así constar, expresamos también la satisfacción que nos produce poder elevar este informe en términos absolutamente positivos.

En efecto, la aplicación del nuevo procedimiento para delitos menos graves, al traspasar al Juez de instrucción la función decisoria, carga sobre el Juzgado no sólo la tramitación de las diligencias, sino también todo el peso del nuevo tipo de proceso y hace bascular la anterior distribución de trabajo en un orden rigurosamente distinto, como hemos tenido ocasión de ver en el capítulo anterior, al estudiar los porcentajes de cada clase de asuntos. Esta carga de trabajo sobre los Juzgados ha sido encajada perfectamente y la labor se ha llevado a

cabo con notable éxito. Desde el punto de vista de la función del Fiscal, ha visto éste desbordado su anterior ámbito de actividad, prácticamente centrado en la Audiencia Provincial, extendiéndose a todos los órganos jurisdiccionales del rango adecuado de su provincia. Ha tenido el Fiscal que salir de su despacho y de la sala de su Audiencia y repartir su actividad personal entre ésta—que siguió funcionando al mismo ritmo durante 1968 por razón de los asuntos que quedaban pendientes de años anteriores— y todos y cada uno de los Juzgados de Instrucción de la provincia. Ha tenido que orientar, dirigir, visar e inspeccionar la labor de los Fiscales municipales y comarcales en las delegaciones conferidas, acudir a los Juzgados de la capital y en muchas ocasiones también a los de la provincia. Ha tenido que realizar una labor constante de visitas periódicas a los Juzgados—para las que el nuevo servicio de vehículo proporcionado por el Parque Móvil de Ministerios ha sido indispensable—, y ello le ha puesto más en contacto con la realidad judicial de su misma provincia. Sobre todas estas líneas nuevas de actuación, ha tenido el Fiscal que atender a informar adecuadamente sobre todos y cada uno de los problemas que el nuevo tipo de proceso ha ido planteando, que no han sido pocos, muchos, muchísimos de ellos, de escasa entidad, pero cuya abundancia y características obliga a resolverlos con criterio firme si se quiere avanzar en la eficacia y evitar que los entorpecimientos y paralizaciones esterilicen el esfuerzo. La misma plantilla antes dedicada exclusivamente al servicio de la Audiencia, ha tenido ahora que repartirse entre las distintas Secciones, los Juzgados de la capital, las salidas a la provincia y la atención a dirigir a los Fiscales municipales y comarcales que acudían por vez primera a esta nueva faceta de una función que no les correspondía antes desempeñar. Si se piensa que muchas plantillas están faltas de funcionarios por razones de excedencia especial, o de enfermedad, o comisión, y que en

algunas Fiscalías ha venido actuando, para todo lo que acabamos de mencionar, un solo funcionario, habrá de convenirse en que no está de más esta breve referencia a la forma en que el Ministerio Fiscal ha atendido a su misión.

Estas consideraciones son extensivas, en la parte que corresponde, a los funcionarios de la Carrera de Fiscales Municipales y Comarcales. Su anterior función, limitada casi exclusivamente a intervenir en los juicios de faltas, se ha visto ahora afectada por la necesidad de realizar en los Juzgados de Instrucción de la provincia una misión diferente, por delegación y encargo del Fiscal de la Audiencia respectiva. Es de justicia dejar constancia que esta labor ha sido desarrollada con eficacia y que todos los Fiscales en sus Memorias se han referido a la forma cómo estos funcionarios han respondido a la confianza que en ellos se depositaba. Su vinculación al Fiscal de la Audiencia se ha reforzado así de manera intensa, por razón de la función y del cometido, y han podido ver reconocido su esfuerzo y su dedicación en los elogios que, sin excepción, incluyen los Fiscales en sus Memorias. Todo ello, además, en una situación deficiente en lo que se refiere a medios materiales, ya que los Fiscales municipales y comarcales carecen—salvo contadísimas excepciones—no sólo de local en los Juzgados, sino también de personal auxiliar, de material de oficina y de los elementos más indispensables para realizar su trabajo.

## 2. *La reunión anual de Fiscales-Jefes*

Aunque ya en los primeros días de 1969, se realizó en Córdoba la reunión anual correspondiente a 1968 de los Fiscales territoriales y provinciales, cuarta de las que han venido celebrándose, y a cuyo contenido y desarrollo queremos referirnos con mayor detalle.

Al Ministerio Fiscal resulta imprescindible un contacto personal de este tipo para realizar con la máxima

eficacia el principio de unidad y dependencia a que se debe. Las cuatro reuniones anuales hasta ahora realizadas vienen a confirmarlo sin lugar a dudas y demuestran también la eficacia de la reunión para la obtención de resultados prácticos en orden a los problemas que la corporación—y en general la Administración de Justicia—tenga planteados.

La reunión de este año, celebrada en Córdoba, constituyó un exponente de cuanto acabamos de decir y puso de manifiesto, a lo largo de sus apretadas sesiones de trabajo, el interés puesto por todos en desentrañar y plantear adecuadamente los problemas que en cada provincia habían ido surgiendo. Nos cumple señalar la acogida que las Autoridades y Corporaciones tuvieron para con el Ministerio Fiscal y la serie de atenciones con que colmaron a todos los asistentes. Nuestra gratitud se muestra aquí, públicamente, por todo ello, y especialmente se dirige al excelentísimo señor Gobernador civil de la provincia, don Tomás Pelayo Ros, cuyo amor a la Carrera Fiscal, a la que pertenece, aconsejó esta colaboración, que vino a convertirse en un eficaz servicio prestado a la función y cometido del Ministerio Fiscal.

Los temas básicos a que nos referíamos al comienzo de este capítulo fueron abordados en la reunión: de una parte, la aplicación del nuevo tipo de proceso y el estudio de sus problemas básicos; de otra, el análisis de los anteproyectos legislativos, especialmente en cuanto afecta a la figura y función del Fiscal.

El temario se desarrolló en cuatro partes principales:

a) Análisis de la aplicación del nuevo tipo de proceso penal para delitos menos graves, cuya ponencia corrió a cargo del Abogado Fiscal de la Audiencia de Madrid don Antonio Pérez y García Margallo.

b) Estudio del anteproyecto de Ley Orgánica de la Justicia, del que fue ponente el Abogado Fiscal del Tribunal Supremo don Mamerto Cerezo Abad, auxiliado por

los Fiscales de Zaragoza, don Luis Martín Ballestero, y de La Coruña, don José María Leirado Sacristán.

c) El anteproyecto de Código Procesal Penal, ponencia del Abogado Fiscal del Tribunal Supremo don Antonio Senarega Novillo, con la colaboración de los Fiscales de Valencia, don José Elorza Aristorena, y de Lérida, don Fernando Alamillo Canillas

d) La futura organización y funciones del Ministerio Fiscal, tema cuya ponencia fue desarrollada por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo don Antonio Reol Suárez, con quien colaboraron los Fiscales de Pontevedra, don Cándido Conde Pumpido, y de Segovia, don José María Castán Vázquez.

El análisis de los resultados obtenidos de la aplicación del nuevo tipo de proceso penal introducido por la Ley de 8 de abril de 1967 y de los problemas que su aplicación práctica planteara dio pie a vivos debates y a la aportación de datos extraordinariamente interesantes, con los que ha sido posible resumir la impresión general que expusimos en el capítulo anterior al hablar del funcionamiento de los Tribunales. El señor García Margallo realizó un magnífico trabajo de síntesis y de clasificación de los problemas suscitados, hizo posible su reducción a principios unitarios y les dio un enfoque adecuado y práctico que consiguió formar en todos los asistentes una opinión general sobre la marcha del procedimiento, con sus ventajas, inconvenientes, aciertos y dificultades. En el estudio que dejamos realizado en el capítulo anterior, utilizando los datos y aportación de este trabajo a que nos referimos, queda constancia de cuanto hemos considerado de interés general al efecto de conocer el grado de eficacia en la aplicación del nuevo tipo de proceso de urgencia. Para ello el trabajo confeccionado por el señor García Margallo y su resumen de los debates de la reunión de Córdoba nos ha sido de utilidad indiscutible.

Ya en la reunión que el año anterior se había celebrado en El Escorial se analizó el nuevo tipo de proceso, pero desde otro punto de vista: Se trataba allí de orientar la forma de poner en práctica una reforma ya realizada, pero que todavía no había entrado en vigor. De la reunión de El Escorial salieron los criterios que se utilizaron en las Circulares e Instrucciones cursadas para acometer la nueva modalidad de carácter procesal que la Ley imponía. Creemos que no es exagerado afirmar que del estudio realizado en El Escorial se obtuvieron los criterios que han hecho posible, más tarde, la aplicación del nuevo proceso sin mayores dificultades. Ahora, al analizar la reunión de Córdoba, podemos decir que de sus estudios han surgido una serie de consecuencias que bien pudieran servir para facilitar la aplicación del nuevo procedimiento y allanar el camino en las partes todavía no resueltas a plena satisfacción.

Los restantes puntos del orden del día se refieren a temas de derecho constituyente: el análisis del Ministerio Fiscal y sus posibles funciones conforme a los anteproyectos conocidos. A este tema vamos a referirnos en el punto siguiente, pero antes queremos agradecer aquí la colaboración prestada por todos los que intervinieron en la redacción y discusión de los trabajos, y que con su esfuerzo consiguieron que la reunión fuera plenamente eficaz. Además de los ya citados, hemos de destacar la labor de la Secretaría Técnica de la Fiscalía del Tribunal Supremo, compuesta por el Fiscal general, don José Márquez Azcárate, y el Abogado Fiscal del Tribunal Supremo don Fernando Comenge Gerpe.

De todo ello podría quizá obtenerse una consecuencia que nos permitimos en sugerir: la conveniencia de que estas reuniones anuales fueran institucionalizadas, tanto en las normas reglamentarias que afectan al Ministerio Fiscal como en el contenido de los Presupuestos Generales, a fin de dotarlas de los medios económicos suficientes para su realización normal. Ahora se llevan a

cabo con ayudas de carácter extraordinario que hay que conseguir y gestionar cada vez y que obligan a una actividad periférica que podría y debía fácilmente obviarse.

### 3. *El Ministerio Fiscal, de cara al futuro*

Tres de los temas de la reunión de Córdoba fueron dedicados al análisis de esta cuestión, pero no pocas Memorias de los Fiscales de las Audiencias se refieren también a ella y habrán de ser objeto de comentario. Con ello queremos conseguir algo que es principio al que estamos dedicando gran atención: la colegiación, en lo posible, de ciertos aspectos que afectan al Ministerio Fiscal, sin perjuicio de la responsabilidad que ha de recaer siempre sobre el Fiscal del Tribunal Supremo y sin merma de sus facultades de decisión, en una organización fundada sobre los principios de unidad y dependencia. Pero una cosa es que la última decisión sea adoptada por quien asume la responsabilidad máxima y otra bien distinta es que, para adoptarla, conozca, considere y valore los criterios de quienes tienen también a su cargo parcelas importantes en la actividad del Ministerio público y pueden aportar, además de sus conocimientos personales, una experiencia cimentada en años de servicio y en una actuación continuada y contrastada por la realidad. La vieja costumbre de las Juntas de Fiscalía se basa en este mismo criterio, y de lo que se trata ahora es de extenderlo no sólo a los asuntos puramente técnicos que deben ser afrontados ante los Tribunales, sino también a aquellas otras cuestiones que pueden configurar las líneas maestras de la actuación del Ministerio público en todo el ámbito de su función. Sobre esta base han sido incorporadas al nuevo Reglamento tanto la Secretaría Técnica de la Fiscalía como la Junta de Fiscales Generales, a cuyo cometido se refieren los artículos 120, número 2, y 122 del citado cuerpo legal. Ambos organismos han sido experimentados durante más de dos años en la

actividad diaria de la Fiscalía del Tribunal Supremo, y ahora, demostrada ya su eficacia práctica, se incorporan a la normativa que regula nuestra organización y funciones.

Creemos que con ello podemos trabajar por un perfeccionamiento sucesivo de nuestra corporación con seguridad máxima de acierto, ya que no se tratará nunca de aplicar criterios personales, por respetables que sean, sino de contrastar las diversas formas de ver los problemas y de apuntar su solución, llegando a conocer cuál de todas parece más adecuada. Con ello se pretende dar continuidad a la línea interpretativa que la Fiscalía del Tribunal Supremo ha de mantener, impidiendo oscilaciones nacidas de la aplicación de criterios puramente personales y caminando hacia una objetivación cada vez mayor, nacida de la intervención de órganos colegiados y, en cierto modo, numerosos. Y se pretende también responsabilizar cada vez más en la misión y gobierno del Ministerio Fiscal a quienes en su seno han alcanzado, profesionalmente, una situación destacada.

De esta forma nunca podrá sostenerse con verdad el criterio de que el Ministerio Fiscal se dirija por caminos que olviden su verdadera esencia y su misión fundamental. Es éste un camino más seguro que cualquier otro para afianzar la independencia funcional del Ministerio Fiscal en los límites en que la legislación vigente la vaya dibujando. Y no obsta al funcionamiento de todos estos órganos colegiados—Juntas de Fiscalía, reunión de Fiscales de todas las Audiencias, Junta de Fiscales Generales— la decisión personal de la Jefatura, porque ésta se producirá necesariamente en una línea influida intensamente por la actuación de todos estos órganos, si realmente ha de contar con ellos asiduamente. Pensar otra cosa es desconocer la realidad.

Por todo ello tuvimos gran interés en que fuera la reunión de todos los Fiscales de las Audiencias, como lo será en su día la Junta de Fiscales Generales, quien es-

tudiase la figura del Fiscal tal como estaba delineada en los anteproyectos ya citados, a fin de expresar la opinión que tales propósitos merecieran. Resumimos aquí cuanto se refiere al anteproyecto de Ley Orgánica de la Justicia —en lo que afecta al Ministerio Fiscal, a que este capítulo se dedica— y al anteproyecto de Código Procesal Penal.

a) El Ministerio Fiscal en el anteproyecto de Ley Orgánica de la Justicia.

Ante las posibilidades diversas de tratamiento legislativo, que pueden reducirse a tres: tratamiento exclusivo y completo en la Ley Orgánica; regulación básica en la Ley Orgánica, pero desarrollo en un Estatuto propio, y exclusión de la materia de la Ley Orgánica, parece que prosperó, en la opinión general, la segunda: inclusión en la Ley Orgánica de los principios básicos que afectan al Ministerio Fiscal y desarrollo legislativo de estos principios en un Estatuto propio, en línea más o menos parecida a la del vigente. Incluso se trató de la posibilidad de que dicho Estatuto tuviera después dos Reglamentos de aplicación, uno para la Carrera Fiscal y otro para los Fiscales de distrito.

En cuanto a la denominación, prescindimos de exponer todas las opiniones expuestas, porque ello acarrearía la consecuencia de dar a este capítulo una extensión excesiva, pero sí queremos consignar que el criterio general fue el de mantener la actual nomenclatura de "Ministerio Fiscal", pese a su falta de expresividad del contenido, por razón de la carta de naturaleza que ha logrado en el país. Lo que se concretó fue la conveniencia de omitir las designaciones de los Fiscales por razón del Tribunal donde prestaran sus servicios, acudiendo a fórmulas que expresaran mejor el contenido de la función: "Fiscal del Reino", "Fiscal territorial", "Fiscal provincial", etc.

Pero entrando ya en el contenido de las Bases 2.<sup>a</sup> y 68.<sup>a</sup>, fue expuesta la opinión de que convenía completar con mayor concreción lo que pudiéramos llamar “definición” del Ministerio Fiscal, evitando la excesiva vaguedad de los términos y procurando especificar en lo posible los contenidos del “interés público”, “interés social”, etcétera, sobre cuya defensa ha de velar el Ministerio público. Naturalmente, sobre esta materia se analizó detenidamente el contenido del artículo 35 de la Ley Orgánica del Estado y la significación de la frase “órgano de comunicación” entre el Gobierno y los Tribunales. Se afirmó la idea de que el Ministerio Fiscal es órgano al servicio de la Administración de Justicia y que la frase “órgano de comunicación entre” le otorga una posición difícil de definir, pero realmente expresiva, entre el ejecutivo y los órganos jurisdiccionales. Es ésta una idea repleta de posibilidades que habrá de ir desentrañándose en el intento de formular un ámbito propio de funciones del Ministerio Fiscal. El tema de la independencia relativa en que la institución se mueve puede quedar apoyado en esta tesis, especialmente si se liga con el principio de legalidad al que debe servir.

Este punto fue uno de los que obtuvieron mayor concentración de pareceres similares: que el Ministerio Fiscal ha de servir y ha de estructurarse sobre la base del respeto al principio de legalidad. En este aspecto es donde parece residir una de las líneas maestras de toda posible regulación legislativa del instituto.

En cuanto a la misión y funciones del Ministerio Fiscal, la base 68 fue objeto de detenido estudio, acogiéndose con criterio positivo en general y especialmente algunas de las innovaciones que introduce, como “la defensa de las garantías penales y procesales de la persona”, pero llamando la atención, al mismo tiempo, sobre la regulación actual, según el Estatuto de 1926, cuya descripción parece válida en líneas generales. El reforzamiento de la función en algunos aspectos, como, por

ejemplo, en el orden civil, fue generalmente aceptado, con la necesaria cautela de evitar la intervención del Fiscal en procesos entre partes en que no exista interés público que lo demande. Y en lo que afecta al orden penal, es preferible remitirse a las opiniones puestas de manifiesto al estudiar el anteproyecto de Código Procesal Penal.

En el orden de la defensa de las garantías penales y procesales se propuso ampliar el concepto a “la defensa de los derechos fundamentales de la persona y especialmente de sus garantías penales y procesales”, y se abogó porque se facultara al Ministerio Fiscal para interesar en casos de perturbación de hecho evidentes el restablecimiento inmediato de la situación alterada, sin tener que obligar al perjudicado a acudir a un largo procedimiento de reparación.

Observaciones más concretas sobre el ejercicio de acciones, el concepto de parte—unánimemente rechazado—, el carácter de la intervención del Ministerio Fiscal, los efectos de su omisión, el ámbito de su actuación en el procedimiento, etc., fueron objeto de estudio detenido.

En cuanto a los principios que deben informar la actuación del Ministerio Fiscal, fueron analizados y aceptados, proponiendo un tratamiento adecuado de los mismos, los de legalidad, imparcialidad, unidad, dependencia jerárquica.

No parece necesario que nos adentremos aquí en un estudio más detallado de las cuestiones tratadas, especialmente en materia de órganos, Carrera Fiscal, Fiscales de distrito, equiparación entre las Carreras Judicial y Fiscal, sistemas de ascenso y promoción, etc.

b) La figura del Fiscal en el anteproyecto de Código Procesal Penal.

El punto más importante en esta materia es el que se refiere a la posibilidad de que el Fiscal dirija la “inves-

tigación preliminar”, por el sistema más o menos similar al de la “encuesta” en otros ordenamientos procesales europeos. Es difícil sintetizar las opiniones expuestas en esta materia, que tuvieron muy en cuenta varios aspectos, entre los que cabe destacar: que en la mayoría de los ordenamientos procesales el Fiscal tiene facultades de este orden y que, incluso, se convierte en una especie de instructor, quedando al Juez las facultades resolutorias dentro del proceso; que las reformas procesales, tanto la de la Ley de Uso y Circulación de Vehículos a Motor como la reforma procesal de la Ley de 8 de abril de 1967, caminan en cierto modo por esta vía; que, sin embargo, parece en regresión el sistema como se ha puesto de manifiesto recientemente, por ejemplo, en Italia, etc.

Resultará aproximado, al menos, un resumen que sintetice las opiniones expuestas en tres posiciones distintas: a) Debe rechazarse de plano el sistema de la investigación a cargo del Fiscal, porque no es tradicional en nuestro Derecho procesal y puede llevar a conceder atribuciones que no deben salir de la autoridad judicial; b) Debe admitirse, en líneas generales, el sistema del anteproyecto, que viene a culminar la dirección puesta de manifiesto en las últimas reformas procesales y coloca el sistema procesal español en la misma dirección que la mayoría; c) Bastaría con que se hiciera posible la actuación del Fiscal —con los medios adecuados para ello— en los términos previstos en la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal, acentuando su intervención en algunos aspectos, pero sin llegar al sistema del anteproyecto, es decir, procurar una mayor pureza del sistema acusatorio, sin llegar al sistema de “investigación preliminar”.

Nos parece importante destacar que los representantes del Ministerio Fiscal asistentes —Fiscales provinciales, Fiscales territoriales y representación de los Abogados Fiscales del Tribunal Supremo y de los Fiscales Generales— no se manifestaron decididos partidarios de que se concedieran al Fiscal las atribuciones que el antepro-

yecto contempla, sino más bien, aunque con excepciones, se inclinaron por el sistema acusatorio de la Ley de Enjuiciamiento vigente, pero desarrollado, perfeccionado y consecuente en algunos puntos en que ahora no lo es.

De aquí se deriva buena parte del resto del anteproyecto, en lo que al Fiscal se refiere. Por ejemplo, la dependencia de la policía judicial, en cuyo tema la opinión fue unánime en orden a la creación o especialización, al menos, de una policía judicial exclusivamente dependiente, en el orden funcional, del Ministerio Fiscal y de la autoridad judicial. La dependencia de la policía del Ministerio Fiscal se considera imprescindible para conseguir una eficacia plena en la actuación, aun dentro de las facultades que hoy tiene el Fiscal en el proceso penal.

En el orden concreto de la regulación de la "investigación preliminar" en el proceso, las opiniones coincidieron en que no está depurada la normativa propuesta, que resulta confusa hasta el punto de crear interferencias difíciles de subsanar entre la actuación del Fiscal y la del Juez. Tampoco fue aceptado el sistema de atribuciones concretas del Fiscal en orden a detenciones y registros, que deben reservarse a la autoridad judicial, aunque prosperó el criterio de que tuviese el Fiscal, al menos, las mismas facultades que se atribuyen por las Leyes a las autoridades gubernativas y a la policía, pues resulta poco comprensible que la policía pueda adoptar decisiones y medidas que están vedadas al Ministerio Fiscal, de quien aquélla depende.

En cuanto a si algunas de las peticiones del Fiscal deben ser o no vinculantes para el Juez, aun existiendo numerosas opiniones favorables, parece que se impuso la tesis de que el Juez sea quien adopte las decisiones, con libertad de criterio, salvo los casos en que el Fiscal solicite diligencias o medidas procesales que considere imprescindibles para mantener la acusación y el Juez haya

dado vía libre a esta posibilidad de que la acusación sea mantenida.

Tampoco pareció prosperar el trámite de “audiencia preliminar” por entender que no resulta impuesto por una necesidad clara de realizar esta decisión intermedia. En todo caso, es en este punto donde se manifestaron opiniones favorables a que la petición de procesamiento o de sobreseimiento del Fiscal, cuando no existan partes privadas en el proceso, sea vinculante para el Juez en el sentido de abrir la decisión jurisdiccional ulterior o de cerrar el proceso por falta de juego del principio acusatorio.

Aunque no se refiere específicamente al tema que estamos tratando, resalta la unanimidad con que los Fiscales se expresaron en el sentido de que la clasificación de los procesos penales fuera precedida o acompañada por una clasificación de las infracciones.

Con estas ideas generales creemos dar una versión muy aproximada de la opinión general sobre el anteproyecto, en cuanto se refiere a la función y atribuciones del Fiscal en el proceso penal.

En relación con esta materia hemos de comentar aquí la evolución últimamente sufrida en Italia por el sistema procesal de la instrucción sumaria y del “juicio directísimo”. Las facultades que el Código de Enjuiciamiento Penal concede en sus artículos 219, 225 y 232 a la policía judicial y al Ministerio público han sido declaradas “parcialmente anticonstitucionales” por el Tribunal Constitucional por entender que se oponen al contenido del artículo 24 de la Constitución italiana. Se ha producido así una interpretación diferente y aun contrapuesta entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, que mantiene la vigencia íntegra de tales artículos y su aplicación a los procesos sumario y “directísimo”, que pretende ser resuelta con un proyecto de Ley modificando el contenido de los artículos citados. La tendencia es, pues, a privar al Ministerio Fiscal en

Italia de una serie de facultades de investigación y aun de instrucción que en España nunca ha tenido el Ministerio público. Prácticamente, lo que se pretende es apartar al Ministerio Fiscal de la instrucción, con lo que se rompe una tradición existente en Italia y se aparta este sistema del que subsiste en otros países europeos. Es significativa a este respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1968, que mantiene la tesis que acabamos de mencionar. Con ello, sin embargo, se ha creado una situación grave a la Administración de Justicia italiana por la detención sufrida por los procesos sumarios en trámite (más de 5.000 sólo en Roma), lo que lleva a la situación de libertad a numerosos presuntos delincuentes, que no podrán ser juzgados hasta que se apruebe una reforma de la Ley en lo que afecta a la instrucción sumario y se regulen las facultades del Fiscal en este aspecto.

#### 4. *La actividad del Ministerio Fiscal.*

Sobre todo lo que hasta aquí llevamos dicho habría que comentar la actividad normal del Ministerio Fiscal durante el tiempo a que la Memoria se contrae. Pero realmente este dato resulta del estudio de la actividad de los Tribunales de Justicia y ha sido ya consignado en el Capítulo precedente. Sin embargo, parece conveniente destacar, como ya anunciamos más arriba, el planteamiento por el Fiscal de algunos recursos en interés de Ley cuya resolución, favorable a la tesis Fiscal, puede mostrar interés general.

En materia civil, se interpuso recurso en interés de Ley contra sentencia dictada en suplicación por una Audiencia Territorial sobre extensión del derecho de retorno en la Ley de Arrendamientos Urbanos. El recurso se articuló sobre dos motivos: la errónea interpretación de los artículos 83 y 85 de la Ley de Arrendamientos Urbanos por razón de la gran diferencia que se apre-

ciaba entre la vivienda a que el titular del derecho podía acceder y la que se le ofrecía por el propietario, lo que implicaba incumplimiento de la obligación de reserva impuesta por el artículo 82 de la Ley. El otro motivo se basó en violación del artículo 88 de la misma Ley y del 1.166 del Código civil por entender que no puede dejarse al arbitrio del arrendador el fijar el contenido del derecho de retorno. La Sala 1.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, en Sentencia de 20 de enero de 1969, dio acogida al recurso interpuesto por el Fiscal por los fundamentos en el mismo aducidos.

En materia penal, traemos a estas páginas un recurso de casación poco frecuente: en beneficio del reo, en pena de muerte, por quebrantamiento de forma. El recurso, interpuesto al amparo del número 1.<sup>o</sup> del artículo 851 de la Ley de Enjuiciamiento criminal, se basaba en no expresarse en la Sentencia con la claridad suficiente los hechos que se consideraban probados. La Sala 2.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, en Sentencia de 18 de junio de 1968, casó la sentencia de instancia y dio lugar al recurso.

Por último, en materia social, aunque fueron varios los recursos interpuestos en interés de Ley, queremos traer, a título de ejemplo, el que el Fiscal interpuso contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, que consideraba derogadas las normas que regulaban el derecho al percibo de dote por la mujer trabajadora con anterioridad a 22 de julio de 1961, fecha de la Ley de derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer. Interpuesto el recurso por el Fiscal, a petición de la Organización Sindical, la Sala 6.<sup>a</sup> lo admitió, dictando sentencia de acuerdo con la tesis fiscal y declarando la doctrina de que procede la concesión de la dote en determinados supuestos laborales.

En otros aspectos diferentes ya mencionamos en su lugar correspondiente la actividad del Ministerio Fiscal en la aplicación del nuevo procedimiento para deli-

tos menos graves y también la que le correspondió por aplicación de la Ley de Orden Público con motivo de la declaración del estado de excepción. Terminamos ahora reflejando algunas cuestiones planteadas por los Fiscales en sus Memorias.

El Fiscal de Cáceres da cuenta de las intervenciones en materia de concentración parcelaria y en virtud de las instrucciones que a este respecto se cursaron por la Fiscalía del Tribunal Supremo. A 110 fincas asciende el número de las que tienen titulares cuya representación ostenta el Ministerio Fiscal, que en bastantes casos hubo de interponer recurso contra las bases o contra el acuerdo: 24 contra el acuerdo y 39 contra las bases.

El Fiscal de Oviedo dio cuenta de la designación de un Fiscal sustituto en una agrupación de Fiscalías comarcales a favor de una señorita. Recogemos el dato porque es la primera vez que se produce, siquiera sea en este orden de Fiscal comarcal sustituto, la designación de una mujer para un cargo del Ministerio Fiscal y que, como nuevo signo de los tiempos, acogemos con simpatía.

El resto de las Memorias clasifican la materia en dos grandes grupos: criterios y propuestas sobre las funciones del Ministerio Fiscal, sugiriendo las que consideran más adecuadas, y notas sobre las posibles modificaciones en la estructura orgánica de ciertos aspectos concretos del Ministerio Fiscal.

En cuanto al primero de los aspectos citados, el Fiscal de Zamora dice en su Memoria lo que sigue:

“Nuestro Ministerio, con rango constitucional, tiene la naturaleza de órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales, no de órgano de comunicación del Gobierno, como se dice en el número 3, de la Base II, del anteproyecto de un Código para la Justicia, por lo que su carácter es independiente. Esta misma naturaleza nos indica la dirección de su actividad en una doble

vertiente: por la de los órganos de los Tribunales de Justicia.

En la vertiente que nos lleva a realizar funciones derivadas de la actividad de los órganos administrativos nuestra misión quedó reducida a ser mero receptor de denuncias enviadas por el Gobierno Civil y a prestar asesoramientos que por el mismo fueron requeridos sobre asuntos relacionados con el Orden Público.

Donde el Ministerio Fiscal deja sentir su mayor intervención, como es hecho notorio, es al lado de la actividad de los órganos judiciales. En el presente año las funciones del Ministerio Fiscal, al menos en esta provincia, se han desarrollado con mayor vigorosidad por la entrada del nuevo procedimiento de la Ley de 8 de abril de 1967 y por el hecho concreto de que la misma ordena al Ministerio Fiscal, en su artículo 781, el que se constituya en las actuaciones."

El de Pontevedra da cuenta de que la intervención del Ministerio Fiscal "ex officio", actuando sólo por noticias de prensa, provocó una saludable reacción en orden a las denuncias de casos de percibo de primas por arrendar viviendas. El de Jaén expresa con abundantes razones su criterio de que el Ministerio Fiscal no debiera intervenir en los pleitos sobre sucesión de títulos nobiliarios y el de San Sebastián da cuenta de su específica actividad en el asesoramiento del Gobernador civil en materia de orden público, de acuerdo con el contenido del Decreto de 10 de octubre de 1958.

A su vez el Fiscal de Bilbao incluye en su Memoria los siguientes párrafos sobre la actividad del Ministerio Fiscal:

"Estimo que las funciones que hoy día se encomiendan al Ministerio Fiscal son demasiado amplias, demasiado generales, y que la Base 68 del Anteproyecto de Ley Orgánica de la Justicia incurre en ese mismo defecto de excesiva amplitud. Debe, en cambio, recalcar la necesidad de su intervención en asuntos graves que

afecten al interés público o social (previa consulta, en su caso, con el Fiscal Territorial o el del Tribunal Supremo), pudiendo ordenarse la adscripción de un funcionario para que directa y continuadamente lleve a cabo esa intervención. Siempre he opinado que no debe interesar tanto el volumen de asuntos despachados mensual o anualmente por cada funcionario como la eficacia de su intervención en un número de asuntos que, aun no siendo muchos, supongan una actuación intensa, que represente plena garantía de defensa para la gravedad del interés afectado.

Creo que debiera aliviarse el peso de trabajo que sobre el Fiscal recae actualmente, excluyéndole de intervención en materia, como, por ejemplo, de informaciones de dominio con arreglo a la Ley Hipotecaria, arrendamientos urbanos, etc., sustituyendo su intervención en algunos de los casos en los que hoy actúa, velando por los intereses de menores, incapacitados, etc., por la designación judicial de un defensor, como actualmente ocurre en casos de declaración de ausencia.”

Más extenso, el de Cuenca reitera criterios ya expuestos en anteriores ocasiones, pero de gran interés, en los siguientes párrafos.

“Aunque en más de una ocasión se ha dicho y propuesto, no por ello ha de omitirse en este lugar —decir— que sería conveniente que el Ministerio Fiscal de cada provincia dependiera en su totalidad de la Fiscalía de la Audiencia. Los Fiscales Municipales, Comarcales y de Paz, por el principio de unidad del Ministerio Fiscal, habrían de estar más ligados a su superior jerárquico provincial, al que habría de asignársele la función de instar la Justicia en todos los Juzgados y Tribunales de la Provincia, aunque lo hiciera a través de los funcionarios correspondientes en los que delegara. Con ello desaparecería esa especie de muralla china que existe entre el tratamiento procesal y penal que reciben los delitos y el que se da a las faltas, en las que los Fiscales de la

Justicia Municipal actúan por sí y ante sí como si nada tuvieran que ver esas infracciones con la totalidad de la Justicia Penal. Si se lograra esta unidad funcional no sólo se daría satisfacción a un principio que, por otra parte, se proclama como válido y vigente, sino que se obtendrían ventajas considerables. Así, la uniformidad de criterios en la provincia; así también la potenciación del Fiscal, cualquiera que fuese su categoría, que estaría respaldado por el de la Audiencia. Y podría conseguirse, o intentarse cuando menos, que no fuera castigado, de hecho, con pena más grave el que comete una falta, a quien no suele aplicársele la condena condicional, que al que incurre en delito.

La Fiscalía sigue manteniendo alguna relación con las personas que han de verse afectadas por las resoluciones judiciales correspondientes a hechos delictivos. Y así, a los que aparecen como perjudicados, les dirige una carta comunicándoles la cantidad en la que se cifran provisionalmente los daños y perjuicios, por si hubiera error en el cálculo o existieran medios de probar que fuera procedente una cantidad mayor.

El Fiscal es, de hecho, un órgano de instancia siempre que lleguen a su conocimiento por medio de escritos las conductas que considere perseguibles. Pero debiera ser algo más. En los tiempos en que vivimos está llamado a intervenir como garantía y como defensor de intereses generales y probablemente también como punto de unión de la Justicia con los ciudadanos. No estaría de más que se hiciera saber a las gentes esta dimensión del Ministerio Fiscal. De este modo se conseguiría una mayor eficacia en su actividad y se cumpliría una importantísima función social. Porque una buena parte de ciudadanos cree que basta denunciar un hecho para que hayan de resolverse todas las cuestiones que implica. Y así ocurre que, por falta de instrucción en los interesados, el sentimiento de decepción se apodera de ellos cuando no tienen una resolución sobre sus intereses,

que creyeron haber dejado en manos del que había de resolver.”

El Fiscal de Palencia dedica al Ministerio Fiscal una parte importante en su extensa Memoria. En algún punto de esta exposición se duele de que “al perder el espíritu quasi-castrense que le diera el Estatuto ha caído en una lamentable “blandenguería”. No explicita el Fiscal de Palencia a qué aspectos de la actividad del Ministerio Fiscal se refiere, aunque parece deducirse de su alegato que se trata más bien de un juicio general sobre la forma de entender la dependencia y la unidad y sobre los métodos seguidos en la actuación general. Es difícil argüir sin referencias más precisas, pero nos parece que el espíritu del Estatuto no sólo no se ha perdido, sino que el Ministerio Fiscal, especialmente en la esfera provincial y territorial, va afinando cada vez más su actuación y entrando en la consideración de la realidad viva de la sociedad en la que opera. Un análisis de la evolución experimentada en los últimos veinte o veinticinco años muestra una mayor dedicación a ciertos aspectos de la función, antes inéditos, y se aprecia en las jóvenes generaciones incorporadas a esta tarea un espíritu que hace imaginar fecundas madureces futuras.

Al examinar con mayor detalle las atribuciones posibles del Ministerio Fiscal el Fiscal de Palencia es más explícito y, en relación con anteriores sugerencias, dice:

“Fijamos las atribuciones del Ministerio Fiscal y señalábamlos como especiales las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Intervenir en todo el proceso electoral, en el que el ciudadano ha de cumplir un deber y ejercitar un derecho de orden político constitucional y para ello debe tener la garantía de la presencia de un órgano imparcial que vele por la pureza del sufragio no solamente en caso de delito electoral, sino durante la tramitación de la elección, para lo cual debiera formar parte de la Junta del Censo.

2.<sup>a</sup> Intervenir en los expedientes de expropiación forzosa.

3.<sup>a</sup> Intervenir en la jurisdicción del Tribunal Tutelar de Menores.

4.<sup>a</sup> Regular debidamente, mediante la redacción de una adecuada Ley, la forma en que ha de actuar en la jurisdicción del Patronato de Protección a la Mujer.

5.<sup>a</sup> Intervenir en los expedientes de Contrabando y Defraudación.

6.<sup>a</sup> Intervenir en los expedientes de Concentración Parcelaria.

7.<sup>a</sup> Intervenir en la jurisdicción laboral.

8.<sup>a</sup> Intervenir en todos los expedientes que se instruyan a funcionarios públicos, de la Administración Central, Provincial y Municipal mediante la notificación de toda resolución y con vista del expediente por si del contenido del mismo derivara alguna responsabilidad de orden criminal para el expedientado, pues aunque es obligación de la Administración deducir el tanto de culpa a los Tribunales, si, a su juicio, estimara la existencia de infracción penal, es este precepto totalmente insuficiente y ello por dos razones: de un lado, no siempre se cumple este mandato de forma escrupulosa, sobre todo una vez subsanado el perjuicio material, por ejemplo, en las malversaciones, cuando por un mal entendido paternalismo se concede de forma totalmente arbitraria un plazo para el reintegro de la cantidad malversada y, conseguido, todo suele quedar en nada, sustrayendo de tal suerte al conocimiento y posible sanción de los organismos competentes hechos delictivos y, de otra parte, porque el diagnóstico o indiscriminación de la existencia del posible delito o falta incumbe al Ministerio Fiscal y Tribunales, no a la Administración.

9.<sup>a</sup> Intervenir en toda la actuación de la policía judicial, gubernativa y Guardia Civil mediante el cono-

cimiento de todo atestado de que conozcan, para lo cual deberá remitirse por los indicados organismos copia de toda actuación en depuración de cualquier actuación que pueda revestir carácter delictivo.

10. Intervenir de oficio y valiéndose de la policía judicial que especialmente debe estar adscrita al Ministerio Fiscal en los posibles hechos que puedan revestir carácter delictivo, instruyendo la correspondiente información, que, caso de suministrar elementos o indicios de infracción, remitirá al Juzgado correspondiente con orden de proceder y, en caso contrario, ordenan su archivo, pudiendo proceder de la misma forma cuando las denuncias se formulen ante el Ministerio Fiscal, y con iguales efectos, pero si estimare que los hechos denunciados no se han comprobado o no revisten caracteres de delito deberá notificarse por el propio Ministerio Fiscal al denunciante la improcedencia de instrucción de causa criminal y sí el archivo de la información practicada.

11. Adoptar medidas, especialmente en el supuesto del número anterior, para que se reintegre, desde luego, el orden jurídico perturbado y se subsane la situación de hecho arbitrariamente creada a resultas de lo que en definitiva pueda acordarse en el oportuno procedimiento.”

Por último, el Fiscal de Valencia aborda el tema de la intervención del Fiscal en lo contencioso-administrativo, fijándose en algunos aspectos en los que, a su juicio, tal intervención estaría indicada. Por ejemplo, dice:

“La Administración puede infringir la legalidad y parece lógico que su defensa en esta cuestión correspondiese al Ministerio Fiscal.

1.º Así sucede en la impugnación de Reglamentos estatales o locales. Cuando se promueve el recurso contencioso-administrativo llamado de anulación, que pretende exclusivamente compartir la disconformidad del Reglamento o normas de rango superior.

2.º Lo mismo ocurre en el procedimiento especial de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales por infracción manifiesta de las Leyes. El artículo 118 de la Ley de 27 de diciembre de 1956 establece que se dé traslado del expediente administrativo al Abogado del Estado, para que informe acerca del mantenimiento o anulación del acuerdo, y la intervención del mismo es un puro dictamen de legalidad en el cual el Abogado del Estado actúa no como defensor del Estado, como administración tutelar de otros entes administrativos menores, sino del principio de legalidad.

3.º La Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, en su artículo 10, establece que la Autoridad gubernativa puede suspender las actividades de las asociaciones, correspondiendo a los Tribunales confirmar o revocar los acuerdos gubernativos, a cuyos efectos les serán comunicados a la Autoridad judicial en el plazo de tres días. No está previsto el procedimiento judicial de confirmación.

En estos tres casos la defensa de la legalidad, por versar el problema sobre el mantenimiento pura y simplemente del ordenamiento jurídico, debía corresponder al Ministerio Fiscal, o por lo menos tener intervención en el procedimiento judicial.”

## CAPÍTULO V

### EL CUMPLIMIENTO DE LAS PENAS

En el capítulo III, al tratar del funcionamiento de los Tribunales de lo penal, apuntamos ya la importancia que, a nuestro juicio, alcanza la fase ejecutoria del proceso y estudiamos algunos aspectos de la situación general observada en el cumplimiento de las sentencias. En esta parte de la Memoria queremos traer a la consideración otros aspectos de interés que hacen también referencia a esta función jurisdiccional "de hacer cumplir lo juzgado".

Existen una serie de cuestiones sobre las que conviene examinar la actividad de los Tribunales, por una parte, y la de los organismos encargados por la Ley de las instituciones penitenciarias, de otra. Entre ellas destaca, quizá, la institución de la condena condicional por su importancia y por la conveniencia de considerar la forma como se aplica.

#### 1. *Remisión condicional de la condena.*

Durante el año 1968, se aplicaron los beneficios de la condena condicional a 13.011 penados, y hubo de dejarse sin efecto una vez aplicada, por cualquiera de las causas previstas en la Ley, en 552 casos. De realizarse diligentemente la vigilancia y observación de los penados a quienes se concede el beneficio, resultaría que solamente en un 4,5 por 100 había fallado la previsión en que el beneficio se funda. Desgraciadamente, faltan los

elementos suficientes para mantener sobre los penados una observación suficiente que nos permita mantener tal afirmación. Sobre la condena condicional se pronuncian los Fiscales en sus Memorias. Dice, por ejemplo, el Fiscal de Orense que:

“Después de meditar y reflexionar sobre esta cuestión, terminamos siempre por inclinarnos hacia la conveniencia de que la condena condicional sea mantenida dentro de nuestro ordenamiento jurídico positivo, ya que lo mismo desde un punto de vista doctrinal que mirada a través de una política criminal la institución tiene sólidas bases y debe ser defendida, entre otras razones, por el sentido de avance que su introducción supone en el campo del derecho penal; ahora bien, al pensar y discurrir sobre esta institución no debemos olvidar que si bien uno de los argumentos de mayor consistencia esgrimidos en su defensa, y que fue motivo de que se le diese realidad en las legislaciones positivas, era la conveniencia de que el delincuente primario no se contaminase en la prisión con aquellos otros criminales ya más adentrados en el camino del crimen, con los que en la mayoría de los casos tendría que convivir, ello no ha de constituir, a nuestro modo de ver, obstáculo para que el delincuente primario, que precisamente por serlo tiene una mayor capacidad de recuperación social, se vea privado de uno de los más importantes fines de la pena, que es precisamente conseguir la corrección del reo mediante una labor de readaptación que, apartándole del delito y fortaleciendo su voluntad, le coloque en condiciones de poder convivir con los demás hombres dentro de un mínimo de condiciones morales y éticas en que forzosamente debe desenvolverse la vida de relación; por ello, si bien nos mostramos conformes con que subsista la condena condicional, no lo estamos tanto con las consecuencias que en el orden práctico se deriva hoy de su aplicación, que se limitan a que de un modo formal y rutinario se llame al condenado ante el Tribunal que

dictó la sentencia condenatoria, donde se le advierte que si en un plazo determinado vuelve a delinquir se le aplicará la pena correspondiente a ambas infracciones, y desde aquel momento ya nada se vuelve a saber de aquel penado y prácticamente se le abandona—cuando más necesitado está de eficaz protección— a aquellos impulsos e inclinaciones que en momentos anteriores le llevaron por el camino del delito; bien está, repetimos, que no se le reduzca a prisión, pero cremos necesario que el penado a quien se le aplica esta Ley de la condena condicional se le someta en sustitución de la pena, que no se aplica, a ciertas medidas de seguridad que exijan la naturaleza del delito por él realizado que hagan posible en él mediante una labor de reeducación la rectificación de su inicial conducta delictiva.”

Y el Fiscal de Zaragoza, partiendo de la reconocida utilidad de la institución, puntualiza, sin embargo, diciendo:

“Ahora bien, una cosa es que se le reconozca la utilidad y la conveniencia de la institución y otra muy distinta que se haga de la misma un uso sistemático que la desvirtúe, puesto que en cada caso deben valorarse no sólo la personalidad del reo y la entidad del delito, sino también las demás circunstancias concurrentes de las que pueda deducirse la utilidad de su concesión. Por esta razón, entendemos que existen determinados delitos en los que no es aconsejable su concesión, debiendo cumplirse la pena, por regla general, íntegramente cuando razones de moral y defensa social hagan prevalecer la necesidad de destacar el fin sancionador de la pena, como ocurre en los delitos de corrupción de menores, prostitución, abusos deshonestos, escándalo público y robo y hurto de uso de vehículos a motor, en los que el criterio sustentado por la Fiscalía y compartido por la Sala ha sido el de denegar la concesión de la remisión condicional de la pena.”

Los párrafos que siguen corresponden a la Memoria del Fiscal de Baleares:

“Magnífica es la institución de la condena condicional; en ella no sólo ya se individualiza la pena, sino que es posible valorar el hecho y la conducta anterior del sujeto que lo realizó, para en unos casos hacer que la pena sea eficaz ejecutándose y en otros sea un premio a la buena conducta anterior del delincuente, y en todos evite el peligro de toda pena corta de privación de libertad.

Pero cuando se hace una aplicación automática de la condena condicional y se examina única y exclusivamente si concurren en el sujeto o no los requisitos que enumera el artículo 93 del Código Penal, entonces la institución pierde todo su valor y, cierto es, resulta cómodo y fácil para quienes la aplican, pero no cumplen el fin para el que se creó.

La condena condicional la consideramos un arma de valor incalculable si se aplica valorando el juzgador no sólo los requisitos de delincuente primario y pena inferior a un año, sino si se valora el hecho enjuiciado, la frecuencia con que éste se comete en el lugar, la alarma producida y la conducta anterior y circunstancias de cultura, trabajo, etc., que concurren en el condenado.

No es sólo en la concesión donde se puede y debe corregir al sujeto; es en la notificación de beneficios, si ésta se hace de manera solemne y al sujeto se le hacen las advertencias que la Ley obliga, e incluso al remitir la suspensión de condena no viene sólo si se delinquirió de nuevo, sino examinando con mucho cuidado si cumplió o no el deber de residencia, y aun nos atreveríamos a exigir la necesidad de una buena conducta durante el tiempo de la suspensión de la condena, y examinando y valorando todo entonces se acordará la remisión o la ejecución de la suspensión acordada.

La Sala hace una aplicación automática de la suspensión de la condena; norma general es no valorar más

que los requisitos de que la pena sea inferior a un año y que el sujeto sea delincuente primario; no se hace una notificación solemne, sino en la Secretaría, y hasta en un caso se negó a denegar la suspensión de condena, el condenado presentó un escrito y súplica de que se le aplicara al comenzar a cumplir la pena, y la Sala, dejando sin efecto el cumplimiento de la pena, acordó la suspensión de la misma.

Los Letrados luchan, en los casos claros de condena, porque ésta sea inferior a un año; lo demás no les interesa, puesto que saben el automatismo imperante y que la pena será suspendida.

Somos partidarios del más amplio arbitrio judicial e imposición de penas, pero dudamos de él cuando vemos el mal uso que se hace de la suspensión de condena, contra cuyas resoluciones nos está vedado el recurso.

Más parcos que la Sala son los Jueces en la concesión de suspensión de condena, y no la suspenden sino después de un concienzudo trabajo del hecho y circunstancias que concurren.”

El Fiscal de Pontevedra analiza diversas cuestiones en torno a esta cuestión y en su Memoria incluye juicios detallados sobre la forma de aplicar el beneficio por los Tribunales y la medida en que el espíritu de la Ley de 1908 se impone en las decisiones sobre la condena condicional. Después de exponer la manera de actuar en los supuestos en que el Fiscal se opone a la concesión del beneficio dice:

“Por cierto que, tanto en esos casos como en los de aplicación del beneficio sin oposición del Fiscal, la declaración se hace con auto impreso, vulnerando manifiestamente el contenido del artículo 1.º del Real Decreto de 23 de marzo de 1908, dictado para establecer la forma de cumplimiento de la Ley de condena condicional y que inequívocamente ordena consignar de “modo expreso, claro y preciso los fundamentos racionales que, a juicio del Tribunal sentenciador, existían para decretar aqué-

lla". Claro está que ésa no es más que una de las tantas corruptelas desarrolladas en torno a esa institución y que la han desvirtuado, esterilizando su finalidad correctora: Ni el artículo 7.º de la Ley se cumple, haciéndose las notificaciones al reo no en la audiencia pública y con las solemnidades y advertencias y prevenciones en aquél previstas, sino en las Secretarías de las Audiencias (y hasta en la de los Juzgados, por carta-orden) y con la simple firma por el reo del clásico impreso, que generalmente ni lee, perdiéndose así todo el carácter admonitorio y ejemplar de tal acto; ni en el artículo 9.º y 10, respecto a los deberes de comunicar los traslados de domicilio y presentaciones a la Autoridad judicial, se exigen se lleven a efecto; ni se controla el cumplimiento del deber de residencia (los Juzgados utilizan un impreso que dice "no consta lo incumpliera", como si su deber no fuera asegurarse de que constará lo cumplió. Pero, para mayor prueba de ligereza, hemos tenido varios casos en que ese impreso se elevó sin firma del Secretario autorizante); ni el Registro Central funciona con la eficacia que deseaba el artículo 11; ni, en fin, el registro y comunicaciones del artículo 13 funcionan en la realidad.

Hora es de aceptar los hechos: o convertimos lisa y llanamente la condena condicional en un perdón judicial (institución de análogos fundamentos, pero de características distintas), o si queremos que surta sus efectos como tal institución correctora por la prevención de la amenaza suspendida de la pena, condicionada a una posterior conducta social del penado, es necesario revitalizarla, exigiendo se suplan de verdad todos los presupuestos de aplicación, admonición y vigilancia que le son propios Otra cosa es burocratizar y desvitalizar una institución de fines pausibles y perspectivas beneficiosas para convertirla en un simple medio de impunidad de los delitos y comodidad de los órganos judiciales, que así no han de preocuparse de la ejecución de la pena.

Señalamos también la necesidad de reformar el artículo 93 del Código Penal para adecuarlo al actual alcance de la institución. Nos explicaremos:

En 1908 la condena condicional se introduce en España sólo para los delitos, excluyéndose las faltas. Ese carácter excluyente de las contravenciones consérvase en los Códigos penales de 1928 y 1932, con lo que el término “delinquir” no puede ofrecer dudas interpretativas y claramente ha de tomarse en el sentido de cometer una infracción penal grave, sea delito propiamente dicho o crimen (dentro de la técnica tripartita de los Códigos de 1870 y 1928) o sea mero y estricto delito (Código Penal de 1932). Pero a partir de la reforma de 1944 se amplía la condena condicional a las penas señaladas a las faltas (art. 93, condición 3.<sup>a</sup>), con lo que ese término de “delinquir” adquiere ya ciertos matices anfibiológicos y puede bien entenderse como ejecución de un ilícito penal, acepción amplia que también es propia del vocablo. Sería así delinquir tanto el cometer un delito como una falta, ya que en ambos supuestos habrán de concurrir ciertas condiciones previas para ello. Con lo que nos encontramos ante un dilema: o interpretamos delinquir en su más estricto sentido de comisión de delito, en el sentido en que aparece el término definido en el artículo 6.<sup>o</sup> del Código Penal, con lo que la anterior condena por falta no impide la suspensión de la pena impuesta, y llegamos al absurdo de que en las faltas la condena condicional puede aplicarse ilimitadamente, cualquiera que sea el número de faltas anteriores cometidas, o interpretamos delinquir como el acto de cometer una infracción penal de cualquiera de las dos clases definidas en dicho artículo 6.<sup>o</sup> —delitos o faltas—, y llegamos a la conclusión, contraria a los antecedentes históricos de la institución, de que la condena por falta anterior impide la suspensión de la pena impuesta por un posterior delito. Claro que resta una tercera posición, no menos contraria a la lógica, cual es interpretar el término delinquir

“a gusto del consumidor”, esto es, en función de cada caso concreto, como comisión de delito, si en el ámbito de delitos nos movemos, y como comisión de falta, si la interpretación se hace en el ámbito de un Juzgado Municipal.

Parece claro que el legislador de 1944, que ya tuvo la malhadada fortuna de retocar la condición 2.<sup>a</sup>, exigiendo una condena en rebeldía, que era imposible en nuestro proceso penal (salvo en el corto período de la Ley de 1962), lo que obligó a una posterior redacción del texto, no acierta tampoco con eso de delinquir por primera vez. Porque lo cierto es que, como en la práctica se exige condena ejecutoria, que a veces tarda en producirse, se está aplicando la condena condicional a segundos y posteriores delitos, como se aplica también a los diversos delitos que originan distintas causas que se juzgan coetáneamente e incluso a todos los delitos cometidos por un no reincidente y sancionados en una misma sentencia, cuando es obvio que unos de ellos son posteriores a otros. Y, en fin, la defectuosa redacción del artículo 14 de la Ley de 1908 permite que, condenado ya por un delito un reo, pero aún no ejecutoria la sentencia o anotada en el Registro Central, recaiga sentencia por un hecho posterior incluso a la condena (si la sentencia está pendiente de dilatado recurso, por ejemplo), permitiéndose así la aplicación de la condena condicional en esas dos causas.

Naturalmente que en muchos de los supuestos dichos, aun siendo posible la aplicación del beneficio, debiera entrar en juego el buen arbitrio del Tribunal denegando motivadamente su aplicación. Pero creemos que no es esa la experiencia que reflejan las Memorias fiscales de todos los años.”

## 2. *Otros aspectos penitenciarios*

Un tema de interés constante es el de la duración efectiva de las penas privativas de libertad, cuya cuan-

tía, fijada en la sentencia, sufre una serie de mermas por causa de indultos, remisión por el trabajo, libertad condicional, etc., que la reducen a veces a expresiones realmente difíciles de identificar con la pena primitivamente impuesta. Crea este juego de reducciones el problema de considerar si las penas impuestas por la Ley han de considerarse o no calculadas justamente, en proporción a la gravedad del delito, y si su duración—la que señala el Código—es la que realmente se estima adecuada para servir de intimidación, de una parte, y para operar la posible reeducación del delincuente, de otra. De ser así, las disminuciones exageradas pueden producir un daño grave, porque rompen el equilibrio o la proporción buscada entre delito y pena.

Una cosa es que la pena impuesta pueda ser objeto de reducción, en una proporción relativa, si el transcurso del tiempo muestra que los avances en la reeducación del penado son patentes y merecen, como estímulo, un trato que le incline a buscar por sí mismo esta readaptación que la pena debiera siempre conseguir. Pero si la pena es rebajada sistemáticamente, sin tener en cuenta razones suficientemente individualizadas, ni el delincuente puede tener respeto al Código, ni los Tribunales podrán aplicarlo con el convencimiento de la eficacia de su función, ni los encargados del orden y la paz sociales sentirán estímulo alguno en la persecución de los delincuentes y la prevención del delito.

A este respecto traemos aquí un caso posiblemente límite, planteado por el Fiscal de Barcelona en su Memoria, pero que en la realidad se ha dado con cierta frecuencia y puede ilustrar lo que estamos diciendo. Desde 1965 no se ha concedido ningún otro indulto general, causa frecuente de estas limitaciones o rebajas tan drásticas de las penas, pero no por ello el problema deja de existir, si se consideran otros beneficios aplicables. Veamos lo que dice el Fiscal de Barcelona:

“La sentencia de 20 de marzo de 1964 condenó al procesado: por delito de homicidio, a catorce años, ocho meses y un día de reclusión menor; por delito de hurto, a ocho años y un día de presidio menor, y por los delitos de falsedad y uso de nombre supuesto, a las mismas penas que interesó el Fiscal, con arresto sustitutorio en defecto del pago de las multas; en total, veintitrés años, seis meses y dos días.

Desestimado en 6 de octubre de 1964 el recurso de casación interpuesto, comenzó el cumplimiento de las penas, tomando como fecha inicial la de la detención del penado, en 25 de septiembre de 1962.

Pues bien, aquella grave pena ha ido fundiéndose de la siguiente forma:

La de catorce años, ocho meses y un día, por aplicación de los Decretos de indulto de 24 de junio de 1963 (quinta parte), 1.º de abril de 1964 (sexta parte) y 22 de julio de 1965 (hasta la mitad del total), se quedó en siete años y ciento veinte días.

La de ocho años y un día quedó reducida inicialmente, por aplicación de los indultos mencionados, a la mitad de la pena. Pero por aplicación de la Ley de 8 de abril de 1967 (reforma de cuantías) la Sala rebajó la pena primitiva a ¡un año de presidio menor!, que con los indultos quedó reducida a su mitad; en definitiva, a ciento ochenta y dos días.

La de tres meses y multa, con arresto sustitutorio de treinta días, por aplicación del indulto de 1963 (mitad), se redujo a sesenta días.

Y la de cinco meses y multa, con arresto sustitutorio de treinta días, por aplicación del indulto de 1963 (mitad), se redujo a noventa días.

Así pues, en principio, el total de veintitrés años, seis meses y dos días primitivo quedó en ocho años y ochenta y siete días.

Pero como además redimió el condenado pena por el trabajo, seiscientos setenta y cuatro días, el total cum-

plido se redujo a seis años y ciento cuarenta y tres días, es decir, la cuarta parte de las penas impuestas, saliendo en libertad definitiva el 12 de febrero de 1969.

Y aun salió perjudicado, porque no se le pudo aplicar el beneficio de la libertad condicional (que sin duda se le hubiera otorgado), porque no hubo tiempo material para ello...”

Otro problema de extraordinario interés es el que plantea la aplicación del artículo 988 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación con el artículo 70 del Código Penal, según la redacción dada por la reciente modificación legislativa. Este tema de la limitación en el cumplimiento de las condenas impuestas, que presenta no pocas complejidades en sí mismo, se complica más al enlazarse con otros problemas, como el del concepto de conexión y la procedencia o no de la acumulación de las penas para efectuar sobre ellas la reducción al triplo.

El Fiscal de Bilbao se refiere a este tema y dice en su Memoria lo que sigue:

“He continuado en mi preocupación por los expedientes de acumulación de penas, con arreglo al artículo 988 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación al artículo 70, número 2.º, del Código Penal. Es una labor ardua y difícil, no solamente en su aspecto material de examen de sentencias, sino también en cuanto a fijar el criterio sobre la conexidad necesaria para que tal acumulación sea procedente y para que un concepto amplio de tal conexidad no suponga una garantía de impunitismo para el que creyera que una vez cometidos, por ejemplo, tres delitos de robo, podía seguir robando al amparo de ese criterio extensivo de conexidad basado principalmente en la identidad del tipo penal o naturaleza de la infracción, hecho que no debe ser suficiente para dar lugar a la acumulación, según declaró el Tribunal Supremo en su sentencia de 7 de febrero de 1968. Pero como, por otra parte, existe el problema de hondas raíces humanas de que un solo individuo esté condenado

por varias sentencias, incluso dictadas en Audiencias distintas, a un total de penas que es notoriamente excesivo y que podría suponer la falta de esperanza de poder salir en libertad, proponía en ocasiones anteriores, y sigo proponiendo ahora, que si no se crea una Comisión especial para examen de penas a las que pudieran dirigirse los reclusos y los Directores de establecimientos penitenciarios una vez examinados por éstos los expedientes respectivos y dado el conjunto de penas a cumplir, el tiempo de prisión ininterrumpida cumplida, etc., se dirijan al Tribunal que dictó la última sentencia exponiendo las circunstancias que concurren en cada caso para que, sin necesidad de conexión alguna entre los varios delitos, pudiera fijarse un límite a la pena total a extinguir. Hoy día este problema está parcialmente resuelto con la limitación a veinte años de cumplimiento efectivo de penas impuestas por delitos cometidos antes del Decreto de indulto general de 22 de julio de 1965; pero esta solución es incompleta, porque ese límite puede ser también en muchos casos excesivo, dada la entidad de las infracciones cometidas sin conexidad alguna, pero en número tal que la suma de las penas impuestas sea superior a esos veinte años, y el cumplimiento ininterrumpido de prisión durante ese largo lapso de tiempo deba ser, por equidad, dulcificado. Son los Directores de los establecimientos penitenciarios los que conocen mejor, por el examen de la hoja histórico penal de cada recluso, los casos en que puede parecer procedente proponer la acumulación o bien la aludida limitación en las penas impuestas por varios delitos.”

También en esta ocasión vamos a dedicar unas líneas a la pena de muerte, sobre la que expusimos algunas ideas en ocasiones anteriores. Durante el año 1968 se impusieron dos penas de muerte, una por la Audiencia de La Coruña y otra por la de Pontevedra. Ninguna de las dos ha sido ejecutada, ya que en una ocasión el Jefe del Estado ha ejercitado la gracia de indulto, comután-

dola a la vista de los informes favorables emitidos, y en el otro caso está en tramitación el recurso de casación en beneficio del reo. Las dos penas recayeron por sendos delitos de robo con homicidio y asesinato.

El Fiscal de Palencia en su Memoria incluye un extenso y bien documentado estudio sobre la pena de muerte, analizando sus antecedentes históricos, la doctrina filosófica, moral y religiosa sobre ella, las diversas posiciones doctrinales, etc., en páginas dignas de destacar. No podemos reproducir íntegramente el texto del Fiscal de Palencia, pero transcribimos uno de sus párrafos finales:

“La gráfica de política criminal en nuestra Patria, en relación con la pena de muerte, ha sido siempre permisiva de tal castigo, con algunos intentos abolicionistas y la realidad de su abolición en el año de 1932, para volver a restablecerse allá por el año de 1938. Allá por los años 1854 y 1859 se presentaron proyectos para la abolición de la pena de muerte en los delitos políticos, y en 1869 se pide la abolición de la pena de muerte para otros tipos de delito. Es curioso observar que España, que así en sus relaciones internas como internacionales ha sabido conjugar perfectamente los principios de justicia y magnanimidad, haya sido reacia a la adopción de la medida prohibitiva de tal castigo. Quiera Dios, en la corriente que en tal sentido actualmente se agudiza, no sea nuestra Patria de los últimos países que a ella se adhieran, y esperamos que en un nuevo Código Penal que pueda promulgarse desaparezca tal sanción de la escala de penas.”

Respecto de la tendencia abolicionista, tan extendida hoy también en nuestro país, aunque no faltan quien piden su restablecimiento donde ha sido suspendida su aplicación —como en Inglaterra—, dos Fiscales se pronuncian en parecidos términos, el de Castellón y el de Bilbao, en párrafos que transcribimos a continuación.

Dice el Fiscal de Castellón:

“Podemos muy bien decir que en España la pena de muerte está casi suprimida, ya que es muy rara su aplicación en la práctica.

Quizá esté próximo el momento histórico en que la pena capital deje de figurar en el Código Penal; pero si por algún tiempo continúa en la lista de penas aplicables y no se aplica, ni ello constituye un peligro para nadie ni siquiera un anacronismo, que, por otra parte, tampoco sería el único.

Mi modesta opinión sigue siendo la misma que en mi anterior Memoria expresé: que la pena de muerte y su posible supresión no es un problema de una declaración legal, sino de evolución social, y mientras ésta no se produzca no tendrá valor alguno ni la supresión, porque pueden surgir necesidades más o menos discutibles que obliguen a su aplicación, para lo que sería suficiente un precepto legal que por excepción permitiese aplicarla, ni su permanencia entre las diferentes penas que pueden aplicarse si de hecho no se aplica nunca, aunque constituya un anacronismo.

Por ello creo que la pena de muerte llegará a suprimirse cuando sea patente el hecho de que nunca sea impuesta por ningún Tribunal.”

Y el de Bilbao, por su parte, incluye en su Memoria:

“No voy a esgrimir argumentos en contra del abolicionismo de esa pena, enfrentándome con los que apasionadamente propugnan por su eliminación de toda Ley penal. El peligro, por ejemplo, de que pueda cometerse un error judicial que sería irreparable, creo carece de consistencia: no hay prácticamente posibilidad alguna de que ni por el Fiscal se pida una pena de muerte ni por el Tribunal se imponga, sino en los casos de una prueba absoluta, total, completa, de la responsabilidad del reo en los casos gravísimos en los que por imperativo de la Ley esa pena es de imposición necesaria. Mi postura ha sido siempre la misma: mantener la pena de

muerte, pero no imponerla sino en los casos extremos. absolutamente excepcionales, en los que como medio necesario para la prevención general aparezca procedente. Y no ejecutarla (haciendo uso del indulto) sino en los casos más extraordinariamente graves dentro de los ya de por sí excepcionales en los que dicha pena se impuso. En definitiva, esa es la política criminal que se está siguiendo en nuestra Patria en relación a este punto, pues en los tres últimos años se ha dictado una sola sentencia a pena de muerte en la jurisdicción ordinaria, ignorando si esa pena fue o no ejecutada.”

### 3. *El régimen penitenciario en España*

Las cifras de presos y penados sujetos a la jurisdicción ordinaria en 31 de diciembre de 1968 eran parecidas a las de años anteriores, ligeramente inferiores en número todavía. A los 3.354 reclusos en prisión provisional hay que sumar otros 4.341 en cumplimiento de condena. La suma de 7.695 rebaja aún la cifra de 8.496 que dimos en la Memoria anterior. Naturalmente, a este número hay que añadir los presos sometidos a otras jurisdicciones y los que se encontraban cumpliendo medidas de seguridad.

Es de justicia destacar aquí la extraordinaria labor que viene llevando a cabo en los últimos años la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en orden al perfeccionamiento de las instalaciones, a la aplicación de métodos de clasificación de los reclusos y al tratamiento penitenciario de éstos. El sistema penitenciario español contiene instituciones dignas de todo elogio, en cuya aplicación los organismos competentes se están esforzando por alcanzar niveles de mayor perfección cada día. Ni procede establecer comparaciones con sistemas distintos ni con otras situaciones que en nada nos afectan, pero sí parece oportuno señalar que nuestro sistema de ejecución de las penas privativas de libertad obedece

a los principios reconocidos universalmente y responde a las normas que tanto el Código Penal como la Ley de Enjuiciamiento Criminal contienen sobre la materia.

Algunas de sus instituciones pueden, incluso, señalarse como ejemplo y orgullo: la Colonia Penitenciaria de Herrera de la Mancha o el establecimiento penitenciario para menores de veintiún años de Liria son modelo de perfección que merecen ser más conocidos. Sobre el establecimiento de Liria dice el Fiscal de Valencia en su Memoria que “es indudable la oportunidad de la creación de este Instituto de reeducación del joven delincuente, que nace en su justo momento y que está llamado a ejercer una triple acción sobre los internos para conseguir su integración en las estructuras sociales: Una acción que podríamos llamar terapéutica, por la aplicación de terapia médicas y psicológicas capaces de mejorar su comportamiento. Una acción profesional, preparándole para ganarse la vida, haciéndole aprender un oficio que sea solicitado en la vida libre, y una acción educativa, encarando simultáneamente la formación profesional con la enseñanza escolar, ya que en la actualidad la mayor parte de los jóvenes internados presentan un retraso cultural evidente, y procurando en todo momento que el cuadro en el que se efectúe toda esta actividad sea un cuadro “real” de vida, excluyendo los medios de vida artificiales a los que se constreñía al joven en los superados establecimientos de corrección”.

Otro establecimiento para jóvenes, Teruel, aunque no alcanza la perfección del de Liria, está realizando una labor de extraordinario interés mediante la acción de un equipo de tratamiento compuesto por pedagogos, psicólogos y criminólogos; ha editado una “Cartilla del recluso”, que contiene un estudio de derechos y obligaciones, y han comenzado ya a funcionar los talleres de trabajo.

Ha realizado también la Dirección General de Instituciones Penitenciarias cursos de especialización para educadores, que han comenzado a actuar en algunos es-

establecimientos de cumplimiento de condena, como Puerto de Santa María, Cáceres, Zamora, Ocaña y Córdoba, así como en la Central de Observación de Madrid y en los establecimientos especiales para menores de Liria y Teruel. Ultimamente se ha extendido esta actividad a Cartagena, a los establecimientos semiabiertos de Alcalá, Dueso y Lérida y a los asistenciales de León y Huesca. Una labor de divulgación, para conocimiento de la opinión pública sobre las condiciones en que funcionan los establecimientos penitenciarios, resultaría, a nuestro juicio, de general interés y contribuiría a crear un estado de opinión adecuado a la realidad de nuestro sistema.

En relación con esta materia que estamos tratando, se ha planteado en los últimos meses el problema de los llamados presos políticos y la conveniencia de dotarles de un Estatuto penitenciario especial.

Procurando desligarnos del aspecto político del problema, parece oportuno que dediquemos unas líneas en esta Memoria, que ha de ser fiel expresión de los acontecimientos jurídicos relevantes de todo el tiempo a que hace referencia, a glosar ciertos aspectos, especialmente los más marcadamente jurídicos del problema.

Comúnmente se acepta la dificultad, que en la doctrina se ha presentado siempre, para definir el concepto de delito político. CARRARA expresaba ya que “veinte siglos y más de progreso civil no han sido suficientes para proclamar esa verdad absoluta que separa la virtud de la culpa en el mar ondulante de la política”. Desde un punto de vista subjetivo, FERRI viene a definirlo como aquellos delitos cometidos exclusivamente por delitos políticos y de interés colectivo, mientras que desde un punto de vista objetivo LOMBROSO y LASCHI dicen que crimen político es “toda lesión violenta del Derecho establecido por la mayoría para el restablecimiento y respeto de la organización política, social y económica por ella querida”. En definitiva, en ambas definiciones viene a incluirse como parte integrante de las mismas la misma

materia que se intenta definir. QUINTANO RIPOLLÉS tiene también dedicadas al tema algunas líneas, en las que expresa la existencia de dos tendencias contrapuestas: la de quienes muestran cierta benignidad estableciendo privilegios para cierto tipo de delitos, y que viene a manifestarse en las legislaciones influidas por la mentalidad sentimental, romántica, de la primera mitad del siglo pasado, y que con mayor o menor intensidad tiene su reflejo en gran parte de las legislaciones penales europeas y americanas, aunque modernamente se haya rectificado esta actitud por la necesidad de establecer medios de defensa contra la creciente amenaza de subversión; de otra parte, existen legislaciones que muestran suma severidad en la represión de la criminalidad política, y cuyo punto de arranque pueden constituirlo los Códigos penales soviéticos de 1922 y de 1926, cuya orientación ha sido seguida por los Códigos de Bulgaria de 1950, Yugoslavia de 1951, Checoslovaquia de 1959 y en las Leyes penales especiales de Polonia, Rumanía y Hungría.

La legislación española ha venido manteniendo un sistema de equilibrio, sin especificar el concepto de delito político ni señalar diferencia alguna, ya sea desde el punto de vista de su moralidad o de la peligrosidad y trato del delincuente.

La Ley de 15 de febrero de 1873 contiene una extensa enumeración de lo que consideró delitos políticos, remitiéndose a casi todos los tipos registrados en los Títulos I, II y III del Libro II del Código Penal entonces vigente, de 1870. En el artículo 1.º de esta Ley se establecía que “los procesados por delitos políticos sufrirán la detención y prisión en locales distintos, completamente separados de los que ocupan los procesados por delitos comunes”. Un Decreto de 10 de mayo de 1874 autorizó a crear una penitenciaría en el antiguo convento de la Victoria, Puerto de Santa María, con destino a los presos políticos, y aprobó el Reglamento de la misma. Tampoco

en este Decreto ni en su exposición de motivos se explicaba en qué consistía el delito político, sino solamente venía a establecerse la creación de una penitenciaría “donde extingan sus condenas los penados políticos sin confundirse con los de delito común, facilitándoles al propio tiempo los medios de hacer más llevadera su triste situación, sin menguar por esto el rigor de la sentencia impuesta por los Tribunales”. El Reglamento para el régimen interior de esta penitenciaría, de 6 de mayo de 1874, se limita a decir que “se consideran penados políticos, a los efectos de este Reglamento, los que hayan cometido algunos de los delitos contra la Constitución y orden público de que tratan los Títulos II y III del Código Penal”.

Siguiendo con la exposición del Derecho histórico español, encontramos también un precepto en la Ley de 26 de julio de 1849, artículo 11, donde se establece que “los presos por causas políticas ocuparán también un local enteramente separado de los demás presos”.

La Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882 vino a modificar la legislación que acabamos de mencionar sobre esta materia, que ha de entenderse derogada desde entonces en virtud de la disposición final contenida en la Ley de Enjuiciamiento, en la que se establecía que “quedan derogadas todas las Leyes, Reales Decretos, Reglamentos, Ordenes y Fueros anteriores en cuanto contengan reglas de enjuiciamiento criminal para los Jueces y Tribunales del Fuero común”. En la propia Ley de Enjuiciamiento el capítulo IV del Título VI de su Libro II, artículos 520 al 527, se destinan al “Tratamiento de los detenidos y presos”. No obstante la fecha en que fue promulgada, encuadra perfectamente en el momento actual, a pesar de la evolución experimentada en los últimos tiempos en el tratamiento penitenciario, y destaca dentro de las regulaciones actuales de los distintos países por su espíritu y por su contenido. El artículo 520, por ejemplo, regula la detención y prisión,

diciendo que “deben efectuarse en la manera y en la forma que perjudique lo menos posible a la persona y a la reputación del inculpado”, y añade que “su libertad no debe restringirse sino en los límites absolutamente indispensables para asegurar su persona e impedir las comunicaciones que puedan perjudicar la instrucción de la causa”. En la Ley de Enjuiciamiento no se hace mención específica respecto del concepto de presos políticos. Parece, en cambio, que la Ley de Enjuiciamiento extiende a todos los detenidos y presos, sin discriminación alguna, el régimen más amplio, es decir, el de limitar a lo absolutamente indispensable las restricciones impuestas a los detenidos y presos, como acabamos de comprobar al reproducir algunas de sus disposiciones.

También en nuestro Derecho anterior al vigente encontramos un Real Decreto de 5 de marzo de 1913, que se dictó para la “organización del personal de prisiones, régimen y funcionamiento de éstas”, y en cuyo artículo 215 se estableció: “Los detenidos y presos por delitos políticos ocuparán un departamento separado de los demás reclusos, sujetándose por lo demás al régimen general del establecimiento, y una vez sentenciados pasarán a los departamentos comunes que les corresponda.” Resulta dudosa la vigencia real de este Decreto por razón del rango legislativo, ya que parece, en principio, en contraposición con las normas generales que sobre detenidos y presos había dictado la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a la sazón vigente desde hacía algo más de treinta años.

Realmente esta dificultad técnico-jurídica de deslindar el campo conceptual del delito político subsiste en nuestros días. Dentro de la fase informativa a que hemos aludido antes, al hablar del planteamiento reciente de este problema, se decía, por ejemplo, que “no merece el nombre de delincuente político quien brutalmente lesiona bienes jurídicos que la conciencia ético-social ampara. Ni las pasiones inconfesables que afloran en el individuo

escudado en la masa anónima o amparado por una situación de poder ni las conductas inducidas por esas pasiones pueden desembocar en un delito político. Toda violencia que, de un modo o de otro, se ejerce por un sujeto que pretende su impunidad exige la agravación de su castigo". Por el contrario, se añade en el mismo texto a que nos estamos refiriendo que "el delito político puro se caracteriza por lesionar sólo el interés jurídico del orden constitucional. Una conducta ilegal, pero no violenta, inspirada por el móvil de promover el dinamismo de la vida político-social, sería el ejemplo más fiel de lo que he dado en llamar delito político puro". Estos ingredientes que se introducen en la definición del delito político, es decir, la violencia, de una parte, y el móvil de promover el dinamismo en la vida político-social, de otra, no siempre aparecen en la descripción del tipo penal ni es fácil tenerlos en cuenta pura y exclusivamente para hacer a través de estos elementos una clasificación neta del delincuente político, distinguiéndole del que no lo es. Quizá por todo ello las legislaciones actuales, salvo excepciones ya apuntadas, no incluyen en sus normas una distinción parecida a la que estamos considerando.

Y no se trata de que el posible ingrediente político que entre en la infracción penal no sea considerado muchas veces por la legislación positiva, puesto que, por el contrario, son usuales las normas que impiden la extradición de los delincuentes cuando se trata de delitos políticos, que, como es sabido, no suelen dar lugar en los tratados vigentes a la extradición del culpable. En ocasiones se encuentra también algún precepto, o al menos ha sido formulado a veces algún principio, en orden a expresar el deseo de que no se imponga la pena de muerte por delito político. (Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos. Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Artículo 2.º, número 3.)

En el primer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, ce-

lebrado en Ginebra en 1955, se establecen lo que se llamaron "reglas mínimas" para el tratamiento de los detenidos, partiendo del principio fundamental de no discriminación. La exposición dice así: "Las reglas que siguen deben ser aplicadas imparcialmente. No se deben hacer diferencias de trato fundadas en prejuicios, principalmente de raza, color, sexo, lengua, religión, política o cualquier otra opinión de origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra situación cualquiera." En dichas reglas, que, como se ve, parten del principio de que no se establezcan diferencias por ninguna razón, incluida la opinión política, se habla de la separación de los reclusos pertenecientes a diversas categorías y fija cuatro apartados fundamentales: a) Separación de los hombres de las mujeres. b) Los detenidos en prisión preventiva han de estar separados de los que estén cumpliendo condena. c) Los presos por deudas o por razones civiles han de estar separados de los detenidos por infracción penal; y d) Los detenidos jóvenes han de estar separados de los adultos.

No existe discriminación alguna por los motivos que estamos considerando dentro de nuestro Código Penal cuando habla en alguno de sus artículos del cumplimiento de las penas. La Ley de Enjuiciamiento no establece tampoco diferencia alguna dentro de la regulación establecida en sus artículos 520 y siguientes, a que ya nos hemos referido anteriormente. Es conveniente anotar que nuestra Ley de Enjuiciamiento establece normas de gran amplitud y humanidad para el tratamiento de los detenidos-presos, pero que son todas ellas aplicables no sólo a los detenidos o presos que pudiéramos considerar "políticos", sino también a todos los demás. Véanse a este respecto las normas contenidas en el artículo 522, en el 523 respecto de las visitas y comunicaciones, en el 524 respecto de los medios de correspondencia y comunicación y en el 525 en cuanto a las medidas de seguridad de carácter extraordinario. Como medida de comproba-

ción, inspección, vigilancia y corrección de abusos, el artículo 526 establece la visita semanal, sin previo aviso, de funcionarios judiciales y fiscales que puedan adoptar las medidas que estimen convenientes para corregir las extralimitaciones que notaren en la situación y tratamiento de los presos o detenidos.

El Reglamento de los servicios de prisiones de 2 de febrero de 1956, modificado por Decreto de 2 de diciembre de 1967, es el complemento de lo dispuesto en los cuerpos legales básicos. En él se mantiene el principio de aplicar un trato generoso no para los presos por delitos políticos, sino para todos, sin discriminación alguna. Por ejemplo, en su artículo 11 se establece la conveniencia de que los presos y detenidos ocupen celdas individuales y que en todo caso se tenga en cuenta, para su separación, lo que dispone el artículo 521 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, formándose, al efecto, los grupos básicos mínimos que se establecen en dicha norma reglamentaria, y que comprenden, de una parte, a los que presenten anomalías o deficiencias físicas o mentales que les impidan seguir el régimen normal del establecimiento; de otra, a los que sean susceptibles de producir una influencia nociva sobre sus compañeros, y por último, de otra parte, a los restantes no incluidos en los grupos anteriores, entre los que, a su vez, se hará una separación de jóvenes y adultos. Son interesantes igualmente las normas sobre clasificación de los presos a que alude el artículo 22 y siguientes del Reglamento de los servicios de prisiones, según el cual el equipo técnico adecuado, previa la observación del sujeto, con la consiguiente determinación del tipo criminológico, formulará propuesta razonada para su clasificación, de acuerdo con una serie de circunstancias que determinarán el que continúe en el establecimiento donde se encuentre, que proceda su internamiento en un centro hospitalario o asistencial, que sea trasladado a una central de observación por estimar difícil o dudosa su clasificación o que sea trasla-

dado a un establecimiento de cumplimiento que corresponda a la personalidad ya clasificada del interno. Se establece la separación tajante para los menores de veintidós años de edad, y en cuanto a los restantes penados, se les destina, atendiendo al carácter o modalidad de la sentencia de privación de libertad con sus respectivas variantes, y teniendo en cuenta la edad y la modalidad del trabajo, a un establecimiento ordinario de cumplimiento del tipo que resulte más idóneo en orden a su tratamiento.

Parece que nos encontramos, pues, ante una legislación que responde en líneas generales a los principios no discriminatorios establecidos por las Naciones Unidas y que extiende a todos los detenidos y presos un tratamiento en principio adecuado para su clasificación, según las características de la pena impuesta, de la edad, de las circunstancias personales y del tipo de trabajo que el penado pueda o quiera desarrollar.

## CAPÍTULO VI

### LOS DERECHOS DE LA PERSONA HUMANA

El año 1968 fue declarado “Año de los Derechos Humanos”, y a esta conmemoración se sumó el Gobierno español por acuerdo del Consejo de Ministros de ...

El Ministerio Fiscal, defensor de la legalidad, no puede estar ausente de esta conmemoración, y por ello queremos reflejar en esta Memoria, referida al año 1968, algunos puntos de vista y referencias de interés a la legislación española en esta materia.

Entendemos que al Ministerio Fiscal debe corresponder, entre otras misiones, la defensa de las garantías penales y procesales de la persona, y así lo consignamos en la Memoria anterior (Memoria 16 de septiembre de 1968, pág. 170 y sigs.). El anteproyecto de Bases para la Ley Orgánica de la Justicia incluye esta idea, que ha sido acogida explícitamente por la doctrina como “prometedora” (CASTÁN TOBEÑAS, *Los derechos del hombre*, página 92).

En razón de todo ello exponemos a continuación una síntesis de las ideas que nos sirvieron de base para un trabajo sobre el tema *La garantía de los derechos humanos en el Derecho positivo*, leído el 18 de diciembre de 1968 en la Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación.

#### 1. *La garantía de los derechos humanos y la concepción del mundo*

Junto al despertar de la conciencia sobre los derechos y libertades fundamentales, vivimos una problemática

mundial que nos conduce muchas veces por camino distinto. Los afanes de poder y de dominio político y económico y el olvido de las más elementales esencias y valores en que la vida del hombre debe asentarse, impiden la eficacia práctica y el respeto necesario de los derechos fundamentales de la persona, que por otra parte vienen siendo reiteradamente expuestos en sucesivas proclamaciones y, sin duda, están vivos en el ánimo de quienes se afanan por conseguir la proyección práctica y real de la letra y el espíritu de las declaraciones.

Incluso en el campo del Derecho, la persona humana se encuentra dividida, en su concepción filosófico-jurídica, en dos posiciones imposibles de conciliar: Para la posición personalista o humanista, la dignidad del hombre lleva a reconocerla como ser con fines propios, que debe cumplir por sí mismo, y, por consecuencia, el Estado y el Derecho son instrumentos para la realización de estos fines de la persona humana. En cambio, para el transpersonalismo, el hombre, sólo en cuanto que es miembro de una organización jurídica, como el Estado, encarna valores. La persona sólo es objeto de valoración cuando sirva fines transpersonales, con lo que, realmente, viene a negarse su propia dignidad.

El personalismo es básico en una concepción cristiana de la vida y del Derecho, mientras que el transpersonalismo niega toda posibilidad de tomar en consideración, seria y sinceramente, el reconocimiento y garantía de los derechos que nacen de la propia naturaleza de la persona y son la esencia de su dignidad. Incluso cuando se trata de formular un derecho justo, ha de tenerse en cuenta los principios que emanan y son proyección de la idea de dignidad que tiene la estimativa jurídica.

En esta materia no podemos desconocer un doble aspecto que presenta el hombre: de una parte, como mero individuo, condicionado por todos aquellos elementos comunes a todos los individuos que influyen y en cierto modo determinan su propio ser; pero, de otra, como per-

sona, con una conciencia y una dignidad que escapan a todo determinismo social. Si en el primero de los aspectos es susceptible de servir de objeto de reglamentación jurídica y ser, simplemente, destinatario de unos derechos que se le confieren, en el segundo implica una existencia moral y es no sólo destinatario, sino sujeto de unos derechos que emanan de su propia naturaleza.

Por ello es muy distinta la posición de quienes incluyen en su concepción del mundo el hombre como persona, portador de valores eternos, con destino trascendente, de quienes no pasan de considerarlo como titular de unos derechos que la regulación jurídica le atribuye. El gran avance de la Declaración de Derechos Humanos, cuya proclamación conmemoramos en estos días, es precisamente el intentar, con la formulación de unos principios de "valor universal", acercar el tema a la raíz natural de estos derechos y a la concepción del hombre como persona, aunque quiere evitar controversias y objeciones y por ello se escude aparentemente en una formulación que quisiera ser simplemente pragmática.

Estamos, hoy, en la etapa dedicada en mayor grado a establecer los medios que garanticen la eficacia de los derechos ya reconocidos y proclamados. Hay que ir avanzando en el camino de arbitrar los instrumentos jurídicos, cada vez más eficaces, para hacer realidad esta eficacia, y esto hay que hacerlo en un doble campo: en el de los ordenamientos jurídicos nacionales, de cada Estado, y en el campo del Derecho Internacional, donde las dificultades, nacidas de la falta de una verdadera comunidad de naciones, de una autoridad superior y reconocida, de una soberanía establecida y, sobre todo, de una identidad de creencias y posiciones sobre la concepción del mundo y de las últimas cosas, que produzca una convicción firme, con causa de las grandes dificultades que en este campo encuentra el problema de garantizar los derechos de la persona.

A través de las distintas etapas por que el problema ha atravesado se aprecia una mayor y creciente concreción, pero que todavía no estamos cerca de alcanzar un sistema de normas obligatorias para toda la Humanidad, sostenidas por una autoridad común. Estamos, especialmente en el orden de las declaraciones de carácter internacional o universal, en el campo de las exigencias ideales.

Realmente nos encontramos, pues, ante declaraciones que contienen un requerimiento basado en principios y criterios estimativos, esto es, en juicios de valor. Estos requerimientos tienden a que la voluntad del legislador, recogiendo la conciencia de las gentes, donde estos juicios valorativos son una realidad, los convierta en normas imperativas, directamente aplicables.

Así se desprende de la lectura del preámbulo y de alguna parte dispositiva de la Declaración de 1948, por ejemplo. Considera ésta que los derechos del hombre deben ser protegidos “por un régimen de Derecho” y que debe establecerse “un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados por esta Declaración se hagan plenamente efectivos” (1) Por eso este problema de la naturaleza jurídica de la declaración es previo a cualquiera de las conclusiones que pudiéramos establecer. Se trata de considerar si el contenido de la Declaración tiene o no el carácter de norma jurídica.

Cierto es que incluye una solución de valor, cuya imperatividad debe surgir de ese mismo valor que contiene, pero esto no es suficiente para darle el carácter de norma jurídica en tanto no se convierta en “forma efectiva de vida social”. Los mismos países signatarios de la Declaración no mantienen sobre el tema posiciones acordes. Para unos se trata de un texto de Derecho Internacional positivo y, consecuentemente, obligatorio para los países que lo hayan suscrito. Para otros, en cambio, sólo

---

(1) O.N.U. Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Ver el tercer “considerando” y el artículo 28.

tiene una fuerza moral en tanto no se convierta en Convenio internacional concreto que imponga deberes y obligaciones a los Estados que los acepten y los incorporen a sus ordenamientos jurídicos. En la primera posición se encuentran, entre otros, Francia y Bélgica, mientras que Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica participan de la segunda.

Realmente es difícil considerar la obligatoriedad directa de la Declaración, como norma de Derecho positivo, si se tiene en cuenta que ha sido suscrita por países de filosofía política muy distinta, algunos de los cuales no participan de buena parte de su contenido y no lo han incorporado a su propio ordenamiento, en tanto que en otros, cuya ideología parece más afín al contenido de la Declaración, se conservan todavía discriminaciones de hecho y de derecho absolutamente incompatibles con el contenido de la misma.

La Declaración significa, sin embargo, un avance considerable sobre la situación anterior. En efecto, la Carta de las Naciones Unidas, nacidas de la Conferencia de San Francisco, se refiere también a la necesidad de promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, pero no contiene ningún precepto que prescriba la obligación jurídica de las naciones signatarias de observar los derechos humanos y las libertades proclamadas. Existe, indudablemente, un deber moral y, en cierta forma e imperfectamente, un deber jurídico, pero “no puede decirse que las especulaciones de la Carta sobre la materia representan una garantía plena y efectiva de los derechos inalienables del hombre por parte de la sociedad internacional”. Ocurre, sin embargo, que la declaración constitucional, con carácter de “super-norma”, que se incluye en la Carta, y más tarde la proclamación expresa de la Declaración de 1948, llevan a la conclusión de que la observancia de los derechos humanos ha dejado de ser un tema de la competencia exclusiva o jurisdicción interna de los Estados y se ha

transformado en materia de interés para las Naciones Unidas y cada uno de sus miembros.

Es de interés la opinión que sobre ambas cuestiones —naturaleza jurídica y obligatoriedad— sustenta L. OPPENHEIM: “La falta de una definición —dice— y la ausencia de disposiciones referentes a su ejecutoriedad pueden menoscabar la efectividad de los preceptos en cuestión, sin que por ello resulte afectada su naturaleza jurídica. Los esfuerzos hechos posteriormente para suplir la carencia de efectividad por medio de una definición de los derechos humanos y de disposiciones relativas a su ejecutoriedad no pueden interpretarse, correctamente, como una prueba de la inexistencia de una obligación vinculatoria en lo que es claramente un propósito fundamental de la Carta. Las decisiones de los Tribunales internos sobre la materia reflejan un notable grado de divergencia: 1) algunas sostienen la naturaleza obligatoria y la ejecutoriedad inmediata de las estipulaciones de la Carta; 2) otros la deniegan; 3) algunos, aun considerándolas obligatorias, han desistido de ejecutarlas, razonando que no habían sido incorporadas formalmente como parte del Derecho positivo del país; 4) otras, aun negándoles el carácter de normas vinculatorias directamente en la esfera del Derecho interno, las tratan directa o indirectamente como relevantes en el sentido de que forman parte de la acción general del Estado en cuanto es signatario de la Carta.”

Una opinión de primera mano podemos encontrarla en la propia declaración del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que en 1946 confirmó el criterio de que el propósito de las Naciones Unidas de fomentar y hacer observar los derechos humanos sólo resultaría realizable si se hace obligatoria la declaración internacional de derechos y el régimen de su aplicación.

Pero cualquiera que sea la posición que se adopte de la naturaleza jurídica de la Declaración de los derechos humanos y de su carácter o no de norma jurídica, no

puede contemplársela aisladamente de la restante actividad de la Organización de Naciones Unidas y sus Organos especializados en el camino de la efectividad de los derechos proclamados. Nos encontramos, posiblemente, ante un complejo jurídico que comprende desde las declaraciones programáticas y constitucionales de la Carta y las concreciones anunciativas de la Declaración hasta la existencia de numerosos Pactos y Convenciones internacionales sobre partes muy concretas de los derechos humanos. Recomendaciones de los Organismos especializados, adhesiones de los Estados e incorporación al Derecho positivo de numerosos Estados del contenido de estos Pactos y Convenciones. Se pone con ello de manifiesto, posiblemente, la existencia de un proceso de regulación jurídico-positiva de Derecho Internacional, con características específicas, que debe ser enjuiciada en su conjunto y sin separar entre sí los sucesivos elementos que la integran.

Es lógico que en materia con entronques y raíces filosóficas, como es el de los derechos humanos, la formulación jurídica tenga en cuenta, en primer lugar, los principios axiológicos, pero también la forma más adecuada de tender el puente necesario entre estos principios y los problemas de política legislativa, lo cual es también misión propia de la estimativa jurídica. Para la formulación de las normas de Derecho positivo hay que tener en cuenta unos criterios básicos, que además deben en cierto modo tener una validez universal, para que puedan servir de fundamento de una formulación que, lógicamente, ha de tender a ser uniforme o al menos lo más parecida posible en situaciones influidas por circunstancias políticas y sociales bien diferentes.

Es por eso, quizá, por lo que se aprecia un reverdecimiento del "jusnaturalismo", y también a ello debe obedecer la influencia de este tipo que se aprecia en las declaraciones y proclamaciones de principios sobre este tema.

El basamento en la idea de justicia, que legitima el Derecho, le da, al mismo tiempo, una vinculación precisa a la seguridad como principio inmediato, aunque no único, de legitimación de la legalidad, al tiempo que hace realidad la idea de que el Derecho tiene como función garantizar la libertad, en que se basaba en parte la tesis del Derecho en función de libertad.

Ha de atender el Derecho, como forma de vida social, a ambos aspectos, y para ello tiene en cuenta que la vida social implica imponer a la persona unos cánones que no emanan de nuestra intimidad, sino que se le imponen. Se encuentra entonces el hombre ante la necesidad de que la intensidad de su propia vida personal le defienda de esta imposición y, al tiempo, haga más auténtica la vida social. El Derecho, por consiguiente, ha de reflejar las condiciones mínimas y básicas de la vida personal, porque son las que hacen posible la vida social, y al mismo tiempo que reflejarlas en su estructura, esto es, en la norma.

Como el Derecho es, en definitiva, "vida humana objetivada" (1), ha de traducir en normas los elementos que precisa para producir los efectos necesarios en una determinada realidad social, a fin de hacer posible en ella su propia libertad, dentro del orden, la seguridad y la paz. Por eso, cuando las ideas y los principios éticos y filosóficos pasan al campo del Derecho, se transforman hasta convertirse en derechos civiles, derechos de libertad y de igualdad, que son, jurídicamente hablando, libertad civil y política e igualdad ante la ley. Así lo ve también la Declaración "Dignitatis humanae" del Concilio Vaticano II cuando, al hablar del derecho inalienable de la persona a la libertad religiosa, dice que "ha de ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad de forma que llegue a convertirse en un derecho civil".

---

(1) Recasens Siches. "Vida humana, Sociedad y Derecho", 2.<sup>a</sup> Ed. México, 1945.

Ahora bien, al traducir el Derecho en normas los ideales aceptables de justicia no debemos tomar en consideración este concepto de norma jurídica como precepto aislado, independiente del resto de la estructura jurídica de la sociedad. Por el contrario, es el concepto completo de ordenamiento jurídico el que realmente ha de interesarnos, especialmente en esta materia de los derechos humanos, porque éste es reflejo del sistema que responde al contenido de la vida social y es, al mismo tiempo, elemento conformador de esta misma vida social. Por ello el sistema jurídico es, en sí mismo, garantía de orden y de justicia.

Se explica esto porque el Derecho es una categoría de realidad y como tal ha de ser considerado en su totalidad objetiva, en la que no sólo tiene valor la norma concreta, sino también los problemas previos de "validez y legitimidad" de la norma y los ulteriores de "eficacia y viabilidad". Por ello la norma ha de ser considerada siempre en relación con el conjunto del sistema jurídico en el que se inserta, esto es, en el ordenamiento jurídico.

No se puede enjuiciar, por ello, un sistema de normas sin considerar el ordenamiento jurídico completo, pero tampoco puede ser éste examinado, disecado por así decirlo, fuera de la dinámica de la vida social, en un momento aislado, como en una visión instantánea, que, aunque sea fiel reflejo de una realidad momentánea, prescinde de algo tan sustancial como el movimiento, la dinámica de esa situación. El ordenamiento ha de ser enjuiciado en su evolución, investigando el proceso de perfeccionamiento que sigue, deduciendo sus tendencias, estudiando los principios a que obedece y tomando en consideración los fines que quiere realizar.

Por consiguiente, se impone enjuiciar la situación en orden a su "tendencia", al camino que recorre, a la dirección que se imprime a su actividad, sin caer en el defecto de considerar aisladamente los distintos ordenamientos en un lugar y tiempo concreto. Porque en nin-

gún aspecto como en este resulta cierto que las mismas condiciones reales de la vida social son, al tiempo, resultado de una ordenación jurídica adecuada y garantía de la eficacia de ésta y de su desarrollo perfectivo.

Por ello, la ordenación jurídica adecuada es en realidad una obligación ineludible del Poder público. El papel que los Poderes públicos han de desempeñar en materia de derechos y libertades de la persona es complejo y múltiple. Una de sus manifestaciones esenciales reside, precisamente, en dar cauce a la regulación de estos derechos para que sean respetados por todos, incluido el Estado, ya que si los desconocen o violan “no solamente faltan a los deberes de su cargo, sino que sus disposiciones están desprovistas de todo valor jurídico” (1). Corresponde a su obligación aceptar los principios cuyo valor ético tiene dimensión universal, incluirlos en las normas constitucionales que regulan el ejercicio del propio Poder, transformarlos en normas de Derecho positivo directamente aplicable y establecer los procedimientos adecuados para su garantía y eficacia. Aparte de esto, deben también procurar las condiciones sociales y económicas más adecuadas para el desarrollo de los derechos de la persona y realizar una acción positiva para favorecer su expansión.

La consecuencia de la regulación efectuada por la norma y del carácter imperativo con que esta regulación ha de imponerse lleva a otra de las características del Derecho: La delimitación de las esferas de licitud mediante la atribución de un “patrimonio” jurídico que debe ser respetado por los demás, al tiempo que se nos impone también a nosotros el respeto a los patrimonios ajenos. En ello reside, nada menos, que la esencia de la justicia, el “suum”, el “suyo de cada uno”. Usualmente se ve como fuente casi exclusiva de las limitaciones los derechos de los demás. Así apareció en el sistema de derechos del ciudadano del período liberal nacido de la

---

(1) Juan XXIII. En. “Pacem in terris”.

Declaración de 1789, lo que no entraña precisamente un concepto cristiano. La Declaración de 1948 ha superado felizmente esta posición estableciendo en su artículo 29 que “en el ejercicio de estos derechos y en el disfrute de sus libertades toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la Ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”. La posición de la Iglesia, si tomamos como ejemplo la Declaración “*Dignitate humanae*”, en lo que se refiere a la libertad religiosa es más explícita: hay que salvaguardar —dice— “el principio moral de la responsabilidad personal y social”, hay que tener en cuenta los derechos de los otros y el bien común de todos, pero añade que “corresponde principalmente a la autoridad civil prestar esta protección”, aunque no de forma arbitraria o favoreciendo injustamente a una parte, sino según “normas jurídicas conforme con el orden moral objetivo”. Estas normas son requeridas, según la propia Declaración, por la tutela eficaz en favor de todos; la adecuada promoción de la paz pública, que define como “ordenada convivencia en la verdadera justicia”; por la custodia de la moralidad pública, todo lo cual constituye una parte fundamental del bien común.

Podemos apreciar de nuevo la existencia de principios y valores de carácter ético, sobre los que la estimativa jurídica ha de actuar para transformarlos en normas que completen el cuadro de la regulación: reconocimiento y garantía de los derechos; regulación de su ejercicio; limitaciones para hacerlos posibles y eficaces.

Estas limitaciones, naturalmente, no sólo juegan de cara al ciudadano, sino también de cara al propio Poder público, al propio Estado. En ello reside la esencia de Derecho, que regula también la actividad del Estado y la primacía del principio de igualdad ante la Ley. Esta

es una constante en nuestra historia jurídica, que culminaron los juristas del siglo xvi, pero que realmente tiene su expresión en Ginés de Sepúlveda, Vitoria, Domingo de Soto, Vázquez de Menchaca, Mariana, Suárez, etcétera. Este principio se reafirmó en la doctrina jurídica con carácter general con el sistema constitucional, que se caracteriza, además, por buscar la forma cómo puede hacerse realidad esta vinculación del Estado a la Ley.

Modernamente se centra el tema en la formulación del Estado de Derecho, que después de una evolución todavía no culminada, viene a establecer, en líneas generales, los principios necesarios para su existencia.

No basta, sin embargo, con una formulación normativa adecuada si no se consigue que las condiciones sociales y de todo orden de la vida colectiva sean favorables al desarrollo y actuación de los derechos de la persona. Estamos viendo el problema en países cuya regulación jurídica parece suficiente, cuya filosofía política toma como base la libertad, cuyas condiciones económicas son prósperas, pero donde las estructuras sociales están gravemente aquejadas de problemas de discriminación que impiden o dificultan al pacífico ejercicio de los derechos civiles de todos. Crear las condiciones normales para la formulación de un sistema de Estado de Derecho es más fácil que conseguir que sus valoraciones tengan una proyección práctica, que se conviertan en forma de vida social efectiva.

## 2. LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO POSITIVO.

### a) *En el campo del Derecho Internacional.*

En el plano internacional, la acción positiva en la línea de protección de los derechos humanos no comienza a hacerse realidad hasta principios del siglo xix, cuando se afronta el problema de la trata de esclavos, y más

tarde, ya a finales del siglo, cuando comienza a ponerse de manifiesto el interés por el desarrollo social y la legislación laboral. Algunas manifestaciones, aunque de carácter muy general, se introducen en los Tratados de paz que pusieron término a la primera guerra mundial. En este campo hay que destacar especialmente la creación de la Organización Internacional de Trabajo.

Más tarde, como ya hemos expresado anteriormente, son los años de la segunda guerra mundial y especialmente los de la posguerra los que contemplan el avance más considerable en este orden de cosas. La Carta del Atlántico de 14 de agosto de 1941, y posteriormente la Declaración de las Naciones Unidas de 1.º de enero de 1942, contienen expresiones y proclamaciones, aunque también de carácter general, en relación con las principales libertades del hombre. Pero es en la Carta de las Naciones Unidas, acordada en la Conferencia de San Francisco en 1945, donde comienza a plasmarse en normas positivas de carácter internacional la materia relacionada con los derechos del hombre.

La actividad de las Naciones Unidas en esta línea no cesó en el tiempo que media entre 1945 y la declaración de 10 de diciembre de 1948. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y especialmente el Consejo Económico y Social, establecieron principios y normas para la adecuación de los Tratados Internacionales a la Carta de las Naciones Unidas en materia de Derecho penal, y también se pone de manifiesto esta actividad en distintos acuerdos sobre administración fiduciaria concertados incluso antes de la Declaración Universal (1).

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue aprobada en forma de resolución de la Asamblea Gene-

---

(1) v. el informe preparado por el Secretario General de la O.N.U. A/CONF. 32/5 de 20 de junio de 1967, pág. 16 y sigs.

ral de la O.N.U. el 10 de diciembre de 1948, votando a su favor 48 de los 58 Estados miembros, con ocho abstenciones, dos ausencias y ningún voto en contra. A partir de este momento los avances en materia de resoluciones, convenciones y acuerdos internacionales son muy considerables, como lo son también las repercusiones que en el Derecho interno de cada país pueden apreciarse, incluso en el orden constitucional. Son muy numerosas las resoluciones de la Asamblea General en las que se citan y toman en consideración los Derechos y libertades proclamados en la Declaración de 1948 (1).

En 16 de diciembre de 1966, la Asamblea General aprueba el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales y el Pacto Internacional de Derechos políticos y civiles. En la misma fecha se aprueba también el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos civiles y políticos. Son estos instrumentos jurídicos los que han hecho posible que las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos haya pasado a ser, con algunas excepciones, Derecho Internacional convencional (2).

Anteriormente, un buen número de Convenciones internacionales fueron preparadas con miras a aplicar los derechos proclamados en la Declaración de 1948, unas con carácter mundial, otras con ámbito regional y algunas simplemente bilaterales. Pueden citarse la Convención sobre el Estatuto de los refugiados y el Convenio de la O.I.T. relativo a la igualdad de remuneración, en 1958; la Convención sobre Derechos políticos de la

---

(1) Puede consultarse para conocer todas estas resoluciones el informe del Secretario General a que nos acabamos de referir, pág. 21 y siguientes. España, al ingresar en la Organización de Naciones Unidas en 1965 y aceptar su Carta, acepta también, como todos los países miembros, la Declaración de Derechos Humanos, que es formulación programática de Principios, consecuencia de los contenidos en la Carta de Naciones Unidas.

(2) Estos pactos, sin embargo, no han comenzado a regir todavía.

mujer (1), en 1952; la Convención sobre los Estatutos de los apátridas, en 1954; la Convención suplementaria sobre abolición de la esclavitud (2), en 1956; el Convenio de la O.I.T. sobre la abolición del trabajo forzoso (3), en 1957; el de la misma Organización sobre discriminación en el empleo, en 1958; la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada, en 1959; la Convención de la U.N.E.S.C.O. sobre discriminación en la esfera de la enseñanza (4), en 1960; la Convención sobre la apátrida, en 1961; la Convención sobre edad mínima para contraer matrimonio y consentimiento para el matrimonio, en 1962 (5); el Convenio de la O.I.T. sobre política de empleo, en 1964, y la Convención internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial, en 1965 (6).

La idea central del Pacto de Derechos económicos, sociales y culturales en que cada Estado signatario se compromete a adoptar medidas, mediante la cooperación internacional o la actividad interna para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos. El de Derechos civiles y políticos afecta al compromiso de respetar y garantizar a todos los individuos sujetos a su jurisdicción o que se encuentren en su territorio los derechos reconocidos en el propio pacto. En general ambos pactos contienen disposiciones sobre Derechos proclamados en la Declaración de 1948, aunque algunos de los Derechos reconocidos en éste no figuran en ninguno de los dos Pactos y en cambio estos proveen algunos otros derechos no proclamados en la Declaración. Entre los primeros podemos citar el Derecho a la

---

(1) En tramitación para ser ratificado por España.

(2) Ratificado por España (*B. O.* 21 de diciembre 1967).

(3) España tiene ratificado el Convenio sobre trabajo forzoso, de la O.I.T. de 1930.

(4) Estos pactos, sin embargo, no han comenzado a regir todavía.

(5) En trámite de ratificación por España.

(6) En 13 de septiembre de 1968 se depositaron por España los instrumentos para la ratificación de este Trabajo,

propiedad, individual y colectiva, y la protección contra la privación arbitraria de la propiedad (art. 17 de la Declaración); al derecho a buscar asilo en cualquier país (art. 14); y el derecho a no arbitrariamente privado de la nacionalidad (art. 15). Entre los segundos figura el derecho de los pueblos a la libre determinación, incluso a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.

Es importante, desde el punto de vista que estamos analizando de la garantía de los derechos, advertir que en ambos Pactos contienen medidas de aplicación generalmente consistentes en disposiciones para la fiscalización internacional de la aplicación de su contenido. Estas medidas toman como base la presentación de informes sobre los cuales pueden formularse recomendaciones de carácter general por el Consejo Económico y Social o por los organismos especializados de la O.N.U. y la Comisión de Derechos Humanos. En el Pacto de Derechos civiles y políticos al organismo clave para el estudio de los informes y formulación de las recomendaciones es el Comité de Derechos Humanos establecido en el mismo pacto por los Estados signatarios. En este último se prevee también un sistema de comunicaciones bilaterales y un procedimiento de conciliación como sistema optativo.

b) *En las Leyes Fundamentales españolas.*

La legislación interna del Estado español sobre derechos civiles, políticos, sociales y económicos comprende una serie de disposiciones que pueden clasificarse así:

- Comprendidos en las Leyes Fundamentales (normas de rango constitucional).
- Que constituyen garantías penales y procesales.
- Reconocidos en otras leyes o disposiciones de carácter general.

La idea básica se centra en «el respeto a la dignidad, la integridad y la libertad de la persona humana, reconociendo al hombre, en cuanto portador de valores eternos y miembro de una comunidad nacional, titular de debe-

res y derechos, cuyo ejercicio se garantiza en orden al bien común (art. 1.º Fuero de los Españoles). El desarrollo de esta declaración fundamental puede estudiarse a través de las normas de derecho positivo que iremos citando a continuación.

La no discriminación por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, surge tanto de los principios básicos, como el que acabamos de citar, del Fuero de los Españoles, como del contenido del Punto V de la Ley de Principios Fundamentales, como del principio de igualdad ante la Ley, contenido como veremos en el artículo 3 del FE y en el mismo Punto V de la LPF, como del contenido de la Ley de Libertad Religiosa de 28 de junio de 1967 y del sistema jurídico general que no contiene discriminaciones de esta naturaleza.

El derecho a la vida está reconocido por los puntos básicos que acabamos de citar, y también por el Punto II de la LPF. Está protegido por las Leyes penales (ver artículos 405 al 428 del Código Penal).

La libertad y seguridad tiene una protección y un reconocimiento amplio y extenso: Ya se ha citado el artículo 1.º del Fuero de los Españoles, pero cabe también citar el 17 del mismo cuerpo, sobre seguridad jurídica y la extensa gama de disposiciones que protegen la libertad y seguridad (art. 18 FE, arts. 178 al 204 y 480 al 499 del Código Penal) además de las normas específicas a que nos vamos a referir más adelante al tratar los supuestos concretos en relación con derechos y libertades específicas y con las garantías penales y procesales.

No ya la esclavitud o la servidumbre, sino también la inmunidad de coacción respecto de prestaciones personales, fuera de los casos marcados por la Ley con carácter general, está reconocida en el artículo 8 del FE.

El reconocimiento de la personalidad jurídica está explícito en el artículo 1 del FE al considerar al hombre

«titular de deberes y derechos cuyo ejercicio garantiza» y en el Punto V de la Ley de PM, al decir que «la Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles».

En idéntico sentido, el sistema de Leyes Fundamentales establece el principio de igualdad ante la Ley: «La Ley ampara por igual el derecho de todos los españoles, sin preferencias de clases ni acepción de personas» y en el ya citado Punto V de la LPM.

Las ingerencias arbitrarias en la vida privada, familia, domicilio, correspondencia y los ataques a la honra o la reputación tienen, en el derecho positivo español el tratamiento siguiente: El respeto al honor personal o familiar está protegido por el artículo 4 del FE, que establece el principio de responsabilidad para quien los ultrajera. Estos ultrajes vienen penados por el Código Penal en sus artículos 453 al 467 y están también amparados por el artículo 2 de la Ley de Prensa e Imprenta de 18 de marzo de 1966, que establece «la salvaguardia de la intimidad y del honor personal y familiar».

La libertad y secreto de la correspondencia está amparado por el artículo 13 del FE y su violación, castigada en los artículos 366 y 192 del Código Penal, y 579 y 584 de la L. Crim.

La protección del domicilio viene establecida por el artículo 15 del FE y su violación se castiga conforme al artículo 191 del Código Penal. Además las facultades de la autoridad para la entrada y registro, conforme a la Ley, en el domicilio privado, vienen establecidas y condicionadas por los artículos 545 y 569 de la L. Crim., que también en su artículo 573 regula la posibilidad judicial del registro de papeles y documentos, cuyo violación se castiga en el artículo 191 del Código Penal.

También el artículo 2 de la Ley 28 de junio de 1967, de Libertad religiosa, protege contra la «perturbación de la intimidad personal o familiar».

La libertad para fijar la residencia, dentro del territorio está protegida por el artículo 14 del FE.

Ningún español puede ser privado de su nacionalidad, sino por delito de traición, definido en las leyes penales o por entrar al servicio de las armas o ejercer cargo público en país extranjero, contra la prohibición expresa del Jefe del Estado, dice el artículo 20 del FE. A su vez el artículo 34 del Código Penal regula sus efectos.

El matrimonio, fundado sobre el consentimiento mutuo de los contrayentes, viene regulado por el Código Civil, artículos 42 y siguientes, se requiere licencia para los menores de edad, pero si fuera denegada puede autorizarse el matrimonio por la autoridad canónica o judicial correspondiente (art. 49) y aún en el caso de contraer matrimonio sin la licencia, éste será válido (artículo 50).

La Ley de libertad religiosa ha dado nueva regulación al matrimonio no canónico de los no católicos que puede celebrarse civilmente y con los ritos de la religión que profesen (art. 6).

La protección de la familia es una de las dos características esenciales del derecho español: se proclama en el artículo 22 del FE; Dec I, III y XII del Fuero del Trabajo; Punto V de la LPM, sin mencionar una larga serie de disposiciones de protección social y favorecimiento de la vida familiar.

La propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales es reconocida y amparada por el artículo 30 del FE, que añade en su artículo 31 que se facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano. A su vez el FT reitera la protección de la propiedad privada en su Dec. XII, el acceso a la propiedad de los instrumentos de trabajo en la Dec. VI y el derecho al crédito en la Dec. IX.

La protección contra la privación arbitraria de la propiedad figura en las leyes penales (arts. 500 al 564 del

C. Penal) y también en el propio FE, artículo 32, que prohíbe la confiscación de bienes y supedita la expropiación forzosa a causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y conforme a lo dispuesto por ley (Ley de Expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954). La expropiación arbitraria se castiga en el artículo 196 del C. Penal.

La libertad de pensamiento o de conciencia, sólo está limitada en orden a su expresión, pero esta se declara también libre salvo que se atente a los Principios Fundamentales (art. 12 del FE). La libertad de religión, reconocida en el artículo 6 del FE, está regulada por la Ley de 28 de junio de 1967, que «reconoce el derecho a la libertad religiosa» y asegura a la persona, con la protección necesaria, la inmunidad de toda coacción en el ejercicio legítimo de su derecho, la religión no constituye motivo de desigualdad (art. 3) ni puede fundar ninguna discriminación para el ejercicio de cargos o funciones públicas (art. 4); los padres deciden libremente la educación religiosa de sus hijos y los centros de enseñanza y medios de formación (art. 7). Es libre la enseñanza de palabra o por escrito de la fé religiosa, dentro de los límites legalmente establecidos (art. 9); puede practicarse libremente el culto público o privado (art. 21) y se garantiza la inviolabilidad de los lugares destinados al culto (art. 23).

La libertad de expresión, reconocida por el artículo 12 del FE, está desarrollado por la Ley de Prensa e Imprenta de 18 de marzo de 1966, sin más limitaciones que las impuestas por Ley (art. 2) y sin que la Administración pueda aplicar la censura previa (art. 3). Esta libertad se garantiza por vía judicial (art. 5) y el C. penal castiga al funcionario que «estableciera la censura previa de imprenta, recogiera ediciones de libros o periódicos o suspendiere su publicación» (art. 193) y a los que «impidieren ilegítimamente el libre ejercicio de la libertad de

expresión y del derecho de difusión e información» [artículo 165 bis a)].

La libertad de reunión y asociación está reconocida en el artículo 16 del FE y desarrollada por la Ley de Asociaciones de 14 de diciembre de 1964 y el Decreto de 20 de mayo de 1965.

El concepto de reunión está todavía definido en la Ley de 15 de julio de 1880 y sus límites vienen establecidos por la regulación que el Código Penal hace de las reuniones ilegales (arts. 166 al 171).

La participación en el gobierno del país, viene establecida en los artículos 10 y 11 del FE. El primero reconoce el derecho a participar en las funciones públicas de carácter representativo y el segundo a desempeñar cargos y funciones públicas. A su vez, el punto VIII de la LPM establece que «el carácter representativo del orden político es principio básico de nuestras instituciones públicas, y asegura la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de También este punto garantiza el acceso de todos los españoles a los cargos y funciones públicas.

El carácter constituyente del pueblo español viene establecido por el Punto VII de la LPM y el derecho de sufragio se regula de forma múltiple, de acuerdo con el sistema de participación orgánica. Sus principales manifestaciones son: La participación de todos los mayores de edad en el Referendum para aprobar o modificar o derogar leyes de rango constitucional (Ley de 22 de octubre de 1945); la participación de los cabezas de familia y mujeres casadas en la elección de los representantes en Cortes (art. 4 Ley 28 de junio de 1967); la participación de los productores sindicados en la elección de sus órganos de representación sindical, municipal, provincial, ante el Consejo Nacional y en las Cortes, mediante sistema de representación orgánica; la participación de los cabezas de familia en la elección de sus representantes en los Ayuntamientos (Ley de Régimen Local) y a través

de éstos en las Diputaciones y en las Cortes y Consejo Nacional; la participación de los profesionales asociados en Colegios y Asociaciones con autogobierno, para elegir sus representantes municipales (Ley de Régimen Local) y en las Cortes (Ley Constitutiva de las Cortes, 17 de julio de 1942); y la participación, a través de los representantes en Cortes, para elegir los Consejeros del Reino (artículos 4 y 7 de la Ley de 22 de julio de 1967).

El derecho a la educación viene reconocido por el artículo 5 del FE y en el Punto IX de la LPM. El principio de igualdad de oportunidades en materia de educación está reconocido y desarrollado por la Ley de 21 de julio de 1960.

La libertad de enseñanza privada se protege en el artículo 197 del Código Penal.

La libertad de los padres a escoger el tipo de educación que ha de darse a sus hijos está explícitamente reconocido, de una parte, por el artículo 23 del FE y, más concretamente, por el artículo 7 de la Ley de 28 de junio de 1967.

El derecho a los bienes de cultura, investigación, ciencia o arte producidos, está reconocido por las Leyes de 16 de mayo de 1902, sobre propiedad industrial y Leyes de 10 de enero de 1879 y 31 de mayo de 1966 sobre propiedad intelectual o literaria y por los Convenios internacionales sobre la materia, que están suscritos por España.

En cuanto a los derechos económicos y sociales, puede verse más abajo respecto de los reconocidos en las Leyes Fundamentales. Además, hay que tener en cuenta:

La intervención en las condiciones de trabajo, conforme a la Ley de Convenios Sindicales colectivos, de 24 de abril de 1958.

La intervención en el Plan de Desarrollo Económico y Social, Ley de 23 de diciembre de 1963.

Participación en la gestión de la Seguridad Social, Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963 y texto refundido de 21 de abril de 1966.

El principio de igualdad de oportunidades, aplicado al trabajo, Ley de Fondos Nacionales de 21 de julio de 1960.

La represión de las prácticas restrictivas de la competencia, se regula por Ley de 20 de julio de 1963.

Los derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer vienen reconocidos por las leyes de 22 de julio y 28 de diciembre de 1966.

Por último la eficacia en la protección de los derechos de la persona viene establecida por los medios jurídicos de exigencia, a los que ya hemos hecho mención. Sin embargo, hay que añadir el artículo 34 del FE que encarga a las Cortes la elaboración de las Leyes necesarias para el ejercicio de los derechos que el Fuero reconoce y el contenido del artículo 36, según el cual «Toda violación que se cometiera contra cualquiera de los derechos proclamados en este 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.»

El Código Penal, en el Capítulo que trata de «Los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las leyes», después de castigar una serie de conductas a que ya nos hemos referido, contiene una fórmula de carácter general y comprensivo en su artículo 194: «Incurrirá en la pena de inhabilitación especial, la Autoridad o el funcionario público que impidiere a una persona el ejercicio de los derechos cívicos reconocidos por las leyes.»

c) *Pactos regionales. El pacto europeo de derechos humanos.*

La actividad de las Naciones Unidas en orden a la protección de los Derechos humanos, a que nos hemos venido refiriendo en el apartado anterior ha dado lugar

a convenciones de carácter territorial limitado, sea regional o simplemente bilateral. En esta línea pueden mencionarse el Estatuto especial de Trieste, de 1954 o la Carta de la Organización de la Unidad Africana de 1963. Sin embargo, el más importante de los convenios regionales producidos en materia de salvaguarda y garantía de los derechos de la persona es, sin duda alguna, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, con dos Protocolos adicionales de 1952 y 1963.

El Convenio europeo tiene con fin «dar los primeros pasos para la aplicación colectiva de algunos de los derechos proclamados en la Declaración Universal». Quizás lo más característico del Convenio resida en el hecho de que se crean en él ciertos instrumentos de garantía, como son la Comisión Europea de los Derechos del Hombre y el Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre.

La Comisión es designada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, basándose en las propuestas de las delegaciones nacionales de la Asamblea consultiva. El tribunal habría de constituirse cuando al menos ocho de los Estados signatarios reconozcan su competencia obligatoria.

Los derechos protegidos por el Convenio son: el derecho a la vida; la prohibición de la tortura y las penas o tratos inhumanos; la prohibición de la esclavitud, de la servidumbre o del trabajo forzado; el derecho a la libertad y seguridad de la persona; las garantías procesales básicas; el respeto a la vida privada y familiar; el servicio de correspondencia; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; la libertad de reunión y asociación pacíficas; el derecho a contraer matrimonio y fundar una familia según las leyes nacionales; el derecho a disponer de recursos legales para la protección de los derechos reconocidos.

La Comisión es competente para conocer de las peticiones formuladas por los Estados signatarios y excepcionalmente por los particulares. Para que los particulares puedan dirigir su petición a la Comisión es necesario que su país no sólo haya ratificado el Convenio sino también aceptado la competencia de los órganos a que nos estamos refiriendo, lo que no ocurre en todos los casos. La actuación de la Comisión se dirige principalmente a estudiar los casos sometidos por los Estados y procurar conseguir una solución amistosa o conciliadora y de no lograrlo, pasa su actuación al Comité de Ministros del Consejo de Europa, compuesto de representantes, con categoría de Ministro, de cada uno de los países que son miembros del Consejo de Europa. El Comité de Ministros tiene un plazo para decidir si existe, a su juicio, violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio y ha de precisar las medidas que conviene tomar, a no ser que el asunto sea sometido al Tribunal Europeo de Derecho del Hombre.

El Tribunal tiene competencia para entender en todo aquello que se refiera a la interpretación del Convenio, pero sólo puede actuar en el caso de que el Estado acusado de violación haya reconocido su competencia y se haya sometido a ella y siempre que la Comisión no haya podido llegar a una solución amistosa previa. Los particulares no tienen capacidad para comparecer ante el Tribunal, lo que solamente corresponde a la Comisión y a cada uno de los Estados signatarios (1). Aunque el fallo del Tribunal es definitivo y los Estados signatarios se comprometen a ejecutar sus decisiones en los litigios en que sean parte, no puede el Tribunal anular las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de cada Estado

---

(1) El derecho de recurso individual se ha reconocido y aceptado (sólo para ante la Comisión) por Austria, Alemania Federal, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia. Todos ellos, excepto Suecia, han reconocido también como obligatoria la jurisdicción del Tribunal.

ni derogar la legislación de este incompatible con el Convenio.

Al adherirse al Convenio, los Estados contraen dos tipos de obligaciones; el compromiso de aplicar el Convenio en su ámbito territorial incorporando su contenido a su derecho interno y se comprometen también a proporcionar a los particulares que se consideren lesionados un recurso eficaz ante un órgano nacional. Aunque parece ser que el resultado apetecido en las conversaciones preparatorias del Convenio era el de que las normas de este pudieran ser invocadas directamente ante los tribunales nacionales, sin necesidad de dictar normas legislativas especiales de ejecución, no se llegó a conseguir plenamente tal propósito.

El Convenio plantea, sin embargo, serios problemas de interpretación jurídica respecto de la validez de sus cláusulas en el derecho interno, porque ello depende del sistema que en cada Estado se siga para dar validez plena a los convenios internacionales. SUERGENTHAL ha realizado un estudio detallado sobre esta materia, en el que llega a conclusiones como las siguientes:

El Convenio sólo ha sido incorporado al derecho interno de seis de los países que lo ratificaron: Dinamarca, Irlanda, Islandia, Noruega, Inglaterra y Suecia. Esto plantea, según el autor citado, la paradoja de que los propios países signatarios viene a dejar de dar cumplimiento a alguno de los extremos contenidos en el Convenio, como la norma del artículo 13 que estipula que «toda persona cuyos derechos y libertades hayan sido violados tiene derecho a que se le conceda un recurso efectivo ante una autoridad nacional». El alguno de los países firmantes, el Convenio tiene carácter de Derecho Nacional aplicable sin otra formalidad: Alemania, Bélgica, Holanda y Austria. Pero, a su juicio, lo que verdaderamente entorpece la eficacia del Convenio es que algunos de los Estados que lo ratificaron no han reconocido el derecho del particular a comparecer ante la Comisión

Europeo, como sucede con Italia, Inglaterra, Grecia y Turquía.

Con todo, quizás sea este instrumento de carácter regional el que suponga un mayor avance, hasta el momento, en materia de garantías de los Derechos humanos. Es lógico pensar en las reservas, en muchos casos justificadas, que los Estados han de oponer a la vigencia plena y eficaz de un Convenio de este tipo, que supone, entre otras cosas, una cesión de soberanía y puede, en algunas ocasiones, suponer también una ingerencia —aunque aceptada— en asuntos internos, dado el nexo que muchas veces existe entre el respeto o violación de los derechos humanos y los asuntos políticos internos y las situaciones coyunturales de este tipo en cada país. Ello explica, seguramente, en que las Naciones Unidas no hayan podido conseguir hasta ahora ningún otro pacto de este tipo en ningún área mundial, a pesar de los repetidos intentos que vienen realizando para conseguirlo.

d) *En el derecho positivo de cada Estado.*

Sin duda alguna, la protección más eficaz que los derechos humanos pueden alcanzar, estriba en el reconocimiento y garantía dentro del ordenamiento positivo de cada país. Ya hemos visto cómo los esfuerzos en el área internacional han venido perfeccionando sucesivamente el sistema, pero que este adolece todavía de grandes defectos, en tanto en cuanto no sea la regulación dada por cada Estado la que atienda a la protección y eficacia de los derechos proclamados.

Conviene, pues, examinar ahora, los distintos sistemas seguidos en orden al reconocimiento, por los distintos países, de los derechos y libertades de la persona en su derecho positivo peculiar.

Desde el advenimiento del constitucionalismo, las normas básicas, a las que debe plegarse el resto de la legislación, la actividad del Estado y de la Administración y la de los propios ciudadanos, suelen incluirse en la Carta Constitucional o super-ley que, en cierto modo, no

sólo configura los órganos o instituciones básicos y el juego de los poderes o funciones del Estado, sino que proclama también los preceptos que deben ser respetados y promovidos por el ordenamiento jurídico en su conjunto.

La misma base de la formulación del sistema de Estado de Derecho radica en el propio sistema constitucional, clave de los sistemas políticos a partir del siglo XIX, conforme al principio de que el Estado es sólo posible mediante el Derecho y éste sólo eficaz cuando el mismo Estado sujeta a él su actividad. Pero sin entrar aquí en consideraciones sobre la evolución de este mismo concepto de Estado de Derecho y su transformación actual en Estado social de Derecho, sí que cabe afirmar que entre las condiciones comunmente admitidas para la existencia de un sistema eficaz de Estado de Derecho figura, junto al imperio de la Ley y la separación de poderes o funciones, el reconocimiento y garantía de los derechos y libertades fundamentales de la persona. De ahí que sea en la mayoría de los sistemas constitucionales donde aparezca ya este reconocimiento y proclamación de los derechos individuales.

No debe perderse de vista, sin embargo, que el sistema seguido en materia de derecho constitucional es a su vez muy diferente de unos países a otros y que mientras en Inglaterra, por ejemplo, lo que pudiéramos llamar las normas que forman la Constitución están constituidas en parte por derecho consuetudinario, en parte por derecho escrito y en parte reposando solamente en pactos; en la mayoría de los países la Constitución forma un cuerpo legal unitario y en otros, como en España, está configurada por una serie de Leyes de superior rango, con categoría de Fundamentales.

Lo mismo sucede con el contenido de las normas constitucionales en orden al reconocimiento y proclamación de los derechos de la persona, ya que su inclusión en ellas dependen de factores históricos, del grado de

respeto y apoyo que, con las normas o sin ellas, tengan en la opinión pública o de que se prefiera otro sistema legislativo, como la promulgación de leyes especiales dedicadas a la regulación de cada uno de los aspectos relativos a un grupo de derechos fundamentales. Por eso es muy frecuente el sistema constitucional en la Gran Bretaña que el de los Países Nórdicos, el de las restantes naciones europeas o el de los pueblos que recientemente han ido alcanzando la independencia.

Los países occidentales venían recogiendo en sus normas constitucionales el sistema de derechos fundamentales, antes, naturalmente, de la Declaración de las Naciones Unidas, como hemos tenido ocasión de comentar al estudiar someramente la historia de las proclamaciones de derechos. Los países nuevos o aquellos que por cualquier circunstancia han promulgado una nueva Constitución después de la Declaración de 1948, suelen contener en ella o bien una referencia expresa a la Declaración o bien se inspiran en parte de su contenido.

Inglaterra, en cambio, sigue en gran parte el sistema de Leyes especiales y de derecho consuetudinario, al estilo de la «Race Relations Act» (Ley para las relaciones raciales) de 1965, o la «Murder Act», que abolió la pena de muerte por cinco años en 1965, con carácter experimental, o la «Ley de Habeas Corpus»; o la Ley sobre Inmigrantes de la Commonwealth, de 1962; o las Leyes de libelo, etc., etc.

Las Constituciones de los países nórdicos suelen incluir entre sus normas algún sistema especial de protección de los derechos, como el «Ombudsman» a que nos referiremos más adelante y algunos, no todos, los derechos de la persona comúnmente reconocidos, ya que su proclamación en leyes especiales anteriores o el respeto habitual de que son objeto, no exigen a veces formulaciones más detalladas. El capítulo XIII de la Constitución de Dinamarca, de 5 de julio de 1953, reconoce los derechos de libertad individual, trato adecuado de

los detenidos, inviolabilidad de domicilio, de correspondencia, reconocimiento del derecho de propiedad, de la iniciativa privada para el ejercicio de la industria o el comercio, el derecho al trabajo, a la beneficencia pública, a la enseñanza, a la libre expresión de las ideas «bajo responsabilidad ante los Tribunales ordinarios», el derecho de asociación y de reunión. Se incluye también el derecho de los municipios a administrar sus propios negocios autonomamente y al derecho electoral.

Más esquemática todavía, la Constitución de Noruega, recoge el derecho a ser juzgado conforme a la Ley no a ser condenado sino por sentencia judicial (art. 96), la irretroactividad de la Ley (art. 97), la libertad personal (art. 99), la libertad de prensa (art. 100), la iniciativa privada sin privilegios (art. 101), la inviolabilidad de domicilio (art. 102), la prohibición de la confiscación total de bienes (art. 104), el derecho a indemnización por expropiación (art. 105) y el derecho al trabajo (art. 110).

En España el sistema de Leyes Fundamentales de rango constitucional, llevó a incluir en el Fuero de los Españoles, de 1945, anterior por tanto a la Declaración de las O.N.U., los principales derechos de la persona. Sin embargo, otras leyes también de rango fundamental, reconocen diferentes series de derechos y libertades.

El catálogo de derechos y libertades recogidos en las Leyes Fundamentales españolas, es el siguiente:

a) Fuero de los Españoles, de 1945:

— El respeto a la dignidad, la libertad y la integridad de la persona humana (art. 1).

— La igualdad ante la Ley (art. 3).

— El derecho al respeto del honor personal y familiar (art. 4).

— Educación e instrucción en centros libremente elegidos. Igualdad de oportunidades en esta materia (artículo 5).

— Libertad religiosa (art. 6, según la redacción dada por la LOE).

— Inmunidad de coacción para las prestaciones personales fuera de los casos marcados en la ley con caracteres general (art. 8).

— Legalidad en el establecimiento de cargas tributarias y equidad en su reparto, según la capacidad de cada cual (art. 9).

— Participación en las funciones públicas de caracteres representativo y al desempeño de cargos y funciones públicas generales (arts. 10 y 11).

— Libre expresión de sus ideas (art. 12).

— Libertad y secreto de correspondencia (art. 13).

— Libertad de movimiento y residencia dentro del territorio nacional (art. 14).

— Inviolabilidad del domicilio (art. 15).

— Libertad de asociación y reunión (art. 16).

— Derecho a la seguridad jurídica (art. 17).

— Libertad personal (art. 18).

— Garantías de justicia: «nullum crimen sine previa lege», «nulla pena sine previa lege», tribunal competente y audiencia previa (art. 19).

— Derecho a no ser privado de la nacionalidad española (art. 20).

— Derecho de petición (art. 21).

— Protección al matrimonio y a la familia (art. 22).

— Derecho al trabajo (art. 24).

— Derecho a que el trabajo no se considere como mercancía ni en forma que atente a la dignidad humana (artículo 25).

— Derecho a participar en los beneficios de la empresa (art. 26).

— Derecho a una justa retribución suficiente para la vida personal y familiar según un nivel moral y digno (artículo 27).

— Seguridad de amparo: asistencia en casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes, invalidez, paro y demás riesgos que puedan asegurarse socialmente (art. 28).

— Reconocimiento de la propiedad privada (art. 30).

— Acceso a las formas de propiedad ligadas a la persona: hogar, heredad, útiles de trabajo, bienes de uso cotidiano (art. 31).

— Inmunidad ante la confiscación y la expropiación, salvo en este último caso, el interés social o la utilidad pública, según la Ley (art. 32).

*b)* Fuero del Trabajo, de 1938:

— Dignidad del trabajo: derecho al trabajo, compatibilidad con los fines individuales familiares y sociales (Declaración I).

— Defensa del trabajador, su vida y su trabajo: limitación de jornada, garantías de defensa y humanidad, prohibición de trabajo nocturno a mujeres y niños, regulación de la mujer casada; descanso, vacaciones, retribuciones, recreo, disfrute de los bienes de la cultura, la salud, el deporte, etc. (Dec. II).

— Retribución suficiente para una vida moral y digna de la familia. Subsidio o ayuda familiar. Bases mínimas de ordenación del trabajo. Seguridad y continuidad en el trabajo. Información sobre la marcha de la empresa (Dec. III).

— Educación técnica del trabajador agrícola. Propiedad familiar agraria. Estabilidad en el cultivo. Acceso a la propiedad de la tierra (Dec. V).

— Acceso a la propiedad de los instrumentos de trabajo (Dec. VI).

— Jurisdicción para los conflictos, basado en el principio de equiparación de partes (Dec. VII).

— Derecho al crédito (Dec. IX).

— Previsión y seguridad social: seguros de vejez, invalidez, maternidad, accidentes, enfermedades profesionales, paro y como tendencia, el seguro total. Retiro a la ancianidad (Dec. X).

— Asociación en materia sindical y participación libre en las actividades sindicales y, por el cauce sindical,

en las tareas comunes de la vida política, económica y social (Dec. XIII).

— Protección al trabajo de los emigrantes (Dec. XIV).

c) Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, de 1958:

— Consideración del hombre como persona y de la familia como base de la vida social (P. V.).

— Carácter constituyente del pueblo español (P. VII).

— Principio representativo de participación popular en las tareas legislativas y demás funciones de interés general (P. VIII).

— Participación del hombre en funciones públicas y acceso a los cargos de tal carácter (P. VIII).

— Derecho a una justicia independiente y gratuita para quienes carezcan de medios económicos (P. IX).

— Derecho a la educación general y profesional, según principio de unidad de oportunidades (P. IX).

— Asistencia y seguridad social (P. IX).

— Equitativa distribución de la renta nacional y de las cargas fiscales (P. IX).

— Dignidad del trabajo (P. X).

— Propiedad privada e iniciativa privada. Intervención subsidiaria del Estado (P. X).

— Perfección de la salud física y moral, así como unas condiciones dignas de trabajo (P. XII).

— Justa distribución del crédito (P. XII).

— Desarrollo económico y social (P. XII).

d) Ley de Referendum, de 1945: Participación electoral en la promulgación, modificación o derogación de Leyes de carácter constitucional.

e) Ley Orgánica del Estado, de 1967: Participación de todos los españoles en el Movimiento Nacional (art. 4).

— El desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por las Leyes Fundamentales (art. 21).

— La participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en las tareas políticas (art. 21).

— El contraste de pareceres sobre la acción política (artículo 21).

— La gratuidad de la justicia para quienes carezcan de bienes (art. 30).

— La responsabilidad de la Administración y sus funcionarios (art. 42).

— Personalidad jurídica y capacidad plena para sus fines peculiares de los Municipios y las Provincias (artículo 46).

e) *El sistema general de protección jurídica.*

Como ya hemos apuntado en el apartado anterior, no es sólo mediante su inclusión en las normas constitucionales como se garantiza el respeto y la eficacia de los derechos de la persona en muchos países. Es más: las normas constitucionales no serían suficientes si no existiera, además, un sistema de garantía jurídica general, no sólo referido a estos derechos básicos, sino a la vida del país y a las relaciones de sus ciudadanos.

Vienen, genéricamente, a constituir partes importantes de este sistema de garantía jurídica general las restantes condiciones, que ya hemos mencionado, del Estado de Derecho, como son el principio de legalidad, la división de poderes o funciones y el control en la actuación de la Administración. Pero a estos hay que agregar algún otro, fundamentalmente, la existencia de un sistema de Administración de justicia independiente, que suele ser el más eficaz instrumento de garantía de cuantos hasta ahora funcionan.

Al principio de legalidad corresponden el imperio de la Ley, incluso frente al Estado: el sistema de jerarquía de las normas y el principio de seguridad jurídica. Aquí sólo nos interesan en tanto son instrumentos eficaz de protección jurídica del ciudadano tanto por la necesaria sujeción a la actividad del Estado o la Ley, como por la imposibilidad de modificar lo dispuesto en ésta por disposiciones de rango y garantía inferior y por la necesidad de que la Administración se someta a procedi-

mientos y preceptos determinados previamente y en que figuren los derechos de los administrados y las garantías suficientes de recurso.

Estos principios están recogidos en la legislación española: el de legalidad, mediante las garantías que rodean la modificación de las Leyes Fundamentales (art. 10 de la Ley de Sucesión de 26 de julio de 1947: participación del pueblo mediante el Referendum); y el de igualdad ante la Ley (art. 3 FE, y Punto V, LPFM). El sistema de jerarquía de normas, en el artículo 17 del FE y en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957. Y el de seguridad jurídica en el mismo artículo 17 del FE.

El control de la actuación de la Administración es uno de los puntos de mayor interés en la materia que estamos tratando, ya que en la actuación de la Administración Pública y de sus funcionarios es donde suele verse comunmente un peligro de conculcación o la posibilidad de que no se respeten suficientemente los derechos y libertades de la persona, aunque a este punto de vista habría que agregar, en todo caso, la no despreciable ni poco frecuente posibilidad de conculcación por parte de los particulares o de los grupos sociales o de la presión de monopolios, que debe, a su vez, ser corregida por la autoridad. Como veremos al tratar de los sistemas específicos de protección, algunos países articulan medios principalmente destinados a proteger al ciudadano frente a la Administración y sus funcionarios.

Es indispensable, desde luego, un sistema jurídico de regulación de los actos administrativos, tanto en orden a la determinación de la estructura de la Administración, como a la competencia de sus órganos, como a su

funcionamiento y, principalmente, al sistema de control e impugnación de sus resoluciones (1).

Pero es quizás en la existencia de una Administración de Justicia independiente donde reside una de las garantías más eficaces para la protección de los derechos de la persona. Para ello es necesario que la función judicial responda a los principios de independencia, exclusividad, unidad jurisdiccional y sometimiento a la Ley. La experiencia confirma que en los países donde la Administración de Justicia goza de prestigio y solidez, es donde la protección del ciudadano cuenta con mayores garantías. Es para ello deseable, desde luego, que la independencia de la Administración de Justicia se proyecte en la designación de sus miembros; en el ejercicio de su función; en las facultades de gobierno interno y régimen disciplinario y de responsabilidad.

Una serie de medios de defensa de la persona para la protección de sus derechos, convergen en la función judicial; la defensa de sus derechos civiles; la protección dispensada en el proceso penal; la posible existencia de recursos jurisdiccionales contra la administración; la exigencia de los derechos sociales, en algunos sistemas; la determinación de la responsabilidad civil o penal de los funcionarios y autoridades, etc., etc.

En este punto es conveniente dedicar cierta atención especial al sistema de garantías penales y procesales, que constituye una parte importante de los sistemas de protección jurídica; aquella que tiene su base en la existencia de un proceso regulado por la Ley, obediente a principios de contradicción e igualdad o equiparación entre las partes, sujeto a normas que garantizan el pleno ejercicio de la defensa de los respectivos derechos y sometido, en definitiva, a la decisión de un órgano inde-

---

(1) En España: v. arts. 40 y 41 LOP, Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 y Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, entre otras de carácter menos general.

pendiente e imparcial, garantizada por un sistema de recursos ante órganos superiores.

En todos los países civilizados, el sistema de garantías penales y procesales es un exponente del perfeccionamiento conseguido en el sistema de enjuiciar. Normalmente, se incluyen en la Constitución alguna de ellas—como el principio «nullen crimen, nulla sine previa lege»— o en las leyes penales y procesales. Otras veces, conforme al sistema jurídico del país, figuran al margen, pero con idéntica fuerza de obligar; este es el caso de las famosas «Reglas de Jueces» inglesas, formuladas por primera vez en 1912 y que no tienen fuerza de Ley, pero cuyo peso y cuya aceptación proporciona una protección mayor. En ocasiones, tienen una honda raigambre histórica, como el sistema del «Habeas corpus» o el «derecho de manifestación o de presentación» del derecho aragonés, mientras que otras veces, significan avances recientes y puntos de vista en una línea de perfeccionamiento que cada vez se acusa más. Generalmente, afectan a la libertad del inculgado; la naturaleza de las penas y forma de ejecutarlas; al derecho de defensa; al sistema de recursos; la presunción de inocencia; la forma de proceder en la limitación de garantías (domicilio, correspondencia, etc.); los beneficios y el trato penitenciario, etc., etc.

Una descripción esquemática de las principales garantías penales y procesales en el derecho positivo español, pudiera ser la siguiente:

El principio de «nullum crimen sine previa lege», así como el de «nulla pena sine previa lege», vienen protegidos, respectivamente, por el artículo 19 del FE y por los artículos 1 y 2 del Código Penal; por el artículo 1 de la LE Crim. y el 23 del Código Penal. La irretroactividad de la ley penal, salvo que sea favorable al reo, viene establecida por el artículo 24 del Código Penal.

La presunción de inocencia y el aseguramiento de las garantías para la defensa pueden resumirse, en nuestras leyes, según los preceptos siguientes: Artículo 19 FE; la

condena no puede imponerse sino en sentencia dictada por Juez competente (art. 1. LE Crim.) que debe en el proceso apreciar las circunstancias favorables y recursos (art. 2 LE Crim.) además de que estará representado por procurador y dirigido por abogado en cuanto se dirija contra él el procedimiento (art. 118 LE Crim.) y tiene facultades por su representante o bien directamente, para tomar conocimiento de las actuaciones (art. 302), acelerar el proceso (ídem) presenciar la práctica de diligencias y formular las protestas necesarias (art. 333 y 727) designar peritos por su cuenta (arts. 350 y 356), recusar peritos (arts. 468, 469, 662 y 723), asistir a las diligencias de peritación (476) e intervenir en ellas formulando cuestiones y preguntas (art. 480), etc. No se le pueden hacer cargos ni reconvenciones (art. 396), ni formularle preguntas de modo capcioso o sugestivo (art. 389), ni emplear ningún género de coacción o amenaza (ídem), ni exigirle juramento (art. 387). Debe ser interrogado el detenido dentro de las veinticuatro horas (art. 386) y no se le puede forzar por cansancio o cualquier causa que le haga perder la serenidad de juicio (art. 393). Deben comprobarse todas sus manifestaciones sobre la verdad de los hechos (art. 396), y deberá leer por sí su declaración, instruyéndole previamente de su derecho (art. 402); declarar cuantas veces quiera (art. 400) y dictar directamente sus manifestaciones (art. 397). Se garantiza suficientemente la interpretación en caso de desconocimiento del idioma (arts. 398, 440, 441 y 442) y las preguntas que se le hagan y las contestaciones que de, deben ser consignadas íntegramente por escrito (art. 401). Por último, la ley previene de que la confesión del inculcado no es prueba ante la que deban dejar de practicarse todas las que conduzcan a la verdad (art. 406).

Aunque no se refiera directamente a esta cuestión, tienen relación con ella las garantías sobre no inculpación propia o de parientes (art. 418, 416 y 417; art. 18 Código Penal); incluso cesa en tales casos la obligación

de denunciar (art. 261, 263). Tampoco a los testigos puede formularse preguntas capciosas o sugestivas, ni emplear con ellos coacción, engaño, promesa o artificio (art. 439).

También son numerosas las disposiciones legales que hacen referencia al derecho de audiencia en justicia, ante Tribunal independiente e imparcial: el conocimiento de las causas criminales corresponde a la jurisdicción ordinaria (art. 10 LE Crim. y 269 LOPS) que es independiente (Punto IX LPM y arts. 29 y sigs. de la LOE y 279 LOPJ) y ante la que todos los españoles puede acudir (Punto IX y art. 30 LOE). El derecho de audiencia y defensa viene proclamado con el artículo 19 del FE pero su desarrollo es minucioso en las leyes procesales: En el artículo 2 de la Ley de Enj. Criminal se establecen las condiciones de objetividad del proceso y el deber de las autoridades judiciales a instruir al inculpado de sus derechos y de los recursos que pueda ejercitar; se desarrolla el derecho a ser defendido por abogado y representado por procurador, incluso gratuitamente si fuere pobre, en los artículos 118, 119, 120, 123, 384 y 652 de la LE Crim. Otras disposiciones regulan más minuciosamente este derecho como veremos más abajo.

El principio de publicidad y oralidad está reconocido en el artículo 680 de la LE Crim., «bajo pena de nulidad».

Respecto de la detención, prisión y destierro, la legislación española dispone: La protección constitucional contra las detenciones arbitrarias y la limitación en su duración, en el artículo 18 del FE y el desarrollo, con la sanción penal correspondiente a quien, aún constituido en autoridad o agente de la misma, concluye esta norma, en los artículos 184 al 188 y 480 al 483 del Código Penal. La Ley de Enjuiciamiento criminal regula minuciosamente toda la materia y las facultades, tanto de la política como de la autoridad judicial en esta materia y las facultades, tanto de la policía como de la autoridad judicial en esta materia, en los artículos 489 al 519 e incluye a continuación un capítulo (arts. 520 al 527) sobre «trata-

miento de los detenidos y presos». Según estas normas, la protección de la libertad personal se extiende a los españoles y extranjeros (art. 489); se establecen taxativamente los casos en que la detención puede efectuarse (arts. 490, 492 y 495); los plazos en que debe el detenido ser puesto a disposición de la autoridad judicial (art. 496); los requisitos que se exigen para elevar la detención a prisión (art. 503); el principio de que sólo la autoridad judicial puede decretarla (art. 502) y la forma y condiciones en que la detención y prisión deben hacerse efectivas. Especiales normas sobre la vigilancia de estos preceptos se imparte al Ministerio Fiscal (art. 2, apartado 8.º del Estatuto Fiscal de 21 de junio de 1926).

El destierro, deportación o extrañamiento arbitrarios están castigados en los artículos 189 y 190 del Código Penal.

En cuanto a la protección contra las torturas y las penas o tratos degradantes, inhumanos o crueles, hay que tener en cuenta: Que según el artículo 23 del Código Penal nadie puede ser castigado con pena que no se halle establecida por la ley anterior a la perpetración del delito; que no se pueden imponer otras penas que las que figuran en la escala del artículo 27 del Código, ninguna de las cuales tiene el carácter apuntado; que no se puede ejecutar ninguna pena sino en virtud de sentencia firme de la Administración de Justicia (art. 80 del Código Penal); y que no se pueden ejecutar de otra forma que la prevista en las leyes y reglamentos (art. 81 del Código Penal) y que estos principios vienen también impuestos y reconocidos por el artículo 1.º de la Ley de Enjuiciamiento criminal. Debe también tenerse en cuenta que el sistema penitenciario español —del que no vamos a dar aquí detalles— es uno de los más avanzados y humanitarios del mundo. El Código Penal castiga la imposición arbitraria de penas o castigos en los artículos 178 a 181.

Desde otro punto de vista, conviene también puntualizar que la actuación de la policía está, en España,

supeditada a la intervención judicial: véase los artículos 283, 284 y 286 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y los 295 y 297 sobre las limitaciones en la actuación policial, así como el 298 sobre la calificación y control judicial de la actuación policial. También tiene gran interés los artículos que se refieren al «tratamiento de los detenidos o presos» —520 al 527 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal—, entre los que destaca la facultad de la autoridad judicial y fiscal de visitas sin previo aviso las prisiones a fin de enterarse «de todo lo concerniente a la situación de los presos o detenidos» y adoptar las medidas «para corregir los abusos que notaren» (art. 527).

Las leyes establecen recursos efectivos ante los Tribunales de la Administración de Justicia al efecto de amparar contra los actos que violen los derechos fundamentales; estos recursos pueden concretarse en el área de los cuatro órdenes jurisdiccionales ordinarios: civil, penal, contencioso-administrativo y laboral, mediante los medios procesales, en todo caso en varias instancias, reconocidas por las leyes. Es de destacar, además: la existencia, poco común de la acción penal popular (art. 270 Ley Enj. Criminal) que permite el ejercicio de acciones penales a todos, ofendido o no por el delito, incluidos, con alguna limitación, los extranjeros; el sistema de recursos contencioso por desviación o por abusos de poder y el recurso de contrafuero, contra todo acto legislativo o disposición general de gobierno que vulnere las Leyes constitucionales, donde los derechos fundamentales están recopilados. Este recurso viene establecido por el artículo 59 y siguiente de la LOP, por los artículos 10 y 35 de la LO del Movimiento y por la Ley especial que lo regula, de 5 de abril de 1968. Hay que añadir el sistema de garantías, la nueva posibilidad que se contiene en el apartado c) del artículo 21 de la LOE y que se desarrolla en el artículo 36 de la Ley O. del M.

Ademas hay que tener en cuenta lo que define el artículo 36 del Fuero de los Españoles: «Toda violación

que se cometiera contra cualquiera de los derechos proclamados en este 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».

f) *Instituciones especiales de garantía.*

Pero además de las garantías de carácter general, que surgen del sistema jurídico establecido en cada país y las que nos hemos referido en los apartados anteriores, suelen establecerse otros medios específicos, cuya naturaleza es diversa y depende, generalmente del punto de vista político respecto de la función que corresponde a los poderes del Estado. Por ello estos sistemas pueden clasificarse en dos grandes grupos: aquellos que parten de una preponderancia del legislativo y que suelen poner en las Cámaras o Parlamentos el acento para la designación de los instrumentos de control; y los que por el contrario, prefieren una intervención jurisdiccional a través de órganos del poder judicial u otros órganos de igual carácter.

Entre los primeros se encuentran los países nórdicos, con su genuina institución del «Ombudsman», ya extendida a Inglaterra y a ciertos países de América. Entre los segundos, figuran los países europeos continentales. Ambos sistemas se complementan con la exigencia de algunos órganos especiales que colaboran o coadyuvan, por osí decirse, con los medios que acabamos de mencionar. A estos tres aspectos de la cuestión vamos a referirnos para finalizar este trabajo.

A) *El «Ombudsman»*

La palabra «Ombudsman» es un viejo término escandinavo que significa «la persona que tiene deberes especiales con relación a la comunidad». Sin embargo, esta significación de la palabra ha caído en desuso y actual-

mente con ella se designa, como veremos, a quien ejerce funciones de «Procurador parlamentario» o especie de Fiscal, siguiendo la terminología española, designado por la Cámara legislativa o Parlamento.

La institución fue establecida por primera vez en Suecia en 1809 y realmente no se ha extendido a los restantes países hasta después de la Segunda Guerra Mundial. La razón de su nacimiento es la misma que dio origen al sistema constitucional: el deseo de establecer sistemas para evitar toda concentración de poder en manos del soberano y su Gobierno y crear garantías contra el abuso posible de este poder. Las disposiciones que sobre esta idea genérica fueron estableciéndose en la Constitución sueca culminaron con la creación de la figura del Procurador parlamentario. Con el tiempo, su valor como garantía constitucional ha disminuido, en tanto que ha ido convirtiéndose en un medio de control de las actividades de la Administración y de los funcionarios, especialmente en relación con las reclamaciones que los particulares formulan. En este sentido ha ido ganando influencia en la sociedad sueca.

En 1915 el cargo se desdobló, creándose otro similar: el procurador parlamentario para asuntos militares. De esta forma con dos «Ombudsman» los que actúan en Suecia, el «justisomdsmanen» y el «Militieombudsmanen». Desde 1957 las funciones del primero se ampliaron también a los actos de los cuerpos como autogobierno local.

La Constitución sueca prevé el nombramiento por el Parlamento —«Riksdag»— de «al menos dos ciudadanos con notoria capacidad en materia jurídica y de gran integridad. Se designan por período de cuatro años y frecuentemente la misma persona es reelegida para períodos sucesivos. Intervienen en su designación 40 miembros del Parlamento, distribuidos por mitad entre las dos Cámaras que lo componen.

Una característica del «Ombudsman» sueco, que no se da, como veremos en los restantes países, es que su intervención se extiende también al funcionamiento de los Tribunales de Justicia y de los miembros del Ministerio Público, a cuyo fin pueden asistir a todos los debates de los Tribunales y estudiar los procesos y documentos. Su misión principal es la de contrilar la actividad de los funcionarios administrativos, a cuyo fin tienen acceso a los archivos y documentos, aún secretos. Puede él mismo llevar el caso que considere lesivo ante los tribunales.

Puede intervenir de oficio, aunque normalmente lo hace siempre que existe una petición o excitación de un particular. Estos son relativamente abundantes —unas 1.600 para los dos últimos años— pero no producen en el «Ombdosman» la obligación de actuar siempre, sino que, por el contrario, se calcula que un tercio de las «denuncias» son rechazadas de plano y, desde luego, no puede modificar en ningún caso las relaciones de las autoridades judiciales o administrativas. Su función es más bien la de «fiscalizar» y elevar al «Riksdag» un informe anual con propuestas de reforma de las leyes en los puntos que haya encontrado defectuosos en su aplicación. También actúa como acusador en las causas contra miembros de Gobierno o Magistrados del Tribunal Supremo, pero, según los servicios de información suecos, «no se ha producido caso alguno de esta índole desde 1954» (1).

Unos datos obtenidos del informe ya mencionado de SERTIL VON FRIESEN, nos aclara que, en 1966, de 1.700 casos, 1.550 se iniciaron por denuncia y 150 por iniciativa de los «Ombudsman». Sólo en tres ocasiones se intentó una acción judicial; en 350 casos se enviaron a los funcionarios o autoridades cartas de advertencia y en otros

---

(1) "Datos e información general de Suecia", julio, 1966.

50 se elevó moción el Gobierno. Las restante 1.307 cuestiones, no dieron lugar a ninguna medida especial.

La institución del «Ombudsman» se ha extendido posteriormente a otros países: Finlandia en 1919; Dinamarca en 1953; Noruego en 1962; Inglaterra en 1967 y se está considerando ahora su actividad en Nueva Zelanda.

El artículo 55 de la Constitución del Reino de Dinamarca, de 1953 autoriza al Parlamento para aprobar una Ley según la cual podrá designarse una o dos personas, que no sean miembros del mismo, para «que vigilen los actos de la Administración Pública, Militar y Civil del Estado». La Ley sobre el «Ombudsman» fue aprobada por el «Folketing» —Parlamento— en 1954 y ha sido posteriormente modificada en 1959 y 1961. Ultimamente se llegó a la conclusión de que era suficiente el nombramiento de un solo «Ombudsman», que se designa después de cada elección parlamentaria, aunque la Cámara puede votar su cese en cualquier momento.

Las normas que regulan la actividad del «Ombudsman», son también dictadas por el «Folketing», pero aquel actúa después con absoluta independencia de las Cámara, aunque en esta se designa también una Comisión especial para estudiar y tramitar las comunicaciones y sugerencias que el «Ombudsman» le eleve.

La competencia del «Ombudsman» se extiende a la investigación de los actos de los Ministros, funcionarios del Estado y demás personas que actúen al servicio de este y últimamente se extendió su función a ciertos aspectos de la vida municipal. Sin embargo, quedan fuera de su competencia —al contrario que en Suecia, como vimos— las cuestiones referentes a los Tribunales de Justicia, y cuanto se refiera a la Iglesia Nacional Danesa.

Recibe las quejas de cualquier persona que quiera presentarlas, aunque no debe tramitar aquellas que puedan ser objeto de recurso ante autoridad administrativa superior a la que produjo el acto contra el que se acude

al «Ombudsman». Naturalmente, no tiene tampoco obligación de actuar en todas las denuncias que reciba y puede también iniciar informaciones de oficio.

Sus prerrogativas, dentro de la competencia en que actúa, son bastantes amplias; puede inspeccionar cualquier oficina o local de servicio del Estado o los Municipios y todos los sujetos a su investigación tienen obligación de poner a su disposición los datos o informes que se les requieran, con la misma amplitud que para su actuación tienen los Tribunales de Justicia. También puede citar ante el Juez cualquier persona que deponga sobre la investigación que está llevando a cabo. Si de su investigación se desprende la existencia de una posible responsabilidad criminal, su actuación ha de ser la siguiente: si el inculpado es un Ministro o ex Ministro debe dirigirse al Ministerio Fiscal para que ejercite ante los Tribunales de Justicia las acciones pertinentes.

Si se trata de faltas o infracciones administrativas, puede dirigirse a los superiores del afectado para que inicien el correspondiente expediente.

Las quejas recibidas anualmente por el «Ombudsman» danés oscilan entre 800 a 1.100 de las que solamente una tercera parte merece ser tomada en consideración.

En Noruega la oficina del «Ombudsman» fue establecida y regulada por Ley de 22 de junio de 1962 y entró en vigor el 1 de enero siguiente. Actualmente existe un proyecto en trámite para extender las actividades del «Ombudsman» a la administración provincial y municipal. Según la Ley fundacional, es deber del «Ombudsman», impedir que la Administración pública cometa cualquier injusticia contra el ciudadano particular» (sección 3.ª de la Ley de 1962). Realmente, la tramitación del proyecto para la creación del «Ombudsman» en Noruega, que comenzó los trabajos de una Comisión de expertos, en 1958 encontró dificultades en su discusión, incluso por parte de miembros del Gobierno que no consideraron aconsejable la creación de tal institución. También se discutió

ampliamente la parte del proyecto relativa a las facultades y extensión de la competencia del «Ombudsman» y sobre el sistema de designación respecto del que una propuesta apuntaba que fuera siempre elegido por la oposición en la Cámara parlamentaria.

Como en los supuestos anteriores, el «Ombudsman» es nombrado por la Cámara —«Storting»— y no debe ser miembro de la misma. La duración de su mandato es la misma que la de los miembros de la Cámara que lo eligieron.

El procedimiento es más parecido al sistema danés que el sueco, y, como en aquél, es necesario agotar la vía de recursos administrativos antes de acudir al «Ombudsman». También existe una Comisión especial —«Protocol Committes of Storting»— para examinar sus informes elevados a la Cámara.

Además de la Ley de 1952, se dictaron unas «Reglas para el Ombudsman del Storting para la Administración», por el propio Storting, en 8 de noviembre de 1952.

Inglaterra ha seguido recientemente el camino de crear un Comisario Parlamentario, por Ley aprobada en 1967. Desde 1957, la Comisión Frank había venido trabajando sobre el tema, a la que se unió un informe de un grupo de expertos presididos por Lord Shewcross, rendido en 1961, sobre el tema «El ciudadano y la Administración», donde se planteaba ya la posibilidad de crear una figura parecida al «Ombudsman» de los países nórdicos. También el Fiscal General rindió un informe sobre ciertos aspectos de la cuestión en 1962, hasta que en octubre de 1965 el Premier anunció la decisión del Gobierno de someter un proyecto de Ley que en 1967 se convirtió en la «Parliamentary Commissioner Act».

La figura del Comisario Parlamentario, aunque inspirada en la del «Ombudsman», difiere, sin embargo, considerablemente de ésta. Su nombramiento corresponde a la Reina, que puede relevarlo a petición de ambas Cámaras. Tampoco el Comisario inglés puede ser el

miembro de ninguna de las Cámaras, pero por el hecho de su designación pasa a ser miembro del Consejo de Tribunales.

Las diferencias más notables se aprecian en la iniciativa para la actuación del Comisario: las quejas deben ir dirigidas a algún miembro de la Cámara de los Comunes, quien podrá o no pasarla al Comisario para que inicie la investigación. Tampoco puede actuar sobre cuestiones que afecten a las relaciones internacionales, ni relativas a los problemas y procedimientos de extradición, ni en la investigación criminal, ni en el ejercicio de la prerrogativa de gracia, ni en los casos de actuación interna de las Juntas de Hospitales o Laboratorios de Salud Pública, ni en materia de adquisiciones obligatorias de tierras, ni en materia de personal de las Fuerzas Armadas o de los Ministerios o de la Corona, o de cualquier otro empleo público, salvo que la Corona o un Ministro tome la iniciativa.

Cualquier ciudadano puede formular una queja, pero ésta no puede prosperar salvo que la haga suya un miembro de los Comunes, dentro del plazo de un año desde que se formuló. El Comisario puede realizar la investigación necesaria, pero en privado, pidiendo los informes y datos necesarios a cualquier departamento, con idénticos poderes que los que tienen los Tribunales de Justicia.

El resultado de la investigación del Comisario o la decisión de éste de no realizar ninguna, se envía al miembro de los Comunes que tramitó la queja. Sin embargo, el Comisario puede también elevar un informe al Parlamento sobre el caso, cuando observe que se causó injusticia a persona agraviada por mala administración y que esta acción no ha sido remediada. También informa anualmente al Parlamento sobre su gestión. Estos informes y las investigaciones que realice no serán revelados, salvo las excepciones que la propia Ley señala.

En realidad, la institución del «Ombudsman» entraña un medio de garantía más política que jurídica. Se ha ido extendiendo, y bien recientemente, salvo los casos de Suecia y Finlandia, en países donde el desarrollo del Derecho Administrativo y los sistemas jurisdiccionales de control no han alcanzado un nivel suficiente. Esto no quiere decir nada respecto de la eficacia posible y la raigambre social de la institución del «Ombudsman», pero sí es suficiente para prevenirnos, en los países de otra área jurídica, como los europeos continentales, respecto del posible mimetismo que comporta, en estos tiempos, el afán de copiar instituciones no adecuadas al ordenamiento jurídico de cada país.

B) *El sistema de recurso contencioso-administrativo.*

Los países que prefieren encomendar a la Administración de Justicia o a órganos jurisdiccionales, la revisión de las acciones de la Administración se inspiran frecuentemente en el modelo francés, aunque en algunos casos existen diferencias considerables.

Teóricamente, este sistema parece más consecuente con la idea de la distribución de poderes o funciones, ya que se basa en el sometimiento al Derecho y, por consecuencia, a los Tribunales encargados de aplicarlo, de las relaciones entre el ejecutivo y los ciudadanos, así como la sumisión de la Administración a la Ley.

La importancia del recurso contencioso como medio de control de la Administración es creciente y ha ido sufriendo gran ampliación en su contenido desde que la jurisprudencia del Consejo de Estado francés estableció el principio de que, aun sin sufrir lesión subjetiva, se pueda recurrir contra las decisiones de la Administración cuando éstas se adopten quebrantando las normas que regulan sus facultades.

En algunos países, Francia por ejemplo, se parte de una separación de los órganos estrictamente judiciales,

competentes normalmente para los asuntos civiles y criminales, y los órganos jurisdiccionales de carácter administrativo, partiendo de la base de la separación entre el poder ejecutivo y el judicial. Por esta razón, es normalmente el Consejo de Estado el órgano encargado en Francia de resolver los recursos contencioso-administrativos, cuya evolución ha ido marcando en cierto modo la pauta en otros países.

En Italia, en cambio, el sistema es en cierto modo mixto, puesto que existen recursos ante la Jurisdicción ordinaria y también otros ante Tribunales administrativos y el Consejo de Estado.

España mantiene como principio general el de unidad jurisdiccional (art. 31 de la L.O.P.), incluyendo en ella el orden contencioso-administrativo. Sin perjuicio de ello, ciertas decisiones de la Administración pueden ser sometidas a Tribunales administrativos, como en los casos de competencia de los Tribunales económico-administrativos.

Alemania Federal ha organizado, después de la segunda guerra mundial, Tribunales administrativos especiales —«Verwaltungsgerrichtem» o inferiores y «Oberverwaltungsgericht» o Tribunal superior— que funcionan separadamente de la Administración de Justicia, pero también independientes de la Administración. El Tribunal Administrativo Federal, establecido por Ley de 23 de septiembre de 1952, tiene las mismas características: sus componentes proceden de la carrera judicial o de los cuerpos administrativos y también de los Tribunales de cada uno de los Estados federados, pero son en todo caso vitalicios e inamovibles. Realmente, lo que ocurre con estos Tribunales es algo similar a lo que pasa con la jurisdicción ordinaria, puesto que están rodeados de garantías suficientes.

Especial consideración merece, dentro de esta materia contencioso-administrativa de la persona, la existencia del recurso «por desviación de poder». En Francia

se trata de un recurso de legalidad, que procede ante el Consejo de Estado, ya por actos reglados ya por actos discrecionales de la Administración, cuando ésta actúa fuera de sus atribuciones —concepto genérico de exceso de poder— o por medio de actos viciados de desviación por razón del fin —concepto específico de desviación de poder—. También existe en Italia tal posibilidad cuando la Administración actúa en el uso de su facultad discrecional para fines no consentidos por la ley («sviamento de potere»).

En España, donde rige el principio de sujeción estricta de la Administración a la Ley (art. 40 L.O.E.), el sistema de control jurisdiccional de los actos y disposiciones de la Administración corresponde a la Jurisdicción contencioso-administrativa, regulada por Ley de 27 de diciembre de 1956, que continúa la tradición de sus antecesores; las de 13 de septiembre de 1888, reformada en 1894 y refundida en 8 de febrero de 1952, con notables mejoras e innovaciones que la convierten en un instrumento que resulta «más liberal en España que en la mayoría de los países de Europa occidental».

El sistema español, basado en la unidad jurisdiccional, considera a la jurisdicción contencioso-administrativa como «una especie de la genérica función jurisdiccional», sin embargo de lo cual se sigue el sistema de especialización de los Tribunales, tanto por la incorporación a ellos de personas procedentes de la Administración como por la propia especialización interna de los procedentes de la Carrera Judicial o Fiscal (arts. 20 y 21 de la Ley), manteniéndose en todo caso para estos Tribunales, incorporados del pleno derecho a la jurisdicción ordinaria (art. 31 L.O.P.), un «status» idéntico al de esta jurisdicción en cuanto a independencia, inamovilidad, forma de nombramiento, sistema de autogobierno, etc.

En la Ley se ha introducido también la posibilidad del recurso por desviación de poder (art. 83, núms. 2 y 3), obligando a estimar el recurso «cuando el acto o la dis-

posición incurriera en cualquier forma de infracción del Ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder». Esta última se define como «el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el Ordenamiento jurídico». De ambas expresiones se deduce la amplitud de funciones y posibilidades de esta jurisdicción en orden a la defensa de los derechos de la persona frente a la Administración. Efectivamente, la Jurisprudencia ha interpretado estos preceptos dando lugar a recursos interpuestos incluso contra facultades discrecionales de la Administración, utilizados fuera de los fines para los que se habían concedido, con lo que «los Tribunales trataron de descubrir el espíritu de las normas, sancionando la violación no de la letra, sino del espíritu».

C) *Otros medios específicos de garantía.*

Queremos terminar este trabajo con la mención de que existen también medios o procedimientos diversos de garantía con los que se pretende, en algunos países, ir completando el cuadro de posibilidades para dar a los derechos de la persona eficacia más completa. No es posible referirnos sino a algunos de estos sistemas, a simple título de ejemplo.

En España, tomando como base el contenido del apartado c) del art. 21 de la L.O.E., que encarga al Consejo Nacional «velar por el desarrollo y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por las leyes fundamentales y estimular la participación auténtica y eficaz de las entidades naturales y de la opinión pública en las tareas políticas», la Ley 43/1967, de 28 de junio, en su artículo 36, ordena la creación de una Sección especial de siete miembros, cuatro de los cuales, al menos, deberán ser Letrados, para que se encargue de dar cumplimiento a la función más arriba indicada.

Todos los españoles pueden dirigirse a esta Comisión para pedir el amparo de sus derechos y libertades que

consideren lesionados y no estén protegidos por alguna jurisdicción.

Esta interesante norma precisa, desde luego, de un desarrollo legislativo adecuado. Por el contexto de los preceptos que se refieren a esta cuestión y que acabamos de transcribir, parece que se le concede toda la competencia residual—esto es, no propia de ninguna jurisdicción establecida—para la defensa de derechos y libertades, y, en cierta manera, recuerda, aunque tenga carácter colegiado, la institución del «Ombudsman». Será necesario desarrollar por ley el ámbito de su competencia, la amplitud de sus atribuciones respecto de los organismos administrativos, etc., ante los que pueda proceder, el procedimiento de actuación; el carácter de sus intervenciones (meramente informativas, con propuestas de resolución ante quién, etc.) y el sistema para obtener el restablecimiento del orden jurídico perturbado por la lesión de un derecho o libertad de la persona. Hará falta también regular la legitimación activa de quienes puedan dirigirse, individual o colectivamente, a la Comisión y los medios de ésta para actuar a través de órganos unipersonales.

Para todo esto hace falta, desde luego, una Ley. No basta con el relativo desarrollo que en el Reglamento del Consejo Nacional ha logrado, en primer lugar porque el artículo 36 del F.E. atribuye a las Cortes la competencia para regular la materia, y en en segundo lugar porque sólo mediante Ley es posible conceder a la Comisión o a sus órganos facultades de investigación, acceso a oficinas y documentos públicos, atribuciones para realizar informaciones respecto de autoridades, funcionarios, etc.

## CAPITULO VII

### CUESTIONES DE INTERES DOCTRINAL O LEGISLATIVO

El diario planteamiento de problemas jurídicos ha obligado a la Fiscalía del Tribunal Supremo a intervenir, durante el tiempo a que esta Memoria se contrae, en una serie de temas que incluyen una variada problemática y cuya reseña aquí —convenientemente generalizados— puede ser útil o conveniente.

Por esta razón incluimos en este capítulo algunas cuestiones que mostraron un análisis detenido por parte de la Fiscalía y que pueden quizás, orientar la labor del Ministerio Fiscal o exponer al Gobierno aspectos que quizás merezcan su atención.

#### 1. EL CONVENIO DE NUEVA YORK, DE 20 DE JUNIO DE 1950, SOBRE LA OBTENCION DE ALIMENTOS EN EL EXTRANJERO

Ya en la Memoria anterior, página 149 y sigs, hicimos una referencia a este Convenio, apuntando algunas de las dificultades que su aplicación pudiera plantear. Ahora, cuando el Ministerio Fiscal ha ejercitado ya no pocas acciones judiciales y ha desplegado también una intensa actividad extrajudicial en cumplimiento del Convenio, nos cumple realizar un análisis obtenido de algunas consultas formuladas.

### A) *Los problemas de fondo*

#### 1. OBJETO POSIBLE DE LAS RECLAMACIONES FUNDADAS EN EL CONVENIO DE 20 DE JUNIO DE 1956.

La extensión del Convenio, *ratione materiae*, no presenta inicialmente dificultades interpretativas; a su amparo sólo podrán instarse procesos cuyo *petitum* esencial se concrete en reclamaciones alimentarias derivadas, por supuesto, del título hábil. Ya es significativa la denominación asignada: «Convenio sobre la obtención de alimentos en el extranjero»; lo mismo que las declaraciones del Preámbulo: «es urgente la solución del problema humanitario originado por la situación de las personas sin recursos que tienen derecho a obtener alimentos». A conclusión idéntica se llega si valoramos el tenor literal de sus normas, pues si el artículo 1.º centra el alcance del Convenio en «facilitar la obtención de alimentos», el artículo 3.º, párrafo 1.º, dispone que la solicitud estará encaminada a «obtener alimentos del demandado»; asimismo del párrafo 1.º del artículo 6.º se infiere que la acción de alimentos es el real contenido del procedimiento que se instaura.

#### 2. FORMA DE LAS RECLAMACIONES DE ALIMENTOS.

Las normas del Convenio autorizan diversos medios para la obtención de la prestación alimenticia nacida de un título legítimo. No es, en efecto, desconocido el procedimiento extrajudicial (artículo 6.º, párrafo 1.º), pero si nos limitamos al plano judicial, están perfilados dos modos de actuarse la prestación alimenticia. Uno consiste en el ejercicio *ex novo* de la acción, de forma que el proceso se desarrolla íntegramente ante órganos judiciales españoles; tal manera de proceder está prevista en el artículo 6.º, párrafo 1.º, del Convenio en cuanto autoriza a la Institución Intermediaria «para iniciar y proseguir una acción de alimentos y hacer ejecutar cual-

quier sentencia». La otra modalidad de actuación judicial está situada en la esfera ejecutiva de una acción desenvuelta en el extranjero; a ella alude expresamente el artículo 5.º, párrafo 3.º, del Convenio, imaginado, en lo que interesa, así: «El procedimiento previsto en el artículo sexto podrá incluir, conforme a la Ley de Estado del demandado, el exequatur.» En principio, la vigencia de uno u otro procedimiento judicial estará subordinada a la manifestación expresa de voluntad de quien reclama alimentos, porque el artículo 6.º, párrafo 1.º, ordena que «la Institución Intermediaria actuará siempre dentro de las facultades que le haya conferido el demandante». Esto no excluye el que, si el título constitutivo de la relación alimenticia es formalmente válido y con causa lícita, pueda intentarse, en primera línea, el cumplimiento de la sentencia extranjera que condenó a prestar alimentos.

Por lo demás, los conceptos de la acción alimentaria total y de la sola ejecución de los alimentos obtenidos por la sentencia extranjera, están aludidos ya en el Preámbulo del Convenio en donde se contraponen las medidas consistentes en «*el ejercicio en el extranjero de decisiones relativas a la obligación de prestar alimentos*».

a) *Reclamación de alimentos merced al ejercicio en España de la acción correspondiente.*

Esta es la situación que, quizá con carácter principal, se contempla en el Convenio. La evidencia de que el juicio de alimentos puede sustanciarse en todas sus fases ante Tribunales españoles, se desprende del tenor literal del texto normativo básico.

En esta línea deben citarse el artículo 6.º párrafo 3.º, declarativo de que la Institución Intermediaria «podrá, en caso necesario, iniciar y proseguir una acción de alimentos y hacer ejecutar cualquier sentencia», y el ar-

título 7.º, a), regulador de las formalidades de los exhortos del Tribunal que conozca de la acción de alimentos.

A la demanda de alimentos promovida en el país del demandado por la Institución Intermediaria, ha de acompañarse documentación suficiente para justificar el título del que deriva la obligación de alimentos; con carácter meramente enunciativo, el Convenio considera fundamento de la acción «cualquier decisión provisional o definitiva o cualquier otro acto judicial que haya intervenido en materia de alimentos en favor del demandante en un Tribunal competente de cualquier de las Partes Contratantes» (art. 5.º), y otro elemento de prueba (artículo 3.º, párrafo 2.º), debiendo concurrir en ellos no sólo los requisitos de forma exigidos en la Ley del Estado del demandante (art. 4.º, párrafo 2.º), sino también los previstos por la Ley del Estado de la Institución Intermediaria (art. 3.º, párrafos 2.º y 4.º).

Ahora bien, si la obligación alimentaria cuya efectividad se reclama trae causa de una relación de filiación obtenida por medios inadmitidos en nuestro sistema jurídico, no será posible promover un juicio de alimentos amparado en un título constituido irregularmente. De otro lado, la carencia de legitimación sería manifiesta si se pretendiera promover acción declarativa de paternidad coetánea a la pretensión de alimentos. Las dificultades en el terreno práctico serán realmente insalvables para el éxito de una acción de tales características, porque su apoyatura esencial habría de ser el parentesco y la relación de filiación natural, situaciones inexistentes jurídicamente. Aun partiendo de la admibilidad del ejercicio conjunto de la acción de filiación y de la acción de alimentos en una nueva interpretación favorable del artículo 6.º, párrafo 3.º, del Convenio («la Ley aplicable a la resolución de las acciones de alimentos y de toda cuestión que surja con ocasión de las mismas, será la Ley del Estado del demandado») la sentencia dictada por un Tribunal extranjero para hacer fe en un proceso

debería cumplir las condiciones formales prevenidas en el artículo 600 de la L.E.C. En otro caso, dada la insuficiencia del título aportado, la vía adecuada para la obtención de alimentos sería el ejercicio de una acción de declaración de paternidad sujeta a las normas legales imperantes en el país del demandado (solución no prevista en el Convenio), y concurrente con ella, pero subordinada, una acción de alimentos.

En síntesis, si en nuestro Derecho la obligación alimentaria *ex lege* está condicionada a la existencia de determinados vínculos de parentesco que unen al alimentista con el alimentario, una acción de declaración de paternidad coordinada con la acción alimentaria por exceder del campo propio del Convenio chocaría con la falta de legitimación de la Institución Intermediaria.

Pero el Código civil español, frente a los alimentos entre parientes, señala otras fuentes, distintas del parentesco, de donde puede nacer también esta clase de obligaciones, y así, en su artículo 153 dice que «las disposiciones que preceden son aplicables a los demás casos en que por este Código, por testamento o *por pacto*, se tenga derecho a alimentos, *salvo lo pactado*, lo ordenado por el testador o lo dispuesto por la Ley para el caso especial de que se trate.

Pueden señalarse como incluidos en esas fuentes legales distintas del parentesco los alimentos que se deben recíprocamente adoptante y adoptado (art. 174, párrafo 2.º), los del tutor al pupilo (art. 246, n.º 1.º), entre donante y donatario (art. 648, n.º 3.º), en el caso de legado (art. 879) y en el de usufructo (art. 508).

Los alimentos fundados en el pacto, a que alude también el Código, son los llamados voluntarios, y como alimentos voluntarios pueden calificarse los que resulten del documento invocado cuando se trate de una sentencia extranjera.

b) *Reclamación de prestaciones alimenticias por medio del cumplimiento de sentencias extranjeras en España (exequatur).*

He aquí otra forma de ingresar en el patrimonio del alimentista el contenido de la prestación declarada y obtenida ante los Tribunales de su país. Como antes apuntábamos, esta posibilidad no es ajena al espíritu del Convenio, pues no en vano su ámbito se extiende a la ejecución de sentencias firmes dictadas en el país de demandante (arts. 5.º, párrafo 3.º, y 6.º, párrafo 1.º), y, lógicamente, también por la actividad de la Institución Intermediaria.

La ejecución de la prestación debida, reconocida en la sentencia firme, lleva implícito el *exequatur*, ya que *per se* toda sentencia extranjera carece de eficacia directamente ejecutiva en el ordenamiento nacional; sin el *exequatur*, el cumplimiento es imposible, y mediante él se satisface normalmente el contenido de la obligación si la sentencia goza de los requisitos de todo orden requeridos por la Ley interna; no se trata, pues, de revisar la sentencia extranjera, sino de acreditar que concurren los presupuestos de su ejecutabilidad y la inexistencia de causas obstativas del cumplimiento.

Abstractamente, el material normativo que dicta las reglas para tal ejecución puede tener variadas procedencias, mas en su aplicación práctica rige un principio de subsidiariedad. La Ley de Enjuiciamiento Civil regula expresamente un sistema (arts. 954-958) de vigencia condicionada, pues su eficacia normal depende, en primer lugar, de la falta de Tratados sobre ejecución de sentencias (art. 951 de la L.E.C.); en segundo término, de la ausencia de reciprocidad diplomática (art. 952 de la L.E.C.), y por último, de la falta de la llamada reciprocidad judicial negativa (art. 953 de la L.E.C.).

Fijado el derecho formalmente aplicable a la ejecución de la sentencia, la solución exacta del supuesto de

hecho está condicionada por el evento múltiple de la concurrencia cumulativa de los requisitos legales previsto en el artículo 954 de la L.E.C.; la omisión de cualquiera de ellos o su anormal integración determinarán la inejecución de la sentencia o el no planteamiento del *exequatur*. Estando claro solamente que la sentencia es producto del ejercicio de una acción personal (art. 954, 1.º de la L.E.C.), los restantes presupuestos de eficacia deben ser examinados.

a') *Licitud de la obligación.*

Si es indiscutida la licitud de la obligación de alimentos regulada en el Código civil español, es claro que se cumple el requisito de ejecutabilidad referido en el artículo 954, 3.º de la L.E.C.; sin embargo, puede ser problemático el fundamento jurídico del título en que se apoya. Como cuando se trate de una prestación de alimentos de origen no contractual, sino que su nacimiento está entroncado a una declaración de paternidad natural impuesta por los Tribunales extranjeros; en nuestro ordenamiento positivo, la paternidad natural reconocida voluntariamente (arts. 129-132 del Código civil) o impuesta (art. 135 del Código civil) engendra el deber legal de alimentos (arts. 134, 2.º, y 143, 4.º del C.C.), pero en el Derecho civil común español, en materia de investigación de la paternidad, rige un sistema prohibitivo. De esta manera puede decirse que el título originario del derecho a alimentos (declaración de paternidad natural libremente investigada) no es idóneo para producir sus efectos en los territorios españoles sometidos al derecho común, con lo que sería patente la imposibilidad jurídica de pretender el cumplimiento de la sentencia que condena a prestar alimentos en base a una paternidad natural con ascendencia probatoria libre. La antítesis con la insuprimible *condictio* del artículo 954, 3.º de la L.E.C. (que la obligación sea lícita en España) es radical

y no subsanable; este modo de ver está verificado, además, por el artículo 11, párrafo 3.º, del Código civil, en cuanto declara que las leyes prohibitivas concernientes a las personas y las que tiene por objeto el orden público y las buenas costumbres no quedarán sin efecto por sentencias dictadas en país extranjero.

Es importante destacar que en el Derecho Foral, por ejemplo el peculiar de Cataluña, no rige el principio del Código civil de restricción de la investigación a los casos previstos (art. 135), sino el fundado en una libre investigación de la paternidad natural. Entonces, la ejecución de la sentencia no estaría en oposición con los artículos 954, 3.º de la L.E.C., y 11, párrafo 3.º, del Código civil; pero para que sea realidad la excepción fundada en la singularidad del Derecho Foral catalán, ha de justificarse que, efectivamente, en Cataluña impera el principio aludido y que el demandado ostentaba la cualidad jurídica de aforado catalán por tener ganada vecindad.

a") *Sobre la investigación de la paternidad natural en Cataluña.*

La tradición del Derecho Canónico, supletorio en Cataluña, determinó la vigencia del principio de la libre investigación y prueba de la paternidad natural a través de las Decretales de Gregorio IX (4, 17 3); conforme a este texto, el que reclamaba la paternidad podía valerse de toda clase de pruebas para contradecir la afirmación de los presuntos padres que niegan la paternidad.

La efectividad de este principio está reconocida por la doctrina más caracterizada. En esta dirección deben mencionarse BORRELL y SOLER (Derecho civil vigente en Cataluña, IV, 1944, pág. 82) y BROCA y AMELL (Derecho civil vigente catalán, I, pág. 150), quienes sostienen que la cualidad de hijo natural en Cataluña se prueba por los medios comunes, incluso por los indicios.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo se mantiene en la misma línea que la doctrina. En este sentido, las sentencias de 18 de julio de 1896, 26 de marzo de 1904, 6 de abril de 1905, 4 de mayo de 1907, 23 de octubre de 1929, 5 de julio de 1944, 19 de mayo de 1956, 17 de mayo de 1963 y 18 de junio de 1964.

En orden a la legislación, el principio es siempre acogido. El proyecto de Apéndice del Derecho catalán elevado al Gobierno para su promulgación en 1930 disponía en su artículo 13 que «los hijos nacidos fuera de matrimonio pueden investigar libremente quiénes sean sus padres y exigirles el cumplimiento de las obligaciones que su condición les impone». El artículo 4.º de la Copilación de 21 de julio de 1960 da acogida a las normas tradicionales, decidiendo que «los hijos nacidos fuera de matrimonio podrán promover las acciones conducentes a la investigación, prueba y declaración de su filiación y exigir a sus padres el cumplimiento de las obligaciones que tal condición les impone».

b) *Sobre la condición de aforado.*

Si el Derecho especial aplicable en Cataluña permite la investigación, sin restricciones, de la paternidad natural, y el obligado presunto tiene ganada vecindad foral, el artículo 954, 3.º, de la L.E.C. estaría cumplido y la prohibición del artículo 11, párrafo 3.º, del Código civil, eliminada. La vecindad foral en el obligado representa el módulo que ordena la aplicabilidad de la norma especial y la conversión de una relación jurídica no permitida en obligación lícita. Por naturaleza, en tanto no se demuestre la pérdida, el español residente en el extranjero, al propio tiempo que conserva su nacionalidad mantiene indefinidamente la vecindad que tuviera al emigrar, o la que le corresponda por razón de filiación o dependencia familiar. Lo que antecede quiere decir que si el obligado poseía la condición de aforado por

residencia continuada o por otro medio adquisitivo legal, también deberá atribuírsele aquella cualidad durante el tiempo que permaneciera fuera de España. No debemos olvidar, sin embargo, que el Derecho civil común se presume siempre aplicable, de modo que no alegada o justificada la vecindad foral, la normativa del Código civil calificará la licitud de la estructura de la obligación.

b'') *El cumplimiento de las formalidades.*

Precisa el artículo 954, 4.º, de la L.E.C. que las ejecutorias tendrán fuerza en España si reúnen los requisitos que las leyes españolas requieren para que hagan fe. La nota de la autenticidad documental no está desarrollada en el artículo 954. Hay que acudir a otros preceptos, concretamente al artículo 600 de la L.E.C., cuyo número 4.º dispone que los documentos otorgados en otras naciones tendrán el mismo valor en juicio que los autorizados en España si contiene la legalización y los demás requisitos necesarios para su autenticidad en España. Aunque el artículo 600 contempla los documentos en general, no ofrece dudas que están comprendidos en su rúbrica las sentencias, dado que el artículo 596 de la misma L.E.C., en su número 7.º, expresa que bajo la denominación de documentos públicos se comprenden las ejecutorias y las actuaciones judiciales de todo género.

El Convenio de 20 de junio de 1956 arbitra procedimientos para asegurar la autenticidad documental, único modo de instar con garantías las reclamaciones alimentarias. La esencialidad de la forma aparece en el artículo 3.º, párrafo 2.º, cuando previene que cada parte contratante informará a la Secretaría General de las Naciones Unidas de forma en que la prueba debe ser presentada para que sea admisible por la Ley del Estado de la Institución Intermediaria; desarrollando la misma idea, el párrafo 4.º del artículo citado dice, que la

Autoridad Remitente adoptará las medidas a su alcance para asegurar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley del Estado de la Institución Intermediaria.

c') *Ineficacia ejecutiva de las sentencias dictadas en rebeldía.*

La noción de rebeldía recogida en la Ley de Enjuiciamiento civil es genérica, no va referida a un determinado acto procesal; abarcará tanto la no intervención en el proceso *ab origine* como la incomparecencia en las fases posteriores trascendentes; es también posible la rebeldía en el recurso. Al no especificar la L.E.C. cuál sea la rebeldía procesal impositiva de la ejecución de sentencias extranjeras, el término legal «sentencia que no haya sido dictada en rebeldía» del artículo 954, 2.º, de la L.E.C. deberá comprender no sólo la inactividad total del demandado desde un principio, sino también su ausencia en momentos procesales subsiguientes. En todo caso, es indispensable la notificación de la sentencia al demandado en cualquiera de las formas permitidas.

B) *Legitimación del Ministerio Fiscal*

Si el Ministerio Fiscal *puede promover* las acciones alimentarias con causa en el Convenio, es la segunda de las cuestiones que se nos plantean. Y, en efecto, el Ministerio Fiscal está legitimado para actuar en cualquiera de las formas previstas, siempre que se demande el cumplimiento de obligaciones cuya prestación la integren alimentos. El texto del Convenio atribuye a la Institución Intermediaria la *legitimitatio ad procesum* (art. 1.º), necesariamente organismo público o privado (art. 2.º, párrafo 2.º). Por designación del Gobierno, las funciones de la Institución Intermediaria las desempeña en España el Ministerio de Justicia (Comunicación del Excmo. Sr. Ministro de Justicia a esta Fiscalía en 31 de

octubre de 1968), que en cuanto órgano, actuará judicialmente por medio de una persona o, si se quiere, de una institución, quien en definitiva desplegará materialmente la actividad confiada. Si el reclamante otorga poder en favor del Ministerio de Justicia como Institución Intermediaria, o bien «a quien éste apodere», el Ministerio de Justicia, en uso de esa facultad, puede delegar en el Ministerio Fiscal (Comunicación del Ministerio de Justicia de 30 de mayo de 1968).

Está, pues, cumplido el presupuesto procesal de la legitimación del Ministerio Fiscal en todas las modalidades posibles de reclamación de alimentos:

*Legitimación para reclamar extrajudicialmente alimentos.* Si el Convenio admite que la Institución Intermediaria reclame alimentos por vía extrajudicial (art. 6.º, párrafo 1.º), esa misma facultad deviene específica en el poder y la solicitud de la demandante.

*Legitimación para ejercitar acciones en España reclamando alimentos.*

*Legitimación para instar la ejecución de sentencias a través del exequatur.* La Institución Intermediaria puede pedir la ejecución de sentencias dictadas en el extranjero a través del *exequatur* (art. 5.º, párrafo 3.º), acomodándose el procedimiento a la «Ley del Estado del demandado». La L.E.C. presume que el *exequatur* se promoverá por el interesado directamente en la ejecución (art. 955); no prevé que sea instado por el Ministerio Fiscal. Mas según el tenor del Convenio, si puede pedirlo la Institución Intermediaria también resultará legitimado el Ministerio Fiscal.

### C) Sobre la publicación del Convenio

De indudable importancia práctica es el tema referente a la eficacia general del Convenio para sus destinatarios. Con independencia de si sus normas sólo alcanzan a la relación jurídica alimenticia y de la legitimación

delegada del Ministerio Fiscal, es preciso preguntarse si realmente nuestro Derecho interno tiene la naturaleza de norma jurídica. Según su texto, el hecho jurídico de la ratificación o adhesión al Convenio obliga a las *partes contratantes* a designar las autoridades que hayan de ejercer las funciones de Autoridad Remitente (art. 2.º, párrafo 1.º) y los organismos que actuarán como Institución Intermediaria (art. 2.º, párrafo 2.º). Además, contiene disposiciones sobre el momento en que el Convenio obliga a las partes contratantes (arts. 14 y 21). El texto del Convenio está inserto en el «Boletín Oficial del Estado» de 24 de noviembre de 1966; lo manda publicar el Subsecretario de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores, advirtiéndose al final que «se hace público para general conocimiento». Las dudas, razonables, en torno a si concurre en él la eficacia normativa, advienen de las formalidades omitidas. Es cierto que el acto jurídico de la ratificación o adhesión conlleva la aceptación formal y solemne del contenido del Convenio, y que, por otra parte, presupone un requisito necesario para su validez. No se discute, pues, la validez del Convenio como acto, sino la cuestión de su eficacia. En particular, si el Convenio puede calificarse de norma completa formalmente y auténtica; una norma es auténtica en cuanto haya entrado a formar parte del ordenamiento jurídico *por el procedimiento y forma señalado y emane del poder a quien se atribuye tal facultad*. La falta de estos requisitos en el Convenio es notoria, pues, a lo sumo, la publicación del texto ratificado es sinónima de promulgación en sentido estricto, esto es, de acto por el que se atestigua la existencia de una norma. Pero a los súbditos no obliga una norma simplemente promulgada por quien no tiene atribuida tal facultad; ha de seguirla, y en forma correcta también, la publicación o notificación que se hace a los destinatarios de la norma para que sea cumplida. Sólo con este acto se produce el carácter de autenticidad, y

sólo con él se conocerá cuáles son las Partes Contratantes o Estados que han ratificado el Convenio y han quedado obligados a cumplirle en virtud del principio «pacta sunt servanda».

#### D) Conclusiones

Por cuanto antecede, parecen ajustadas las siguientes conclusiones:

1.<sup>a</sup> El Convenio de 20 de junio de 1956 tiene como exclusiva finalidad obtener el cumplimiento de obligaciones alimentarias fundadas en un título objetivamente hábil (legal, contractual o judicial).

2.<sup>a</sup> El Convenio autoriza diversos procedimientos para tratar de obtener la prestación de alimentos a través de la figura de la Institución Intermediaria, que se concretan en el simple acuerdo extrajudicial con el presunto obligado (art. 6.º, 1.º), en el ejercicio de una acción desarrollada totalmente ante los Tribunales españoles (art. 6.º, 1.º) y en la ejecución de una sentencia extranjera por medio del *exequatur* (art. 5.º, 3.º).

3.<sup>a</sup> No atendido por el alimentista el cumplimiento voluntario de la obligación, la iniciación de una estricta acción de alimentos puede tropezar con dos tipos de dificultades: que en el orden procesal, en la documentación que se acompaña, no concurren los presupuestos formales que haría eficaz el título en España; y que en un plano sustantivo, la obligación cuya efectividad se pretende traiga causa conjunta de una declaración de paternidad natural que, con independencia de su validez, exceda del área del Convenio.

4.<sup>a</sup> De igual modo, la reclamación de la prestación en forma de ejecución plena de la sentencia extranjera firme, puede ofrecer perspectivas de inviabilidad, ya sea por irregularidades consistentes en la falta de autenticidad documental, en la no justificación de todos los requisitos constitutivos de la licitud de la obligación, o

bien en la inobservancia de la precisa actividad procesal del obligado determinante de su rebeldía.

5.<sup>a</sup> Es clara, por el contrario, la legitimación de la Institución Intermediaria y, derivada de ella, la del Ministerio Fiscal para reclamar alimentos en cualquiera de las formas que el Convenio permite.

## 2. PROBLEMAS SOBRE LA ADOPCION

La Ley de 24 de abril de 1958, estructurando una nueva regulación de la adopción, no obstante representar un trascendental avance, puede decirse que no ha logrado plenamente el objetivo previsto. Justo es reconocer que la empresa es difícil por la serie de factores que entran en juego, ajenos al campo del Derecho, pero el buen propósito del legislador ha tenido al menos la virtud de provocar una intensa reacción en los medios informativos, entre los juristas y entre los interesados directamente en el problema, poniendo de relieve el hecho cierto, como dice un autor, de que el despertar y desarrollo de la adopción es, desde luego, uno de los hechos sociológicos y legislativos más importantes en nuestros días. Así ha quedado evidenciado también en las primeras Jornadas Nacionales de Adopción celebradas en Madrid en el año 1966, y más aún en las segundas, que tuvieron lugar en Oviedo en el mes de mayo de 1968, en las que se aprobaron importantes conclusiones sobre la necesidad de una urgente reforma de la legislación vigente que la experiencia de su corta vigencia hacía aconsejable, de un lado, para abrir cauce ágil a las ape-  
tencias de adopción, que son muchas, y de otro, a resolver el problema social que plantea la permanencia en Casas de Maternidad y Establecimientos de Beneficencia de gran número de niños que por muy asistidos y cuidados que se encuentren en ellos, y nos consta de ciencia cierta que, afortunadamente, así es, claman por un hogar que es y será siempre el único medio de formación que

les permitirá incorporarse a la sociedad en que han de desenvolverse sin las dificultades que, de no contar con él, tarde o temprano serían insuperables.

Este efecto positivo ha de ser aprovechado; pero en tanto la reforma llega, con el proceso lento y laborioso que tal tarea implica por su indudable complejidad, el Ministerio Fiscal, que entre otras obligaciones tiene la de velar por el derecho de los menores, teniendo en cuenta la importante misión que le incumbe, concretamente en materia de adopción, *no puede ni debe mantenerse al margen de la situación creada*, y entendiendo que dentro de la legalidad vigente una correcta y flexible interpretación de los preceptos legales en vigor podría salvar muchos escollos en beneficio de la institución y de los fines por ella perseguidos, debería ofrecer unas normas interpretativas que, sin forzar los preceptos legales ni ir contra el criterio del legislador, y dejando para una pronta reforma lagunas que hoy son insalvables, permita, a través de la legalidad vigente, soluciones no previstas que favorezcan y faciliten la creación del vínculo adoptivo en beneficio, en definitiva, del menor adoptado, que es en última instancia a quien se trata de proteger.

Reducidas a síntesis, las cuestiones más importantes que se nos pueden plantear son las siguientes:

1.<sup>a</sup> Si es incomprensible que no puedan ser adoptados plenamente los huérfanos, y aquellos otros que no siendo abandonados ni expósitos tienen padres legítimos o naturales que están dispuestos a cosentir la adopción plena.

2.<sup>a</sup> ¿Puede adoptarse en forma más o menos plena a los abandonados o expósitos cuando no hayan transcurrido los plazos exigidos para la adopción plena, esto es, tres años en situación de abandono y cinco de matrimonio sin descendencia?

3.<sup>a</sup> En el caso de que se haya podido conseguir la adopción menos plena de los abandonados o expósitos,

¿puede convertirse en plena una vez que hayan transcurrido los plazos legales y persista la situación de abandono por parte de la familia natural?

4.<sup>a</sup> Si la Administración del Establecimiento ha de tramitar los expedientes de los abandonados no expósitos, aun cuando no den el consentimiento los padres, dado que no es preciso, como se desprende del artículo 176, párrafo 2.º, del Código civil. Y aunque hubiera denegación del consentimiento, el Juez debe valorar los motivos de la oposición e incluso resolver en contra de esa negativa del consentimiento.

5.<sup>a</sup> Necesidad de fijar un concepto de abandono.

La interpretación de las normas relativas a la adopción debe fundarse, es cierto, en el principio de *favor minoris*, pero siempre que se desenvuelva en el marco estricto de los requisitos y presupuestos exigidos con carácter de *condictio iuris* por la Ley: la interpretación debe, pues, estar ligada a las fórmulas y esquemas legales sin alterar la estructura de la institución, que será respetada en línea máxima. Tampoco ha de desconocerse que algunos aspectos derivados del vínculo adoptivo no responden a fórmulas fijas e inmutables, del mismo modo que otros son ineliminables.

En la sustancial innovación de la disciplina del fenómeno adoptivo operada por la Ley de 24 de marzo de 1958 existen lagunas o supuestos no previstos que la práctica se ha encargado de poner de manifiesto; estas situaciones *extra legem* se resolverán según el tenor de las exigencias que la realidad social impone, materializada en el favorecimiento de la adopción plena en armonía con la tendencia dominante de construir la adopción más en función del adoptado que del adoptante. Pero el principio de tutela de los intereses del menor como criterio esencial de decisión no puede imponerse hasta el punto de infringir el significado normativo asignado a determinados requisitos de la adopción. De ahí que,

coordinando sistemáticamente los temas planteados, puede hacerse la siguiente clasificación:

A) REQUISITOS ESENCIALES AL ACTO DE ADOPCIÓN PLENA QUE, POR TANTO, NO PUEDEN SER DESCONOCIDOS.

En este apartado se estudian las siguientes cuestiones:

a) *Posibilidad de extender la adopción plena a los huérfanos.*

La exclusión de los huérfanos como posibles beneficiarios de la adopción plena es clara. Tal prohibición está prevista explícitamente en el preámbulo de la Ley de 24 de abril de 1958 en estos términos: «No se ha estimado conveniente extender la adopción plena a los huérfanos, que siempre podrán ser susceptibles de adopción menos plena.» Pretender lo contrario representaría una injustificada extensión, que, además, debe considerarse *contra legem* e ineficaz. Igual calificación debería asignarse a las presuntas adopciones cuando no concurriera en los adoptados la cualidad jurídica de abandonados o expósitos.

b) *Sobre la posibilidad de prescindir del consentimiento de los padres en la adopción de los abandonados no expósitos.*

La interpretación que consideramos ajustada del artículo 176, párrafo 2.º, del Código civil es, sintéticamente, esta: es indispensable, para llegar válidamente a la fase constitutiva de la adopción de abandonados no expósitos, el consentimiento de los padres o de las personas que debieran darlo para su matrimonio (artículo 176, párrafo 1.º, del Código civil en relación con el 46 del mismo ordenamiento civil); a la misma conclusión se llega si valorásemos el contenido de la L.E.C. (artículos 1.826 y 1.828). Al contrario, cuando se trata de la

adopción de los abandonados expósitos, basta con oír a los más próximos parientes (art. 176, párrafo 2.º) sin que sus manifestaciones sean vinculantes. Por consiguiente, lo importante es resaltar aquí que sólo en la adopción de los abandonados expósitos no se requiere el consentimiento de los padres, pero esta norma (artículo 176, párrafo 2.º, del Código civil) no es aplicable a la adopción de los abandonados no expósitos sometida al régimen del artículo 176, párrafo 1.º, del Código civil. Que el artículo 176, párrafo 2.º, del Código civil contempla tan sólo a los abandonados expósitos se justifica porque la norma que se analiza dice que «si el adoptado estuviese sometido a la tutela de una casa de expósitos u otro establecimiento de beneficencia...» y la tutela es sustitutiva o supletoria de la patria potestad; si los jefes de las Casas de expósitos son los tutores de los recogidos en ellas (art. 212 del Código civil) es porque no hay titulares de la patria potestad. En esta hipótesis la Ley se limita a declarar que se oiga a los más próximos parientes del menor que, careciendo de padres conocidos, está sometido a la tutela de los jefes de las Casas de expósitos (arts. 176, párrafo 2.º, y 212 del Código civil); mas cuando se trata de los abandonados no expósitos, en cuanto subsista la patria potestad debe obtenerse el consentimiento de quienes la ostentan (artículo 176, párrafo 1.º). En síntesis, vigente la titularidad de la patria potestad, la validez del expediente de adopción está condicionado por la prestación efectiva del consentimiento. Entendemos que éste es el sentido literal de la Ley.

No obstante, podemos pensar en otra solución tendente a no requerir el consentimiento de los padres, que no viole la Ley; la de privación o suspensión de la patria potestad. Con el fin de evitar que los padres *ex sanguinis* que hayan abandonado al hijo puedan interferirse sobre la vida individual y de relación, llegando a oponerse sin causa a la adopción, parece oportuno que sean privados

de la patria potestad una vez que sea declarado por el Tribunal el estado de abandono del hijo. Justificada la voluntariedad del abandono, en cualquiera de sus formas, se incide por los padres en causa de extinción de la patria potestad, trátese de abandono material (artículos 159, 1.º y 2.º, del C.C. y 487 del Código penal) o de abandono moral (arts. 171 del Código civil y 452 bis g) del Código penal). En estos supuestos, el consentimiento, que es derivación de la patria potestad en el artículo 176, párrafo 1.º, no sería exigible; y con menor razón para que una adopción menos plena pueda transformarse en plena, dado que la patria potestad la ejerce el adoptante aun con carácter de menos plena (art. 174, párrafo 1.º, del Código civil).

#### B) CIRCUNSTANCIAS DE LA ADOPCIÓN QUE NO HAN SIDO DEFINIDAS POR LA LEY.

Aquí la labor del intérprete es integradora, y debe partir de este hecho: extender al mayor número de menores los beneficios legales de la adopción plena, porque la «ratio» de las normas no puede ir en contra de los intereses del más necesitado de protección. Sobresalen las cuestiones siguientes:

##### a) *En torno al concepto de abandonados.*

En el artículo 178, párrafo 2.º, del Código Civil es elemento central el de «abandonados», como sujetos a la adopción plena. No obstante su esencialidad, se omite cualquier idea que pueda contribuir a fijar un concepto preciso. El artículo 175, 1.º, que parece que se refiere al abandono material. No cabe duda de que el término abandono a abandonados empleado por el legislador no coincide con el de abandono en un sentido material; el estado o la situación de abandono es un concepto jurídico con propios perfiles que no se identifica con el abandono

propio o «derelictio». Abandonado es el menor normal en todas las manifestaciones de su personalidad, que vive en condiciones materiales o morales tales que perjudican seriamente aún en vía potencial, su normal desenvolvimiento físico, psíquico o moral; abandono es situación de desamparo, presupuesta la gravedad, certeza y permanencia del peligro, que amenaza al regular desarrollo de la personalidad del adoptado. El giro «abandono» o «abandonar los hijos» desborda la expulsión y la exposición. No sólo se abandona legalmente a los hijos expulsándolos del hogar familiar; también sin expulsarlos del hogar, cuando es el titular de la patria potestad quien lo abandona, o cuando sin expulsarlos y sin abandonar el hogar, no les provee de lo indispensable para el sustento, o, en fin, cuando proveyéndoles de lo indispensable se les priva de toda ayuda moral. El abandono materializado en la exposición, en la expulsión o en la dejación de los hijos en el hogar familiar, abandonándolos los padres, es de fácil normativa; mas en las otras formas del abandono se manejan conceptos flexibles que no permiten adscribir automáticamente determinada conducta al concepto legal de abandono, ni tampoco eliminarlas (1). La jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha rechazado también la interpretación restringida del abandono. De la sentencia de 28 de febrero de 1947 se deduce que integran el abandono no sólo los actos materiales de dejación del domicilio familiar por el titular de la patria potestad, sino también el incumplimiento de los deberes ineludibles de la relación paterno-filial, sean morales o económicos. En la misma línea la sentencia de 3 de diciembre de 1946, que sitúa el abandono en el desamparo de los hijos no emancipados necesitados de asistencia.

La doctrina española destaca estas mismas notas. Así —ARCE, en torno a los conceptos de «abandonado» y

---

(1) HERNÁNDEZ GIL, Félix: «La indignidad por incumplimiento de deberes legales». *Rev. Derecho Privado*, 1965, pág. 111 y sigs.

«expósito» en R.G.L. y J. 1967 septiembre, pág. 342— tras aludir al desamparo propio y natural, físico o moral, afirma que son abandonados aquellos sujetos que, cualquiera sea su filiación, han sido totalmente desamparados por sus padres o guardadores antes de los siete años de edad sin cuidarse de proveerles de la eficaz e inmediata atención ajena y con la finalidad de liberarse de su guarda.

Para GAMBON ALIX son abandonados, aquellos respecto a los cuales las personas a quienes incumbe el deber de su cuidado han dejado de prestárselo; no es necesario que haya un distanciamiento geográfico entre abandonante y abandonado, pero si es exigible que el abandono constituya un estado de hecho, es decir cierta permanencia.

VERGER GARAU distingue entre abandonados expósitos y abandonados no expósitos y caracteriza éste último tipo de abandono por bastar el desamparo por parte de sus padres conocidos siempre que sea voluntario, cierto, prolongado o definitivo. En términos parecidos, CASTRO LUCINI, («Algunas consideraciones críticas sobre los requisitos de la adopción: el adoptado», en Anuario de Derecho Civil, 1968, abril-junio, págs. 380 y sigs.).

b) *Conversión de la adopción menos plena en adopción plena.*

Para el desarrollo de esta idea es medida previa justificar que la «adoptio minus plena» puede recaer sobre abandonados o expósitos. La cuestión, a nuestro modo de ver, no ofrece dudas. Los únicos límites cualitativos en orden al adoptando están previstos para la adopción plena; si la adopción menos plena no posee tales restricciones es que puede extenderse a los abandonados, expósitos e incluso a los huérfanos. Presupuesto que el ámbito de la adopción menos plena es ilimitado en razón de la condición personal del adoptando, también debe afirmarse que la adopción menos plena recayente sobre abandonados o expósitos no precisa de los requisitos

temporales exigidos con carácter ineliminable para la adopción plena; esto es, así como el artículo 178, párrafo 2.º, requiere que el abandono sea temporalmente cualificado (más de tres años), la adopción menos plena de los abandonados es posible sin acreditar la llegada del «dies ad quem» legalmente típico; la justificación, sin más, del abandono es condición suficiente para legitimar la adopción menos plena de los abandonados.

Ahora bien, si sumando el tiempo del abandono efectivo al de la situación de adopción menos plena del abandonado se completa el tiempo requerido para la constitución de la adopción plena ¿es posible el tránsito, transformación o conversión de la adopción menos plena en adopción plena? El artículo 178, párrafo 2.º, se refiere a la situación de abandono durante más de tres años para que pueda perfeccionarse la adopción plena. Y así como la adopción menos plena no debería convertirse en plena cuando en el momento de la adopción menos plena concurrieran en adoptante y adoptado los requisitos que condicionan la plena, la adopción menos plena puede transformarse en plena si cuando aquella se produjo no se había cumplido el plazo irreducible de tres años de abandono. Esta tesis cuenta con dos dificultades técnicas que es preciso desvirtuar:

a') Una se centra en el texto normativo; concretamente en el artículo 178, párrafo 2.º. Parece que la situación de abandono llegará hasta la fecha en que inicie el expediente de adopción, porque ¿cómo va a ser posible predecir la permanencia de la situación de abandono cuando esté vigente una adopción en forma menos plena si, como declara el C. C. (art. 174, párrafo 1.º), tal adopción atribuye al adoptante la patria potestad? Pero, persistiendo las mismas o parecidas circunstancias que estuvieron presentes al tiempo de la adopción menos plena del abandonado, la situación de abandono no se ha extinguido; la extinción se produce sólo con la adopción plena, y en tanto esta se consolida, el menor continua en situa-

ción de adoptabilidad no obstante hallarse bajo la patria potestad del adoptante; la adoptabilidad es común a todos los menores en estado de abandono y no desaparece con la adopción de grado menor. Que con la formación del vínculo adoptivo menos pleno no se elimina la adoptabilidad plena, se desprende de una situación paralela prevista en la ley; en efecto el art. 178, párrafo 2.º, permite la adopción plena de los abandonados o expósitos que siendo mayores de 14 años fueron prohibidos antes de dicha edad por los adoptantes. Esto significa que estaban en prohijamiento antes de la adopción, situación que no se compagina con el estado de abandono previo a la adopción plena; si no obstante se autoriza la adopción plena de quienes materialmente no estaban en situación de abandono (prohijados), lo decisivo en el término «abandonados» del artículo 178, párrafo 2.º, es el desamparo proveniente, aunque no de manera inmediata, de su familia natural; luego, la situación de abandono, presupuesto de la adopción plena, es conciliable con el amparo total de la familia adoptiva. A efectos adopcionables, permanecerá el acto de abandono o desamparo inicial y no la nueva situación que subsiga el acto si aquél continua; esto es, son compatibles el acto de abandono de la familia «ex sanguinis» anterior a la adopción menos plena y la situación de abandono, previa a la adopción plena, a los fines de constituirse la adopción plena. En definitiva, para la eficacia de la adopción plena un menor continúa en estado de poder ser adoptado aunque sólo esté en adopción menos plena, pues de otra manera también debían excluirse de la adoptabilidad los menores sometidos a instituciones asistenciales. Esta tesis no se opone a la unicidad de la adopción, prohibitiva de la pluralidad de adopciones simultáneas sobre un mismo adoptado, pero no de la pluralidad sucesiva de adopciones derivadas de una misma persona y con beneficiario único; y por otra parte se conforma con la ratio

iuris de la institución, que es la mayor protección del adoptado.

b') La otra dificultad para la validez de las adopciones sucesivas tiene su apoyo en la irrevocabilidad de la adopción (artículo 175, párrafo 1.º del C. C.) que abarca tanto a la adopción menos plena como a la «adopción plena». Si, en consecuencia, la adopción menos plena es legalmente irrevocable ¿cómo sostener su eficacia como adopción plena cuando los requisitos de esta estén cumplidos? Simplemente porque en el tránsito de una a otra modalidad de la institución no se ha producido el fenómeno extintivo sino tan sólo el modificativo de la cualidad de la adopción; no nos hallamos ante una adopción que se extingue y otra que nace sustituyéndola, sino ante una misma adopción, (el mismo adoptante, el mismo adoptado) transformada o modificada en beneficio del menor. Esta solución —la posibilidad de conversión— es aceptada, en líneas generales, por la doctrina española que se detiene en el tema. Unos no pretenden justificar siquiera su idea, como CAMY («La adopción y figuras ante la nueva regulación», en R.C.D. Inmob. 1959, páginas 59 y sigs.) y BONET RAMON («Compendio de Derecho Civil», IV, página 669) quienes se limitan a exponer que si por no haberse cumplido los tres años de abandono o exposición hubiese de utilizarse la forma de adopción menos plena, transcurridos los mismos, no habrá inconveniente legal alguno en poderla transformar en otra plena ya que esta atribuye mayores beneficios al adoptado. MADRUGA MENDEZ («La adopción», en Anuario de Derecho Civil, 1963, página 757) también cree que la adopción menos plena puede transformarse en plena, y siendo institución en beneficio del adoptado debe autorizarse si concurren los requisitos de la adopción plena. No faltan los que esgrimen razones jurídicas junto a la idea del beneficio del adoptado; así CASTRO LUCINI («Anuario de Derecho Civil», 1968, trabajo citado, página 395), asegura que la adopción practicada antes de la

Ley de 1958 o después, pero en forma menos plena, puede convertirse en plena a base de un doble fundamento: que la institución tiende a una mayor protección y a proporcionar el máximo beneficio al adoptado cuyo interés debe prevalecer siempre al interpretar y aplicar los preceptos legales y que la irrevocabilidad de la adopción no es argumento contrario, pues no es que se deje sin efecto la adopción anterior sino que se refuerza notablemente; es pues una transformación de la adopción en otra de efectos más fuertes, no una pura extinción.

Con más precisión aún GAMBON ALIX («La adopción», 1960, página 193) escribe que la solución de la conversión es viable porque la irrevocabilidad de la adopción no se opone a su reforzamiento, porque no existe norma alguna que lo impida y porque el principio de la conveniencia del adoptado aconseja admitir esta posibilidad. En definitiva es lícito un cambio que eleve la condición del adoptado.

### 3. EL DELITO DE CHEQUE EN DESCUBIERTO

#### a) LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ACTUAL ARTÍCULO 535 BIS DEL CÓDIGO PENAL.

La Ley de 23 de diciembre de 1961, de Bases para la revisión y reforma del Código Penal y otras leyes especiales, explicaba en su preámbulo la modificación técnica, creadora de esta nueva figura delictiva, libramiento de cheques sin provisión de fondos, «especie de laguna que ahora queda colmada como demandaban la teoría y la práctica», estableciendo en su Base Trece, que «Será previsto y penado específicamente el libramiento de cheques que resulten impagados por falta de provisión de fondos». En cumplimiento de dicha Ley y Base, fue redactado por Decreto de 24 de enero de 1963 el artículo 535 bis del Código Penal y el Decreto de 28 de marzo de 1963 que aprobó el texto revisado de 1963 del Código Penal,

señala este delito entre «las nuevas modalidades delictivas creadas al amparo de la insoslayable presencia de manifestaciones criminales en la cotidiana realidad en que se vive» y del que dice que «adquiere carácter específico, dentro del grupo de las estafas, la nueva figura punitiva, exigida por imperiosas demandas del tráfico jurídico, del delito cometido con cheque sin provisión de fondos» y que «la gravedad que entraña tamaño 'nomen juris', obliga a la dualidad expresiva de culpabilidad con que se ha redactado los respectivos párrafos primero y segundo, recabando carácter más agravado, en virtud de los medios engañosos empleados».

Con estos antecedentes, fue redactado el artículo 535 bis en el texto refundido de 1963 del Código Penal y con la misma redacción subsiste actualmente, pues esta figura de delito no ha sido afectada por la reforma parcial de dicho Código que realizó la ley de 8 de abril de 1967.

En el Código Penal vigente, en el libro II, delitos y sus penas; título XII, de los delitos contra la propiedad; capítulo IV, de las defraudaciones; sección 5.ª, del cheque en descubierto, incluye, en un sólo precepto, la definición y castigo de esta actividad delictiva.

Esta Sección y artículo establece la figura de delito que denomina del cheque en descubierto para sancionar a «el que diere en pago un cheque o talón de cuenta corriente a sabiendas de que en el momento de ser presentado al cobro, no habrá en poder del librador provisión suficiente de fondos para hacerlo efectivo»; distinguiendo la comisión del delito por dolo (párrafo 1.º), culpa (párrafo 2.º), o el empleo de medios engañosos con propósito de defraudar, (párrafo último).

El precepto si bien castiga el libramiento del cheque o talón de cuenta corriente, sin provisión de fondos, no implica novedad legislativa, con respecto a la modalidad defraudatoria del párrafo último del artículo, pues esta clase de delito figuraba entre los delitos de estafa en el Código Penal de 1928, en su artículo 725 núm. 21 (hoy

artículo 529), que sancionaba «a los que con ánimo de defraudar expidiesen un cheque o letra sin previa provisión de fondos o después de que la provisión hubiere sido retirada o retirándolos antes de que el cheque o letra puedan ser presentados al cobro».

También la Ley de 16 de marzo de 1939 sanciona «el pago mediante entrega de un cheque o talón de cuenta corriente, cuando no hubiere en poder del librado provisión bastante de fondos» conforme a las disposiciones del Código Penal, artículo 523, núm. 1.º (hoy 529); y 522, núm. 4.º (hoy 528), «cualquiera que sea la cuantía del efecto», dados con la finalidad de pagar contribuciones, impuestos, arbitrios, derechos e ingresos en general de las Haciendas del Estado, Provincia, Municipio y Administradores de los Institutos y Servicios autónomos.

Estas motivaciones y antecedentes legislativos quedan expuestos para facilitar el conocimiento del pensamiento legislativo que ha influido en la reforma y que ha dado origen a la inclusión del delito de cheque en descubierto entre los delitos contra la propiedad del Código punitivo, que ha suscitado tantas dudas interpretativas como las que ofrece poder determinar la procedencia de la responsabilidad civil derivada del delito en las formas, dolosa, culposa y defraudatoria que el artículo 535 bis comprende.

#### b) SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CHEQUE.

Según el Código de Comercio, el cheque es un mandamiento de pago que permite al librador retirar en su provecho o en el de un tercero todos o parte de los fondos que tiene disponibles en poder del librado, (artículos 534 y 539 C. Cm.). De aquí que el librador está obligado a la previa provisión de fondos en poder del librado (art. 436), y que éste tenga la obligación de pagar el cheque, obligación que constituye la esencia del contrato —mandato de pago— que el cheque representa (artículo 539 del C. Comercio),

El cheque sin provisión de fondos, carece de contenido económico y no tiene otro valor que el que representa la acción cambiaria de regreso contra el que lo emite.

Son las relaciones entre librador y tomador las más destacadas del negocio cambiario; se rigen por la relación causal, que origina generalmente el deber del librador de efectuar un pago, en cumplimiento de obligaciones derivadas de un contrato de compraventa, arrendamiento, etc., pues no se explica que el cheque nazca sin un negocio jurídico anterior entre el librador del cheque y quien lo recibe como medio de pago. De aquí que el negocio jurídico causal y subyacente ejerza influencia en la validez y exigibilidad del importe del cheque. La causa se presume lícita (artículo 1277 del Código Civil). Si es ilícita o falsa, el contrato quedará sometido a las normas legales que regulen su ineficacia o nulidad (artículos 1274 a 1276 del Código Civil) y cuando encubra un contrato usuario, el cheque puede constituir un medio de prueba del delito de usura encubierta del artículo 543 del Código Penal.

Además de la acción cambiaria (artículo 542 del Código de Comercio) el tomador o endosatario del cheque, tiene contra el librador la acción derivada de la promesa de pago que el cheque representa, por la falta de provisión de fondos, acción que comprende el importe del cheque y daños y perjuicios causados (artículos 1101 y siguientes del Código Civil).

El cheque es un título fiduciario y quien lo recibe no toma dinero, sino una orden de pago; la entrega del cheque sólo produce los efectos de pago cuando hubiera sido realizado, o cuando por culpa del acreedor se hubiera perjudicado, y en otro caso el cheque deja en suspenso la acción derivada de la obligación primitiva hasta que se realice el pago (artículo 1170 del Código Civil).

En la doctrina se interpreta este artículo (1170 del Código Civil), refiriéndose a los pagarés a la orden, letras

de cambio u otros documentos mercantiles, diciendo que el cheque no es dinero y por tanto, sólo con el consentimiento del acreedor pueden ser entregados y aún en este caso, no se entederá pagado el acreedor hasta que se hubiesen realizado o por culpa del acreedor se hubiesen perjudicado. Mientras el pago no tenga lugar la obligación primitiva subsiste, es decir el deudor no queda liberado. La Jurisprudencia civil ha declarado que la entrega de tales efectos, constituye una forma o modalidad de pago que no tiene valor alguno cuando no han sido satisfechos a su debido tiempo, (S. de 5 de julio de 1944, 27 de noviembre de 1931 y 20 de enero de 1958 de la Sala 1.<sup>a</sup>); o lo que es lo mismo, que la acción subsiste o sobrevive, en tanto que no se cumple la obligación que por otra parte no puede resolverse más que por la vía del incumplimiento de las obligaciones, respondiendo el deudor con todos sus bienes porque cuando se dice que la acción quedará en suspenso, es tanto como haberse reservado esa acción por ministerio de la Ley, no pudiendo interpretarse su falta de ejercicio —dentro de los plazos legales— como renuncia de la acción.

El cheque como medio de pago es el presupuesto típico protegido por la Ley penal, y la significación que al mismo ha dado la Jurisprudencia criminal, debe considerarse encaminada a estos fines de tutela penal. Se trata, según el Tribunal Supremo, de conceder una protección penal al cheque «que no es exclusivo de la propiedad privada, sino también de la confianza en las relaciones nacidas del tráfico cambiario y que valora el cheque como medio de pago representativo del dinero a la vista», Sentencia de 13 de mayo de 1968; «el legislador protege la realidad de la cobertura del cheque», Sentencia de 9 de abril de 1968; «se protege la seguridad de la forma de pago mediante cheque como sustituto de moneda», Sentencia de 9 de noviembre de 1967. Pero a pesar de este esfuerzo interpretativo para que el cheque lluegue a sustituir a la moneda como medio de pago, es lo cierto

que el cheque no constituye en nuestro derecho positivo más que una promesa de pago, que al no realizarse, deja en suspenso la acción derivada de la obligación primitiva subyacente en el contrato causal que motivó su entrega.

c) FORMAS COMISIVAS DEL DELITO Y CONSECUENCIAS EN CUANTO A LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

a') *Delito de cheque en descubierto cometido a sabiendas de la falta de provisión de fondos en poder del librado.*

El artículo 535, párrafo 1.º, sanciona al que diere en pago talón de cuenta corriente a sabiendas de que en el momento de ser presentado al cobro, no habrá en poder del librado provisión de fondos para hacerlo efectivo.

Este delito del párrafo primero del artículo, se considera como delito formal o de simple actividad, entre otras sentencias en las de 27 de enero, 5 de junio, 9 de noviembre y 15 de diciembre de 1967 y 22 de febrero y 10 de junio, 9 de noviembre y 15 de diciembre de 1967 y 22 de febrero y 10 de junio de 1968; o sea que es delito que no necesita un resultado externo a diferencia de los delitos materiales o de resultado. Esta consideración de delito formal en contraposición de los materiales, aunque se tacha de desafortunada e impropia por algunos, no cabe duda que en determinados supuestos delictivos sirve para su más correcta interpretación jurídica y a esto es debido, posiblemente, su empleo en las resoluciones indicadas; en la Sentencia de 20 de junio de 1968 se declara que, este delito de cheque en descubierto exige como elemento subjetivo de culpabilidad la entrega al librado del cheque a sabiendas o con dolo engañoso de inexistencia de provisión de fondos suficientes para hacerlo efectivo en el momento de presentarlo al cobro y otro objetivo, que actúa como elemento único de tipi-

cidad formal, de darse en pago, o sea con fines solutorios o extintivos de cumplimiento de una obligación.

Como tal delito formal, la acción delictiva se agota dando el cheque en pago, con independencia de su realización. El impago supone violación de las normas del tráfico cambiario y por esto se sanciona; pero deja la obligación susistente y demás con la protección de la acción cambiaria, si fue protestado, (artículo 542 y 950 del Código de Comercio), porque en el negocio cambiario su validez no se regula únicamente por la mera declaración escrita. Las formalidades, los requisitos extrínsecos que se exigen para su formulación, por si sólo no transforman en nuestro Derecho el contrato cambiario en negocio jurídico abstracto, sin condiciones. La causa del mismo está condicionada a las relaciones entre las partes e incluso en el endoso por lo que respecta a las relaciones internas entre el endosante y endosatario; de aquí que cuando se paga con cheque, mientras no se realiza el pago, la acción derivada de la acción principal queda en suspenso.

Sin embargo la Sentencia de 11 de mayo de 1968, condena al pago de indemnización civil por el importe del cheque no pagado, fundándose en que el delito está colocado dentro de las estafas como una figura especial de las defraudaciones, llevando esta colocación la idea de lesión patrimonial a otro, por lo que aparte de la protección a un instrumento corriente en el tráfico mercantil fundado en la confianza, el crédito o la buena fe como es el cheque, esta idea de perjuicio es lo que constituye la «ratio legis» del precepto penal, que por ello no puede ser contemplado bajo el acto material de la extensión y entrega del documento al acreedor, que es realmente engañado al confiar en que la sola presentación del cheque extinguirá su crédito, pues en caso contrario no lo hubiera admitido al tener que desarrollar ulterior actividad para cobrar su crédito. Cita como precedentes las sentencias del propio Tribunal de 20 de junio y 6 de di-

ciembre de 1966. La Audiencia declaraba que no procedía el resarcimiento del importe del cheque porque su tipificación se caracteriza como delito formal o de simple actividad en cuanto que es la meta entre el instrumento mercantil sin provisión de fondos —lo que constituye el presupuesto de punibilidad— abstracción hecha de los desplazamientos patrimoniales entre dador y tenedor del cheque, y la sanción no reporta la consecuencia de una lesión patrimonial sin que al privar de su eficacia liberatoria de pago, deja a la facultad del perjudicado la posibilidad de resarcirse por la vía procedente.

En sentido contrario la de 30 de enero de 1964, declara que cuando el cheque sin provisión de fondos se libra como forma de pago de una obligación anteriormente contraída, no causa lesión en el patrimonio del acreedor, sino que se limita a no ejercer función liberatoria y la obligación anterior queda subsistente como acaece con el no pago de las letras de cambio aceptadas. Doctrina análoga a la sentencia de 20 de junio de 1966.

Estos distintos criterios sobre las consecuencias civiles del delito de cheque sin provisión de fondos, en el delito del párrafo primero del precepto, escinde el campo de la responsabilidad civil en un doble aspecto: la responsabilidad civil derivada del delito según el artículo 1092 y la responsabilidad civil derivada de las obligaciones que tienen su origen en los contratos, según el artículo 1091, ambos del Código Civil. Como el cheque no se explica sin un negocio jurídico anterior, al no hacerse efectivo, deja en sus penos la acción para reclamar el cumplimiento de la obligación incumplida. Imponer su pago en la sentencia penal, equivalente a resolver sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales derivadas de un acto jurídico anterior y que en caso contrario pueden discutirse en el orden civil. La preferencia entre una y otra jurisdicción, si se opta por la vía penal los Tribunales de este orden conocerán también el cumplimiento de las obligaciones que tiene su origen

en los contratos de índole exclusivamente privados, resolviendo cuestiones de las que tradicionalmente se han abstenido de conocer.

La legislación francesa ya resolvió este problema en el Decreto de 30 de octubre de 1935, en el que unificando el derecho en materia de cheque, en su artículo 62 se declara que «el libramiento de un cheque en pago aceptado por un acreedor no comporta novación. En consecuencia, el crédito originario subsiste, con todas las garantías y obligaciones hasta que el cheque sea pagado», y en el artículo 66 se estableció que «En el ejercicio de las acciones penales contra el librador el beneficiario que se haya constituido en parte civil, puede demandar ante los jueces con acción pública, una suma igual al montante del cheque, sin perjuicio en su caso de todos los intereses y daños. Podrá no obstante, si lo prefiere, accionar el pago de su crédito ante la jurisdicción ordinaria». Como puede verse el beneficiario puede elegir entre acción el pago de su cheque intereses y daños por la vía penal o ante la jurisdicción ordinaria.

Esta facultad de elección que se concede al beneficiario del cheque en la legislación francesa, no ha sido regulada en la legislación española, presentándose así una laguna de derecho que no se puede llenar con una interpretación análoga de la Ley penal, que va en perjuicio del reo.

b') *Delito de cheque en descubierto por imprudencia.*

La diferencia expresiva de culpabilidad entre delito del párrafo primero y segundo del artículo 535 bis, separados del tercero que se caracteriza por el empleo de medios engañosos con propósito de defraudar, permiten la construcción jurídica de este delito con los siguientes elementos el formal objetivo, constituido por la dación en pago de cheque y el subjetivo por la negligencia de no haber previsto la carencia de fondos en poder del librado para hacerlo efectivo.

La comisión por negligencia, y la falta de propósito defraudatorio en el agente, son los elementos de este delito que poco se compagina con las infracciones contra la propiedad en su modalidad de estafa, pues no existe un delito de estafa ejecutado por negligencia en cualquiera de sus modalidades y muestra, más bien, como el propósito legislativo se encamina a la protección de la seguridad del tráfico cambiario que representa el cheque en sustitución de la moneda, ofreciendo las mismas garantías que ésta cuando se emplea para el pago de obligaciones lícitamente contraídas.

Se diferencia del delito del párrafo primero en el elemento subjetivo, a sabiendas y en la penalidad pues no se castiga más que con pena de multa.

Se ha interpretado el precepto por la Jurisprudencia, en el sentido de que lo comete, quien emite el cheque sin comprobar si por el curso y giro de la cuenta estaría oportunamente dispuesta la necesaria provisión de fondos, Sentencia de 14 de mayo de 1968. También debido a la desatención y olvido del estado de la cuenta en el Banco, Sentencia de 17 de febrero y 5 de marzo de 1968. En otra se ha declarado, que no constando el conocimiento del procesado de la carencia de fondos en su cuenta corriente cuando libró el cheque, faltando el elemento malicioso exigido en el párrafo primero es más correcta su encuadratura dentro del párrafo segundo, Sentencia de 5 de abril de 1968.

*c') Empleo de los medios engañosos para defraudar.*

Se integra esta figura delictiva por el elemento subjetivo de defraudar y el objetivo, empleo de medios engañosos al servicio de ese propósito defraudatorio.

No se indica en el precepto en qué consisten estos medios engañosos, pero han de referirse a aquellos que permiten llevar el ánimo del sujeto pasivo la solvencia del agente. Es la apariencia de bienes u otro engaño seme-

jante demostrativo de una solvencia material de la que se carece, encubierta con la entrega del cheque como medio de pago de la obligación que se contrae induciendo a otro a realizar un acto de disposición en perjuicio de su patrimonio.

En este delito el contrato causal cambiario no existe por que el consentimiento del que acepta el cheque como medio de pago está viciado por el error, ya que se prestó moviendo su voluntad mendazmente aparentando una solvencia de la que se carece, representada por el cheque y que fue la causa determinante de la contraprestación con el perjuicio y ánimo de lucro consiguiente; implica generalmente un desplazamiento patrimonial, razón por la que la responsabilidad civil dinamente del delito, está representada por la restitución de la cosa objeto del mismo de la que se apoderó el fingido contratante; otras veces se pagan con el cheque servicios prestados, como los de hospedaje, reparaciones o alquiler de vehículos, etcétera; sólo en estos últimos supuestos y cuando el objeto del delito ha desaparecido procederá la indemnización de daños y perjuicios.

Para la penalidad se tiene en cuenta el resultado del delito, porque en esta clase de defraudación si se considera como estafa las defraudaciones que no excedan de 25.000 pesetas cualquiera que sea la cuantía del cheque, se sancionan con arresto mayor en su grado máximo y excediendo de 25.000 pesetas con la que corresponda según su cuantía de las indicadas en el artículo 528, números 1.º y 2.º del Código Penal.

En cambio la pena es la de arresto mayor o multa, o multa solamente cualquier que sea la cuantía del cheque en los delitos de los párrafos primero y segundo.

El impago del talón no puede constituir falta aunque su importe no exceda de 2.500 pesetas, cantidad señalada como límite con el delito y la remisión que a la penalidad de las estafas, indica, cómo el mismo artículo distingue dos clases de delitos, el que atenta al tráfico jurídico del

cheque en los delitos de los párrafos primero y segundo del artículo y el que atenta contra la propiedad en los del párrafo tercero.

Esta diferencia cuantitativa de las penas, ha motivado que una interpretación benigna de la Ley desvíe la voluntad del juzgador a castigar como delito de cheque en descubierto verdaderos delitos de estafa, con la consecuencia de la confusión reinante que no puede atribuirse a la doctrina de la casación, porque dentro del marco formal en que se desenvuelven esta clase de recursos, no puede dejarse impune el delito cuya calificación de instancia se discute en el recurso que solamente se encamina a buscar una sentencia absolutoria.

d) POSIBLES MODIFICACIONES EN LA NORMATIVA DEL CÓDIGO PENAL RELATIVA AL CHEQUE.

En primer término, parece acertado suprimir la forma culposa, no obstante los razonamientos expuestos por el legislador, antes transcritos.

En la doctrina se hace cada vez más corriente la crítica a estudiar y entre las figuras de la parte especial, las formas dolosas y culposas, incluso en aquellas que, como en el homicidio, tradicionalmente así se hizo. Con ello no se hace más que oscurecer los conceptos y objetivar un elemento tan eminentemente subjetivo como el dolo.

A la Jurisprudencia corresponde perfilar (y lo ha hecho muy acertadamente) el alcance de la palabra «voluntaria» referida a la acción u omisión, que debe tornarse en la doble acepción, que le concedió el legislador, de intención dolosa o negligencia culpable.

La tan criticada colocación del artículo 565 en nuestro Código por la doctrina, con buenos argumentos y razones, es lo cierto que ha servido y es útil en la dogmática y en la técnica, al operarse durante más de un siglo, con los conceptos ya claros por la labor de la Jurisprudencia y los comentaristas, de que sea dolo y culpa, y cual

son las figuras legales de infracción que pueden actuarse por ambas formas y aquellas que únicamente pueden cometerse dolosa o intencionalmente.

Colocado sistemáticamente en nuestro Código el artículo 535 bis, dentro de las defraudaciones, entre la apropiación indebida y las defraudaciones de fluido eléctrico, aunque en sección independiente, es claro que ninguno de los delitos entre los que se encuentra instalado, puede ser cometido culposamente, por lo que el legislador rompe con la construcción y hace inviable en el caso que fuera necesario en algún supuesto concreto, la interpretación sistemática (lógica).

Suprimida la forma culposa del artículo 535 bis, si ha de tener, como claramente lo tiene y lo señala el legislador, carácter específico dentro del grupo de las estafas, el defraudar mediante el medio engañoso de entrega de cheque sin provisión de fondos, parece no ofrecer duda alguna, que su lugar adecuado sería no el último párrafo de este artículo, sino un *nuevo número del artículo 529*, que pasaría a ser el *número 9*, así redactado: «*Los que cometieran defraudación con la dación en pago de cheque en descubierto*», con lo que la pena se aplicaría al igual que en las demás estafas comprendidas en este artículo, en razón de la cuantía, con aplicación del artículo 528 y entraría en juego la reincidencia del artículo 530. En fin, seguirá claramente, como debe ser, las mismas incidencias que las estafas.

Queda, por último, el problema que en su día trató de resolver el legislador: la seguridad del tráfico jurídico mercantil, quebrantado por el simple hecho de poner en circulación un cheque sin provisión de fondos.

Entendido así, parece claro que tal figura legal de infracción lo que ha de proteger es el tráfico mercantil y no el patrimonio ajeno.

Su lugar adecuado para no romper la sistemática del Código, sería un *nuevo Título*, «*Delitos contra la seguridad del tráfico mercantil*». *Artículo ...* así redactado:

*«El que entregare a sabiendas cheque o talón de cuenta corriente, que no sea hecho efectivo a su vencimiento, por falta de la adecuada provisión de fondos, incurrirá en la pena de arresto mayor».*

Decimos que su lugar adecuado sería un nuevo título del Código, a no ser que el legislador diera entrada en el mismo a los denominados por la Doctrina «Delitos económicos», en cuyo caso puede tener encaje dentro de los mismos. Son pocas hoy día las legislaciones que han enmarcado tales conductas, dentro de sus figuras legales de infracción, y aún en estas son direcciones distintas. Los que pudiéramos llamar países de economía dirigida, Polonia y Bulgaria, por ejemplo, incriminan conductas que obstaculizan o lesionan la producción e industrialización. Italia, protegiendo los grandes daños a la economía «Daños forestales, epizootias», etc. El proyecto de Código Penal de Venezuela de 1967, redactado por Jiménez de Asúa, enmarca dentro de los delitos económicos, «la quiebra, insolvencia punible, competencia desleal, alteración de precios, infracciones contra la propiedad industrial», etc.

De darse paso en España a tales delitos, y según sean sistematizados y redactados, podrían ser enmarcados en ellos la protección penal del cheque, protegiendo la simple expedición o puesta en circulación, a sabiendas de que no podrá ser hecho efectivo, con daño para la seguridad del tráfico mercantil.

#### 4. REFORMAS LEGISLATIVAS PLANTEADAS POR LOS FISCALES

Las Memorias que sintetizamos en esta ocasión, incluyen en no pocas ocasiones, temas doctrinales del máximo interés y propuestas concretas de modificaciones legislativas. Hubiéramos querido transcribir algunas de las cuestiones desarrolladas, porque tienen indudable

interés general. Sin embargo, son ya muchos los Fiscales que las incluyen, afortunadamente, y muy extenso el desarrollo de los temas, para poder transcribirlos aquí sin extender esta Memoria a los límites difíciles de incluir en este texto. Pero, al menos, queremos citar estudios dignos de no quedar inéditos, como los que sobre el tema de los trasplante de órganos exponen los Fiscales de Valencia y Huesca; el estudio que sobre la pena de muerte realiza el Fiscal de Palencia; los que incluye el Fiscal de Huelva sobre «La situación de los conyuges de los condenados a penas privativas de libertad de larga duración» y sobre aspectos legislativos de la regulación de la sociedad anónima; un estudio sobre la enfermedad mental como circunstancia modificativa de la responsabilidad civil, del Fiscal de Tarragona; el problema de la responsabilidad civil derivada de delito, del Fiscal de Pontevedra.

Queremos agradecer aquí el interés puesto en el planteamiento y desarrollo de estos temas, sobre los que hemos tomado las notas oportunas para tener en cuenta aportaciones de gran valor.

En lo que se refiere a las modificaciones legislativas propuestas, podemos clasificarlas así:

a) EN EL CÓDIGO PENAL.

a) *Modificaciones en las figuras de delito o circunstancias modificativas de la responsabilidad.*

El Fiscal de Tarragona entiende que para sincronizar los efectos de la enfermedad mental en las esferas penal y civil, la sentencia penal o el auto de sobreseimiento libre apreciando la eximente de enajenación mental, debería vincular a la jurisdicción civil, determinando la declaración de incapacidad de aquel cuya enajenación haya sido apreciada por el Tribunal penal.

— En orden a la circunstancia atenuante de embriaguez, (artículo 9, 2.º), cree el Fiscal de Teruel que debe

suprimirse en su redacción actual, sustituyéndola, cuando fuera preciso, por la atenuante 1.<sup>a</sup> del artículo 9 en relación con la 1.<sup>a</sup> del artículo 8 del Código Penal.

— El Fiscal de Teruel propone la supresión de la circunstancia agravante de premeditación como genérica (artículo 10, 6.<sup>a</sup>) o como cualificativa (artículo 406, 4.<sup>a</sup>), por estimar que es consustancial a todos los delitos dolosos; y, a la inversa, dice que debe crearse una circunstancia atenuante de impremeditación como estado de conciencia intermedio entre la reflexión plena y la falta de voluntariedad.

— El Fiscal de Valencia afirma que la reincidencia debe ser prescriptible, quedando su apreciación al arbitrio de los Tribunales, pero siempre que se haya cumplido el plazo de prescripción correspondiente al delito o falta de sancionados.

— El Fiscal de Almería dice que el artículo 20, regla 1.<sup>a</sup> del Código Penal debe modificarse en el sentido de que, en todo caso, se imponga la responsabilidad civil a los padres del menor en razón de los delitos cometidos por estos. Esta solución la apoya en el artículo 1903 del Código Civil.

— El Fiscal de Pontevedra considera conveniente y equitativo agregar un párrafo al artículo 236 señalando la obligatoriedad de imponer la pena en el grado máximo cuando concurriese alguna de las circunstancias del artículo 232.

— El Fiscal de Cáceres opina que debiera agregarse un párrafo al artículo 254 declarando ilícita la tenencia de armas blancas que tuvieran 9 centímetros o más de hoja.

— El Fiscal de Jaén piensa que debe modificarse el artículo 61, regla 2.<sup>a</sup> párrafo 2.º, en el sentido de que no siempre proceda la pena de muerte cuando concurren dos circunstancias de agravación.

— El Fiscal de Palencia pide que se suprima la regla 4.<sup>a</sup> del artículo 61, ya que los Tribunales la suelen utilizar sólo para imponer la pena en el grado mínimo.

— Opina el Fiscal de Tarragona que el artículo 61, regla 5.<sup>a</sup> debe modificarse en el sentido de autorizar al Tribunal para imponer la pena inferior en uno o dos grados aun cuando concurren circunstancias agravantes.

— El Fiscal de Palencia señala las diferencias que existen entre el artículo 61, regla 6.<sup>a</sup>, y el contenido de los artículos 516, 3.<sup>o</sup> y 530, pues mientras el artículo 61, 6.<sup>a</sup>, impone la necesidad de aplicar la pena superior en uno o dos grados para todos los delitos a partir de la segunda reincidencia, los artículos 516, 3.<sup>o</sup> y 530 obligan a los Tribunales a imponer la pena superior en un grado si los culpables fueran dos veces reincidentes.

— El Fiscal de Bilbao refiriéndose también al artículo 61, 6.<sup>a</sup> observa que la multirreincidencia sólo debería originarse cuando los anteriores delitos hayan sido sancionados en sentencias distintas.

— Sostiene el Fiscal de Castellón que la pena de multa debería ser aplicable sólo a determinados delitos, con la consecuencia de que en el artículo 74 la pena de multa no figuraría como la última pena de las escalas graduales, sino el arresto menor.

— El Fiscal de Palencia es de la opinión de que debe modificarse el último párrafo del artículo 93 del Código Penal con la finalidad de que un anterior antecedente por delito de imprudencia no obste de forma imperativa a la aplicación de la condena condicional cuando las actuaciones en que se trate de aplicar hayan sido instruidas por delito intencional. Por otra parte, añade que los beneficios de la condena condicional deberían ampliarse a las penas de hasta dos años cuando concurrieren dos o más circunstancias atenuantes, modificándose de esta manera el artículo 93. Además, agrega, el artículo 95 debería añadirse un párrafo por el que se concediera el recurso de apelación ante la Audiencia Provincial o ante

el Juez de Instrucción si la resolución procediera, respectivamente, del Juez de Instrucción o del Municipal o Comarcal.

— El Fiscal de Vitoria anota que los artículos 308 y 309 deben suprimirse incluyendo su contenido en las falsedades de los artículos 302 y 303.

— El Fiscal de Bilbao afirma la necesidad de que se sancione gravemente el uso de nombre supuesto (artículo 322) cuando el nombre usado corresponda a una persona real y conocidamente existente.

— Sobre el artículo 118 del Código penal se ha opinado de la siguiente manera:

— El Fiscal de Vitoria aboga por la supresión del último párrafo.

— El de Tarragona entiende que debe modificarse el tercero de los requisitos, de forma que para las condenas a penas pecuniarias bastaría el transcurso de dos años para obtener la rehabilitación.

— El de Palencia cree también que debería fijarse el plazo de dos años para obtener la rehabilitación de las penas de multa y delitos de imprudencia.

— El Fiscal de Pontevedra dice que la expresión «en todos los casos de segunda o posteriores condenas» del artículo 118, debería ser sustituida por otra en la que se comprendieran los «reincidentes y reiterantes».

— El Fiscal de Bilbao afirma que debe reformarse el artículo 118 para que la cancelación de antecedentes penales sea definitiva al transcurso de un plazo y no quede sin efecto por la comisión de un nuevo delito.

— El Fiscal de Jaén observa que para el desempeño de algunas profesiones debería exigirse «no haber sido condenado nunca», con lo que estaría imposibilitados.

— El Fiscal de Palma de Mallorca anota que es preciso recoger como figura punible la simple tenencia de drogas sin autorización,

— El Fiscal de Jaén advierte que debe suprimirse la distinción entre la sustracción y la aplicación de usos propios que hacen los artículos 394 y 396 siempre que haya reintegro antes de los diez días de la incoación del sumario, pues la práctica demuestra que siempre que hay reintegro los Tribunales castigan por el artículo 396.

— Cree en Fiscal de Vitoria que el artículo 427, de naturaleza culposa, no tiene razón de existir a la vista del artículo 565.

— El Fiscal de Huelva estima que la pena alternativa prevista en el artículo 422 debe reducirse a las de arresto mayor y multa suprimiéndose el destierro. También propugna la supresión del «extraño tipo» del párrafo 2.º del artículo 427.

— El Fiscal de Palma de Mallorca propone la creación del delito de «feticidio», que se diferencia del aborto por no llevar consigo ni destrucción del feto ni expulsión prematura, y no se identifica con el infanticidio porque se consuma antes de comenzar la respiración pulmonar.

— El Fiscal de Jaén propone la tipificación de delitos de «violación con homicidio», análogo al de «robo con homicidio», como figura agravada de delito de violación o como especial modalidad de delito contra las personas. Más grave le parece la violación con homicidio, que el robo con homicidio y aceptándose por lo menos la equiparación en la pena, podría imponerse en el delito de violación con homicidio la pena máxima que cree en este caso justa.

— El Fiscal de Huesca, en materia de homosexualidad, estima que la legislación penal debería ser objeto de la siguiente reforma:

1.ª En el artículo 430 del Código Penal, se debe distinguir entre los abusos deshonestos normales y los de signo uranista o sádico, castigando estos con mayor pena.

2.ª Que los actos de pederastia, con menores de 21 años sean siempre castigados, pues suponen una propa-

gación del mal y esta es la tendencia del Tribunal Supremo.

3.<sup>a</sup> Nueva redacción del artículo 431 del Código Penal bien de tal modo que se refiera explícitamente a los problemas homosexuales bien aclarando la fórmula actual para evitar sus ambigüedades y las diferentes interpretaciones a que se presta, reprimiendo además todo intento de proxenitismo, apología o sublimación de la homosexualidad.

4.<sup>a</sup> Que la Ley de Vagos y Maleantes imponga medidas de seguridad a los homosexuales, pero distinguiendo sus clases y sancionádoslos de diverso modo, exigiendo para la imposición de dichas medidas, algo más que la mera condición de homosexualidad, que en ocasiones no es más que una tara fisiológica congénita o consecutiva a una enfermedad mental sin imputabilidad posible.

5.<sup>a</sup> Que se creen establecimientos especiales dotados de medios suficientes y de personal especializado, donde se intente la curación de los homosexuales constitucionales, empleando con ellos una terapéutica hormonal o la psicoterapia y el escarmiento de sus parásitos, los homosexuales prostituidos.

— El Fiscal de Cuenca, dice que debe reformarse el contenido de la pena de inhabilitación especial en los delitos de escándolo público (artículo 431 del Código Penal) y que dada la redacción de los artículos 36, 37 y 41 del Código Penal, en que se desarrolla esta pena puede llegar a ser más grave que la pena de inhabilitación absoluta, puesto que privar al penado de la facultad de ejercer «las ocupaciones manuales, las profesiones liberales y las de cualquier otra clase» como dice el artículo 41 del Código Penal, es tanto como perseguir al condenado hasta el más humilde modo de ganarse la vida.

— Estudia este mismo Fiscal, el artículo 444 del Código Penal y comenta que debe reformarse, pues concede pocos medios de investigación para establecer el reconocimiento de la prole por parte del padre natural, que el

artículo 444, 2.º, se refiere a dotar a la ofendida, si fuere soltera o viuda y omite la mujer casada, que en caso de violación, puede sufrir también graves perjuicios en el orden moral y aún en el material. Señala la dificultad del reconocimiento en el caso de ser varios los autores del delito de violación.

— Examina también el Fiscal de Cuenca, el último párrafo del artículo 487 del Código Penal que fue adicionado por Decreto de 24 de enero de 1963 y comenta que su redacción, no se atiende a lo autorizado por la Ley de Bases de 23 de diciembre de 1961. La Base número 11 de esta Ley dispone que «el restablecimiento de la vida conyugal, con el cumplimiento de los deberes asistenciales, presume el perdón del agraviado y tendrá efecto para la remisión de la pena». El texto del Código —dice— va más lejos, en primer lugar remite el artículo 443 y después amplía la eficacia del perdón para extinguir la acción, nada de lo cual comprendía la Ley de Bases. Entiende que por la propia naturaleza y por la capacidad jurídica de las personas interesadas, no debe ser sometido el delito de abandono de familia, al régimen de los delitos contra la honestidad; y que habría que suprimir la fórmula remisoria al artículo 443, diciendo solamente que la acción penal, en este delito, se extingue por el perdón de los ofendidos mayores de edad y mediando la aprobación del Tribunal, si hubiese, excluido el conyugue, otras ofendidos menores.

— La garantía comprendida en el párrafo 5.º del artículo 443 del Código Penal, al exigir que el perdón del representante legal cuando los ofendidos sean menores de 21 años o del mayor de 21 y menores de 23 debe ser aprobado por el Tribunal, oído el Fiscal, entiende el Fiscal de Tarragona que también debe extenderse al caso en que por incapacidad del mayor de 23 años, otorgue el perdón su representante legal.

— El Fiscal de Córdoba propone la creación del tipo penal de abusos deshonestos no violentos, cuando el su-

jeto activo es el padre, autoridad pública, criado o hermano.

— El Fiscal de Baleares dice que nuestro Código recoge y tipifica como delito la injuria y la calumnia, pero no sanciona la serie reiterada de actos que van paulatinamente destrozando el crédito y el prestigio de una persona; actos solapados irreflexivos que terminan por destrozarse el prestigio más cimentado. Es preciso penar la difamación, porque la injuria e incluso la calumnia pueden producirse en un momento de explosión, pero la difamación siempre es reflexiva y representa una conducta más penable y peligrosa.

— Razona el Fiscal de Castellón que el delito de omisión de socorro puede cometerse en sitios frecuentados por la falsa confianza de que el necesitado de socorro fuese ayudado por otras personas y propone que la frase del artículo 486 bis que se refiere a persona desamparada, se sustituya por la de sin estar ya suficientemente auxiliada y así el precepto podría redactarse en la forma siguiente: «El que no socorriere a una persona que se hallase en peligro manifiesto y grave, pudiendo hacerlo sin riesgo propio ni de tercero, será castigado con la pena de arresto mayor o multa de 5.000 a 10.000 pesetas, a no ser que dicha persona se encontrare ya suficientemente auxiliada.

De este mismo delito, dice el Fiscal de Huelva, que podría configurarse como un delito de fuga sin prestación de auxilio, con respecto al conductor prescindiendo de que la víctima o víctimas causadas por éste, estén o no desamparadas y para el caso de abandono de persona desamparada que se halle en peligro grave debe establecerse una agravación de la pena.

— El Fiscal de Lérida, comenta las penas en los delitos de hurto y estafa y le parece excesiva en las escalas superiores. Cree que una solución a este problema podría ser volver al viejo sistema de las penas impuestas parcialmente, combinando con una más detallada dosifica-

ción de las cuantías, para reservar la pena de presidio mayor a hurtos y estafas de entidad verdaderamente considerable.

— El Fiscal de Toledo, también alude a las penas del delito de robo como excesivas y dice que debiera rectificarse la escala de cuantías del artículo 505 del Código Penal.

— El Fiscal de Valencia y el de Soria proponen que el hurto de uso de vehículos de motor, sin fuerza en las cosas, sea castigado como falta del artículo 587, 1.º, del Código Penal si el valor del vehículo es inferior a 2.500 pesetas.

— El Fiscal de Alicante entiende que el hurto de uso debe castigarse siempre conforme al 516 bis del Código Penal independientemente de la cuantía.

— El Fiscal de Soria estima que el artículo 516 bis, es específico para una clase de bienes, debe recoger también como figura agravada, aunque no tanto como cuando concorra la fuerza en las cosas, definida en el artículo 504, la fractura y violencia previas en la carrocería o cristales o el uso de llave falsa para abrir la portezuela, cualquier violencia o fractura que haga el reo en los mecanismos o instrumentos puestos por el propietario para evitar las sustracciones tales como las cadenas que se ponen en las motocicletas y que impiden el giro de las ruedas o los aparatos bloqueando la dirección; y bien podría ser dicha agravación la de poner como mínimo obligatorio el grado medio de la pena y excluyendo la aplicación de la agravante de fuerza en las cosas, análogas a las del artículo 504 la posible aplicación de la última agravación.

También entiende que se debe recoger una figura agravada de hurto corriente, cuando para la realización del mismo hubiera que emplear fractura o violencia o llave falsa aplicada al propio objeto del hurto cualquiera que sea el mismo, o bien solamente constriñándolo al caso del automóvil.

Por último opina que debería ampliarse la figura del artículo 516 bis a toda clase de ciclos, algunos de los cuales, como la bicicleta, cumple una función para las clases menesterosas análoga a la de los automóviles y que casi como en estos la falta de vigilancia es esencial en su propia función.

El Fiscal de Murcia dice que el artículo 535 bis del Código Penal, debiera concretarse al supuesto de la entrega del talón o cheque, endosables o al portador, para evitar la incertidumbre para terceros en el tráfico jurídico, dejando fuera los cheques extendidos a favor de personas determinadas, salvo cuando se aprecia que obedecían al propósito de defraudar, en cuyo sentido podría redactarse el último párrafo de dicho artículo, incluso agravando la correspondiente estafa.

— El Fiscal de Huesca propone que el delito de imprudencia del que resultarán daños se incluyera en el artículo 564 del Código Penal, siempre que el accidente se hubiese ocasionado sin peligro, ni riesgo para la seguridad del tráfico o usuarios de la vía pública.

— Comenta el Fiscal de Almería el párrafo 5.º del artículo 565 del Código penal, y dice que el mayor porcentaje de delitos de este artículo se produce en los accidentes de tráfico, y que los Tribunales, cuando se trata de conductores no profesionales, proceden a su prudente arbitrio sin sujetarse a las reglas del artículo 61; considera que esta manera de proceder trata desigualmente al conductor profesional, al que imperativamente, en los casos de muerte o lesiones graves por negligencia, hay que condenar al grado máximo de la pena, y cree que sería más equitativo suprimir las palabras «negligencia profesional», dejando sólo en vigor el párrafo 5.º del artículo 565 para los casos de manifiesta impericia.

b) *Nuevos tipos de delitos.*

*Delitos laborales.*—El Fiscal de Baleares propone la creación de delitos específicos laborales como la falsedad de los sobres o recibos de salarios, así como sus nóminas donde en ocasiones, faltando a la verdad, se consignan como abonados horas, pluses o ayudas familiares que no han sido pagadas al obrero, y también en otros casos abonos que se realizan sin que consten en las nóminas, con grave fraude no sólo para la Seguridad Social, sino para el propio trabajador.

También dice que es preciso crear un tipo de delito para el patrono que teniendo, con arreglo a la Ley, la obligación de retener cantidad al obrero para el pago a la Seguridad Social, se la apropie y no haga el ingreso y disponga del dinero, porque es grande el daño que se hace, en muchos casos privando de una asistencia médica, de un seguro por accidente laboral y hasta de los derechos de jubilación del obrero.

Las infracciones en las Leyes de seguridad e higiene en el trabajo deben recogerse en su gran mayoría en tipos delictivos y hacer que desaparezcan como infracciones administrativas o cuando resulta lesión en el tipo delictivo del artículo 565 del Código penal.

Concluye que por medio de los delitos laborales se pueden corregir conductas de patronos sin escrúpulos y de productores que tratan de perjudicar a sus compañeros de trabajo.

*Delitos financieros.*—El mismo Fiscal de Baleares dice que el avance en el orden económico de nuestra Patria hace que sea cauce penal reducido para sancionar determinados actos y conductas, los de estafa, cheque en descubierto, falsedad o apropiación indebida; es necesario penar conductas que se amparan en normas legales, pero que no tienden más que al engaño, al fraude y al enriquecimiento de unos pocos en perjuicio de otros.

Es preciso que para seguridad en el tráfico mercantil se sancione el hecho de hacer uso de instrumentos de pago o créditos para fines distintos de aquellos para que están designados.

El Fiscal de Bilbao estima que es precisamente en los pleitos civiles derivados de las incidencias en la vida, cada día más intensa y compleja, de industrias y actividades de tipo mercantil, en los que se puede descubrir lo que pudiéramos llamar el delito financiero o económico, en donde late un interés social que el Fiscal debe atender para protegerlo velando por los intereses de las víctimas, que de otro modo se ven indefensas frente a actividades que desbordan el estricto campo del negocio jurídico civil, y debiera ser objeto de la sanción de un delito que en la mayoría de las ocasiones queda enmascarado, en el fárrago de esas actividades de tipo económico, bajo la dirección de personas peritas que saben actuar bordeando el Código penal, si bien de hecho caen muchas veces dentro de la severidad de sus preceptos. Si el que se apodera de un bien ajeno mediante el uso de llaves falsas es sancionado, sería deseable la tipificación clara de ese delito, mucho más grave, económico o financiero que aparece hoy en algunas actuaciones de orden civil.

El Fiscal de Gerona se refiere a la carencia de contabilidad y a la doble contabilidad, y dice que el crédito mercantil de que goza todo comerciante con establecimiento abierto y la confianza de quienes se asocian a él con carácter transitorio o permanente para la realización de actos mercantiles, y asimismo de los socios en las entidades colectivas, son acreedores de una protección penal mínima en orden a exigir a todo comerciante que lleve una sola contabilidad suficiente para constatar las vicisitudes de sus actividades. De este delito podrían estar excluidos aquellos que, por satisfacer una contribución muy pequeña, hay que suponer que

tienen unas actividades mínimas que no precisan contabilidad alguna.

El Fiscal de Tarragona, refiriéndose a esta clase de delitos, dice que la llamada doctrina de delincuencia económica ha adquirido en los últimos tiempos extraordinaria importancia por sus gravísimas consecuencias, que afectan sobre todo a la economía nacional, y, sin embargo, en sus formas de mayor gravedad, como la especulación artificiosa en Bolsa, las maniobras fraudulentas para regir los precios del mercado y los monopolios de hecho, no tienen encaje, salvo en los supuestos de desobediencia a órdenes del Gobierno, que sanciona el artículo 238, más que en los artículos 540 y 541 del Código, cuya penalidad resulta excesivamente benigna a todas luces, por lo que propone que las conductas comprendidas en el artículo 540 sean por lo menos sancionadas con las penas de presidio menor y multa del tanto al décuplo del beneficio obtenido, manteniéndose la actual redacción del artículo 541.

c) *Faltas.*

— El Fiscal de Córdoba propone la reforma del artículo 87 del Código penal, al que podría añadirse un número 4.º que dijese: «El que sin la debida autorización, y sin ánimo de hacerlo como propio, usara un ciclomotor o una bicicleta ajena, si el culpable no hubiere sido condenado anteriormente por algunos de los delitos o faltas a que se refiere el número 1.º del artículo 587.» Y, paralelamente, sancionar el robo de uso de ciclomotores o bicicletas, empleando fuerza en las cosas, con un nuevo inciso del párrafo 2.º del artículo 516 bis, que dijese: «Se impondrá la pena de arresto mayor o multa de 5.000 a 50.000 pesetas al que ejecutare el hecho a que se refiere el inciso anterior sobre ciclomotores o bicicletas de ajena pertenencia.» La razón de esta reforma —dice— está en que el Código de Circulación y los Tribunales consideran los ciclomotores como bici-

cletas, y son frecuentísimos los hurtos de uso de esta clase de vehículos que se quedan sin sanción, ya que, ante la norma concreta del artículo 516 bis, no puede incluirse en la actual redacción del artículo 587.

Dice el mismo Fiscal que el artículo 12 de nuestro Código penal ha venido estableciendo y establece que «son responsables criminalmente de los delitos de faltas: 1.º, los autores; 2.º, los cómplices; 3.º, los encubridores». Pero la Ley de 9 de mayo de 1950, sobre encubrimiento con ánimo de lucro y recepción, dejó reducido el artículo 17, 1.º, del Código penal al simple auxilio al delincuente para que se aproveche de los efectos del delito o falta, y penó al receptor habitual de falta, sistema recogido en el artículo 546 bis c) del texto refundido del Código penal, pero nada se estableció entonces, ni luego, para el receptor no habitual de falta, con lo que se da la anómala situación de que se castiga lo menos, auxiliar a los delincuentes para que se aprovechen de los efectos de una falta, y no se castiga lo más, aprovecharse de los efectos de la falta. Sería, pues, conveniente añadir un apartado al artículo 587 del Código penal, con el número 5.º, en que se dijese: «El que con conocimiento de la comisión de hechos constitutivos de falta contra la propiedad se aprovechare de los efectos de la misma.» De esta manera se llenaría una laguna legal, y, por otra parte, siguiendo el criterio del legislador para los delitos, se castigaría al receptor de falta con la misma pena privativa de libertad que el autor de la misma.

#### b) EN LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL.

— El Fiscal de Albacete, después de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la de 8 de abril de 1967, estima que es necesaria la creación de un cuerpo

de policía especializada que pudiera resolver todos los casos o la mayoría de ellos que se presenten con respecto a la averiguación de los delitos y sus autores. Este cuerpo especializado, con equipos técnicos y preparación adecuada, atendiendo a las órdenes del Ministerio Fiscal, permitiría, además, conseguir de un modo absoluto separar las funciones instructoras de los actos de decisión del Juzgador.

— Según el Fiscal de Palma de Mallorca, el artículo 496 debe reformarse para ampliar el plazo de 72 horas de detención a que se refiere para que concuerde con el tipo de delito del artículo 186 y con la aún más importante declaración de 72 horas que señala el Fuero de los Españoles.

— Propone el Fiscal de Huelva que los recursos de casación interpuestos con la certeza de que es imposible que la sentencia sea casada y con la finalidad de retener o dilatar todo el tiempo posible el pago de la indemnización decretado en la sentencia recurrida, en los casos de no darse lugar al recurso, debe condenarse, además de a la indemnización fijada en la sentencia de instancia, al pago del interés del 7,5 por 100 de la cantidad a que las mismas asciendan.

— Refiriéndose a los antecedentes penales, el Fiscal de Pontevedra señala ciertas deficiencias en el funcionamiento del Registro Central. Con frecuencia —dice— se comprueba la expedición de hojas penales que aparecen en blanco respecto de sujetos con antecedentes penales que figuran en los Registros del pueblo de naturaleza (lo que prueba que se expidieron las anotaciones), y hasta, cuando las hojas reclamadas para revisión de condena condicional se trata, unidas a causas en las que consta el acuse de recibo por el Registro Central.

Aparte de este defecto que hace del Registro Central un registro inseguro, no se le obtiene la utilidad que debiera, ya que centralizado en el mismo todas las anotaciones de cada penado, ese Centro es el que debiera

acusar las sucesivas condenas a los efectos de aplicación del artículo 14 de la Ley de 1908, provocando la revocación de condenas condicionales concedidas, sin que haya que esperarse a que en el momento de la revisión del beneficio se reclame la hoja por las Audiencias. Todos estos inconvenientes podían evitarse mediante la ordenación electrónica del Registro.

También con relación a los antecedentes penales es partidario del restablecimiento de la legislación derogada. La Ley de 8 de junio de 1957, artículo 3.º, ordenaba que no se consignaran en las certificaciones que el Registro Central de Penados y Rebeldes expida las condenas por delitos de imprudencia cometidos con motivo de la circulación, sino cuando la solicitud de antecedentes proceda de la Autoridad judicial o tenga como finalidad la obtención del permiso de conducir vehículos de motor; disposición ampliada a otros delitos de tráfico por el artículo 13 de la Ley de 24 de diciembre de 1962, las que han quedado sin efectividad con la reforma de 8 de abril de 1967.

— Al artículo 988, párrafo tercero, se refiere el Fiscal de Tarragona, partidario de que se reforme en el sentido de que para determinar la competencia del Juez o Tribunal que hubiere dictado la última sentencia para conocer de los delitos conexos, deba estarse a la fecha de la sentencia y no a la fecha que indique la hoja de antecedentes penales.

También el Fiscal de Zamora cree necesaria la aclaración de este párrafo tercero del artículo 988. La sentencia de 7 de febrero de 1968 ha establecido la doctrina que para determinar la conexidad no basta que se trate de delitos de la misma naturaleza ni que respondan a un mismo tipo legal, sino que es necesario que concurra algún otro elemento que imprima a las diferentes infracciones un carácter de similitud que permita advertir en ellos algún común denominador, y a su juicio esta interpretación restrictiva de la norma no responde a la fina-

lidad perseguida en la reforma del artículo 70 del Código penal.

— *Lege ferenda*, el de Valencia propugna por que se revisen los Convenios de extradición suscritos por España con otros Estados y se consigne en los nuevos tratados que se suscriban cláusula en la que se acuerde que cuando el individuo extraído por una causa tuviere otras responsabilidades penales pendientes, derivadas de hechos cometidos con anterioridad a su extradición, podrán éstas ejecutarse, previo el oportuno juicio, si no estuviera ya condenado, solicitando la oportuna autorización del país que lo entregó, siempre que concurren los requisitos establecidos en el Tratado para solicitar la extradición. Disposición análoga debería introducirse en nuestra legislación procesal, con carácter general.

También es partidario de que se reforme la Ley procesal penal para establecer que cuando por algún Juzgado o Tribunal se solicite la extradición de un inculgado, previamente deberá interesarse del Registro Central de Penados y Rebeldes de la Dirección General de Seguridad los antecedentes existentes sobre si dicho inculgado está declarado rebelde o tiene responsabilidades pendientes por otras causas, al objeto de centralizar en un solo expediente la petición de extradición.

— El Fiscal de Almería indica que en la regla 2.<sup>a</sup> del artículo 791 el legislador, en vez de regular la petición de sobreseimiento por cualquiera de los motivos que previenen los artículos 637 y 641 de la Ley, debió seguir criterio análogo al establecido en el artículo 25 de la Ley derogada de 24 de diciembre de 1962, que simplificó el procedimiento permitiendo sólo en el trámite de instrucción la solicitud de archivo o de calificación de los hechos.

— El de Tarragona alude al artículo 790, regla 3.<sup>a</sup>, inciso referente, a que en el escrito de calificación también se propondrán cuantas cuestiones puedan plantearse, que serán resueltas en la sentencia, citando a

modo de ejemplo las excepciones que constituyen los llamados artículos de previo y especial pronunciamiento y las cuestiones prejudiciales, e indica que con ello se desvirtúa la naturaleza de la sentencia penal, en cuanto el órgano jurisdiccional no puede decidir sobre el fondo condenando o absolviendo, como imperativamente establece los artículos 142 y 742, lo que obliga a buscar una solución procesalmente más acertada, que quizá pudiera ser la que en tales casos se dictara un Auto resolviendo el incidente.

— El Fiscal de Gerona, refiriéndose al artículo 790, alude a la reforma de la regla 1.ª, dice, cuando resulta de las actuaciones comprobados los hechos y pruebas claras de culpabilidad, en muchos casos resulta posible sin más trámite pedir la apertura del juicio oral, aportando el escrito de calificación correspondiente; y respecto a la regla 2.ª de este artículo indica que «la falta de recurso contra el proveído dando traslado para calificar o pedir el sobreseimiento, crea dificultades cuando faltan elementos imprescindibles para la calificación, por lo que se hace preciso habilitar cualquier medio que permita la práctica de nuevas diligencias imprescindibles.

— El Fiscal de Toledo aboga para que sea oído el Fiscal, antes de que el Juez adopte los acuerdos a que se refieren los artículos 789 y 795, con lo que se evitarían constantes recursos de reforma y subsidiaria apelación. Y respecto al trámite del trámite del párrafo 1.º del artículo 790, cree necesario que se unifique con el de calificación cuando no exista parte personada, para así evitar dilaciones inútiles.

El mismo Fiscal indica la falta en esta clase de procedimientos de un artículo de contenido análogo al 881, para los casos en que el Fiscal recurre contra las sentencias absolutorias dictadas por los Juzgados y no se persone en la apelación el Abogado y Procurador de oficio que actuó en el Juzgado.

— El Fiscal de Pontevedra sugiere también la reforma del artículo 790, párrafo 1.º, regla 1.ª, de la Ley por que provoca diligencias innecesarias; es trámite superfluo —dice—, ya que el número de diligencias preparatorias en que el Fiscal o las partes personadas solicitan prueba al amparo de ese trámite no es directo, y lo sería menos si los Jueces, en la instrucción de las diligencias previas, desplegaran mayor actividad. De otra parte, este trámite de manifiesto y el sistema peculiar de formar las diligencias previas y aportar las pruebas que el legislador ha seguido en el nuevo procedimiento peca de sustanciales inconvenientes; con frecuencia las pruebas propuestas y admitidas por el Juez no se han practicado en su totalidad o se han intentado sin escrito o deficientemente, y cuando esto ocurre se ha reclamado su debida ejecución, incluso recurriendo la providencia de pase a instrucción dictada conforme a la regla 2.ª del artículo 790; pero esta solución corre el riesgo de que no se acepte por no ajustarse a la letra de la Ley.

Y refiriéndose al procedimiento de urgencia ante la Audiencia, sugiere que el trámite de instrucción instaurado para los sobreseimientos, directamente entre el Juzgado y Fiscalía, resultaría beneficioso si se extendiera esta práctica al trámite de instrucción de manera que, elevando directamente el instructor el sumario a Fiscalía, el Fiscal examinara el mismo y el acuerdo de conclusión recurriéndolo directamente en reforma si juzga necesaria la práctica de nuevas diligencias o solicitando la apertura del juicio oral, con presentación del escrito de calificación y las actuaciones sumariales ante la Sala.

También es partidario de que el Auto a que se refiere la disposición 2.ª de la Ley 3/67 se sustituya por un requerimiento de pago de no suspensión del juicio por la ausencia injustificada del reo que tenga domicilio conocido y haya sido citado personalmente, artículo 791, regla 8.ª, deba ampliarse para los acusados comprendi-

dos en el supuesto del artículo 785, regla 8.<sup>a</sup>, apartado b), cuando los mismos hubieran hecho saber su voluntad de no comparecencia, evitándose así el desplazamiento desde el extranjero.

— Sobre la responsabilidad civil de las Compañías aseguradoras con motivo de accidentes de circulación se exponen las siguientes opiniones:

— El Fiscal de Zaragoza dice que las Compañías aseguradoras deben ser excluidas de la condición de responsables civiles; responden en virtud de un contrato y a tenor de sus cláusulas. Estas cláusulas que obligan al asegurado a satisfacer puntualmente una prima para que en reciprocidad contractual perciba una indemnización en determinados supuestos y condiciones. Ocurrido el hecho que debe motivar esa indemnización, la responsabilidad civil que acompaña al delito puede derivarse perfectamente hacia una responsabilidad civil subsidiaria que determina muy concretamente la Ley. Pero fuera de esos casos determinados por la Ley, que son razones de dependencia y de cierta solidaridad, el seguro no debe contar, no tiene hueco en donde situarse como responsable civil. La legislación procesal no debe, pues, otorgársela.

— El Fiscal de San Sebastián estudia los problemas derivados de la responsabilidad de las Compañías aseguradoras con motivo de los accidentes de circulación. Y reconoce que reina gran confusión hasta el punto de que por la Sala 2.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo se habla incluso de la responsabilidad civil directa de las Compañías aseguradoras. Por su parte, entiende que es muy difícil encajar una responsabilidad civil directa en los artículos 19 y 22 que no sea la que corresponde al responsable criminalmente de un delito o falta. La única responsabilidad civil directa que aparece en el Capítulo II del Título II del Código penal es la del condenado por el delito; toda otra posible responsabilidad civil será siempre una responsabilidad subsidiaria. Cen-

trado así el tema, el problema que se plantea es si se puede declarar la responsabilidad civil subsidiaria de las Compañías aseguradoras, aplicando los artículos 21 y 22, únicos preceptos que regulan esta clase de responsabilidad. Rotundamente estimamos que no, porque el artículo 22 enumera una serie de personas, posibles responsables, y establece una relación de dependencia o servicio que nada tiene que ver con la relación contractual que existe entre la Compañía y el asegurado. Además, la condena de la Compañía aseguradora, tanto en el caso de responsabilidad directa como en la subsidiaria, choca con una dificultad procesal, porque el artículo 784 de la Legislación Criminal, en forma terminante, prohíbe a las entidades, Banco o banqueros toda intervención por concepto alguno en el proceso penal que no sea establecida en el mismo artículo, es decir, el cumplimiento de la obligación de prestar fianza en el supuesto de que las responsabilidades civiles estén total o parcialmente cubiertas por el régimen del Seguro obligatorio. Y si la Compañía aseguradora no es parte en el proceso, parece elemental que queda cerrada toda posibilidad de condena.

El Tribunal Supremo —sigue diciendo— venía rechazando la condena de las entidades aseguradoras. Así, por ejemplo, en las sentencias de 21 de abril de 1950 y de 2 de octubre de 1963, se mantiene que la responsabilidad civil derivada de lo criminal que declara el artículo 19 sólo puede decretarse por la jurisdicción penal en base a las obligaciones derivadas de la ley punitiva. Y entre ellas, las nacidas de la relación de hospedaje o dependencia que establecen los artículos 21 y 22, pero que en ellas no está comprendida la pactada en un contrato de seguro de responsabilidad civil entre el dueño del vehículo y la empresa aseguradora. Por ello, esta Fiscalía siempre se viene oponiendo a la condena de las Compañías aseguradoras. Pero, francamente, estamos desconcertados con la tendencia que se observa en la última

jurisprudencia del Tribunal Supremo. Nos limitamos a citar la sentencia de 18 de mayo de 1968, que confirma la de una Audiencia que condenaba a una empresa aseguradora como responsable civil subsidiaria. Lo primero que llama la atención es que la Compañía aseguradora fue admitida como parte civil y en ese concepto calificó la causa, en oposición a lo que dispone el último párrafo de la regla 5.<sup>a</sup> del artículo 784 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Más adelante, en el 6.<sup>o</sup>, después de referirse al sistema aseguratorio de la Ley de 24 de diciembre de 1962 y del Reglamento de 19 de noviembre de 1964, sienta la doctrina de que en los delitos de circulación «hasta el límite del seguro obligatorio y también del seguro voluntario suplementariamente concertado responde directamente la empresa aseguradora». Pero lo que ya produce un desconcierto total es que, según esta sentencia, no entran en juego los artículos 21 y 22 del Código penal «más que cuando la indemnización civil impuesta sobrepase los límites del Seguro obligatorio y, en su caso, del voluntario». Es decir, parece que estos dos artículos son inaplicables, salvo el caso de accidentes producidos por vehículos no asegurados. En resumen: el Tribunal Supremo en esta sentencia se inclina abiertamente por la responsabilidad civil directa de las Compañías aseguradoras, cuando nosotros entendemos que ni la Ley de 24 de diciembre de 1962 ni mucho menos el Reglamento del Seguro modifican los preceptos que sobre responsabilidad civil derivada de la penal contiene el Capítulo II del Título II del Código penal.

El sistema actual—continúa—hay que reformarlo, modificando la L.E.Cr. y, por supuesto, ampliando el artículo 22 del Código penal. Entonces se podría dar entrada en el proceso a las Compañías de Seguros y, en su caso, al Fondo Nacional de Garantía Acreditada la existencia de un contrato de seguro entre el responsable penal o el civil subsidiario y la Compañía, no habría inconveniente alguno en que ésta fuera parte en el pro-

cedimiento para, en su día, poder declarar en la sentencia la responsabilidad civil subsidiaria. Pero insistimos en que se trata de una responsabilidad civil subsidiaria, porque la directa sólo puede imponerse al responsable penal.

— El Fiscal de Salamanca plantea también el problema de la comparecencia del responsable civil. Y afirma que en los casos de Seguro Obligatorio del Automóvil, y dada la cuantía a que pueden ascender las responsabilidades pecuniarias, no nos parece adecuado el mantener la prohibición de tomar parte en la causa prevista en el párrafo 3.º, número 5.º, del artículo 784 de la L.E.Cr. Se le puede exigir que afiance aquéllas, pero no se le permite intervención alguna; no le queda otro remedio que sufrir las consecuencias civiles del proceso que quepan en las márgenes del Seguro, sin poder hacer ninguna alegación. Dadas las cifras que en algunos casos puede alcanzar la cuantía de su responsabilidad, debe permitírsele su personación en el proceso, aunque limitado a la esfera propia de esa responsabilidad civil, sin interferencias en lo que constituye la esfera propia de la defensa del inculpado, mucho más cuando de hecho actúan, como hemos podido comprobar que en la mayoría de los casos quien en realidad defiende al inculpado procesado es el Letrado de la Compañía, lo cual hace preponderen en la defensa los intereses económicos de ésta sobre los del responsable del hecho.

#### c) EN LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL.

Refiriéndose a la tipificación específica penal de la suspensión de pagos, dado el paralelismo conceptual entre ésta y la quiebra, dice el Fiscal de Valencia que para la tipificación directa de las malversaciones fraudulentas y culpables de la suspensión bastaría con incluir simplemente en los artículos 520 y 521, al lado del quebrado, al suspenso en insolvencia definitiva... frau-

dulenta... o culpable, equiparándolas en el texto a los efectos penales.

— El Fiscal de Santa Cruz de Tenerife, aludiendo al procedimiento de apremio, insinúa su reforma para evitar que efectos embargados se adjudicaran en la tercera subasta por cantidades irrisorias; para evitarlo sugiere que no se admita en la tercera subasta postura inferior a los dos tercios, y si quedaran desiertas, aplicar las normas del Decreto de 13 de abril de 1945 con las modificaciones correspondientes.

d) EN EL CÓDIGO CIVIL.

— *Adopción.*

El Fiscal de Córdoba entiende que en el artículo 176, párrafo 2.º, del Código civil la frase «se oirá al adoptado si tuviere uso de razón» debe ser suprimida, pues como garantía del menor basta con la otra frase: «haciendo las comprobaciones necesarias», que contiene el artículo, con lo que se evitaría que el menor supiera su origen.

El Fiscal de Tenerife y el de Toledo exponen su criterio de que se amplíe la adopción en favor de los niños desamparados.

— *Registro de tutelas.*

El Fiscal de Baleares cree se debe recordar a los Fiscales la obligación de vigilar el Registro de Tutelas y muy concretamente el examen de las cuentas anuales que se deben rendir.

— *Reforma de los artículos 164 y 269, número 1.º, del Código civil.*

El Fiscal de Baleares dice que deben reformarse estos artículos; en el 164 se debe ampliar el concepto de enajenar los bienes inmuebles por el de «gravar o enajenar los bienes que constituyen el capital». Y en el

269, número 5.º, se debe añadir a la autorización del consejo de familia la autorización judicial con audiencia del Ministerio Fiscal.

— *Prescripción en la culpa extracontractual, artículo 1.968 del Código civil.*

Señala el Fiscal de Zaragoza la laguna legislativa de este artículo en caso de sobreseimiento provisional de un sumario, sobreseimiento que antes se acordaba por auto de la Audiencia, no estando claro cuándo empieza a contarse el plazo de prescripción.

— *Mayor intervención del Ministerio Fiscal en los asuntos civiles.*

El Fiscal de Bilbao entiende que la intervención del Ministerio Fiscal en los asuntos civiles es muy limitada, porque aun tratándose de menores, incapacitados o ausentes, generalmente están provistos de organismos que defienden sus intereses.

Dice que son muy pocos los casos en que los Jueces acuerdan la audiencia al Fiscal, en el caso del artículo 362 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. También es excepcional la aplicación del artículo 514 de la misma Ley.

Debieran llegar a conocimiento del Ministerio Fiscal alegaciones, excepciones y pruebas en materia civil en las que aparezca en principio una conducta que pudiera ser tipificada como delictiva.

e) REFERENTE A OTRAS DISPOSICIONES.

— *Seguro obligatorio.*

El Fiscal de Burgos cree que debe modificarse el Seguro obligatorio, aumentándolo en los daños corporales y declarándolo obligatorio en los daños materiales. Que se debe aumentar la pensión de 200 pesetas diarias porque puede ser insuficiente, y lo mismo deben aumen-

tarse las indemnizaciones de 200.000 pesetas para las incapacidades permanentes y la de 300.000 para el caso de muerte, que estima insuficientes.

— *Patronato de Protección a la Mujer.*

El Fiscal de Palencia dice que en esta capital se carece de un modesto refugio u hogar donde las acogidas puedan pasar una noche, hasta su traslado al centro correspondiente, teniendo que deambular por los pasillos de la Comisaría en espera de que se las pueda trasladar, previa solicitud de plaza, al lugar adecuado.

Propone un Estatuto protector de los Derechos de la Juventud Femenina, que contemplara la adopción de medidas tuitivas protectoras y reformadoras, pero no sólo en los casos de posible corrupción y prostitución, sino en situaciones de abandono familiar e inadaptación social, sustituyendo a su vez los conceptos de prostitución y corrupción por la expresión de «peligro de corrupción moral».

Razona una extensa reforma de la vigente Ley de 20 de diciembre de 1952.

El Fiscal de Huelva dice que la protección de la mujer debe comenzar a los 14 años, y que el límite de 25 años no debe regir para las mujeres subnormales, huérfanas o desamparadas, y que la protección debe dispensarse a todas las mujeres que residan en territorio español.

También dice que se redacte de forma más precisa y acorde con el artículo 445 del Código penal el 17 de la Ley reguladora del Patronato, para que cuando de los antecedentes resulte que la mujer ofendida sea de todo punto desvalida, se comunique al Ministerio Fiscal para que denuncie los hechos en defensa de la agraviada.

El fiscal de Zamora cree que debe intensificarse la intervención del Ministerio Fiscal, porque el Patronato actúa o debe actuar como órgano investigador de las

conductas de jóvenes menores de 23 años, que atentan a la moralidad pública, por lo que en esta investigación ha de estar presente nuestro Ministerio, ya que de la misma pueden derivarse acciones de la competencia gubernativa, de la judicial o de la potestad familiar, y el delimitar estos campos requiere personal técnico.

— *Ley de vagos y Maleantes.*

El Fiscal de Baleares propone varias reformas: la del título que cree debe ser Ley de peligrosidad social; refundición de los estados peligrosos definidos en la Ley y en el Reglamento; suprimir la analogía del artículo 1.º del Reglamento por el principio de legalidad; mayor rigor con los rufianes, proxenetas y homosexuales; incluir como estado peligroso la tenencia y el consumo de drogas; considerar como peligrosos a los dueños de bares que convierten sus establecimientos en antesalas de la prostitución; declarar peligrosos a los autores de robos y hurtos de automóviles a partir de la primera reincidencia; definir como estado peligroso la difusión y venta de estampas y revistas pornográficas y en general todas las que atentan contra la moralidad; creación de mayor número de establecimientos para ebrios y toxicómanos habituales, con separación de los homosexuales, y de colonias de trabajo para los vagos y maleantes; creación de un cuerpo especial para la ejecución de las medidas de seguridad; creación de un sistema eficaz de examen de los inculpados que suministren al Juez informes sobre la personalidad de cada sujeto.

El Fiscal de Barcelona estima preciso en cada Audiencia que un Juez especial se dedique exclusivamente a la aplicación de la Ley de Vagos y Maleantes.

— *Dependencia de los Fiscales Municipales y Comarcales en lo civil.*

El Fiscal de Pontevedra entiende que los Fiscales de las Audiencias provinciales deben intervenir en todos los

asuntos civiles de la provincia, por resultar anticuada la competencia atribuida a las Fiscalías de las Audiencias Territoriales en dichos asuntos.

— *Intervención del Fiscal en las Juntas de Protección de Menores.*

El Fiscal de Córdoba entiende que es un contrasentido que el Fiscal no esté presente en estas Juntas, ya que es el representante de los menores por antonomasia.

## CIRCULARES

A partir de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de 15 de junio de 1987 del Decreto de la Presidencia del Gobierno de 13 de diciembre de 1987, que tiene como objeto de modificación sustancial de la Ley de Fomento y objeto principal de la misma el artículo 232 del Código Civil, prorroga por un período de cinco años voluntario de contar en esta materia la pérdida voluntaria de la nacionalidad española en el mismo período de cinco años de la pérdida de la nacionalidad española. Los artículos 39 del Fuero de los Españoles, 24, artículo 1.º del Código Civil y 67 de la Ley del Registro Civil de 2 de junio de 1987 se relacionan con la pérdida de la nacionalidad española en la forma prevista en el artículo 232 del Código Civil en materia de la prohibición expresa del Acta del Estado.

Dejando al artículo 4.º de dicho Decreto que las autoridades que tengan noticia de haberse infringido la prohibición lo comunicen inmediatamente en conocimiento del Ministerio Fiscal para que promueva la inscripción de la pérdida de la nacionalidad en la forma prevista en el artículo 232 del Código Civil del Registro Civil.

Esta inscripción, que el Ministerio Fiscal está obligado a promover en cumplimiento del deber que le impone el artículo 24, número 3.º, de la Ley del Registro Civil, ha de practicarse al margen de la correspondiente inscripción de nacimiento, según el artículo 46 de la misma Ley, y en todo caso, debe ser interesada del Registrado del Registro.

## CIRCULAR NUM. 1/68

A partir de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de 13 de enero de 1968 del Decreto de la Presidencia del Gobierno de 28 de diciembre de 1967, que "con objeto de contribuir eficientemente a la paz, fundamento y objeto primordial de la buena convivencia entre las naciones", prohíbe con carácter general el servicio voluntario de armas en país extranjero, la prestación voluntaria de dicho servicio o continuación en el mismo producirá de pleno derecho la pérdida de la nacionalidad española. Los artículos 20 del Fuero de los Españoles, 23, número 1.º, del Código Civil y 67 de la Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957 sancionan con la pérdida de la nacionalidad española la entrada al servicio de las armas de un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Jefe del Estado.

Dispone el artículo 3.º de dicho Decreto que las Autoridades que tengan noticia de haberse infringido la prohibición lo pondrán inmediatamente en conocimiento del Ministerio Fiscal, para que promueva la inscripción de la pérdida de la nacionalidad en la forma prevista en el artículo 232 del Reglamento del Registro Civil.

Esta inscripción, que el Ministerio Fiscal está obligado a promover en cumplimiento del deber que le impone el artículo 24, número 3.º, de la Ley del Registro Civil, ha de practicarse al margen de la correspondiente inscripción de nacimiento, según el artículo 46 de la misma, y, por tanto, debe ser interesada del Encargado del Registro.

El Reglamento del Registro Civil, en su ya citado artículo 232, establece dos formas de inscribir la pérdida de nacionalidad. La primera de ellas, en virtud de documento auténtico que lo acredite plenamente. En tal caso el Fiscal debe limitarse a solicitar la inscripción correspondiente en virtud del documento citado y cuidar el cumplimiento de los restantes requisitos establecidos en el párrafo primero del artículo 232. La segunda de las formas a que nos referimos procede en defecto de documento auténtico. En tales casos, que posiblemente sean los que se den con mayor frecuencia, la inscripción ha de efectuarse promoviendo la incoación del expediente gubernativo, al que deberán aportarse las pruebas que acrediten la prestación o continuación en el servicio de las armas en país extranjero del súbdito español de que se trate; entre ellas, la comunicación y antecedentes que le acompañen, remitidas al Ministerio Fiscal por las Autoridades que tuvieren conocimiento de ello.

El expediente gubernativo ha de instruirse conforme a las normas generales contenidas en el capítulo 5.º del título 6.º del mismo Reglamento (arts. 365, 341 y siguientes).

Ruego a V. E. adopte las medidas convenientes para el cumplimiento de las instrucciones contenidas en esta Circular por las Fiscalías de ese territorio y me acuse recibo de la misma.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 20 de febrero de 1968.

#### CIRCULAR NUM. 2/68

La aplicación del artículo XVI del Concordato con la Santa Sede, de 27 de agosto de 1953, ha suscitado en ocasiones dudas en cuanto a su interpretación por los

Tribunales y al valor del consentimiento del Ordinario para proceder en causas criminales contra clérigos o religiosos, lo que ha motivado algunas consultas y el planteamiento de esta cuestión, con carácter general, por la Fiscalía del Tribunal Supremo. Por tratarse de una norma concordada era conveniente conocer el criterio de la Comisión de Concordato, creada por Orden de 8 de febrero de 1954, que viene funcionando desde aquella fecha con reconocida competencia y ha informado ya sobre cuestiones de gran interés jurídico. Esta Comisión, presidida por el Subsecretario de Justicia, está integrada por los Directores generales de Asuntos Eclesiásticos y de Relaciones con la Santa Sede, por el Auditor y un Vocal del Tribunal de la Rota y por dos Catedráticos de Derecho Canónico.

Por esta razón, algunos aspectos objeto de interpretación dudosa fueron sometidos, por conducto del Ministerio de Justicia, al dictamen de esta Comisión, que ha sido ya emitido y que por su interés y como antecedente de los puntos que han de ser tratados en esta Circular se transcribe a continuación:

“El de Fuero es un privilegio procesal y no penal. Queda excluida, por consiguiente, en la fijación de su contenido, toda interpretación que concluya en la impunidad de la conducta delictiva.”

“No cabe presumir que la aceptación del canon 120 del Codex suponga, por parte del Estado, abandono, que sería grave negligencia, de aquella parte del bien común constituida por la seguridad jurídica general.”

“Lo prevenido en el artículo 16 del Concordato es que, de los hechos constitutivos de delito que puedan ser cometidos por clérigos o religiosos, entiendan, según los casos, los Tribunales de la Iglesia o los Tribunales del Estado.”

“Cuando se trate de delitos que exclusivamente violen una ley eclesiástica, la competencia es de los Tribunales de la Iglesia.”

“Cuando se trate de los demás delitos previstos por las leyes penales del Estado, la competencia corresponde a los Tribunales de éste.”

“En uno y otro caso se trata de delitos y en ninguno de ellos, por lo tanto, cabe el propósito en ninguna de las partes contratantes de que tales actos delictivos no reciban la conveniente sanción. Y así el requisito de que, cuando se trate de delitos previstos por las leyes penales del Estado, la autoridad judicial deba solicitar el consentimiento del Ordinario no puede, de ninguna manera, interpretarse como que la negativa del consentimiento supone un modo de que los actos delictivos queden sin enjuiciamiento y sin sanción.”

“No ha lugar a pedir la venia al Ordinario en la fase instructora de mera indagación y hasta tanto no vaya a dictarse auto de procesamiento, por cuanto éste es el primer acto procesal de inculpación del encartado, en el que se procede contra él. Confirmata interpretación el mismo precepto comentado, en el que la petición del consentimiento del Ordinario ha de producirse en un proceso que se instruye —no que se va a instruir— en el lugar en que aquél tiene su jurisdicción, y sin perjuicio de las medidas precautorias del caso. Además, en el párrafo 5 del aludido precepto se prevé la detención de los aforados, que puede ser decretada, y de hecho frecuentemente se decreta, antes del procesamiento.”

“La negativa por el Ordinario de su consentimiento para que se proceda contra un sacerdote o un religioso ha de estar fundada en *graves motivos*.” la denegación, el Juez lo pondrá directamente en co-

“La Comisión de Concordato comparte el parecer del Fiscal del Tribunal Supremo cuando afirma que por este camino puede hacerse ineficaz el precepto concordado, ya que si aquellos motivos se silencian el mismo vendría a quedar por entero a merced de una interpretación unilateral del Ordinario.”

“Para que así no suceda y pueda haber lugar a la ulterior negociación prevista por el artículo 35 del texto concordado es de todo punto necesario que el Prelado al comunicar la negativa de su consentimiento se refiera, con suficiente claridad, a los motivos graves que necesariamente han de constituir la base de su decisión, y sin la existencia de los cuales ésta no sería válida. Ello no excluye, claro es, toda la reserva que se juzgue precisa en el trámite de comunicación al Juez civil.”

“La falta de respuesta del Prelado a la solicitud de consentimiento hecha por el Juez dentro de un plazo razonable, que, dada la naturaleza criminal del procedimiento, no debiera exceder de treinta días naturales, deberá interpretarse por el funcionario civil en el sentido de una concesión tácita. La no expresión de los motivos graves en que se funde la negativa puede ser considerada como inexistencia de respuesta por carecer la dada de un requisito esencial.”

“Reconocer al silencio efectos suficientes en el sentido de que sirva para otorgar el consentimiento atenuará la carga que para el Ordinario supone el párrafo segundo del número 4 del artículo 16 del Concordato.”

“Cuando la autorización sea rehusada con expresión suficiente de los motivos graves que justifiquen la denegación, el Juez lo pondrá directamente en conocimiento del Ministro de Justicia para que el Gobierno pueda, si lo considera oportuno, hacer uso del trámite de negociación previsto en el artículo 35

para la solución de todas las cuestiones que pueda suscitar la aplicación del Concordato.”

“Cuando el delito haya producido alteración grave del orden público el Gobierno, que tiene el grave deber de velar por dicho orden, podrá acordar que el proceso no se interrumpa hasta la conclusión del sumario y que, en consecuencia, se dicte el auto de procesamiento, habiendo de iniciar con carácter urgente la negociación del artículo 35.”

“Es obvio que el espíritu del artículo 16 del Concordato no debe incluir un propósito perturbador de la acción del Estado en defensa del orden público. Y en todo caso la paralización del procedimiento, una vez que el sumario esté concluido, y la apertura inmediata de la negociación deja abierto el camino correcto para enmendar, de común acuerdo, todo defecto.”

Una vez conocido este dictamen, es procedente fijar cuál deba ser el criterio de esta Fiscalía en orden a la interpretación del artículo 16 del Concordato.

1. Desarrolla este artículo el Canon 120 del Código de Derecho Canónico, estableciendo una regulación peculiar. Descubrimos en él una regla general fijada en el párrafo primero de su número 4: Las causas criminales contra los clérigos o religiosos por delitos previstos por las leyes penales del Estado serán juzgados por los Tribunales del Estado. No corresponde, en cambio, a estos Tribunales el conocimiento de los delitos que exclusivamente violen una ley eclesiástica, pero sí habrá de corresponderles el conocimiento de aquellos hechos que, además de violar una ley eclesiástica, sean susceptibles de ser tipificados como delito previsto y castigado por las leyes penales españolas. Así resulta del requisito exigido en el párrafo primero del número 3 del citado artículo 16 del Concordato.

2. Para la aplicación de la regla general se establece una condición en el párrafo segundo del número 4 del artículo que mencionamos: Que la autoridad judicial solicite el consentimiento del Ordinario del lugar en que se instruye el proceso. Un primer problema plantea este precepto, ya que el Concordato exige que este consentimiento se solicite “antes de proceder”, y parece “prima facie” que se trata de un requisito de procedibilidad sin el cual la autoridad judicial deba abstenerse de iniciar las actuaciones, “sin perjuicio de las medidas precautorias del caso”. Un análisis más detenido nos lleva a otras conclusiones distintas. En efecto, la norma está contemplando la situación personal de los inculpados y especialmente el caso de que éstos fueran clérigos o religiosos y que la causa criminal se dirigiere contra ellos. Pero esto no sucede en realidad hasta que se dirige contra ellos el procedimiento por cualquiera de los medios previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (auto de procesamiento o consideración de encartado, según el procedimiento de que se trate). Hasta este momento es imposible saber las derivaciones que puede tener la instrucción sumarial en orden a la constatación de posibles responsabilidades y averiguación de autores o partícipes en general en cualquier hecho delictivo. Por consiguiente, la condición “antes de proceder” en manera alguna obstará a que la jurisdicción ordinaria actúe con plena jurisdicción instruyendo sumario o iniciando las diligencias previas o preparatorias que procedan.

Al tener los Ordinarios que fundar en motivos graves sus contestaciones denegatorias es preciso que conozcan los fundamentos de tales peticiones. No basta, en consecuencia, que la Autoridad judicial formule al Ordinario una escueta petición de autorización para proceder contra un clérigo.

A esta necesidad de exposición previa aludían ya la Instrucción del Ministro de Justicia comunicada a los Fiscales en 16 de enero de 1954, y la Circular de la Pre-

sidencia del Tribunal Supremo del 28 del mismo mes, y la Consulta de la Fiscalía del Tribunal Supremo del 3 de febrero también de 1954.

3. La petición del consentimiento puede producir los siguientes efectos: a) Contestación consintiendo pura y simplemente; b) Contestación consintiendo con condiciones; c) Contestación negando el consentimiento pura y simplemente; d) Contestación negando el consentimiento razonadamente; e) Falta de contestación.

En cuanto al otorgamiento del consentimiento, ha de entenderse siempre en forma pura y simple, sin aceptar otras condiciones que las establecidas por el mismo Concordato; por ejemplo, que el proceso se rodee “de las necesarias cautelas para evitar toda publicidad” y que los resultados de la instrucción y la sentencia definitiva del proceso, en cualquier instancia, se notifiquen al Ordinario, o que los clérigos y religiosos sean tratados con las consideraciones debidas a sus cargos y a su grado jerárquico en el caso de detención y que las penas de privación de libertad se cumplan en casa eclesiástica o religiosa propuesta por el Ordinario y aceptada por la autoridad judicial en razón de las garantías que ofrezca, o al menos se cumplan en locales distintos de los que se destinan a los seglares. Fuera de estas condiciones, la autoridad judicial no deberá aceptar ninguna otra que perjudique las facultades que las leyes generales le atribuyen.

El Concordato sólo establece la posibilidad de que el consentimiento se niegue “por graves motivos”, y exige en este caso la contestación escrita. Por consiguiente, ha de entenderse que falta el consentimiento, según el Concordato, únicamente en el caso de que el Ordinario conteste por escrito negando el consentimiento por motivos graves. No puede producir efectos la falta de contestación, la denegación del consentimiento no motivada ni la denegación del consentimiento por motivos que no fueran graves.

4. Respecto de la valoración de los motivos graves, el Concordato habla de ellos desde el punto de vista de la consideración del Ordinario y exige que sean de tal naturaleza que hagan nacer en la Jerarquía eclesiástica la conciencia de un deber. Por ello la autoridad judicial debe considerar "a priori" como válida la motivación hecha por el Ordinario, aunque no debe limitarse a aceptar como motivos graves los pretextos que palmariamente no tuvieran esta consideración dentro del ámbito del común sentido.

Sin embargo, como la apreciación de la gravedad de los motivos es valoración marcadamente subjetiva y que por ello puede ser captada de muy diversa forma por las autoridades eclesiásticas y por las judiciales, y como es materia en la que, precisamente por tal nota de apreciación subjetiva, pueden surgir interpretaciones muy diversas, siendo marcada la conveniencia de la mayor unidad o uniformidad posible de criterio, cuando los Ordinarios denieguen la autorización solicitada para proceder alegando motivos que la autoridad judicial estime que no son graves y, por tanto, suficientes para fundamentar la negativa a la petición de proceder, sería conveniente que dicha autoridad judicial pusiera los hechos en conocimiento del Fiscal para que la Fiscalía del Tribunal Supremo pueda promover del Gobierno la actuación prevista en el artículo 35 del Concordato y llegar a la solución que fuere pertinente.

De igual manera podría actuar la autoridad judicial cuando la contestación del Ordinario denegare la autorización para proceder contra el clérigo sin expresar razón alguna, salvo que dicho Ordinario expusiere que por razones o motivos que se reserva y que en conciencia cree no debe exponer silencio los fundamentos de su negativa, que él estima de suficiente gravedad para fundamentarla.

5. Parece claro que las garantías de que se rodea la dignidad de la función y de las personas de clérigos y re-

ligiosos constituyen una norma excepcional y en cierto modo limitativa de las atribuciones de la Administración de Justicia, y, por consiguiente, las normas que regulan dichas garantías no deben ser objeto de interpretación analógica ni extensiva. Ello induce a pensar que la materia del consentimiento del Ordinario debe ser estrictamente ajustada al precepto concordado, y por ello no hace falta acudir a considerar como consentimiento presunto la falta de contestación, sino que es exigible que el consentimiento sea expresamente denegado y además de manera razonada y por motivos graves. La falta de cualquiera de estos requisitos priva de valor a la excepción estricta que el Concordato prevé y deja en plena vigencia la regla general del párrafo primero del número 4 del artículo 16 del Concordato.

6. La consideración del plazo en el que deba darse la contestación ha de quedar sujeta a las circunstancias del proceso y a su carácter, ya que si bien parece adecuado el plazo de treinta días naturales que menciona el dictamen de la Comisión de Concordato, este plazo resultará excesivo en el procedimiento de urgencia y mucho más en la modalidad del mismo ante el Juez de Instrucción a que se refieren los artículos 790 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

7. Una vez otorgado el consentimiento es claro que éste no puede ser revocado, porque admitir tal posibilidad sería tanto como condicionar la actuación jurisdiccional a la voluntad de la Jerarquía, además de que no entraría tal supuesto en el contenido de la norma concordada, que no menciona para nada tal posibilidad.

8. De la fiel aplicación de la norma concordada se desprende otro aspecto del problema que merece una especial consideración: En la práctica pueden surgir dificultades, nacidas, por ejemplo, de la disparidad de criterios entre la autoridad judicial y el Ordinario, que no puedan ser resueltas mediante una aplicación clara e

indudable del precepto. En tal supuesto el artículo 35 del Concordato obliga a la Santa Sede y al Gobierno español a proceder de común acuerdo para la solución de las dudas o dificultades surgidas, inspirándose para ello en los principios que informan el Concordato; es decir, establece una vía de negociación que debe ser utilizada en tales casos. Ello obliga a que cuando tales dificultades surjan ha de darse de ellas conocimiento al Gobierno para que pueda utilizar la vía de la negociación impuesta por el propio Concordato. Incumbe esta obligación, en lo que afecta a la jurisdicción ordinaria, al Ministerio Fiscal, definido por el artículo 35 de la Ley Orgánica del Estado como “órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia”. Por tanto, cuando esta situación surja en algún procedimiento penal debe el Fiscal dar cuenta a la Fiscalía del Tribunal Supremo para su tramitación ulterior, solicitando del órgano jurisdiccional que esté conociendo los testimonios necesarios de las actuaciones y la adopción de las medidas de aseguramiento convenientes, e incluso la continuación del trámite del procedimiento si su estado lo permitiera.

9. No ofrece duda el Concordato respecto de la posibilidad de que el Juez adopte las medidas precautorias en los procedimientos contra clérigos y religiosos en tanto se recibe el consentimiento del Ordinario. Estas medidas precautorias están previstas en el artículo 13 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y pueden llegar, por consiguiente, incluso a la detención de los reos presuntos, en cuyo caso ha de tenerse en cuenta lo que dispone el párrafo primero del número 5 del artículo 16 del Concordato. Ha de tenerse también en cuenta lo dispuesto ahora en el artículo 789 para el procedimiento de urgencia.

10. Por último, no debe olvidarse el precepto del Concordato que obliga a que el proceso se rodee “de las necesarias cautelas para evitar toda publicidad”. El Ministerio Fiscal debe velar estrictamente por el cumpli-

miento de este precepto, solicitando en todo caso que las actuaciones se declaren secretas, que no se proporcione información alguna sobre las mismas y que las vistas se celebren, en todo caso, a puerta cerrada.

De esta Circular debe V. E. acusar recibo y vigilar su cumplimiento por las Fiscalías de su jurisdicción.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 6 de marzo de 1968.

#### CIRCULAR NUM. 3/68

La Ley de 8 de abril de 1967 establece, entre otras modificaciones en el procedimiento de urgencia que para determinados delitos regula la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las derivadas de los principios de rapidez e inmediación del Ministerio Fiscal en el proceso, y a este efecto en las disposiciones generales el artículo 781 dispone expresamente que el Fiscal de la Audiencia se constituirá en las actuaciones por medio de sus auxiliares o delegando sus funciones en el Fiscal Municipal o Comarcal respectivo.

Esta delegación de funciones en los Fiscales Municipales y Comarcales por causas diversas, entre ellas la celeridad del trámite, resulta indispensable en el procedimiento de urgencia cuyo fallo compete a los Jueces de Instrucción, y para precisar el contenido y límites de la misma, resolviendo las dudas que su interpretación ha suscitado, hay que partir del principio de unidad y dependencia que caracteriza la actuación del Ministerio Fiscal, proclamado en las disposiciones orgánicas por que se rige; entre otras, el artículo 49 del Estatuto; 88, 87, 89 y 105 del Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal de 21 de febrero de 1958, y artículos 3.º y 4.º del Reglamento Orgánico de los Fiscales Municipales, Comarcales y de Paz de 13 de enero de 1956; normas

orgánicas que ha venido a interpretar, tomando como base el artículo 781 de la Ley Procesal en su actual redacción, la Orden del Ministerio de Justicia de 24 de enero de 1968 (*Boletín Oficial del Estado* del día 29), que a estos efectos de delegación de funciones puede considerarse complementaria de la Ley de 8 de abril de 1967.

La disposición ministerial distingue la “delegación” de funciones de los Fiscales de las Audiencias en las actuaciones que se tramiten por el procedimiento de urgencia que para determinados delitos regula el Libro IV, Título II, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de la “sustitución” de los Fiscales Municipales y Comarcales en aquellos casos en que no exista Fiscal propietario en la Agrupación de Fiscalías, a los efectos prevenidos en el artículo 56 del Decreto orgánico de 13 de enero de 1956, de Fiscales Municipales, Comarcales y de Paz.

#### 1. DELEGACIÓN DE FUNCIONES

En las reglas primera y segunda de la Orden ministerial se interpretan las disposiciones procesales y orgánicas citadas, para regular sus efectos administrativos, en los casos posibles de delegación, en funcionario del Ministerio Fiscal distinto del Fiscal Municipal o Comarcal del territorio del Juzgado de Instrucción en que se siguen las actuaciones, para la especial dedicación del que fuere designado en el asunto de que se trate o carecer de Fiscal titular la respectiva Agrupación de Fiscalías.

Por tanto, conforme a lo dispuesto en el artículo 781 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en las referidas disposiciones orgánicas, los Fiscales de las Audiencias pueden delegar sus funciones en el procedimiento de urgencia:

1.º En el Fiscal Municipal o Comarcal de la Agrupación de Fiscalías respectiva.

2.º En funcionario del Ministerio Fiscal distinto del Fiscal de la Agrupación de Fiscalías en los casos siguientes:

a) Cuando por cualquier circunstancia estime conveniente la actuación de un Fiscal especialmente dedicado a un asunto determinado.

b) Cuando carezca de Fiscal titular la Agrupación de Fiscalías.

En estos supuestos de delegación en Fiscal distinto al de la Agrupación de Fiscalías respectiva, se pondrá en conocimiento del Ministerio de Justicia, a efectos del percibo de dietas y gastos de locomoción que en cada caso proceda, según dispone el artículo 49 del Estatuto del Ministerio Fiscal. En cualquier caso, la delegación no libera del despacho de los demás asuntos al Fiscal propietario o sustituto de la Agrupación respectiva.

Sobre la trascendencia y forma de efectuarse la delegación de funciones téngase en cuenta, además, la Circular número 6/1967, de 10 de diciembre, de esta Fiscalía, en los particulares supuestos:

“II. Instrucciones relativas a las disposiciones generales para el procedimiento de urgencia (arts. 779 a 789).

a) Constitución del Fiscal en el procedimiento.

1.º Naturaleza de la constitución.

III. Procedimiento ante los Jueces de Instrucción.

a) Consideraciones generales sobre la intervención del Ministerio Fiscal.”

## 2. SUSTITUCIÓN DE FISCALES

La sustitución de los Fiscales Municipales y Comarcales está regulada en el artículo 56 del Reglamento Orgánico de Fiscales Municipales, Comarcales y de Paz de 13 de enero de 1956 en la nueva redacción dada al pre-

cepto por Decreto de 11 de octubre de 1962 (*Boletín Oficial del Estado* del día 13), en la forma siguiente:

“Artículo 56. Los Fiscales Municipales y Comarcales serán sustituidos, en caso de vacante, ausencia, enfermedad u otro motivo legal, por sus respectivos sustitutos designados en la forma en que este Decreto establece.

En las poblaciones donde existan varios Fiscales Municipales se sustituirán unos a otros, entendiéndose compatible la sustitución con el despacho de las Fiscalías de que sea titular el sustituto y llevándose a efecto aquélla en la forma siguiente:

Cuando sean dos los Fiscales de la población, se sustituirán entre sí; si fueren más, la sustitución se realizará en la forma que se acuerde por el Ministerio de Justicia, previo informe del Fiscal de la Audiencia Territorial respectiva.”

Confrontando este precepto con su redacción primitiva se observa que la reforma suprime los párrafos tercero —que facultaba al Ministerio de Justicia para que pudiera disponer que un Fiscal Municipal o Comarcal pueda encargarse de otra u otras Fiscalías donde no existiera propietario— y el cuarto, que preveía el caso de que no existiera sustituto hábil, facultando a la Sala de Gobierno de la Audiencia Territorial para nombrar interinamente un sustituto entre las personas y en la forma que indica. Pero la supresión de estos párrafos tercero y cuarto no implica que cuando falte Fiscal propietario y no pueda atenderse el despacho de los asuntos de la Fiscalía con la actuación del Fiscal sustituto designado según las normas de los artículos 74 a 77 del Reglamento Orgánico citado, quede la Agrupación sin Fiscal. Al nombramiento de quien debe encargarse de la Fiscalía (sin Fiscal Municipal o Comarcal propietario) tiende la regla tercera de la Orden del Ministerio de Justicia de 24 de enero de 1968, autorizando al efecto a los Fiscales de las Audiencias para que cuando la conveniencia del servicio haga necesario que un Fiscal Muni-

cipal o Comarcal se encargue del despacho de los asuntos de otra Fiscalía en que no exista Fiscal propietario lo comunique al Ministerio de Justicia a los efectos procedentes.

Supone esta facultad, que con fundamento en las necesidades del servicio se concede a los Fiscales de las Audiencias, la falta de Fiscal propietario en Agrupación de Fiscalía y que la sustitución no pueda o no convenga para el servicio, que se supla con la actuación del Fiscal sustituto que estuviere designado.

Los Fiscales designados de esta forma especial, con el despacho de todos los asuntos de la Fiscalía compatible con los de la Fiscalía de que sea titular, intervendrán también en aquellos otros procedimientos que se tramiten por el de urgencia regulado en la Ley de Enjuiciamiento Criminal cuando el Fiscal de la Audiencia, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 781 de dicha Ley, delegue expresamente en ellos para que actúen en el sumario o diligencias a que la delegación se refiera.

Las propuestas deberán cursarse, con el informe correspondiente en forma reglamentaria, a este Centro para su remisión al Ministerio de Justicia, y debe esperarse a su aprobación para que el designado se encargue de la Fiscalía, cumpliéndose así con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de 18 de marzo de 1966, de reforma orgánica y adaptación de los Cuerpos de la Administración de Justicia a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

Ruego a V. E. acuse recibo de esta Circular.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 27 de abril de 1968.

#### CIRCULAR NUM. 4/68

En cumplimiento de la disposición adicional tercera de la Ley 3/1967, de 8 de abril, modificando determina-

dos artículos del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se ha publicado por Decreto 632/1968, de 21 de marzo (*Boletín Oficial del Estado* de 8 de abril), el texto refundido de los artículos que quedan vigentes de la Ley 122/1962, de 24 de diciembre, sobre uso y circulación de vehículos de motor, con inclusión de la disposición adicional segunda de aquella Ley de 8 de abril de 1967 para la creación del título ejecutivo en diligencias preparatorias llevadas a cabo en el proceso penal.

Este Decreto 632/1968, de 21 de marzo, constituye fundamentalmente, por lo tanto, la ordenación civil y procesal para exigir el cumplimiento de la obligación de indemnizar impuesta al conductor de vehículos de motor que con motivo de la circulación cause daños a las personas o a las cosas. Para el cumplimiento de esta obligación de reparar el mal causado se concede al perjudicado o a sus herederos acción directa ejecutiva contra el asegurador del vehículo que ha producido daño hasta el límite del seguro obligatorio o, en su caso, contra el Fondo Nacional de Garantía de Riesgo de la Circulación.

En la ordenación procesal del Decreto se regula la creación de dos clases de títulos ejecutivos, diferenciados según que las diligencias preparatorias para su formación se practiquen en el cauce del proceso penal (art. 10) o por vía civil (art. 11). La regulación autónoma y especial de estos títulos surge del interés público que representa el fenómeno de la circulación y son de naturaleza diferente a los títulos ejecutivos regulados en la Ley de Enjuiciamiento Civil en los artículos 1.429, 1.544 y 1.560, por la finalidad para la que han sido creados, por el procedimiento específico que para su formación se ha establecido y por las excepciones que puedan oponerse a su ejecución, indicadas en el artículo 1.º del Decreto.

Se atribuye la competencia para formarlas al Juez o Tribunal que hubiere conocido de la causa, dando a esta locución un significado amplio, sin distinciones entre las diferentes clases de procedimiento en que se puede dic-

tar el auto cuyo testimonio constituye el título ejecutivo, bien sea en el juicio sobre faltas o en el procedimiento de urgencia (diligencias previas, procedimiento para delitos cuyo fallo compete a los Juzgados de Instrucción procedimiento para delitos competencia de las Audiencias) o en el procedimiento ordinario. Tampoco distingue entre los órganos judiciales que conocen y fallan o terminan la causa, sean de la Justicia Municipal, el Juzgado de Instrucción o el Tribunal de la Audiencia.

En cuanto a las condiciones que exige el precepto para que pueda dictarse el auto por el Juez o Tribunal que conoce de la causa figuran las siguientes:

a) Que el proceso penal termine sin sentencia condenatoria. Porque si lo fuere, la ejecutoria es más eficaz que cualquier título ejecutivo y la cuantía de la indemnización que en la misma puede decretarse comprende el total resarcimiento del mal producido por el delito o falta, según el artículo 101 del Código Penal, y su ejecución sometida a las normas sustantivas y procesales de los artículos 19, 101 al 105 del Código Penal y 973 y 974 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con sus concordantes.

b) El hecho motivo de la incoación del proceso penal ha de estar relacionado con el uso y circulación de vehículos de motor, debiendo considerarse como tales vehículos los indicados en el artículo 6 del Reglamento de Seguro Obligatorio de 19 de noviembre de 1964.

c) Que el proceso termine por rebeldía del acusado, sentencia absolutoria y otra resolución que le ponga fin provisional o definitivo, sin declaración de responsabilidad.

Entre estas clases de resoluciones que ponen fin al proceso sin declaración de responsabilidad ofrecen singular interés aquellas que pueden impedir la formación de título ejecutivo, entre las que se encuentran los supuestos de sobreseimiento libre del número 1.º del ar-

título 637 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y las sentencias absolutorias, cuando unos y otras declaren que no se ha perpetrado el hecho que hubiere dado motivo a la formación de la causa o que ha sido objeto del juicio. (V. art. 116 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.)

d) Los perjudicados o sus herederos que en el procedimiento penal incoado no hubieren renunciado a la acción civil, ni la hubieren reservado para ejercitarla separadamente, son los titulares de la acción ejecutiva para entablar el procedimiento correspondiente contra la Compañía aseguradora del vehículo con el que se ha producido el daño o contra el Fondo Nacional de Garantía de Riesgo de la Circulación en aquellos casos en que el vehículo o el conductor causante del daño en las personas (muerte, incapacidades o lesiones) sean desconocidos o en que, siendo conocido aquél, no esté asegurado, y en general cuando no se produzca la asistencia o indemnización por los medios previstos en la ordenación civil regulada en el Decreto de 21 de marzo de 1968 a que nos venimos refiriendo.

Queda excluido del ámbito del seguro obligatorio, pero con derecho a ser indemnizados si procediere en el juicio civil correspondiente, “los daños y perjuicios producidos al asegurado, al conductor del vehículo y a las cosas transportadas” art. 3 del Decreto).

e) El “quantum” de la indemnización se determinará por el Juez o Tribunal que haya conocido del proceso, con el límite máximo que pueda reclamarse por cada perjudicado amparado por el seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada del uso y circulación de vehículo de motor. A este efecto ha de dictarse el correspondiente auto, en que, una vez fijada la cuantía de la indemnización, contendrá además la descripción del hecho y la indicación de las personas y vehículos que intervinieron y de los aseguradores de cada uno de éstos.

Cuando no pueda fijarse la cuantía de la indemnización por el resultado de las diligencias practicadas en

las actuaciones judiciales, esta falta de elementos probatorios se suplirá en la forma indicada en el párrafo segundo del artículo 10 del Decreto.

Este auto no es recurrible y el testimonio del mismo constituye el título ejecutivo para entablar el procedimiento correspondiente que regula el Decreto. La cantidad que exceda del límite máximo amparado por el seguro, considerada como perjuicio causado, puede el perjudicado, si le interesa, reclamarla en la vía civil, ante los Tribunales de este orden.

La intervención del Ministerio Fiscal en la formación de las diligencias preparatorias de ejecución fue objeto en extracto de la Circular número 6/1967, de 10 de diciembre. Ahora pueden añadirse las consideraciones siguientes:

1.º Cuando el Ministerio Fiscal actúa en representación de ausentes, incapacitados, menores, etc., hay que tenerle por interesado y debe intervenir en las comprobaciones a que se refiere el segundo párrafo del precepto que nos ocupa, solicitando, además, la práctica de las que considere convenientes.

2.º En todos los demás supuestos la intervención del Fiscal en la constitución del título ejecutivo no será directa, aun cuando la expresión "interesados" que utiliza la Ley es lo suficientemente amplia para recordarnos que durante el proceso penal que antecede a esta clase de diligencias, y salvo en los casos de reserva o renuncia expresa del perjudicado (art. 108 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), deberá velar para que consten las circunstancias necesarias para el ejercicio de la acción civil, que normalmente serán las mismas que permitirán, en su caso, que se dicte el auto de liquidación del daño causado.

El interés social de resarcimiento, coincidente con el derivado del cumplimiento de la Ley, aconsejan que, sin perjuicio de que el Juez o Tribunal hayan de hacerlo de

oficio, el Ministerio Fiscal debe solicitar que se dicte el auto de referencia en todos aquellos escritos u ocasiones en los que pida, o considere la posibilidad de que se dicte, una resolución que ponga fin al proceso penal, provisional o definitivamente, sin declaración de responsabilidad. Esta petición no debe considerarse como meramente formularia, sino que, en todos aquellos casos en que los datos existentes lo permitan, deberá concretar las circunstancias relativas a la personalidad de los perjudicados y aseguradores legitimados y la liquidación del daño, ya que a través de esta liquidación puede favorecerse la uniformidad de criterio de Jueces y Tribunales. Conviene no olvidar, en este punto, que el auto que se dicte no es recurrible.

3.º El Decreto-ley de 22 de marzo de 1965, que dejó en suspenso el sistema de responsabilidad civil y seguro obligatorio por lo que respecta a los daños en las cosas hasta que el Gobierno acuerde lo que proceda, está vigente, y hasta que se derogue no puede acordarse la creación del título ejecutivo a que se refiere la ordenación procesal civil del Decreto de 21 de marzo de 1968 para obtener la reparación de esta clase de daños.

Ruego a V. E. acuse recibo de esta Circular.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 11 de julio de 1968.

#### CIRCULAR NUM. 5/68

La defensa de los intereses públicos tutelados por la Ley y el mantenimiento del orden jurídico, que constituyen partes esenciales de la misión que corresponde al Ministerio Fiscal, conforme al artículo 35 de la Ley Orgánica del Estado, le obligan a mantener su atención vigilante y a ejercitar las acciones que correspondan, promoviendo la acción de la Justicia en el orden penal. Hoy día resulta de especial interés mantener vivo y actuante

el espíritu de iniciativa que en esta materia es necesario, en ciertos aspectos importantes que afectan al clima general de la moralidad pública.

Cierto es que, conforme al análisis de los índices de criminalidad, se observa un nivel estable, cuando no de franca regresión, en la casi totalidad de los delitos comunes, con la excepción patente de los delitos contra la propiedad—entre los dolosos—y de las infracciones de circulación—entre los culposos—. Sin embargo, esta situación, que coloca a España entre los países con más bajo índice de criminalidad, no debe llevarnos a la consecuencia de que el problema de la criminalidad está dominado en nuestro país. Nos encontramos, cierto es, en condiciones óptimas para adoptar una serie de medidas preventivas y de vigilancia que impidan futuros crecimientos de ciertas conductas criminosas y podamos también adecuar los instrumentos legislativos para precaver la posibilidad, no remota, de un probable aumento de la delincuencia en ciertos sectores. Para ello es necesario estudiar la realidad viva de nuestra sociedad y también, indispensablemente, de la sociedad de los países que nos rodean. De este análisis habremos de obtener consecuencias válidas respecto de la necesidad de persistir en la vigilancia e incluso de intensificar, en algunos casos, la actuación procedente para la persecución de conductas ilícitas cuya existencia es indudable y cuya multiplicidad y extensión presenta síntomas en cierto modo alarmantes.

Las conductas delictivas suelen, en parte, fraguarse y tomar motivo u ocasión de la existencia de ciertos estímulos ambientales y de la quiebra de los resortes morales, a lo que se unen las incitaciones que a la fácil consecución de algunos fines ilícitos presentan ciertos sectores de la sociedad. A ello se une la dificultad de conocer con exactitud la real evolución de estos problemas, desde el punto de vista penal, ya que se trata, en el caso a que nos referimos, de conductas punibles que normalmente

no se denuncian y que incluso los perjudicados por el delito tienen interés en evitar que trasciendan y sean conocidas. Todo ello da una imagen inexacta de la realidad y oculta o desfigura la verdadera situación de estos problemas.

Pero, sobre todo, estas conductas contribuyen a configurar un ambiente propicio a la contaminación, favorecedor de la delincuencia, estimulante de la corrupción y apto para que en él germinen futuros brotes criminosos, que deben ser evitados antes de que surjan con significado plenamente penal y no exista otra posibilidad de actuar que el castigo con la imposición de las medidas penales que procedan.

Es signo de buena política penal atender a prevenir antes que esperar al único remedio del castigo y la pena. Por ello es hoy conveniente llamar la atención de todos quienes constituyen el Ministerio Fiscal sobre ciertos aspectos de la moralidad pública que pueden presentar los caracteres indicados. Ciertamente es que el Ministerio Fiscal no tiene todavía, en la legislación española, las facultades necesarias para el desarrollo de una eficaz política preventiva, pero es cierto también que puede contribuir a ella en gran medida, vigilando la aparición de ciertos brotes de criminalidad para instar de los Tribunales la acción oportuna para su castigo, impidiendo así su extensión y contagio en materia tan propicia a ello como es toda la que afecta a la moralidad.

Una laxitud mayor en las costumbres y la crisis patente de ciertos valores, entre los que no podemos exceptuar la autoridad familiar y los medios de formación, llevan a la aparición de conductas, no sólo individuales, sino principalmente colectivas o de grupo, que inciden en zonas en cierto modo periféricas de la delincuencia típica y crean un campo de acción del que surge no sólo una amenaza, sino también una conculcación clara del ordenamiento jurídico penal. Las zonas inciertas de la predelincuencia se rebasan muchas veces hacia conduc-

tas francamente delictivas, que no sólo tienen un valor penal en sí mismas, sino especialmente en cuanto contribuyen a contagiar o extender la inclinación al delito a personas que deben encontrar en la sociedad una protección y no un estímulo que las empuje insensiblemente hacia la delincuencia. El tráfico de drogas, el comercio del cuerpo humano, la pornografía, la corrupción de menores, el alcoholismo, los homosexuales..., tienen en el Código Penal o en la legislación complementaria encaje cierto que debe ser utilizado sin paliativos para impedir que se rompa el nivel aceptable de criminalidad que España presenta.

La actitud a adoptar habrá de depender, en cada caso, de circunstancias específicas para el enjuiciamiento de la conducta. En ocasiones, el ejercicio de la acción penal ante los Tribunales será el único medio adecuado; otras veces, la acción del Ministerio Fiscal habrá de tender a la declaración de estado peligroso para la aplicación de las medidas de seguridad previstas en la Ley de 4 de agosto de 1933; en ciertos casos, debe el Fiscal promover la actuación de los organismos tutelares para la protección de los menores, instando de la autoridad correspondiente la adopción de las medidas convenientes, o bien habrá de actuar a través del Patronato de Protección a la Mujer, cuando proceda. Por último, no ha de resultar tampoco extraño al Ministerio Fiscal el poner en conocimiento de la autoridad gubernativa aquellos casos que merezcan la adopción de medidas protectoras o represivas de esta índole.

Para concretar, conviene hacer examen de los más importantes puntos a que, de manera general, nos hemos referido.

#### 1. CORRUPCIÓN DE MENORES

Bajo esta rúbrica general queremos comprender no solamente los tipos delictivos comprendidos en el Capítulo III del Título IX del Libro II del Código Penal, sino

algunas otras figuras de los Capítulos V y VII del mismo Título, así como otras disposiciones, principalmente de la Ley de 4 de agosto de 1933 y Reglamento de 3 de mayo de 1935.

a) *El delito de corrupción de menores.*

Si bien el contenido de los artículos 438 y 439 del Código Penal, que trataban específicamente de la corrupción de menores, quedaron sin contenido al publicarse el nuevo texto articulado que desarrolló las bases para la revisión parcial del Código Penal, Ley 79/1961, de 23 de diciembre, y pasaron a integrarse, con la redacción y contenido que veremos, en los artículos 452 bis, a), y siguientes, bajo la rúbrica de los “Delitos relativos a la prostitución”, no debe olvidarse que el Capítulo V del Título de los “Delitos contra la honestidad” trata como “disposiciones comunes” algunas cuestiones que son de aplicación a todos los delitos comprendidos en el Título IX.

Así, el artículo 445, que castiga a los ascendientes, tutores, maestros o cualesquiera personas que con abuso de autoridad o encargo cooperen a la perpetración de cualquiera de los delitos comprendidos en el Título IX —“Delitos contra la honestidad”—, y comprende, con una agravación específica, a los “encargados en cualquier manera de la educación o dirección de la juventud”.

b) *Los delitos relativos a la prostitución.*

El Código Penal, bajo el título “Delitos relativos a la prostitución”, agrupa en el artículo 452 bis los tipos penales que en la legislación precedente del Código de 1944 integraban los tipos penales de los artículos 431, números 2.º, 3.º y 4.º, y 438 y 439, conteniendo, entre otras novedades, la de definir y sancionar las actividades que tienen como empresa la prostitución o corrupción, en

armonía con los Convenios Internacionales vigentes.

A estas reformas introducidas en la legislación penal se refieren las Circulares de esta Fiscalía de 16 de enero y 3 de abril de 1963, con cita en esta última de la de 7 de junio de 1956, referida a la publicación del Decreto-ley de 3 de marzo del mismo año 1956, que velando por la dignidad de la mujer y en interés de la moral social declaró tráfico ilícito la prostitución y prohibió en todo el territorio nacional las mancebías y casas de tolerancia, cualquiera que fuere su denominación y los fines aparentemente lícitos a que declaren dedicarse para encubrir su verdadero objetivo.

Conviene recordar la vigencia de estas Circulares, porque la doctrina interpretativa y la orientación que señalan para la persecución y castigo de esta clase de delincuencia son sumamente útiles y aleccionadores en estos momentos en que la prostitución y corrupción se extienden, por lo que es necesario reprimirla mediante el empleo de los medios que la legislación vigente establece.

España se adhirió al Convenio Internacional para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena, firmado por Lake Success—Nueva York— el 21 de marzo de 1950 (Convenio en el que fusionaban los vigentes hasta entonces), depositando en la Organización de las Naciones Unidas el correspondiente Instrumento el 18 de junio de 1962, con efecto a partir del 16 de septiembre (*Boletín Oficial del Estado* de 25 de septiembre de 1962).

En el preámbulo del Convenio se indica que la prostitución y los males que la acompañan “son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona y pone en peligro el bienestar del individuo, de la familia y de la comunidad”. Se conviene que las partes contratantes se comprometen a castigar a toda persona que concertara la prostitución de otra, la indujere a la prostitución o la corrompiere con objeto de prostituirla, aun con el consentimiento de tal persona; al que explotare la pros-

titución de otra; al que mantuviera una casa de prostitución, la administrare o a sabiendas la sostuviere o participare en su financiación, y al que diere o tomare a sabiendas en arriendo un edificio, otro local o cualquier parte de los mismos para explotar la prostitución.

Estos principios informadores del Convenio Internacional y de la legislación abolicionista se comprendieron en el texto revisado del Código Penal de 1963 en el título "De los delitos contra la honestidad", por lo que, concordando los preceptos del Código y Convenio, resulta que el objeto de protección de la Ley punitiva es la honestidad individual y el bienestar de la familia y de la comunidad, bienes jurídicos que el Estado y la comunidad internacional protejan para amparar la moralidad pública y las buenas costumbres.

Esta protección penal, común para todos los delitos contra la prostitución del artículo 452 bis del Código Penal, conviene examinarla específicamente en aquellos tipos penales que implican modificación de la legislación precedente, concretándolos a los casos de corrupción y prostitución de menores y a los que sancionan determinadas conductas, como actividades de empresa o dedicación de locales para ejercer y explotar la prostitución y corrupción.

Refiriéndose a la corrupción de menores, comprende el artículo 452 bis, b), los mismos supuestos que el artículo 438 del Código Penal de 1944, pero con la novedad de suprimir en el número 1.º el requisito de la habitualidad en el que promueva, favorezca o facilite la prostitución del menor de veintitrés años, por lo que se amplía extraordinariamente el contenido del tipo del artículo 452 bis, b), número 1.º, haciendo así posible que se sancionen como actos de corrupción o prostitución de menores conductas que la legislación anterior sancionaba como escándalo público, porque para calificarlos de delitos de corrupción o prostitución faltaba en el sujeto activo del delito dicha circunstancia suprimida de habi-

tualidad, circunstancia modal que generalmente sólo concurría en los casos de tercería.

Promueve la corrupción de un menor quien le descubre los secretos sexuales o bien le induce a cometer actos libidinosos sobre el mismo o sobre otra persona con el propósito de infundir y desarrollar en él deseos y costumbres cuyo objeto sean los perniciosos placeres sexuales, con el consiguiente perjuicio moral y físico para el menor. La sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1968 dice que el delito tanto se comete, según este apartado 1.º, si se corrompe al menor para satisfacer deseos libidinosos propios como de un tercero, y que la corrupción tanto puede ser de hembra como de varón, ya que lo que se castiga son los actos de corrupción del menor, cuya moralidad sexual trata la Ley de proteger.

Facilita la corrupción o prostitución de un menor, según dicho precepto, quien la hace posible cuando se trata de actos que la favorezcan, en cualquiera de las formas en que pueda realizarse. Se ha considerado acto de favorecimiento poner en relación a un menor con otros pervertidos, en sentencia de 17 de mayo de 1965, y como actos encaminados a la corrupción o prostitución los de ir ofreciendo en la vía pública a una menor, en la de 3 de abril de 1968.

Las restantes figuras delictivas de este artículo, que son correlativas con las de los números 2.º y 3.º del artículo 438 del Código Penal de 1944, no han sufrido variación, y en ellos se sancionan la inducción y los atentados contra la vida honesta de la mujer que tiendan a su corrupción, o, si ya está corrompida, a mantenerla durante su minoría de edad penal en estado de prostitución. El consentimiento del menor es circunstancia que carece en estos casos de trascendencia jurídica.

De acuerdo con los Convenios Internacionales y la legislación abolicionista sanciona el artículo 452 bis, d), a los dueños, gerentes, administradores o encargados de local abierto o no al público en el que se ejerza la pros-

titución u otra forma de corrupción, y a toda persona que a sabiendas participe en su financiamiento, y a los que diesen o tomasen en arriendo un edificio u otro local o cualquier parte de los mismos para explotar la prostitución o corrupción ajena.

En todos los supuestos del artículo y en los de los tres precedentes mientras el procedimiento judicial se tramita puede el Juez instructor acordar y debe el Ministerio Fiscal pedir, cuando hubiere recaído auto de procesamiento, el cierre provisional del local o parte de él. El Tribunal en la sentencia ha de decretar el cierre temporal o definitivo del establecimiento o local y la retirada de la licencia que, en su caso, se hubiere concedido, en los supuestos del artículo 452 bis, *d*), números 1.º y 2.º (sentencia de 7 de diciembre de 1967).

Estas medidas cautelares que la Ley autoriza a adoptar durante el trámite de la causa y en la sentencia definitiva son de suma trascendencia para la represión de esta nueva modalidad delictiva, incrementada desde que el Decreto-ley de 3 de marzo de 1956 declaró ilícito la prostitución y el cierre de las mancebías y casas de tolerancia, trato ilícito que en la actualidad se ejerce en otros locales e incluso en algunos domicilios particulares de quienes lo explotan con ánimo de lucro. La retirada de la licencia que indica el precepto hay que referirla a aquellos establecimientos que lo exigen para el desarrollo de actividades lícitas que declaran y que luego se aprovechan para encubrir el tráfico de la prostitución, como hoteles, pensiones, casas de huéspedes, salas de fiestas, etc.

Como el delito, además de las penas de privación de libertad y multa, lleva la inhabilitación especial, esta última pena habrá de solicitarla en relación con dichas actividades profesionales aparentemente lícitas.

Sanciona el artículo 452 bis, *e*), la pasividad de las personas bajo cuya potestad o guarda estuviere un menor y que con noticia de su prostitución o corrupción o

de su permanencia o asistencia a casa o lugares de vicio no los recoja para impedir su continuación en tal estado y sitio o, si careciere de medios para su custodia, no lo ponga a disposición de la autoridad.

El Estado reconoce y ampara la familia como institución natural y fundamento de la sociedad, porque la familia es la primera y natural forma de convivencia social y en ella el hombre nace, se desarrolla y educa y une al Estado. Por esto el Estado tiene entre sus fines proteger la libertad, seguridad y moralidad de la familia contra todo atentado de disolución de la misma. Y así el Título XII del Libro II del Código Penal, en los "Delitos contra la libertad y seguridad", protege sancionando el incumplimiento de los deberes de asistencia económica y moral (delito de abandono de familia) o las conductas que ponen en peligro la vida del menor (abandono de niños), y en este precepto que comentamos, artículo 452 bis, e), la omisión que implica abandono de obligaciones de asistencia en orden a la moralidad sexual de los menores.

De aquí que la trascendencia del precepto es extraordinaria en los casos de incumplimiento de dichas obligaciones por falta de medios para la custodia del menor o, cuando teniéndolos, se carezca de autoridad suficiente para impedir el peligro que corre o el estado de corrupción en que se encuentre, porque para tales supuestos existen instituciones tutelares para los menores de dieciséis años —Tribunales Tutelares de Menores— y para las mujeres mayores de dieciséis y menores de veintitrés, e incluso en determinadas circunstancias hasta los veinticinco años —el Patronato de Protección a la Mujer—.

Para la mayor eficacia de las funciones tuitivas, que estas instituciones cumplen cuidadosamente, es preciso que el Ministerio Fiscal solicite en todos los procedimientos judiciales en que estén implicados menores en peligro o estado de corrupción que presten declaración sus padres o guardadores e indagar cómo cumplen con las

obligaciones asistenciales que exige de ellos este precepto, procurando además queden instruidos de sus derechos, suspensión o privación de los mismos y obligaciones para con los que se encuentren bajo su potestad o guarda en peligro o estado de corrupción, y además porque pueden en ocasiones resultar ofendidos por estos delitos que tan íntimamente afectan a la moralidad de la familia, cuya representación legal ostentan.

c) *Las medidas protectoras.*

Además de las comprendidas en los artículos relativos a la prostitución —Capítulo VII— a que nos hemos referido en el apartado anterior, no deben olvidarse las que contiene el Código Penal en los artículos 446 y 447, comunes a todo el título de los delitos contra la honestidad.

Según el artículo 446, párrafo segundo, la autoridad gubernativa puede proceder al depósito de cualquier menor de edad que se hallare en estado de prostitución o corrupción deshonesta, en las condiciones que determina. Lógico es, sobre todo a la vista de lo que en el párrafo siguiente establece el artículo citado, que el Ministerio Fiscal solicite de la autoridad gubernativa la adopción de tal medida. Confirman lo dicho las funciones que al Ministerio Fiscal confiere el artículo 18 del Decreto de 10 de octubre de 1958 —Estatuto de los Gobernadores Civiles—.

Obligación ineludible para el Ministerio Fiscal es la de solicitar de la autoridad judicial la designación de protector para el menor, así como la vigilancia de que este nombramiento y la permanencia del menor en depósito durante el tiempo que la Ley establece —hasta la mayoría de edad o la designación de tutor— se efectúen conforme a lo dispuesto en la Ley.

Respecto de las mujeres, el artículo 447 se cuida de marcar la edad de veintitrés años como límite de protec-

ción y atribuye al Patronato de Protección de la Mujer personalidad para promover las medidas protectoras en la forma establecida en los artículos 16 a 18 de la Ley de 20 de diciembre de 1952 sobre organización y funciones del Patronato de Protección a la Mujer, preceptos que confieren al Ministerio Fiscal el ejercicio de las acciones penales y civiles que procedan para la defensa y protección de las mujeres sometidas a la función tuitiva del Patronato y para recabar la actuación en las Juntas de Patronato en orden a la protección e internamiento de las mujeres afectadas por el proceso sumarial.

d) *Las faltas del artículo 584 del Código Penal.*

Protegen también la moralidad de los menores e implican falta de cuidado hacia ellos, por parte de sus padres, guardadores y aun de otras personas, los supuestos tipificados como faltas en el artículo 584, disposiciones cuyo cumplimiento debe exigirse, persiguiéndose todas las infracciones de que se tenga conocimiento, bien a través de diligencias judiciales o por denuncias que lleguen a la Fiscalía.

e) *La Ley de 4 de agosto de 1933 y el Reglamento de 3 de mayo de 1935.*

Los Fiscales deben acudir directamente a los Juzgados Especiales de Vagos y Maleantes en los casos previstos en la Ley de 4 de agosto de 1933 que hagan relación a la protección de los menores, así como en los supuestos del Reglamento de 1935 a que aludiremos. Un catálogo de estas situaciones puede ser el siguiente:

1.º En los casos de proxenetismo previstos en los artículos 452 bis, a), y 452 bis, b), o de facilitación de locales del 452 bis, d), por aplicación del número 2.º del artículo 2 de la Ley.

Deben tener en cuenta, para no reiterar la medida, que en el supuesto del 452 bis, c), se establece ya, ade-

más de la pena, una medida de seguridad, prevista en el número 2 del artículo 6 de la Ley de 1933.

2.º En los casos de utilización de menores para la práctica de la mendicidad (núm. 4 del art. 2 de la Ley).

3.º Respecto de quienes suministren bebidas alcohólicas o espirituosas a menores de catorce años en los lugares previstos en el número 7 del artículo 2 de la Ley. (Ver también apartado D del art. 1.º del Reglamento.)

4.º En los casos en que los Tribunales hagan expresa declaración de peligrosidad del agente, conforme al número 2.º del artículo 3 de la Ley.

5.º En los supuestos de perversión de menores o fomento de la prostitución (apartado A del art. 1.º del Reglamento de 1935).

## 2. PORNOGRAFÍA

Ha merecido siempre especial atención de esta Fiscalía aquellos relajamientos y desviaciones que implican atentados al pudor y a las buenas costumbres para que sean sancionados de acuerdo con la gravedad de los mismos, especialmente los que se cometen mediante la utilización de la imprenta u otro medio de publicidad, preocupación de la que dan testimonio las numerosas Circulares publicadas desde la de 28 de enero de 1893, seguida de las de 19 de marzo de 1897, 18 de julio de 1903, 2 de marzo de 1906, 5 de mayo de 1908, 10 de noviembre de 1911, 10 de enero y 10 y 4 de febrero de 1914, 13 de abril y 1 de junio de 1921, y Circulares telegráficas en el mismo sentido de 1 de marzo de 1922, 2 de octubre y 1 de noviembre de 1923, 2 de diciembre de 1930, sobre las responsabilidades en que pueden incurrir los libreros por el hecho de tener a la venta en sus establecimientos obras cuyo texto sea declarado delictivo por inmoral, y Consulta de 4 de mayo de 1960, cuyo contenido conviene recordar y tener en cuenta.

El Código Penal, en el título dedicado a los “Delitos contra la honestidad”, sanciona esas conductas como delitos de escándalo público, constituyendo su objetividad jurídica “el pudor” y “las buenas costumbres” referidas a las manifestaciones externas e impúdicas del orden sexual; pudor y buenas costumbres que se protegen porque la moralidad pública, como bien ético-jurídico, es incompatible con la exhibición de actos y prácticas deshonestas u obscenas.

Distingue el Código Penal en los artículos 431 y 432 las conductas escandalosas, refiriéndose en el primero a aquellas que afectan a la moralidad pública sexual, porque los actos atentatorios al pudor y a las buenas costumbres para ser castigados han de ejecutarse en forma que la ofensa que produzca sea conocida por su publicidad o trascendencia cuando se ejecuta o al ser divulgada. Se refiere el segundo de los preceptos a los que exponen o proclaman doctrinas contrarias a la moral por medio de la imprenta u otro procedimiento de publicidad.

Esta dualidad de preceptos para la sanción del delito de escándalo público, coincidentes en su finalidad, difieren objetivamente en que el primero se refiere a los ataques al pudor y buenas costumbres como partes de la moral sexual individual y colectiva que se ofende por la publicidad o trascendencia del acto deshonesto, y el segundo precepto se refiere a la conciencia ética de la colectividad atacada con publicaciones en las que se exponen doctrinas contrarias a la moral, doctrinas que se propagan mediante la imprenta u otro medio de publicidad, ofendiéndose con lo que se expone y sostiene el sentimiento colectivo de lo honesto.

A los fines de esta Circular se comprenden en estas normas tanto esa plaga de literatura inmoral cuya finalidad es la de excitar las pasiones impúdicas del individuo con la lectura de escenas eróticas, como las fotografías, estampas, grabados o dibujos obscenos, que comienzan a aparecer ya en algunas cubiertas de novelas de

“infraliteratura” y en anuncios, así como aquellas publicaciones obscenas que relajan, por la doctrina que se sustenta en las mismas, la opinión dominante y razonable de la comunidad sobre las relaciones morales entre personas de distinto sexo.

Casi toda esta literatura inmoral suele ocultarse en la clandestinidad, por cuya sola condición delictiva ya debe procederse a su secuestro, persecución y castigo, sin perjuicio de los demás delitos que con dicha publicación se hayan cometido. (Véase sobre impresos clandestinos la Circular número 3/1966, sobre la Ley de Prensa e Imprenta, págs. 221 y sigs., y especialmente los arts. 165 y 165 bis, b), del Código Penal.)

Estos preceptos de los artículos 431 y 432 del Código Penal en sus diversas modalidades comisivas han sido objeto, además de las Circulares referidas, de numerosas sentencias del Tribunal Supremo interpretándolos, y en las que se matiza cuándo son los hechos constitutivos de delito y cuándo lo son de las faltas de los artículos 566, número 5, y 567, número 3.

Especial consideración debe merecer al Ministerio Fiscal la introducción, venta y distribución en España de publicaciones extranjeras cuyo contenido pueda resultar pornográfico. A este respecto debe tenerse en cuenta lo que dispone, respecto de los requisitos administrativos, el artículo 55 de la Ley de Prensa e Imprenta de 18 de marzo de 1966 y el Decreto 747/1966, de 31 de marzo, que desarrolla este precepto.

### 3. EL TRÁFICO DE DROGAS

Es éste uno de los puntos de mayor interés a los fines de esta Circular, por cuanto constituye un problema grave la extensión en el tráfico y consumo de drogas tóxicas y estupefacientes en el mundo entero y, en cierto grado, en nuestro país. España constituye, por su situación geográfica, el paso natural de ciertas sustancias que se

cultivan en el Norte de Africa y de las que se extraen drogas determinadas de consumo frecuente. Por ello se hace necesario vigilar con suma atención este tráfico ilegal y actuar con energía en el ejercicio de las acciones que correspondan.

Por otra parte, la introducción en ciertas zonas de sustancias alucinógenas y el intento de extender su uso entre la juventud obliga a tratar este tema con especial atención.

Son antecedentes legales en la materia las disposiciones siguientes:

Real Decreto de 18 de abril de 1960.—Ordenanzas para el ejercicio de la profesión de farmacia, comercio de drogas y venta de plantas medicinales.

Convenio Internacional de La Haya de 23 de enero de 1912.—Restricción de empleo y tráfico de opio, morfina, cocaína y sus sales.

Real Decreto de 31 de julio de 1918.—Reglamento para el comercio y dispensación de las sustancias tóxicas, y en especial de las que ejercen acción narcótica, antitérmica y anestésica.

Convenio Internacional de Ginebra de 19 de febrero de 1925.—Restricción en el tráfico de opio, morfina y cocaína.

Real Decreto-ley de 30 de abril de 1928.—Bases para la restricción del Estado en la distribución y venta de estupefacientes.

Real Decreto de 8 de julio de 1930.—Reglamento provisional sobre la restricción de estupefacientes.

Real Orden de 8 de noviembre de 1930.—Reglamento de la Inspección Técnica del Tráfico de estupefacientes.

Convenio Internacional de Ginebra de 13 de julio de 1931.—Fabricación y reglamentación de la distribución de estupefacientes.

Las anteriores disposiciones legales y Convenios Internacionales han quedado derogadas en lo que se oponga a la nueva regulación nacida del Convenio de las

Naciones Unidas de 1961, que entró en vigor para España en 31 de marzo de 1966 y fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* del 22 de abril de 1966, y de la Ley 17/1967, de 8 de abril, que recoge las normas del Convenio citado.

Constituyen también antecedentes que se refieren concretamente al Ministerio Fiscal:

La Real Orden de 17 de enero de 1927, que encomendó al Fiscal del Tribunal Supremo especial cuidado en la materia y que los sumarios seguidos por venta, circulación y suministro de estupefacientes sean intervenidos por el Ministerio Fiscal.

La Circular de 17 de enero de 1927 de esta Fiscalía, que dio cumplimiento a la Real Orden anterior, en la que, entre otras instrucciones, se consignó que el Fiscal, una vez dictado auto de procesamiento o al solicitarlo, pedirá la prisión del procesado en esta clase de delitos.

También este Centro ha dictado en este punto las siguientes Circulares: Circular de 26 de octubre de 1923, sobre tráfico ilícito de la cocaína; Circular de 12 de marzo de 1934, sobre ebrios y toxicómanos de la Ley de Vagos y Maleantes; Circular de 19 de septiembre de 1966, sobre remisión de sentencias condenatorias a esta Fiscalía, recaídas en delitos cometidos por tráfico ilícito de estupefacientes.

La Ley 17/1967, de 8 de abril, ha recogido lo acordado en el Convenio de 1961 ya citado. En la exposición de motivos de esta Ley se explica "que tiene por finalidad específica la actualización de la legislación española sobre estupefacientes, adaptándola a lo establecido en el Convenio mencionado".

Esta Ley que aplicó el Convenio de 1961 no define ni castiga los delitos que se cometen con el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes. Sólo en dos artículos alude a estos delitos: en el artículo 1.º, cuando indica que "asimismo corresponde al Estado español el derecho de prevenir, de perseguir y de sancionar los hechos que cons-

tituyen infracción o delito previstos en el presente régimen legal”, y en el artículo 33, cuando, refiriéndose a las infracciones administrativas, establece que “concretamente serán perseguidas administrativamente, sin perjuicio de que puedan integrar delito y ser perseguidos por las vías correspondientes...”, enumerándolas a continuación.

El régimen legal presente, al que hay que remitirse según la Ley citada, es el que se contienen en los “delitos contra la salud pública” del Código Penal, especialmente en sus artículos 341, 342, 343, 343 bis y 344.

Nuestra legislación penal tiene ya, anteriormente al Convenio de 1961, definidos y castigados esta clase de delitos contra la salud pública con penas de prisión menor y aun con prisión mayor, cuando se aplica el artículo 344 del Código Penal, precisamente en el caso de que se trate de drogas, tóxicos o de estupefacientes, respondiendo sus preceptos penales a las exigencias del Convenio de 1961, que obligaba a las partes en su artículo 36 a que determinados actos “se consideren como delitos si se cometen intencionalmente, y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad”.

Hay, por otra parte, que interpretar la Ley en lo que se refiere a las infracciones administrativas, pues si el contenido de éstas aparece definido y castigado en el Código Penal como delito es el concepto de delito el que debe prevalecer y actuar en consecuencia, pidiendo se forme el correspondiente sumario e instando para que se reclame de la Administración el expediente o testimonio suficiente de su contenido.

Es especialmente interesante conocer algunos puntos de las “disposiciones penales” del Convenio de las Naciones Unidas de 1961 —art. 36—. Entre ellas se establece:

a) Cada una de las partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en

general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho por cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transportes, importación y exportación de estupefacientes no conformes a las disposiciones de esta Convención, o cualesquiera otros actos que en opinión de la parte puedan efectuarse en infracción de las disposiciones de la presente Convención, se consideren como delitos si se cometen intencionalmente, y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad.

b) Cada uno de los delitos enumerados en el apartado anterior, si se comete en diferentes países, se considerará como un delito distinto.

c) La participación deliberada o la confabulación para cometer cualquiera de esos delitos, así como la tentativa de cometerlos, los actos preparatorios y operaciones financieras relativos a los delitos de que trata este artículo, se considerarán como delitos, tal como se dispone en el apartado a).

d) Las condenas pronunciadas en el extranjero por esos delitos serán computadas para determinar la reincidencia; y

e) Los referidos delitos graves cometidos en el extranjero, tanto por nacionales como extranjeros, serán juzgados por la parte en cuyo territorio se haya cometido el delito o por la parte en cuyo territorio se encuentre el delincuente, si no procede la extradición de conformidad con la Ley de la parte, a la cual se la solicita, y si dicho delincuente no ha sido ya procesado y sentenciado.

La legislación española, sin embargo, no ha recogido todavía todas las figuras penales del Convenio, ni tampoco algunas de las normas de interés penal indudable, como son las que acabamos de transcribir. Sin embargo, el hecho de haber suscrito el Convenio y el contenido de

la Ley de 8 de abril ya citada indica cuál es la tendencia que nuestra legislación marca y cuál puede ser, en un futuro más o menos próximo, el sentido de las modificaciones que hayan de establecerse.

Pero, por otro lado, en la lucha contra el uso y el tráfico de drogas no debe olvidarse el contenido de la Ley de 4 de agosto de 1933 y su Reglamento de 3 de mayo de 1935, especialmente el número 6 del artículo 2.º de la Ley y el apartado C) del artículo 1.º del Reglamento.

También en la Ley de Emigración de 3 de mayo de 1962, artículo 75, se establece que en los delitos contra la salud pública las penas del Código Penal se aplicarán siempre en su grado máximo cuando el hecho punible se refiera a la emigración o el perjudicado sea un emigrante.

Especial cuidado deben poner los Fiscales en la calificación de los delitos contra la salud pública que se refieran a esta materia que estamos tratando, cuidando de evitar calificaciones de tentativa u otras formas incompletas de comisión del delito en los casos en que el tipo legal permita la calificación de delito consumado.

#### 4. OTRAS CONDUCTAS QUE AFECTAN A LA MORALIDAD PÚBLICA

No es nuestro propósito agotar en esta Circular todos los puntos que tienen relevancia penal e inciden dentro del campo de la moralidad pública, sino destacar únicamente los de mayor trascendencia e interés, como son los que hasta aquí venimos consignando. Sin embargo, no debe descuidarse la acción ante otras conductas que puedan ser constitutivas de delito o constituir base para la declaración de estado peligroso: el homosexualismo, la embriaguez habitual, la propaganda anticonceptiva, los actos capaces de provocar o facilitar el aborto o evitar la procreación, etc.

En consecuencia de todo ello, los Fiscales de las Audiencias deben tener en cuenta las instrucciones siguientes:

1.<sup>a</sup> Extremar el celo en el ejercicio de las acciones penales correspondientes en todos los casos que se contemplan en esta Circular.

2.<sup>a</sup> Remitir a los Fiscales de los Juzgados Especiales de Vagos y Maleantes los antecedentes necesarios para la declaración de estado peligroso y la aplicación de las medidas de seguridad que procedan en el caso en que sea aplicable la Ley de 4 de agosto de 1933 y su Reglamento de 3 de mayo de 1935.

3.<sup>a</sup> Dar las instrucciones precisas a la policía judicial, a través de sus respectivos Jefes en las provincias, a fin de que realice una información amplia sobre el estado de la moralidad en los puntos a que esta Circular se refiere y lo comuniquen al Fiscal, así como las variaciones que periódicamente se produzcan en relación con hechos concretos o situaciones ambientales referidas a esta materia. Estas instrucciones deben urgir a los miembros de la policía judicial respecto de la vigilancia y persecución de los hechos que en esta Circular se mencionan.

4.<sup>a</sup> Los Fiscales deben especialmente atender a la protección de los menores mediante la adopción de las medidas que se contienen en el Código Penal y que se comentan en el apartado 1, c), de esta Circular.

5.<sup>a</sup> Se recuerda a todos los Fiscales de las Audiencias las instrucciones vigentes respecto a la estadística que todos los años deben rendir en relación con los sumarios por delitos contra la salud pública que se refieran a drogas tóxicas o estupefacientes.

Ruego a V. E. preste al contenido de esta Circular especial atención, cuide de su cumplimiento por todos los miembros del Ministerio Fiscal de su territorio y acuse a esta Fiscalía recibo de la misma.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 17 de julio de 1968.

CIRCULAR NUM. 6/68

La Ley de 20 de junio de 1968 ha ampliado las funciones de las Audiencias Provinciales, porque además del conocimiento de los asuntos que actualmente le vienen encomendados atribuye a dichos Tribunales colegiados competencia en el orden civil, dentro de la provincia, para resolver recursos de apelación y, en su caso, los de queja, cuestiones de competencia y acumulación de autos en los negocios civiles que enumera contra las resoluciones que en tales asuntos dicten los Juzgados de Primera Instancia y de la Justicia Municipal.

Esta ampliación de la competencia de las Audiencias Provinciales, con la consiguiente trascendencia jerárquica sobre los Juzgados de la provincia, tiene su reflejo en la organización de los Tribunales y demanda para la eficacia de las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal en dichos procedimientos ciertas reglas que permitan coordinar la actuación de los funcionarios fiscales llamados a intervenir en las indicadas actuaciones.

A tales efectos, siguiendo la sistemática de la Ley, cabe distinguir los recursos de apelación contra las resoluciones de los Jueces (art. 1.º, núms. primero y segundo) de las cuestiones de competencia y acumulación de autos que se susciten entre ellos (art. 1.º, núm. tercero).

I. RECURSOS DE APELACIÓN CUYO CONOCIMIENTO CORRESPONDE A LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES

A) La reforma tiene trascendencia en el orden jurisdiccional, pero no altera la legislación vigente en la interposición y admisión de los recursos que la Ley atribuye a la competencia de las Audiencias Provinciales, debiendo por ello aplicarse la norma procesal vigente para la actuación que corresponda.

Para sustanciar y decidir estos recursos las Audiencias Provinciales han de observar las normas establecidas en la Sección tercera del Título VI del Libro II de la Ley de Enjuiciamiento Civil, si bien se modifica por la nueva Ley el modo de personación de las partes ante la Audiencia Provincial, que deberá efectuarse preceptivamente por medio de Procurador de los Tribunales designado en la forma prevenida en el proceso de que se trate o por comparecencia del litigante, con exclusión de cualquier otro apoderado.

Otra modificación es la que contiene el artículo 2.º, número dos, párrafo tercero, de la Ley, que permite al Tribunal sustanciar en la apelación, junto con la principal, el quebrantamiento de forma que se alegue al amparo del artículo 893, y con las limitaciones del artículo 854 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cometido en la primera instancia, decidiendo con carácter previo la cuestión e incluso estimar la nulidad, reponiendo los autos al estado que tenían cuando se cometió la falta y lo demás que proceda conforme a las disposiciones legales. Se han abreviado así los trámites, pues antes estas cuestiones se resolvían por los de los incidentes (arts. 893 y 859, párrafo 2.º, de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

B) La Ley ha derogado los artículos 132 al 134, ambos inclusive, del texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos, por lo que ha suprimido el recurso denominado de “suplicación” ante la Audiencia Territorial respectiva y el recurso en interés de la Ley ante el Tribunal Supremo.

C) En la actualidad, como consecuencia de la reforma de la Ley, los recursos de apelación en materia de arrendamientos urbanos quedan en la siguiente forma:

Primero.—Contra las sentencias dictadas por el Juez de primera instancia en los asuntos que la Ley de Arrendamientos Urbanos atribuye a su competencia se dará el recurso de apelación en ambos efectos ante la Audien-

cia Territorial (art. 131 de la Ley de Arrendamientos Urbanos), y contra las sentencias que dicte la Audiencia Territorial resolviendo la apelación podrá interponerse el recurso de injusticia notoria (art. 135 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 24 de diciembre de 1964).

Segundo.—Contra las sentencias dictadas por Jueces municipales y comarcales en los asuntos de su competencia según la Ley de Arrendamientos Urbanos, con la excepción del desahucio por falta de pago de la renta o de las cantidades asimiladas a ella, cabe el recurso de apelación ante la Audiencia Provincial, y sin que contra estas sentencias se dé el recurso denominado de suplicación ante la Audiencia Territorial respectiva (art. 1.º, dos, b), y disposición final 3.ª, Ley 20 de junio de 1968).

Tercero.—El recurso en interés de la Ley que podía interponer el Fiscal y la Delegación Nacional de Sindicatos contra la sentencia resolviendo el recurso de suplicación, sentencia que se notificaba al Fiscal y a dicha Delegación a instancia de parte, con la derogación del artículo 134 de la Ley citada de Arrendamientos Urbanos (véase disposición final 3.ª de la Ley de 20 de junio de 1968) ha quedado también suprimido.

## II. DE LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA Y ACUMULACIÓN DE AUTOS

El conocimiento que la Ley atribuye a las Audiencias Provinciales para la resolución de las cuestiones de competencia que se susciten entre los Juzgados de Primera Instancia o entre los Juzgados Municipales y Comarcales de la provincia no rompe el orden jerárquico establecido en el artículo 99 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para decidir las, sino que más bien lo complementa, creando otro superior jerárquico para la decisión cuando se plantea entre los Jueces de la misma provincia en los procedimientos que señala la Ley, y así, conforme al número tercero del artículo 1.º de la Ley especial y 99 de

la Ley de Enjuiciamiento Civil, pueden distinguirse en las cuestiones de competencia los casos siguientes:

A) *Competencias entre los Juzgados de Primera Instancia de la provincia.*

Primero.—La Audiencia Provincial las decide como superior jerárquico cuando se trate de los procedimientos indicados en el número primero del artículo 1.º de la Ley especial, o sea:

- Interdictos.
- Procedimiento del artículo 41 de la Ley Hipotecaria.
- Juicios ejecutivos en que se solicite despacho de ejecución por cantidad líquida no superior a pesetas 50.000.
- Actos de jurisdicción voluntaria contenidos en el Libro III de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Segundo.—Las que se susciten en otra clase de procedimientos con Juzgados de la misma provincia o con Juzgados de provincia distinta en toda clase de procedimientos, incluidos los indicados en el apartado anterior, las decide el superior común, según las normas del artículo 99 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

B) *Competencias entre los Juzgados Municipales y Comarcales de la misma provincia.*

Pueden distinguirse los supuestos siguientes:

Primero.—La Audiencia Provincial la resuelve como superior jerárquico común cuando se trate de los procedimientos indicados en el número segundo del artículo 1.º de la Ley especial, que son:

- a) Los juicios ordinarios denominados de cognición.
- b) Los que la legislación especial en materia de

arrendamientos urbanos atribuye a dichos órganos, con la excepción del desahucio por falta de pago de la renta o de las cantidades asimiladas a ellas.

- c) Las especiales de arrendamientos rústicos a que se refiere el apartado b) del párrafo 1.º del artículo 51 del Reglamento aprobado por Decreto de 29 de abril de 1959.
- d) Los de desahucio que establece la Ley de Enjuiciamiento Civil contra las personas que disfruten o tengan en precario las fincas rústicas y urbanas en la forma y condiciones que se señala en el número 3.º del artículo 1.565 de la citada Ley.
- e) Sobre materia de propiedad horizontal, establecido en el artículo 19 de la Ley de 21 de junio de 1960.

Segundo.—En los demás asuntos del orden civil decide la cuestión de competencia la Audiencia Provincial cuando se suscite entre Juzgados Municipales y Comarcales pertenecientes a distintos partidos judiciales de la provincia. Cuando se plantean entre los Juzgados Municipales y Comarcales que pertenezcan a un mismo partido judicial las resuelve el Juez de primera instancia (artículo 99, núm. 1.º, de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Tercero.—A las normas del artículo 99 hay que atenderse en las cuestiones de competencia que se susciten entre Juzgados Municipales y Comarcales en materia civil con otros órganos judiciales de la misma o distinta provincia, resolviéndolos la Audiencia Territorial o el Tribunal Supremo.

### C) *Competencias entre los Juzgados de Paz.*

Primero.—Las que se susciten en toda clase de asuntos del orden civil entre Juzgados de Paz pertenecientes

al mismo partido judicial las decide el Juez de primera instancia del partido (art. 99, núm. 1.º).

Segundo.—Las Audiencias Provinciales en toda clase de asuntos civiles resuelve en las cuestiones de competencia que se susciten entre los Juzgados de Paz de la provincia pertenecientes a distintos partidos judiciales.

Tercero.—En los demás casos las resuelve el superior jerárquico común indicado en el artículo 99 ya citado, o sea, la Audiencia Territorial o el Tribunal Supremo.

#### D) *Acumulación de autos.*

Las anteriores consideraciones sobre la resolución de las cuestiones de competencia son aplicables a la acumulación de autos por expresa disposición del artículo 182 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

#### E) *Procedimiento.*

Tanto en las cuestiones de competencia como en las de acumulación de autos, en su planteamiento, admisión, recursos procedentes y resolución de las mismas son de aplicación las normas vigentes, según las actuaciones de que se trate.

### III. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

El Estatuto del Ministerio Fiscal—Título II, Organización y planta del Ministerio Fiscal y de la Carrera Fiscal—dedica el artículo 20 a la regulación de las funciones encomendadas a los Fiscales en los asuntos civiles, que ejercerán, el Fiscal de la Audiencia Territorial y por delegación suya los demás Fiscales provinciales y de la Justicia Municipal del territorio, sin perjuicio de que los Fiscales provinciales puedan delegar según las circunstancias en sus Auxiliares, en cuanto a los Juzgados de la capital.

El hecho de que a la Audiencia Territorial está actualmente atribuida la competencia para el conocimiento de las apelaciones en asuntos civiles de mayor importancia, así como la decisión de las cuestiones de competencia entre los Juzgados del territorio cuando no tengan superior común, justificaba esta disposición del Estatuto, completada por el artículo 105 del Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal.

Pero al modificarse por la Ley de 20 de junio de 1968 la competencia de las Audiencias Territoriales para el conocimiento de aquellas cuestiones en materia civil que atribuye ahora la nueva Ley a las Audiencias Provinciales, resulta que los Fiscales de la Justicia Municipal, en sus intervenciones en los asuntos de que conocen las Audiencias Provinciales, siguen actuando como delegados del Fiscal de la Territorial, sin relación de funciones con el de la Provincial, a pesar de que en definitiva es la Audiencia Provincial la llamada a resolver los recursos de apelación y cuestiones de competencia en que el Fiscal municipal o comarcal comenzó actuando en el Juzgado de Primera Instancia del partido o en el de Justicia Municipal. Esta desconexión de actuaciones puede motivar disparidad de criterios, con el consiguiente quebranto de la unidad de acción, al interpretar las Leyes, que debe presidir la intervención del Ministerio Fiscal en toda clase de asuntos.

Es necesario para evitar esta anomalía partir del espíritu que informa la Ley de 20 de junio de 1968, en la que se introducen importantes modificaciones orgánicas al atribuir a las Audiencias Provinciales competencia en materia civil. Para coordinar esta nueva Ley con nuestras normas estatutarias los Fiscales de las Audiencias Territoriales, en uso de la facultad de delegación a que se refiere el artículo 20 del Estatuto del Ministerio Fiscal, deben distinguir los casos siguientes:

a) Asuntos que debe conocer en segunda instancia la Audiencia Territorial; la delegación en los Fiscales de

la Justicia Municipal debe seguir como hasta ahora, por aplicación directa del artículo 20 del Estatuto del Ministerio Fiscal.

b) Asuntos que corresponde conocer a la Audiencia Provincial en segunda instancia; la delegación en los Fiscales de la Justicia Municipal debe incluir las instrucciones necesarias para que actúen en tal supuesto en relación con el Fiscal de la Audiencia Provincial respectiva y siguiendo sus orientaciones, a fin de que se mantenga la necesaria unidad de criterio en ambas instancias de los procedimientos civiles.

A los efectos que acabamos de mencionar, los Fiscales de las Audiencias Territoriales deben dictar instrucciones a los de las Audiencias Provinciales y a los de la Justicia Municipal distinguiendo ambos supuestos, marcando las directrices que sean convenientes e incluyendo en ellas el principio de que la delegación directa en los Fiscales de la Justicia Municipal implica, en los casos del apartado b), la actuación de acuerdo con las orientaciones de los Fiscales de las Audiencias Provinciales.

Los Fiscales Provinciales deberán a su vez ordenar lo conveniente para la buena coordinación de los servicios con respecto a los Fiscales de la Justicia Municipal en esta clase de asuntos civiles, dando cuenta de lo ordenado al Fiscal de la Audiencia Territorial.

La intervención del Ministerio Fiscal en los procesos afectados en la reforma y recogidos en los apartados primero y segundo del artículo 1.º de la Ley que se comenta puede decirse que se contrae, por regla general, a los actos de jurisdicción voluntaria y cuestiones de competencia. En los demás procesos del orden civil de la competencia de los Juzgados de Primera Instancia y de la Justicia Municipal su actuación será debida al ejercicio de las funciones que le corresponden en representación y defensa de menores, incapacitados, ausentes o impedidos para administrar sus bienes hasta que se les pro-

vea de las instituciones tutelares previstas por las Leyes en cada caso, según dispone el Estatuto del Ministerio Fiscal en su artículo 2.º, número 5.

Ahora bien, debe recordarse que la intervención del Ministerio Fiscal se estatuye cuando el procedimiento civil afecta a intereses públicos o se refiere a personas o cosas cuya representación y defensa gozan de una especial protección de las Leyes, y en ambos supuestos la actuación puede representar abandono de intereses, dejándolos indefensos, si no se efectúa con la debida diligencia, por lo que debe estudiarse con la mayor atención el asunto en el momento oportuno y formular las demandas o emitir los dictámenes sobre el fondo de las cuestiones que se presenten, para que la sentencia o resolución que recaiga sea conforme a sus peticiones.

Ruego a V. E. preste al contenido de esta Circular especial atención, cuide de su cumplimiento por todos los miembros del Ministerio Fiscal de su territorio y acuse a esta Fiscalía recibo de la misma.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 12 de noviembre de 1968.

#### CIRCULAR NUM. 7/68

Las múltiples funciones que están atribuidas al Ministerio Fiscal en su Estatuto, y que se concretan muchas veces en las Leyes, requieren una constante atención para conseguir que sean rectamente aplicadas, y siendo una de estas funciones la de velar por el cumplimiento de las sentencias en todos los pleitos civiles, contencioso-administrativos y causas criminales en que haya sido parte (art. 2.º, núm. 12), debe siempre procurar, ejercitando las acciones y recursos procedentes, la efectividad de las sentencias o resoluciones judiciales recaídas en los referidos procesos.

El interés de un asunto reciente motiva esta Circular, para que llegue a conocimiento de todos los señores

Fiscales: la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado fecha 6 de junio de 1968, en que se reconoce personalidad al Ministerio Fiscal para recurrir contra la calificación del Registrador de la Propiedad que por distintos motivos no practica la inscripción de una finca a nombre del perjudicado en causa criminal.

El sumario de dicha causa fue instruido por delito de abandono de familia, y en la pieza de responsabilidad civil se embargó una finca presuntamente ganancial del procesado y su esposa. La Audiencia Provincial pronunció sentencia condenatoria, y en trámite de su ejecución adjudicó a la esposa, en pago de la indemnización civil a que tenía derecho, la finca embargada, a cuyo efecto el Instructor, cumplimentando carta-orden de la Audiencia, expidió mandamiento para la práctica de la "inscripción, a nombre de la esposa, de la finca embargada al procesado".

El Registrador de la Propiedad no practicó la inscripción alegando diferentes motivos, y el Fiscal de la Audiencia Provincial entabló recurso gubernativo contra la calificación del Registrador. Este, al emitir su informe, alega entre otros motivos: Que el Fiscal de la Audiencia Provincial carece de personalidad para interponer el recurso, pues aunque es parte en la pieza de responsabilidad civil, como lo es generalmente en el proceso penal, existen actuaciones que escapan de sus facultades o deberes, como lo son, por ejemplo, la indemnización de perjuicios causados por el delito si el perjudicado renuncia o la petición de que se adjudique al perjudicado la finca subastada judicialmente sin existencia de postor, y que, en consecuencia, es la señora interesada, y no el Fiscal de la Audiencia Provincial, quien tiene personalidad para recurrir.

El Presidente de la Audiencia Provincial, informando en el recurso, y el Presidente de la Audiencia Territorial, al resolverlo, reconocen la personalidad del Fiscal en

consideración a que actúa "ex officio" en el proceso penal, incluso en cuanto al resarcimiento de daños al perjudicado, lo que no obsta para que éste pueda actuar de diversa forma, tanto respecto a la acción penal como a la responsabilidad civil.

Habiendo recurrido en alzada por este y otros motivos el Registrador de la Propiedad, la Dirección General establece sobre este particular la doctrina siguiente:

Que dados los amplios términos en que aparece redactado el artículo 112, número 2.º, del Reglamento Hipotecario, por haber sido parte en el procedimiento y por su carácter de representante de la Ley debe el Ministerio Fiscal procurar la efectividad de la resolución judicial recaída, que aparece obstaculizada por el no despacho del título, reconociendo personalidad al Fiscal de la Audiencia Provincial para interponer recurso.

Esta doctrina debe tenerse en cuenta en procedimientos análogos en que se niegue la personalidad del Ministerio Fiscal cuando actúa en el ejercicio de funciones inherentes a su cargo, en cumplimiento de disposiciones legales.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 20 de noviembre de 1968.



## CONSULTA NUM. 1/68

ILMO. SR.:

Se refiere en su consulta al problema que plantea la determinación de la competencia para conocer y fallar los delitos que en el procedimiento de urgencia regulado en la Ley de Enjuiciamiento Criminal se atribuye a los Jueces de instrucción en aquellos casos sancionados con penas alternativas, a elección del Juez, cuando una de ellas es de arresto mayor y otra la de multa señalada en cantidad porporcional, como, por ejemplo, en los delitos de cohecho del artículo 387 (arresto mayor o multa del tanto al triplo del valor de la dádiva), o en el de estafa de los artículos 531 y 532 (arresto mayor o multa del tanto al triplo del perjuicio causado), o en el de daños del artículo 562 (arresto mayor o multa del tanto al triplo del valor de la cosa o del daño producido). Y especialmente fija su atención en el de cheque en descubierto del artículo 535 bis, en que la pena alternativa es de arresto mayor o multa del triplo al décuplo del importe del cheque o talón, delito de tan frecuente comisión en el territorio de esa Audiencia.

Es su opinión que en estos casos la multa debe considerarse en gravedad equivalente a la de arresto mayor y, en consecuencia, deben siempre estos delitos ser enjuiciados y fallados por el Juez de instrucción, aunque la multa sobrepase las 50.000 pesetas. En apoyo de este criterio hace referencia a la Circular número 6/67, de 10 de diciembre, de esta Fiscalía, concretado al artículo 422 del Código Penal (lesiones menos graves, sancionado con arresto mayor o multa y destierro).

Para resolver sus dudas tenga presente que, en definitiva, se trata de la interpretación del artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en cuyo número 3.º se indica los límites de la competencia objetiva de los Jueces de instrucción para conocer y fallar determinados delitos, conforme a la naturaleza y gravedad de las penas que expresamente relaciona, entre ellas, la de multa hasta 50.000 pesetas, sin distinciones entre cuantías determinadas o proporcionales.

En los supuestos citados en la consulta la cuantía de la multa se señala en una cantidad múltiple de otra que fija en cada delito la Ley, entre cuyos límites mínimo y máximo debe resolverse el caso concreto de que se trata, según resulte una pena pecuniaria de hasta 50.000 pesetas o que sobrepase esta cantidad, para determinar la competencia del Juez o del Tribunal para el conocimiento y fallo de los procesos.

La opción legal entre la pena de arresto mayor y la de multa, que contienen determinados artículos del Código Penal, cuando la pena de multa sobrepase la cuantía de 50.000 pesetas no es de la competencia del Juez de instrucción, puesto que el artículo 14, número 3.º, citado exceptúa de su conocimiento el caso de que "por cualquier otra circunstancia deba o pueda imponerse pena superior", y quien debe o puede imponer pena que exceda de 50.000 pesetas es la Audiencia Provincial, por lo que en tales supuestos ha de procederse a la incoación de sumario.

Sírvase acusar recibo.

Dios guarde a V. I. muchos años.

Madrid, 15 de febrero de 1968.

CONSULTA NUM. 2/68

ILMO. SR.:

Consulta V. I. la interpretación, ámbito y límites de aplicación del artículo 988 de la Ley de Enjuiciamiento

Criminal, en relación con el 17 de la misma Ley y con la regla 2.<sup>a</sup> del artículo 70 del Código Penal, unos y otros reformados por Ley de 8 de abril de 1967, dadas las dudas que se le han suscitado al tratar de aplicarlos en la ejecutoria de la causa 281/1957 del Juzgado de ..., en el que el condenado aparece con antecedentes penales por 36 delitos, con tipificación distinta de robo, tenencia ilícita de armas, amenazas, atentados, quebrantamiento de condena, hurtos, simulación de delito, desacatos, falsificaciones y por injurias, este último impuesto por el Tribunal ... en sentencia de 13 de marzo de 1967, siendo precisamente la última de las recaídas.

Y la concreta en los dos extremos siguientes:

“Primero.—¿La nueva redacción del artículo 988, en relación con el 17, ambos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, ha venido a variar el concepto de conexión que da el apartado 5.<sup>o</sup> de este último, por lo que se refiere a la exigencia de analogía o relación, o, por el contrario, sólo ha ampliado las posibilidades, supuesta la analogía o conexión, en un doble sentido: antes de concluir el proceso, o a la unión de éste de otro hasta el momento de la sentencia y después de la sentencia, a la acumulación de ejecutorias de causas que pudieron y debieron verse en un solo proceso?

Segundo.—¿En el caso de que el penado tenga varios grupos de ejecutorias acumulables parcialmente (o sea, por grupos), pero sin relación en un grupo con otro, debe realizarse varias acumulaciones, cada una por el Juez o Tribunal que haya dictado la última sentencia de esa serie, o las diversas acumulaciones, cada una con su limitación del artículo 70, 2.<sup>a</sup> regla, ha de hacerla el que haya dictado la última de todas las sentencias?”

Con respecto al extremo primero entiende V. I. “que la reforma de 1967 sólo ha ampliado el tiempo hábil para la acumulación de los procesos (hasta antes de la sentencia ahora, y antiguamente hasta que hubiera sido

objeto de procedimiento), habiéndose suprimido cualquier límite de tiempo a la acumulación de aquellas ejecutorias que corresponden a causas que, con arreglo al artículo 17, 5.º, pudieron y debieron tramitarse en un solo proceso por guardar analogía o relación entre sí, como excepción a la regla general aun vigente en materia procesal penal de que cada hecho debe enjuiciarse en un sumario y de que a cada sumario debe corresponder un delito (arts. 299 y 300 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal). Así surge la posibilidad de aplicación del artículo 70, regla 2.ª, del Código Penal, más amplia, pero la estimación de la relación o analogía entre sí entiende V. I. ha de seguir contemplándose con un criterio restrictivo, como lo ha venido haciendo nuestra jurisprudencia, sentencias de 30 de septiembre de 1965, 31 de enero de 1965, 23 de marzo de 1904, 7 de marzo de 1902, 4 de septiembre de 1892 y 29 de julio de 1918, entre otras”.

En cuanto al extremo segundo, entiende V. I. “que si un penado tiene dos o más grupos de ejecutorias acumulables, independiente una serie de ellas de las otras, el artículo 988 no determina si han de hacerse dos o más acumulaciones en dos o más Tribunales o en uno solo, pero cree sería más práctico y sencillo que el último Tribunal que haya dictado una sentencia acumulable (no una sentencia que no guarde relación con ninguna otra de las del penado) es el que debe realizar las diversas acumulaciones que procedan, acumulaciones no mediante la unión de las ejecutorias mismas o autos originales y completos, sino mediante la unión de testimonios de las diversas ejecutorias, que se archivarán una vez que en las mismas se haga constar la acumulación realizada, así como en cuál de ellas se lleva control y vigilancia del cumplimiento de la pena de todas ellas”.

El primer extremo de su consulta no es nuevo y ha sido tratado en la Circular de esta Fiscalía número 1/1967, de 25 de abril, y resuelto en Consulta de fecha 2 de junio, número 6 de 1967.

Examine V. I. en ella la cuestión número 3 de las que entonces se plantearon, en que, a propósito de la interpretación del artículo 70, número 2.º, párrafo segundo, del Código Penal, en relación con el 17, número 5.º, y 988 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se resolvió: “que ambas normas parecen contradictorias si no entendemos el contenido del párrafo nuevo del artículo 70 como un supuesto de “conexión posible por el contenido” (analogía o relación entre sí entre los imputados) y que han sido sentenciados, sin que se tuviera en cuenta la conexión que entre los mismos existía, y, en cambio, las normas procesales se refieren a supuestos de hecho presuntamente delictivos, cuyo enjuiciamiento en un mismo proceso es posible si son conocidos antes de que sean sentenciados, siempre que tuvieran analogía o relación entre sí, a juicio del Tribunal. Es decir, que, según el momento procesal en que la causa de conexión entre los delitos es conocida, se aplicará el artículo 17 de la Ley Procesal o el párrafo nuevo del artículo 70 del Código Penal”.

Para precisar más la interpretación de las disposiciones citadas anteriormente debe considerarse que en los tres preceptos de los artículos 17 y 988 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y 70 del Código Penal no se modifica el concepto de la conexión que se basa en la analogía o relación que entre sí guarden los diversos delitos que se imputen a una persona.

La reforma efectúa la distinción entre si los delitos se juzgan en el mismo proceso o en varios. Para que puedan enjuiciarse en el mismo proceso autoriza en el artículo 17, regla 5.ª (precepto incluido entre los que regulan la competencia de los Jueces y Tribunales), que la conexión pueda acordarse mientras los diversos delitos no estén sentenciados. Y si los delitos fueron juzgados en distintos procesos es aplicable el trámite del artículo 988 (precepto comprendido entre los de ejecución de sentencias), atribuyendo la competencia para declarar

la conexión al Juez o Tribunal que hubiere dictado la última sentencia.

El artículo 70 (precepto que figura entre los que el Código Penal dedica a las disposiciones comunes del capítulo sobre aplicación de las penas) se refiere al concurso de delitos cuyas penas no pudieran cumplirse simultáneamente por el condenado para establecer el límite de cumplimiento de las mismas.

Pero así como en la regla 2.<sup>a</sup>, párrafo primero, del artículo 70 del Código Penal la limitación del cumplimiento de las penas se refiere a las impuestas por delitos conexos enjuiciados en un solo proceso, en la del párrafo segundo de la misma regla—que es nuevo en el Código Penal—la misma limitación afecta a las penas impuestas en distintos procesos.

En el primer supuesto la limitación ha de acordarla el Juez o Tribunal que conoce del proceso en que se enjuician los diversos delitos conexos; en el segundo supuesto la acordará el Juez o Tribunal que hubiere dictado la última sentencia.

En cuanto al segundo extremo de la consulta, debe observarse que el artículo 988 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que atribuye la competencia al Juez o Tribunal que hubiera dictado la última sentencia, es de ineludible cumplimiento. Este Juez o Tribunal es el que, en la forma que el precepto indica, ha de declarar si existe analogía o relación entre los hechos motivo de las condenas impuestas en los distintos procesos para acordar cuáles debieron ser objeto de uno solo y fijar el límite de cumplimiento de las mismas.

Sobre la interpretación de los preceptos legales ya citados, en recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal la Sala Segunda del Tribunal Supremo en sentencia de 7 de los corrientes ha declarado que "... para que surja la analogía determinante de la conexidad con posibilidad y efecto de privar del fuero propio a los sujetos pasivos, así como a los activos distintos

del que suscita la cuestión, no basta que se trate de delitos de la misma naturaleza, ni incluso que respondan a un solo tipo penal, sino que es menester concorra algún otro elemento o circunstancia de índole subjetiva u objetiva que imprima a las diversas infracciones un carácter de similitud, matizándolas particularmente en algún concreto aspecto que permita advertir en ellas algún común denominador al margen y sobreponiéndolas a aquellas generales identidades existentes en cada figura delictiva, tipificadoras de la misma, que en este caso no son otras que el apoderamiento de bienes muebles ajenos, sin la voluntad de su dueño, mediante el empleo de fuerza en las cosas”.

El auto recurrido, dictado por la Audiencia Provincial de ..., había acordado la limitación de las penas al triple de la más grave de las ya impuestas al mismo penado en ocho sentencias, siete de ellas por delitos de robo con fuerza en las cosas y una por encubrimiento, por hechos comitados unas veces por el penado sin intervención de otras personas y en otras ocasiones acompañado, pero no siempre del mismo sujeto, y realizando la comisión en partidos judiciales pertenecientes a dos Audiencias Provinciales, son sujeto pasivo siempre distinto.

Sírvase acusar recibo.

Dios guarde a V. I. muchos años.

Madrid, 23 de febrero de 1968.

#### CONSULTA NUM. 3/68

ILMO. SR.:

Se ha recibido en esta Fiscalía su comunicación formulando consulta, que se refiere en general “a la competencia de los Jueces de instrucción para el conocimiento y fallo de causas en las que, con arreglo al número 3.º del artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la pena señalada al delito no excede de arresto mayor, pri-

vación del permiso de conducir o multa que no exceda de 50.000 pesetas, bien como únicas, bien conjuntamente. Y en particular sobre el extremo de la Circular 6/1967, de 10 de diciembre, de esta Fiscalía, por el que, conforme a lo que se indica en el apartado I.—Normas sobre competencia, letra A, número 4.º, párrafo último, parece se excluye de dicha competencia el delito de robo del artículo 505, 1.º, por su posible relación con el 511, y el de daños, por lo dispuesto en el artículo 563 bis del Código Penal”.

Estima V. I. “que la interpretación de la palabra *pueda*, para imponer pena superior a las indicadas en el número 3.º del artículo 14, debe referirse a que dentro de las mismas circunstancias y hechos recogidos en la calificación fiscal el Tribuna pueda imponer pena superior sin necesidad de referirse a otras circunstancias que el Fiscal no haya recogido”.

Estos delitos de robo y de daños se indicaron en la Circular como ejemplos o supuestos en que, concurriendo circunstancias de agravación potestativas de las específicamente señaladas en el Código, pueden elevarse las penas fijadas para el delito a las inmediatamente superiores en grado a las de arresto mayor o multa que no exceda de 50.000 pesetas, señaladas en forma conjunta, alternativa o separadamente, a los referidos delitos de robo y de daños. Pero estos preceptos que facultativamente agravan las penas, contenidos en los artículos 511 y 563 bis, no crean un tipo penal nuevo, distinto y autónomo; los delitos de robo y de daños continúan idénticos, con todos los elementos que los integran, y lo que varía cuando en el hecho objeto del proceso se manifiesta la concurrencia de circunstancias agravatorias es la penalidad; entonces es cuando la competencia del Juez de instrucción para conocer y fallar la causa queda excluida.

El caso es muy semejante a lo que ocurre cuando, por ejemplo, el mismo delito de robo del artículo 505, número 1.º, del Código Penal se comete en casa habitada lle-

vando armas el delincuente, en que la pena de arresto mayor se eleva a la inmediatamente superior, o sea presidio menor, según el artículo 506, número 2.º, párrafo segundo, del Código Penal. En el que es objeto de la consulta la pena “puede” elevarse a la superior en grado; en el de este ejemplo “debe” imponerse la superior en grado. Y en los dos ejemplos, para que “pueda” o “deba” elevarse la pena, es preciso que concurren las circunstancias de agravación señaladas por la Ley Penal, y entonces el conocimiento del asunto corresponde a la Audiencia, con la distinción de que en el robo con las circunstancias del artículo 506, número 2.º, párrafo segundo, del Código Penal la pena superior hay que imponerla inexcusablemente, lo cual sólo pueden hacerlo los Tribunales, y cuando concurren las especiales circunstancias agravantes de los artículos 511 y 563 bis de dicho Código se puede o no elevar la pena, pero la elección entre la distinta penalidad corresponde a la Audiencia, excluyéndose de esta facultad de elección a los Jueces instructores, que por ello carecen de competencia para conocer de tales asuntos.

Es decir, que para que la competencia corresponda al Tribunal es preciso que en las actuaciones aparezcan las circunstancias agravantes de apreciación facultativa por el Tribunal, sin perjuicio de que al dictarse por éste el fallo opte por la pena del tipo básico, puesto que para ello está legalmente autorizado.

El trámite procesal oportuno para determinar la competencia de un Juzgado de Instrucción o de un Tribunal dependerá del momento en que las circunstancias agravantes queden comprobadas en las actuaciones; primero, en las diligencias previas, dictando el instructor la resolución prevista en el artículo 789, número 4, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; segundo, cuando resulten de las diligencias propuestas en el trámite de instrucción del artículo 790 de la misma Ley, y tercero, en el juicio oral, cuando se modifican las conclusiones por el

Ministerio Fiscal, conforme al penúltimo párrafo de la regla 8.<sup>a</sup> del artículo 791 de dicha Ley.

En consecuencia, los Juzgados de Instrucción son los competentes para conocer de los delitos de robo del artículo 505, número 1.<sup>o</sup>, y del de daños a que se refiere su consulta mientras en las actuaciones no resulte la concurrencia de las circunstancias agravantes de los artículos 511 y 563 bis del Código Penal.

Dios guarde a V. I. muchos años.

Madrid, 15 de marzo de 1968.

#### CONSULTA NUM. 4/68

EXCMO. SR.:

Como problema relacionado con el procedimiento de urgencia para delitos cuyo fallo compete a los Juzgados de Instrucción según la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se refiere en su consulta al ejercicio de la acción civil por las acusaciones privadas cuando no estén de acuerdo en la relación de dependencia o servicio entre el autor del delito y el tercero (patrono, dueño del vehículo, etc.) que debe responder civil y subsidiariamente en defecto de aquél. Todo ello —añade— puede determinar que en un mismo proceso las acusaciones señalen como responsable civil subsidiario a personas o entidades distintas y pretendan ejercitar su acción contra ellas, aunque aparezca ser uno solo el responsable principal o directo.

Con esta exposición como antecedente se consulta “que en el nuevo proceso de la competencia de los Juzgados, con sus caracteres de abreviación, aceleración, simplificación y robustecimiento del principio acusatorio formal (Circular núm. 5 de 1967, de 1 de diciembre, de la Fiscalía del Tribunal Supremo), sin necesarias declaraciones previas de inculpación ni determinación provisional de presuntos responsables, y con libertad para el Fiscal y los acusadores privados, dentro de los cauces

legales, para dirigir su acción contra la persona o personas que conceptúen procedente (con las limitaciones y precisiones que señala la Circular núm. 6/1967, de 10 de diciembre, de la propia Fiscalía), cabe preguntar si también tendría, uno u otros, la misma libertad para el ejercicio de la acción contra el responsable subsidiario que estimen oportuno, y que el Juez señalará en definitiva en la sentencia, o existirá alguna limitación derivada de una determinación previa de orden judicial”.

Lo interesante del tema consultado y la novedad que en la sistemática procesal representan el procedimiento de urgencia y en especial el establecido para el enjuiciamiento y castigo de los delitos de la competencia y fallo de los Juzgados de Instrucción, hacen necesario para resolver el problema planteado el examen de algunos aspectos de la responsabilidad civil subsidiaria y del ejercicio de la acción civil por su titular en las distintas fases de esta clase de procesos, que se concretan en los términos siguientes:

A) La responsabilidad civil subsidiaria para que pueda acordarse requiere la existencia de un hecho presuntamente delictivo, de un responsable conocido y relación entre este responsable directo y el subsidiario, esencialmente señalada en los artículos 21 y 22 del Código Penal. No es necesario acreditar la insolvencia del responsable del delito ni constituye requisito previo para proceder contra el tercero civil responsable subsidiario. Las características de celeridad y abreviación de trámites que informan el procedimiento de urgencia para que, sin mengua del derecho de defensa, se terminen las causas con la mayor brevedad posible autorizan esta interpretación del artículo 785, norma 8.<sup>a</sup>, apartados b) y c), en relación analógica con el 793, párrafo 2.<sup>o</sup>, todos de la Ley procesal penal. En estas disposiciones se faculta al Juez de instrucción para que en las diligencias previas y en las diligencias preparatorias pueda adoptar de oficio las resoluciones oportunas y proceder al aseguramiento

de las responsabilidades pecuniarias de los que pudieran resultar responsables civiles directos o subsidiarios en las correspondientes piezas separadas (véase el art. 785, regla 8.<sup>a</sup>, b); acordar la intervención inmediata del vehículo para asegurar dichas responsabilidades, mientras no conste acreditada la solvencia del encartado o del tercero responsable subsidiario (véase el art. 785, 8.<sup>a</sup>, c), y en el procedimiento por delito cuando es competente el Tribunal y aparece indicada la existencia de responsabilidad civil de un tercero lo declarará así el Juez en el auto de procesamiento, procediendo según lo ordenado en el artículo 615, hasta que se preste en el plazo que se señale la fianza exigida al procesado, sin perjuicio de que una vez acreditada la solvencia de este responsable directo queden sin efecto las medidas cautelares adoptadas (véase el art. 793, párrafos 2.º y último).

Otra interpretación de los citados preceptos representaría que para el aseguramiento de la responsabilidad civil subsidiaria de los delitos menos graves cuyo enjuiciamiento compete a los Juzgados exija la Ley trámites y dilaciones que ha suprimido expresamente para los delitos de mayor gravedad cuando es competente la Audiencia contra el propósito legislativo de simplificar la tramitación de los procesos.

B) El proceso penal tiene esencialmente como fin la comprobación del delito, para evitar su impunidad, y como fines subordinados, entre otros, la adopción de medidas cautelares para el aseguramiento de las responsabilidades pecuniarias derivadas del mismo, encomendando al Juez de instrucción la adopción de los acuerdos necesarios para la efectividad, garantía y cumplimiento de dichos fines subordinados, también de suma importancia para reparar el daño (véanse los art. 299, 303, 589, 615, en relación con el 785, regla 8.<sup>a</sup>, y 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal). Los acuerdos para el aseguramiento de las responsabilidades pecuniarias, si no se adoptan de oficio, pueden adoptarse a instancia del

Ministerio Fiscal, que tiene la obligación de ejercitar la acción civil conjuntamente con la penal (arts. 105, 108), o a instancia facultativa de la acusación particular, si la hubiere.

Quando el Juez de instrucción no declara de oficio la responsabilidad civil subsidiaria, o declarada por el Juez, el actor civil, ejercitando su acción conjunta o separadamente de la penal, discrepa de la resolución judicial, porque entiende que la persona responsable subsidiariamente es otra distinta, o bien que además lo son otras personas o entidades, puede solicitar lo que a su derecho convenga pidiendo que se adopten las medidas cautelares oportunas, pues no existe precepto legal alguno que le prohíba formular esa petición, y contra lo que se resuelva por el Juez podrá dicha parte ejercitar los recursos que la Ley autoriza.

C) Concretándonos al problema planteado en la consulta debe observarse que el artículo 790, regla 3.<sup>a</sup>, párrafo último, de dicha Ley procesal expresamente autoriza al Fiscal y a la acusación particular para que en el escrito de calificación puedan ejercitar la acción civil solicitando la adopción de las medidas cautelares a que se refiere el artículo 785, entre las que se encuentran las del apartado b) de la regla 8.<sup>a</sup>, o sea, el aseguramiento de las responsabilidades pecuniarias del responsable civil subsidiario, con la formación de la pieza separada de responsabilidad civil. Esta facultad que el precepto concede a las acusaciones para que al calificar la causa puedan ejercitar junto con la acción penal la civil contra el responsable subsidiario no declarado anteriormente, permiten en este trámite de instrucción-calificación que queden garantizadas las responsabilidades pecuniarias derivadas de la responsabilidad penal que se pide contra el responsable directo acusado por el delito.

Y cuando la acusación particular, con las restricciones que le impone el último inciso del párrafo 1.<sup>o</sup> de dicha regla 3.<sup>a</sup> del artículo 790 (véase Circular núm. 6

de 1967, de 10 de diciembre, citada en la consulta), ejercita la acción penal contra persona que no hubiera sido anteriormente encartada a su instancia, también puede ejercitar la acción civil directa y subsidiaria contra las personas que considere responsables y la adopción de las medidas para el aseguramiento correspondiente.

La facultad que la Ley concede a las acusaciones para que en el trámite de calificación de la causa puedan solicitar la adopción de medidas cautelares, fundándose en la relación entre responsable directo y el subsidiario determinada en los artículos 21 y 22 del Código Penal, incluso respecto de persona distinta de la considerada responsable civil subsidiario por el Juez de instrucción, quedan sometidas a la apreciación del Juez, que puede denegar la pretensión si estima que la relación alegada entre el responsable directo y el subsidiario no está comprobada ni comprendida en los preceptos citados del Código Penal.

Contra el auto del Juez denegando la declaración de responsabilidad civil subsidiaria y la adopción de las medidas cautelares solicitadas por las acusaciones (veáanse arts. 790, regla 3.<sup>a</sup>, párrafo último, y 791, regla 6.<sup>a</sup>, párrafo primero) pueden interponerse los recursos de reforma y queja autorizados en el artículo 787. Si el auto no se recurre o no prospera el recurso interpuesto entonces hay que atenerse al resultado de las pruebas practicadas en el juicio oral que permitan incoar la sumaria instrucción suplementaria conforme a la regla general del artículo 746, número 6.<sup>o</sup>, y de la que resulte indicada la responsabilidad civil subsidiaria de tercera persona.

D) Cuando el Juez de instrucción, en el trámite del artículo 791, regla 6.<sup>a</sup>, párrafo primero, no declara la responsabilidad civil subsidiaria de la persona contra quien las acusaciones ejercitan la acción civil y la resolución adquiere firmeza, bien porque no se recurre contra la misma, o porque el Tribunal la confirma en el recurso, o bien porque la sumaria información suplementaria

solicitada no se admite a trámite o no se alcanza la finalidad pretendida con la misma, puede el actor civil acudir a la acción correspondiente de esta clase en el proceso civil, como sucede cuando instruida la pieza separada de responsabilidad civil subsidiaria se deja sin efecto la resolución que acordaba esta responsabilidad y las medidas cautelares adoptadas para asegurarla, pues en ambos casos existe la misma razón de derecho para que en el procedimiento penal no se dilucide esta clase de responsabilidad, ya que nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio.

E) La declaración de responsabilidad civil subsidiaria adoptada por el Juez no obsta para que el responsable subsidiario solicite y proponga en la pieza correspondiente las pruebas que deban practicarse para que no se le considere civilmente responsable y para que antes del comienzo de las sesiones del juicio oral se dejen sin efecto las medidas cautelares adoptadas contra sus bienes, según disponen los artículos 616, 618, en relación con el 791, regla 7.<sup>a</sup>, último párrafo, y regla 6.<sup>a</sup>, párrafo primero, del mismo artículo, con las consecuencias del artículo 621, todos de la Ley procesal penal.

Este derecho de defensa del responsable subsidiario debe reconocérsele en esta clase de procedimiento, porque sus disposiciones no lo prohíben y se refieren, por el contrario, a la instrucción de la pieza separada para asegurar la responsabilidad civil contraída por el mismo en el artículo 785, regla 8.<sup>a</sup>, apartado b), y además porque el procedimiento de urgencia, como un procedimiento especial entre los especiales regulados en la Ley, tiene como normas supletorias las del procedimiento ordinario de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En conclusión, el Fiscal y la acusación particular legitimada en las actuaciones, tanto en las diligencias previas como en los trámites de instrucción-calificación de las preparatorias, o por el resultado de la sumaria instrucción suplementaria practicada, pueden en esta clase

de actuaciones a que se refiere la consulta ejercitar la acción civil contra las personas o entidades en quienes concurren cualesquiera de las circunstancias que los artículos 21 y 22 del Código Penal exigen para ser declaradas responsables civiles subsidiarias del presunto responsable del delito. Esta petición queda subordinada a la resolución judicial sobre su procedencia. Pero acordada la adopción de las medidas cautelares de aseguramiento, el declarado responsable civil subsidiario puede en la pieza separada abierta al efecto solicitar y proponer pruebas en su defensa para que no se le considere responsable civil en los términos y con la trascendencia indicada en el Título X del Libro II de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Las anteriores consideraciones no comprenden las incidencias especialmente previstas por las disposiciones que regulan el seguro obligatorio sobre responsabilidad civil derivada del uso y circulación de vehículos de motor, a las que habrá que atenerse en cada caso.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 23 de marzo de 1968.

#### CONSULTA NUM. 5/68

EXCMO. SR.:

Consulta V. E. si en las causas por delitos contra la propiedad las sentencias pronunciadas conforme al régimen penal anterior a la modificación de las cuantías del perjuicio económico para los delitos y faltas, llevada a efecto por Ley de 8 de abril de 1967 en el Código Penal, pueden rectificarse, no obstante lo dispuesto en el artículo 5.º, regla 3.ª, de esta Ley, cuando dichas sentencias han sido totalmente ejecutadas, en aquellos casos en que los hechos sancionados en las mismas resulten ser conexos con otros hechos objeto de diversos procedimientos en los que hayan recaído sentencias que estén par-

cial o totalmente sin ejecutar y por ello haya que fijar el límite máximo de cumplimiento de la pena del culpable, según el artículo 70, regla 2.<sup>a</sup> y último párrafo, del Código Penal, por el procedimiento establecido en el artículo 988 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Para la resolución de este problema hay que considerar que el artículo 5.<sup>o</sup> de la Ley citada regula los efectos retroactivos de la nueva Ley Penal en las rectificaciones de las sentencias a que afecta la reforma, y para las ejecutadas totalmente en la regla 3.<sup>a</sup>, último párrafo, del mismo artículo dispone que estas sentencias no se rectificarán por razón de las variaciones de cuantías que para la calificación de ciertos delitos se establecen en la Ley *a efectos de antecedentes penales*, salvedad que debe interpretarse restrictivamente, y por ello no comprende las rectificaciones de sentencias por razón de cuantía cuando favorezcan al reo, en casos como el que es objeto de la consulta.

Por ello, cuando se compruebe que el culpable de varias infracciones penales ha sido condenado en distintos procesos por hechos *que pudieron ser objeto de uno sólo*, por concurrir en los diversos delitos la conexión prevista en el artículo 17 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los preceptos citados permiten la rectificación de las sentencias ejecutadas totalmente por razón de las cuantías, ya que la conexidad entre los hechos de estas sentencias y las pendientes de cumplimiento no se desvirtúa, porque hay una posible y nueva forma de ejecución de las mismas desde que se acuerde por el Juez o Tribunal que dictó la última sentencia reclamar la hoja histórico-penal del Registro Central de Penados y Rebeldes y el testimonio de las sentencias condenatorias, con cuyos documentos y previo dictamen del Ministerio Fiscal, cuando no sea el solicitante, dictará auto en el que se relacionarán todas las penas impuestas al reo, determinando el máximo de cumplimiento de las mismas, según se establece en el artículo 988 de la Ley Procesal Penal.

Otra interpretación de los nuevos preceptos penales y procesales de la Ley de 8 de abril de 1967 implicaría la privación de un beneficio legal, fundado en la aplicación del principio pro-reo del artículo 24 del Código Penal, afirmado precisamente en el párrafo 1.º del artículo 5.º de dicha Ley. La rectificación de las sentencias es improcedente si no favorece al reo.

La novedad de la reforma que la Ley de 8 de abril de 1967 establece en la legislación penal y procesal a efectos de atribuir a un solo Juez o Tribunal el conocimiento de las ejecutorias de sentencias impuestas en procedimientos distintos, constituye una excepción a la norma general de que cada delito debe ser objeto de un solo sumario y al de la competencia del órgano jurisdiccional que ha de conocer del mismo, fundada en causa de conexidad, por cuyo motivo antes de que la acumulación se acuerde debe examinarse la relación entre los hechos motivo de los distintos procedimientos y el lugar y tiempo de su ejecución, para que si la conexidad no concurre oponerse a la misma, entablado en su caso los recursos que la Ley autoriza en cada momento procesal.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 8 de abril de 1968.

#### CONSULTA NUM. 6/68

ILMO. SR.:

Se refiere su consulta a la aplicación del artículo 48 del Código Penal en procesos instruidos por el procedimiento urgente de la competencia y fallo de los Juzgados de Instrucción por presunto delito del artículo 340 bis, a), 2.º, del Código Penal, cometido por conductores que son también los propietarios de los vehículos de motor.

Funda sus dudas en que la pena de comiso—de imposición obligatoria según los términos del precepto—

no la decretan los Tribunales en los delitos cometidos por imprudencia, quizá debido a que el resultado no es querido por el sujeto; pero en el delito contra la seguridad del tráfico, como el que se persigue en los procesos referidos, que constituye una conducta dolosa, porque voluntaria y conscientemente se alteran las condiciones normales de seguridad de las personas o de las cosas, parece indudable que debe aplicarse el artículo 48 del Código Penal.

El problema encuentra su solución en los siguientes razonamientos:

El comiso de los instrumentos del delito se establece por el Código Penal como pena accesoria “de toda pena que se impusiere” por un delito, sin distinción entre delito doloso o cometido por imprudencia. Atendiendo a sus efectos, representa el comiso la incautación definitiva de los instrumentos con que se hubiere ejecutado el delito por el órgano jurisdiccional correspondiente.

La Ley de Enjuiciamiento Criminal indica un criterio legislativo que complementa lo dispuesto en el Código Penal en los artículos 213, 350 y 393, en que se alude al comiso de los instrumentos de los delitos que en los mismos se tipifican, y en el 602 para las faltas. Los artículos 334, 338, 567, 634 y 635 de la Ley se refieren a la busca, retención y guarda de los instrumentos del delito; en los artículos 438 y 712 se trata del reconocimiento por testigos o de las partes que intervienen en el juicio oral de los instrumentos del delito; en el artículo 720 se prohíbe la devolución de ellos a su dueño hasta que se celebre el juicio oral, y el artículo 844 regula la devolución en los casos de rebeldía del procesado. En el artículo 822, procedimiento para los delitos cometidos por medio de la imprenta, grabado u otro medio mecánico de publicación, se indica que no se considerarán como instrumentos o efectos del delito más que los ejemplares impresos del escrito o estampa y el molde de ésta, cuyo precepto ha sido superado por el artículo 213 del

Código Penal introducido en la reforma de 1944, que faculta a los Tribunales, cuando se trate de determinados delitos, para decretar el comiso de la imprenta cuando lo estime procedente, debiendo decretarlo siempre cuando la imprenta es clandestina.

De todos estos preceptos de la Ley Procesal Penal se infiere la obligación inexcusable de Jueces y Tribunales de Justicia para la busca, sellado si fuere posible, retención y custodia de los instrumentos del delito, salvo que se trate de aquellos que no pudieren por su naturaleza conservarse hasta que, celebrado el juicio oral, en la sentencia definitiva se acuerde lo procedente. Es decir, que respecto a los instrumentos del delito la Ley prohíbe expresamente otro destino que no sea la guarda y conservación a los fines del proceso.

Pero es evidente que estas normas procesales que obligan a la intervención del cuerpo del delito, de sobra conocidas en la técnica judicial, no se han aplicado en los delitos dolosos o culposos del artículo 340 bis y 565 del Código Penal cometidos con vehículos de motor, porque no han sido considerados como instrumentos del delito ni objeto de comiso y venta los automóviles conducidos por sus dueños causantes del accidente objeto del proceso penal.

Este criterio que no atribuye a los automóviles la condición de instrumentos del delito se ve confirmado en la actualidad por disposición expresa de la Ley de 8 de abril de 1967, que incorpora al Código Penal el delito del artículo 340 bis, a), 2.º, y que simultáneamente ha modificado la Ley de Enjuiciamiento Criminal introduciendo en el artículo 785 la regla 8.ª, apartado c), que faculta, pero no obliga, al Juez de instrucción "para acordar la intervención inmediata del vehículo y la retención del permiso de circulación del mismo por el tiempo indispensable cuando fuere necesario practicar alguna investigación en aquél (compárese este precepto con el art. 388,

en relación con el 334, de la propia Ley Procesal, que ordena que los instrumentos, armas y efectos que puedan tener relación con el delito se sellarán si fuere posible, acordando su retención y conservación), o para asegurar las responsabilidades pecuniarias en tanto no conste acreditada la solvencia del encartado o del tercero responsable civil”.

Esta última norma resalta la trascendencia económica del aseguramiento de las responsabilidades civiles que se persigue con la retención del vehículo, sin las consecuencias del comiso del automóvil, pena de la que se diferencia sustancialmente porque al encartado, si es dueño del vehículo, se le devuelve tan pronto asegure por cualquier medio suficiente las posibles responsabilidades civiles contraídas, y en caso de no asegurarlas se embarga el vehículo en la pieza de responsabilidad civil a resultas del proceso, que terminado, en caso de condena permita, con la venta, hacer efectivas las responsabilidades pecuniarias, y el resto se devuelve; mientras que si se decretara el comiso el vehículo se retiene siempre y terminado el proceso se vende, para cubrir las responsabilidades pecuniarias, y el sobrante se entrega al Tesoro Público.

En el caso de ser dueño del vehículo un tercero, solamente se retiene, si éste resulta responsable civil subsidiario, hasta que se aseguren las responsabilidades civiles contraídas, y cubiertas las mismas se devuelve a su dueño; si no se aseguran esta clase de responsabilidades de que responde, se embargo el vehículo en la pieza de responsabilidad civil subsidiaria, y en su día, si el vehículo se vende para la efectividad de las mismas, lo que sobre se entrega a este responsable civil; pero si se decreta el comiso, como se consideraría al vehículo instrumento de delito, terminado el proceso habría que devolvérselo a su dueño, no responsable, sin traba alguna, salvo en circunstancias excepcionales.

Con las anteriores consideraciones puede resolver el problema en el sentido de no ser procedente el comiso de los automóviles en los procesos en trámite en los Juzgados de esa provincia.

Dios guarde a V. E. muchos años.

Madrid, 18 de noviembre de 1968.

# ESTADISTICA

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*Procedimientos penales pendientes en cada Audiencia y Juzgados de su circunscripción en 1.º de enero de 1968, incoados desde esta fecha hasta el 31 de diciembre y en tramitación el 1.º de enero de 1969.*

AUDIENCIA O JUZGADO DE	Pendientes en 1.º de enero de 1968	Incoados desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1968			TOTAL	PENDIENTES EN 1.º DE ENERO DE 1969							TOTAL GENERAL DE PROCEDIMIENTOS PENDIENTES
		Procedimientos de urgencia		Procedi- mientos ordinarios y otros proce- dimientos		EN LOS JUZGADOS DE INSTRUCCION			EN LA AUDIENCIA				
		Ante la Audiencia	Ante el Juzgado (1)			TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE LA INCOACION			TOTAL	Pendientes de la celebración del juicio oral	En otros trámites	TOTAL	
						Menos de tres meses	De tres a seis meses	Más de seis meses					
Alava	370	204	1.210	39	1.453	137	40	24	201	25	41	66	267
Albacete	175	102	1.193	135	1.430	158	121	73	352	23	8	31	383
Alicante	340	1.553	4.067	1.202	6.822	324	92	37	453	104	32	136	589
Almería	102	640	1.472	160	2.272	47	12	3	62	13	20	33	95
Avila	122	153	416	360	929	56	3	12	71	6	44	50	121
Badajoz	519	130	2.034	82	2.246	275	40	53	368	8	41	49	417
Baleares	1.119	520	1.757	192	2.469	408	118	42	568	29	48	77	645
Bercelona	7.314	3.747	30.070	6.500	40.317	2.115	695	529	3.339	1.987	1.056	3.043	6.382
Burgos	236	198	1.587	300	2.085	251	103	45	399	1	1	2	401
Cáceres	94	138	990	206	1.334	109	28	15	152	5	29	34	186
Cádiz	546	497	4.164	611	5.272	741	356	91	1.188	28	19	47	1.235
Castellón	124	291	2.093	164	2.548	227	43	35	305	14	9	23	328
Ciudad Real	184	102	1.812	65	1.979	161	31	11	203	8	19	27	230
Córdoba	591	259	3.062	387	3.708	479	119	50	648	40	91	131	779
Coruña (La)	1.733	411	4.077	122	4.610	520	161	159	840	453	142	595	1.435
Cuenca	221	84	729	110	923	105	93	27	225	9	38	47	272
Gerona	378	285	2.071	363	2.719	622	118	145	885	"	"	"	885
Granada	608	464	1.812	300	2.576	128	42	23	193	58	90	148	341
Guadalajara	239	120	715	162	997	74	63	19	156	48	199	247	403
Guipúzcoa	1.924	381	4.053	126	4.560	882	682	148	1.712	482	522	1.004	2.716
Huelva	260	231	2.198	223	2.652	112	56	14	182	46	64	110	292
Huesca	344	122	957	60	1.139	65	47	10	122	5	32	37	159
Jaén	559	241	2.091	161	2.493	206	77	48	331	13	91	104	435
León	71	453	1.799	97	2.349	65	12	6	83	10	35	45	128
Lérida	258	176	787	131	1.094	170	58	39	267	11	597	608	875
Logroño	284	174	275	377	826	215	54	29	298	16	12	28	326
Lugo	210	76	1.068	157	1.301	142	37	23	202	9	20	29	231
Madrid	1.972	2.603	19.999	3.475	26.077	1.309	353	220	1.882	1.411	1.349	2.760	4.642
Málaga	1.262	1.179	5.870	452	7.501	787	345	15	1.147	52	159	211	1.358
Murcia	276	394	3.011	296	3.701	603	92	60	755	34	127	161	916
Navarra	122	113	2.109	166	2.388	75	27	10	112	8	26	34	146
Orense	49	198	1.244	661	2.103	117	17	2	136	25	10	35	171
Oviedo	1.263	888	2.060	2.634	5.582	774	310	96	1.180	154	66	220	1.400
Palencia	43	170	1.088	177	1.435	42	5	4	51	4	37	41	92
Palmas (Las)	389	331	3.275	253	3.859	137	56	30	223	27	39	66	289
Pontevedra	724	475	4.073	1.109	5.657	327	107	48	482	42	58	100	582
Salamanca	72	123	1.278	148	1.549	126	5	2	133	30	12	42	175
Santa Cruz de Tenerife	206	410	3.240	237	3.887	121	17	3	141	266	288	554	695
Santander	321	247	2.231	828	3.306	221	100	107	428	25	50	75	503
Segovia	63	80	880	46	1.006	133	50	22	205	6	42	48	253
Sevilla	2.157	1.070	4.863	2.377	8.310	745	234	150	1.129	175	198	373	1.502
Soria	110	101	426	43	570	66	36	12	114	16	50	66	180
Tarragona	252	235	1.214	695	2.144	446	101	55	602	61	186	247	849
Teruel	89	183	640	143	966	30	6	23	59	2	27	29	88
Toledo	50	121	1.890	215	2.226	255	56	36	347	125	50	175	522
Valencia	1.935	1.601	4.472	2.911	8.984	628	91	69	788	269	337	606	1.394
Valladolid	508	204	2.744	52	3.000	327	80	19	426	113	111	224	650
Vizcaya	1.640	727	8.302	210	9.239	1.468	328	290	2.086	361	59	420	2.506
Zamora	154	84	996	64	1.144	80	15	7	102	12	14	26	128
Zaragoza	290	616	2.083	416	3.115	153	54	25	232	37	45	82	314
Trib. de Orden Público	103	1.045	"	"	1.045	93	8	2	103	129	125	254	357
<b>TOTAL</b>	<b>32.975</b>	<b>24.950</b>	<b>156.345</b>	<b>30.602</b>	<b>211.897</b>	<b>17.857</b>	<b>5.794</b>	<b>3.017</b>	<b>26.668</b>	<b>6.835</b>	<b>6.765</b>	<b>13.600</b>	<b>40.268</b>

(1) En esta columna se incluyen las diligencias preparatorias y las previas archivadas por sobreseimiento provisional del número 2.º del artículo 641; de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; las inhibidas conforme a la regla 3.ª del artículo 789 del mismo cuerpo legal y las que por encontrarse en trámite no ha sido posible todavía determinar el procedimiento aplicable. No se incluyen, por consiguiente, las diligencias previas en que se declaró falta el hecho ni las archivadas, por estimar que el hecho no es constitutivo de delito.





## FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Causas por delitos previstos en la Ley de usos y circulación de vehículos a motor.

AUDIENCIA	N.º de diligencias pendientes en 31 de diciembre de 1967	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 1968		
					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 ... ..	380	368	12	165	13	171	5	133	19	27	24	160	15	"	"	3	28	31
Albacete ... ..	300	282	18	149	2	122	"	84	26	14	26	98	22	4	"	8	19	27
Alicante ... ..	916	902	14	280	33	412	12	348	29	56	41	404	33	6	1	66	125	191
Almería ... ..	146	143	3	24	"	109	"	69	7	33	7	102	13	3	"	3	10	13
Avila ... ..	91	91	"	37	"	50	7	39	4	"	11	39	5	"	"	"	4	4
Badajoz ... ..	279	263	16	108	1	147	2	99	25	22	27	121	18	7	"	11	12	23
Baleares ... ..	831	821	10	416	126	284	21	273	72	44	93	317	37	3	2	1	4	5
Barcelona ... ..	6.697	6.498	199	1.979	51	2.914	59	1.813	506	587	565	2.400	205	23	"	516	1.237	1.753
Burgos ... ..	79	79	"	73	"	3	"	3	"	"	"	3	"	"	"	3	"	3
Cáceres ... ..	84	81	3	23	2	51	3	24	13	13	16	37	4	"	"	6	2	8
Cádiz ... ..	283	279	4	73	3	206	19	190	"	"	19	190	14	"	6	1	"	1
Castellón ... ..	164	152	12	36	11	112	2	93	17	11	19	104	12	"	"	"	5	5
Ciudad Real ... ..	154	149	5	33	4	113	1	70	20	26	21	96	10	"	"	3	1	4
Córdoba ... ..	443	428	15	161	15	231	"	34	35	177	35	211	34	6	1	27	9	36
Coruña (La) ... ..	1.014	992	22	421	5	451	4	204	51	197	55	401	33	"	2	100	37	137
Cuenca ... ..	189	186	3	39	2	147	"	89	10	50	10	139	3	"	"	"	1	1
Gerona ... ..	835	798	37	87	97	271	5	33	58	272	63	305	13	17	1	282	98	380
Granada ... ..	283	251	32	58	8	178	"	151	11	24	11	175	10	"	"	21	18	39
Guadalajara ... ..	140	138	2	13	2	93	2	11	16	66	18	77	5	1	"	15	17	32
Guipúzcoa ... ..	1.177	1.137	40	389	16	384	19	187	26	168	45	355	42	7	"	208	180	388
Huelva ... ..	108	106	2	12	"	90	"	67	16	7	16	74	4	"	"	4	2	6
Huesca ... ..	179	169	10	42	5	106	"	100	11	"	11	100	14	4	"	20	6	26
Jaén ... ..	404	399	5	175	5	164	1	102	47	19	48	121	21	"	"	60	"	60
León ... ..	218	218	"	97	6	97	17	86	"	"	17	86	16	2	"	14	4	18
Lérida ... ..	250	246	4	71	8	151	"	106	12	41	12	147	14	"	"	12	8	20
Logroño ... ..	159	100	59	37	2	117	1	77	12	29	13	106	13	7	"	2	1	3
Lugo ... ..	105	101	4	60	4	37	"	16	8	17	8	33	18	4	"	3	1	4
Madrid ... ..	3.208	2.968	240	376	32	1.720	10	1.059	354	329	364	1.388	200	351	"	478	602	1.080
Málaga ... ..	509	490	19	72	42	317	1	223	89	46	90	269	34	2	51	68	10	78
Murcia ... ..	457	446	11	261	5	188	4	92	81	16	85	108	41	2	"	3	"	3
Navarra ... ..	299	293	6	107	1	151	"	106	13	33	13	139	9	1	"	14	26	40
Orense ... ..	298	291	7	211	5	70	"	70	1	4	1	74	5	"	"	6	6	12
Oviedo ... ..	99	56	43	32	"	16	"	5	1	10	1	15	3	"	"	38	13	51
Palencia ... ..	82	82	"	"	2	63	"	53	2	10	2	63	14	1	"	14	3	17
Palmas (Las) ... ..	331	326	5	110	4	206	3	158	33	16	36	174	40	"	"	4	7	11
Pontevedra ... ..	868	856	12	332	30	365	8	211	29	147	37	358	23	4	"	32	139	171
Salamanca ... ..	142	134	8	45	"	85	"	61	8	16	8	77	17	2	"	8	4	12
Santa Cruz de Tenerife ... ..	480	305	175	30	2	328	4	149	30	147	34	296	35	4	"	20	100	120
Santander ... ..	424	413	11	120	2	248	4	149	17	80	21	229	42	9	"	33	21	54
Segovia ... ..	209	197	12	98	3	83	1	59	17	9	18	68	3	3	"	1	24	25
Sevilla ... ..	1.556	1.517	39	657	9	647	4	326	148	178	152	504	104	3	2	163	80	243
Soria ... ..	122	105	17	48	7	53	2	17	11	30	13	47	3	5	2	4	10	14
Tarragona ... ..	417	416	1	88	11	297	2	105	94	107	96	212	61	"	"	6	15	21
Teruel ... ..	76	70	6	45	1	19	"	16	"	4	"	20	2	2	"	10	1	11
Toledo ... ..	389	378	11	193	"	174	"	37	49	88	49	125	1	"	"	2	20	22
Valencia ... ..	1.083	1.027	56	441	19	342	24	254	36	47	60	301	43	9	"	231	50	281
Valladolid ... ..	233	217	16	105	5	108	13	74	10	16	23	90	31	"	"	11	4	15
Vizcaya ... ..	796	760	36	375	8	331	"	226	62	51	62	277	21	8	"	15	67	82
Zamora ... ..	72	70	2	22	"	50	"	36	8	6	8	42	6	"	"	"	"	"
Zaragoza ... ..	421	316	105	169	10	202	7	110	32	63	39	173	19	5	"	29	11	40
TOTAL ... ..	28.479	27.110	1.369	8.965	619	13.274	267	8.097	2.176	3.353	2.443	11.450	1.385	505	68	2.579	3.042	5.621

## FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Datos generales sobre el volumen de trabajo en las Fiscalías durante el año 1968.

AUDIENCIA DE	Procedimientos pendientes en Fiscalía en 1.º de enero de 1968	Procedimientos penales ingresados para dictamen, durante el año	TOTAL	Pendientes de Fiscalía en 1.º de enero de 1969	Dictámenes emitidos por:				Vistas efectuadas con asistencia de:				Juicios públicos a que han asistido en Audiencia y Juzgados				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	Fiscales Municipales y Comorcales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	Fiscales Municipales y Comorcales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	
Alava	"	3.441	3.441	"	1.885	1.556	"	"	3.441	20	13	"	33	151	167	"	22	340	2	1	"	3	"	"	"	"	12	"	"	12	
Albacete	"	1.528	1.528	"	968	1.023	1.219	"	3.210	3	1	"	4	"	143	152	41	336	19	3	2	24	2	"	"	2	"	"	6	6	
Alicante	"	13.390	13.390	"	2.686	2.779	7.448	477	13.390	"	8	31	39	"	262	755	141	1.158	3	"	"	3	"	1	4	5	"	4	15	19	
Almería	"	3.365	3.365	"	2.070	2.106	1.777	249	6.202	29	8	1	38	150	129	145	51	475	54	"	"	54	"	"	"	"	5	"	"	5	
Avila	56	865	921	"	306	853	"	"	1.159	12	"	"	12	3	77	"	624	704	"	40	"	40	"	3	"	3	6	"	"	6	
Badajoz	"	3.481	3.481	"	1.729	1.262	2.221	"	5.212	"	17	34	51	"	109	235	145	489	2	"	"	2	"	"	"	"	3	"	"	3	
Baleares	"	10.170	10.170	"	2.213	1.450	6.446	1.000	11.109	7	24	6	37	52	222	543	130	947	32	21	8	61	"	"	2	2	6	2	10	18	
Barcelona	252	39.928	40.180	285	"	731	39.164	"	39.895	"	6	410	416	"	"	6.592	35	6.627	38	70	56	164	"	"	1	1	"	8	44	52	
Burgos	"	2.820	2.820	"	2.310	2.193	2.296	2.282	9.081	16	7	8	31	137	218	259	1.388	2.002	55	4	"	59	"	1	"	1	20	4	2	26	
Cáceres	"	3.191	3.191	"	1.231	1.422	538	238	3.429	3	"	"	3	18	97	40	77	232	114	22	1	137	2	4	"	6	2	"	"	2	
Cádiz	671	6.450	7.121	177	1.791	"	8.419	"	10.210	1	"	39	40	22	"	488	181	691	158	"	1	159	"	"	2	2	12	"	2	14	
Castellón	13	6.276	6.289	5	3.295	3.159	"	95	6.549	7	11	"	18	69	89	"	80	238	"	"	"	"	"	1	"	1	"	4	"	4	
Ciudad Real	"	4.305	4.305	"	2.002	2.248	"	55	4.305	1	13	"	14	71	228	"	37	336	20	14	"	34	3	"	"	3	5	"	"	5	
Córdoba	28	4.311	4.339	59	1.396	2.536	4.699	59	8.690	2	18	18	38	13	185	362	86	646	8	3	5	16	"	"	2	2	1	9	"	10	
Coruña (La)	"	5.510	5.510	5	948	2.999	6.069	155	10.171	"	1	97	98	64	265	639	153	1.121	78	31	"	109	57	693	1.280	2.030	"	12	"	12	
Cuenca	5	1.937	1.942	7	1.223	712	"	"	1.935	15	5	"	20	112	53	"	47	212	23	15	"	38	2	"	"	2	"	1	11	12	
Gerona	"	"	"	"	8.964	550	440	14.904	24.858	50	30	11	91	250	210	30	76	566	6	"	"	6	10	7	"	17	12	"	"	12	
Granada	"	10.437	10.437	"	788	2.046	6.511	"	9.345	8	7	8	23	"	195	478	92	765	283	21	"	304	"	"	"	"	"	"	"	"	
Guadalajara	128	1.043	1.171	168	826	"	"	"	826	5	"	"	5	132	"	"	"	132	12	"	"	12	"	"	"	"	4	"	"	4	
Guipúzcoa	"	7.996	7.996	"	1.723	2.290	3.983	"	7.996	11	12	18	41	177	224	395	6	802	122	5	2	129	3	"	"	3	10	"	"	10	
Huelva	5	3.004	3.009	14	2.997	3.311	421	114	6.843	14	13	2	29	153	263	33	129	578	6	1	"	7	1	2	"	3	"	12	"	12	
Huesca	"	2.916	2.916	"	2.164	752	"	81	2.997	21	12	"	33	160	89	"	57	306	3	"	"	3	7	"	"	7	"	"	"	"	
Jaén	8	5.857	5.865	10	1.272	1.483	3.100	43	5.898	8	7	16	31	59	81	214	114	468	32	41	68	141	1	"	1	2	"	"	10	10	
León	"	3.439	3.439	"	1.147	2.037	1.472	196	4.852	3	14	5	22	54	152	92	87	385	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	
Lérida	"	4.074	4.074	"	2.795	1.279	"	"	4.074	11	10	"	21	192	113	"	30	335	38	5	"	43	4	"	"	4	5	3	"	8	
Logroño	"	2.537	2.537	2	1.341	1.194	"	"	2.535	3	22	"	25	49	165	"	35	249	66	2	"	68	"	"	"	"	5	"	"	5	
Lugo	"	1.701	1.701	"	921	1.512	"	67	2.500	12	8	"	20	66	82	"	37	185	10	2	"	12	"	"	"	"	2	"	"	2	
Madrid	1.083	36.744	37.827	999	2.901	2.340	31.884	"	37.125	"	"	251	251	"	"	6.787	74	6.861	25	121	5	151	"	"	10	10	"	10	48	58	
Málaga	"	9.763	9.763	35	1.635	1.588	11.762	"	14.985	"	13	65	78	31	240	1.198	146	1.615	160	18	"	178	1	1	5	7	2	1	17	20	
Murcia	"	6.233	6.233	"	1.496	1.497	3.016	224	6.233	2	8	31	41	28	187	354	143	712	18	"	"	18	20	"	42	62	4	8	"	12	
Navarra	"	4.933	4.933	"	1.524	2.019	1.390	139	5.072	7	15	8	30	28	146	160	87	421	94	1	17	112	"	"	"	"	"	7	"	7	
Orense	"	3.209	3.209	"	1.261	1.025	923	"	3.209	4	5	3	12	68	63	71	23	225	69	15	6	90	1	"	"	1	"	12	"	12	
Oviedo	91	13.190	13.281	198	289	2.074	11.216	"	13.579	"	1	49	50	"	81	1.273	293	1.647	289	75	2	366	"	"	4	4	3	"	"	3	
Palencia	"	3.710	3.710	"	2.080	1.630	"	"	3.710	15	5	"	20	107	98	"	31	236	19	"	"	19	1	"	"	1	10	"	"	10	
Palmas (Las)	"	7.204	7.204	"	524	854	2.475	"	3.853	1	14	23	38	1	195	438	44	678	99	70	17	186	3	3	"	6	"	12	"	12	
Pontevedra	25	6.383	6.408	"	1.626	872	6.665	1.061	10.224	7	11	25	43	113	132	653	33	931	21	16	62	99	"	"	1	1	48	"	"	48	
Salamanca	"	4.210	4.210	"	1.907	2.149	"	154	4.210	15	10	"	25	101	176	"	39	316	57	"	"	57	15	18	"	33	23	"	"	23	
Santa Cruz de Tenerife	"	4.882	4.882	35	4.579	2.172	2.179	422	9.352	20	19	9	48	178	433	428	214	1.253	91	"	1	92	3	1	1	5	2	"	"	2	
Santander	8	4.738	4.746	7	2.515	3.853	1.075	566	8.009	9	10	"	19	286	334	51	70	741	25	1	"	26	"	"	"	"	"	"	"	"	
Segovia	"	958	958	"	359	47	"	"	406	9	"	"	9	104	10	"	13	127	31	6	"	37	"	"	"	"	1	"	"	1	
Sevilla	18	20.105	20.123	12	595	1.916	19.713	661	22.885	7	3	4	14	"	157	1.374	74	1.605	188	63	121	372	1	2	14	17	"	12	"	12	
Soria	"	689	689	"	250	620	"	336	1.206	1	3	"	4	41	41	"	12	94	6	18	"	24	2	3	"	5	"	"	"	"	
Tarragona	"	7.010	7.010	"	2.761	1.743	2.506	51	7.061	17	21	19	57	194	130	216	121	661	53	5	5	63	3	3	1	7	8	"	"	8	
Teruel	"	1.828	1.828	9	1.140	656	"	33	1.829	2	8	"	10	33	25	"	10	68	13	10	"	23	"	2	"	2	6	3	"	9	
Toledo	"	3.156	3.156	"	1.759	1.494	"	228	3.481	11	7	"	18	157	177	"	75	409	49	26	"	75	5	"	"	5	3	"	"	3	
Valencia	"	22.400	22.400	70	1.385	2.108	18.141	696	22.330	"	"	20	20	"	"	2.144	171	2.315	188	37	"	225	"	"	3	3	20	4	"	24	
Valladolid	"	7.198	7.198	"	1.756	2.869	2.573	"	7.198	4	15	13	32	21	241	202	"	464	737	78	13	828	4	2	1	7	50	6	12	68	
Vizcaya	13	9.239	9.252	2	1.117	2.100	9.167	152	12.536	"	2	12	14	1	31	673	55	760	66	18	17	101	4	5	25	34	60	5	"	65	
Zamora	"	1.150	1.150	"	1.609	1.541	"	"	3.150	22	8	"	30	79	73	"	71	223	60	1	"	61	2	2	"	4	5	1	"	6	
Zaragoza	"	11.031	11.031	"	697	1.561	8.750	23	11.031	10	1	1	12	14	172	638	37	861	319	25	23	367	"	1	2	3	18	2	"	20	
Trib. de Orden Público	"	1.059	1.059	"	399	578	"	"	977	95	126	"	221	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"	"
TOTAL	2.404	344.994	347.398	2.099	87.155	82.789	229.658	24.761	424.363	520	572	1.237	2.329	3.739	6.960	28.112	5.737	44.548	3.861	905	432	5.198	157	755	1.401	2.313	373	142	177	692	

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*Asuntos civiles incoados en los Juzgados de 1.<sup>a</sup> Instancia de cada una de las Provincias de cada territorio en 1968.*

AUDIENCIA TERRITORIAL DE	JUZGADOS DE LA PROVINCIA DE	Cuestiones de competencia	Mayores cuantía	Menores cuantía	Ejecutivos	Arrendamientos	Suspensiones de pago	Quiebras	Otros asuntos Contenciosos	Asuntos de Jurisdicción voluntaria	Número de asuntos en que intervino el M. F.	Número total de asuntos civiles incoados en los Juzgados	Número de sentencias dictadas
ALBACETE	Albacete	10	7	61	231	16	1	1	126	293	363	746	164
	Ciudad Real	5	15	46	188	18	2	2	109	597	588	982	209
	Cuenca	4	5	7	49	14	1	"	29	133	105	242	54
ASTURIAS	Murcia	32	33	146	918	60	7	1	451	1.018	1.058	2.666	945
	Oviedo	6	46	236	266	73	2	3	534	1.193	1.104	2.359	593
BALEARES	Palma de Mallorca	17	46	167	1.381	62	6	5	258	799	620	2.741	1.446
BARCELONA	Barcelona	64	173	975	4.105	373	74	7	1.667	2.747	3.100	10.085	4.425
	Gerona	12	30	121	256	33	2	"	131	603	651	1.188	364
	Lérida	7	18	87	246	36	2	1	128	408	433	933	314
	Tarragona	13	28	176	432	26	4	3	206	465	565	1.353	448
BURGOS	Bilbao	12	49	257	1.274	49	5	4	518	916	1.008	3.084	1.456
	Burgos	4	16	64	120	18	"	"	166	688	286	1.076	536
	Logroño	10	"	56	158	31	1	"	72	258	299	586	218
	Santander	9	26	127	244	45	"	"	102	676	520	1.229	441
	Soria	1	1	12	59	17	"	"	59	81	109	230	70
CACERES	Vitoria	4	14	80	169	12	1	1	97	202	206	580	262
	Badajoz	5	12	45	265	41	"	1	227	538	593	1.134	312
	Cáceres	3	11	57	149	17	"	1	136	264	338	638	286
LA CORUÑA	Coruña (La)	11	66	161	376	91	1	7	452	611	526	1.776	721
	Lugo	3	31	105	74	21	"	2	212	200	306	648	273
	Orense	2	33	88	87	27	1	"	36	108	64	382	177
GRANADA	Pontevedra	9	35	136	340	42	2	"	430	551	508	1.545	549
	Almería	9	15	35	370	29	"	"	210	372	365	1.040	365
	Granada	17	32	74	418	72	2	"	317	488	521	1.420	472
LAS PALMAS	Jaén	8	15	68	320	41	1	1	176	549	544	1.179	378
	Málaga	7	32	120	910	48	1	1	573	677	677	2.369	909
	Las Palmas	1	25	59	466	21	1	"	176	798	466	1.547	536
MADRID	Sta. Cruz de Tenerife	2	28	43	407	31	"	"	262	861	801	1.634	456
	Avila	2	6	29	81	12	"	"	51	110	115	291	78
	Guadalajara	"	1	6	46	3	1	"	90	107	139	254	53
	Madrid	71	296	787	7.941	334	27	17	3.382	3.566	3.647	16.421	8.096
NAVARRA	Segovia	2	"	19	61	8	"	"	104	40	106	234	52
	Toledo	3	6	43	125	28	1	1	156	354	370	717	148
	Pamplona	16	35	171	487	58	8	2	184	299	297	1.260	643
SEVILLA	San Sebastián	11	43	102	277	25	4	"	321	354	442	1.137	394
	Cádiz	14	20	75	405	59	2	1	311	667	681	1.554	441
	Córdoba	8	13	67	504	46	2	"	288	382	446	1.310	525
VALENCIA	Huelva	8	8	47	270	21	1	"	180	221	229	756	365
	Sevilla	18	40	196	1.474	133	10	1	616	919	1.056	3.407	1.459
	Alicante	35	53	327	1.447	54	14	2	619	747	923	3.298	1.497
VALLADOLID	Castellón	10	12	89	241	14	3	"	91	476	430	936	259
	Valencia	29	72	308	2.281	103	15	7	1.297	1.386	1.817	5.498	1.882
	León	5	38	117	237	53	"	2	313	249	343	1.014	391
	Palencia	1	6	44	93	30	"	"	78	136	132	388	162
ZARAGOZA	Salamanca	6	14	73	282	32	2	1	144	251	329	805	236
	Valladolid	6	16	129	685	45	1	"	281	238	359	1.401	559
	Zamora	"	5	46	89	48	"	2	62	154	158	406	138
ZARAGOZA	Huesca	5	12	30	54	20	1	"	146	147	224	415	80
	Teruel	"	2	5	8	2	"	"	8	41	39	66	8
	Zaragoza	28	37	246	1.439	104	8	16	436	788	959	3.102	1.448
TOTAL		561	1.558	6.501	32.645	2.478	217	93	16.852	28.038	29.679	88.943	35.747

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*Asuntos civiles iniciados en las Audiencias Territoriales desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1968.*

AUDIENCIA TERRITORIAL DE	Competencias	JURISDICCION CONTENCIOSA		JURISDICCION VOLUNTARIA		TOTAL de asuntos iniciados	TOTAL de sentencias dictadas	ASUNTOS EN QUE INTERVIÑO EL MINISTERIO FISCAL	
		Con relación a las personas	Con relación a las cosas	Con relación a las personas	Con relación a las cosas			Número de asuntos	TOTAL de dictámenes
Albacete ... ..	1	4	275	1	"	281	220	3	3
Baleares... ..	"	1	195	1	1	198	156	4	3
Barcelona ... ..	20	130	971	50	19	1.190	801	46	46
Burgos ... ..	4	3	631	"	"	638	536	"	"
Cáceres... ..	"	1	110	"	1	112	100	4	18
Coruña (La) ... ..	11	13	161	96	221	502	471	401	457
Granada... ..	4	30	332	"	"	366	200	23	23
Madrid... ..	14	292	1.002	39	23	1.370	1.084	100	96
Oviedo ... ..	1	9	182	"	"	192	147	10	10
Las Palmas... ..	"	24	125	1	"	150	167	12	20
Pamplona ... ..	"	9	253	5	"	267	226	11	8
Sevilla ... ..	1	61	519	"	1	582	447	578	572
Valencia... ..	11	6	552	9	11	589	457	37	37
Valladolid ... ..	"	3	407	1	1	412	272	8	8
Zaragoza ... ..	4	4	135	1	"	144	233	5	5
Total ... ..	71	590	5.850	204	278	6.993	5.517	1.242	1.306

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*Asuntos civiles tramitados en las Audiencias Provinciales desde el 15 de septiembre  
al 31 de diciembre de 1968.*

AUDIENCIA PROVINCIAL DE	Competencias	JURISDICCION CONTENCIOSA		JURISDICCION VOLUNTARIA	TOTAL de asuntos tramitados en la Audiencia	Asuntos en que intervino el Ministerio Fiscal
		Apelaciones de asuntos procedentes de				
		Juzgados de 1.ª Instancia	Juzgados Municipales y Comarcales			
Alava ... ..	"	2	6	"	8	2
Albacete ... ..	"	1	9	"	10	"
Alicante ... ..	"	11	28	"	39	"
Almería ... ..	"	"	10	"	10	"
Avila ... ..	"	"	6	"	6	"
Badajoz ... ..	"	1	13	"	14	"
Baleares ... ..	"	11	18	1	30	1
Barcelona ... ..	1	7	119	"	127	1
Burgos ... ..	"	"	20	"	20	"
Cáceres ... ..	"	3	12	1	16	1
Cádiz ... ..	"	4	22	"	26	"
Castellón ... ..	"	3	10	1	14	"
Ciudad Real ... ..	"	2	5	"	7	"
Córdoba ... ..	"	2	12	"	14	"
Coruña (La) ... ..	4	28	79	"	111	"
Cuenca ... ..	"	1	"	"	1	"
Gerona ... ..	"	8	14	"	22	"
Granada ... ..	"	4	14	"	18	"
Guadalajara ... ..	"	"	4	"	4	"
Guipúzcoa ... ..	"	11	3	"	14	"
Huelva ... ..	"	8	17	"	25	"
Huesca ... ..	"	"	6	"	6	"
Jaén ... ..	"	5	9	1	15	"
León ... ..	"	3	29	"	32	"
Lérida ... ..	"	1	23	"	24	"
Logroño ... ..	"	1	10	"	11	"
Lugo ... ..	1	17	1	"	19	"
Madrid ... ..	1	46	169	6	222	"
Málaga ... ..	3	3	23	1	30	72
Murcia ... ..	"	9	23	"	32	"
Navarra ... ..	"	2	23	"	25	"
Orense ... ..	"	1	12	"	13	"
Oviedo ... ..	"	12	25	"	37	"
Palencia ... ..	"	5	10	"	15	"
Palmas (Las) ... ..	"	14	25	1	40	"
Pontevedra ... ..	"	3	27	"	30	"
Salamanca ... ..	"	3	16	"	19	"
Santa Cruz de Tenerife ... ..	1	118	23	11	153	7
Santander ... ..	"	10	28	"	38	"
Segovia ... ..	"	"	2	"	2	"
Sevilla ... ..	"	5	48	1	54	1
Soria ... ..	"	1	"	"	1	"
Tarragona ... ..	"	1	10	"	11	"
Teruel ... ..	"	1	4	1	6	"
Toledo ... ..	1	2	9	1	13	2
Valencia ... ..	"	10	52	"	62	"
Valladolid ... ..	"	6	16	"	22	"
Vizcaya ... ..	"	6	39	1	46	1
Zamora ... ..	"	"	16	"	16	"
Zaragoza ... ..	"	6	39	"	45	2
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>12</b>	<b>398</b>	<b>1.138</b>	<b>27</b>	<b>1.575</b>	<b>90</b>

# 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 1968.*

JUZGADO DE	Pendientes en 1.º de enero de 1968	Incoados desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1968	TOTAL	TERMINADOS DESDE 1.º DE ENERO A 31 DE DICIEMBRE DE 1968				TOTAL	Pendientes en 31 de diciembre de 1968	Revisiones	Cancelaciones
				Por sentencia		Por inhibición	Por rebeldía				
				Absolutorias	Condenatorias						
Baleares... ..	28	206	234	30	52	20	6	108	126	19	"
Barcelona ... ..	312	1.019	1.331	142	442	121	56	761	570	884	21
Granada ... ..	30	90	120	12	72	12	2	98	22	83	71
León... ..	11	179	190	79	62	28	5	174	16	7	36
Madrid ... ..	199	770	969	36	722	45	17	820	149	487	566
Palmas (Las) ... ..	8	54	62	22	29	"	"	51	11	6	8
San Roque (Cádiz) ... ..	102	308	410	89	94	32	19	234	176	48	4
Sevilla ... ..	56	528	584	159	247	41	17	464	120	21	3
Valencia ... ..	152	247	399	267	30	59	"	356	43	26	12
Vizcaya ... ..	54	246	300	100	107	47	3	257	43	72	112
Zaragoza ... ..	25	206	231	39	61	37	2	139	92	57	12
Total ... ..	977	3.853	4.830	975	1.918	442	127	3.462	1.368	1.710	845

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*RESUMEN de los asuntos despachados por esta Fiscalía en materia civil  
(Sala 1.º del Tribunal Supremo) desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1968.*

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS		Número de asuntos
Recursos de casación preparados por el Fiscal ... ..	Desistidos ... ..	1
	Interpuestos ... ..	1
Recursos de casación interpuestos por las partes. ... ..	Despachados con la nota de "Vistos" ...	393
	íd.                    íd. de "Visto" ..	15
	Combatidos en la admisión ... ..	122
	Con dictamen de improcedencia ... ..	"
	íd.    de precedentes ... ..	"
	íd.    de nulidad de actuación ...	"
	íd.    absteniéndose ... ..	"
	íd.    adhiriéndose... ..	"
	Incompetencia Sala ... ..	"
	Recursos de revisión ... ..	31
íd.    de queja ... ..	1	
Cuestiones de competencia ... ..	36	
Expedientes de ejecución de sentencias extranjeras ... ..	1	
Demandas de responsabilidad civil ... ..	"	
Dictámenes de tasación de costas ... ..	"	
Intervenciones varias ... ..	6	
Total ... ..		607

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*RESUMEN de los asuntos criminales (Sala 2.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo) despachados por esta Fiscalía desde 1.<sup>o</sup> de enero a 31 de diciembre de 1968.*

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS		Número de asuntos
Procedimientos atribuidos al Tribunal Supremo en Pleno, constituido en Sala de Justicia ...		"
Recursos de casación por infracción de Ley preparados por los Fiscales ...	Interpuestos ...	90
	Desistidos...	32
Recursos de casación por quebrantamiento de forma, interpuestos por los Fiscales ...	Sostenidos...	"
	Desistidos...	"
Recursos de revisión ...	Interpuestos por las partes...	1
	" por el Fiscal ...	"
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 ...	692
	Impugnarlos total o parcialmente...	"
	Formular o apoyar adhesión ...	353
	Combatirlos en la admisión...	"
Recursos de casación admitidos de derecho en beneficio de los reos ...		"
" " interpuestos " " " ...		"
Recursos de casación desestimados por tres Letrados ...	Interpuestos en beneficio de los reos ...	"
	Despachados con la nota de "Visto"...	475
Recursos de queja ...	Con dictamen de procedentes ...	1
	" de improcedentes ...	14
Competencias especiales ...		20
Causas cuyo conocimiento está atribuido a la Sala de lo Criminal del Tribunal Supremo ...		15
Dictámenes de tasación de costas ...		950
" de varios ...		23
TOTAL ...		2.711

# FISCALIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*RESUMEN de los asuntos despachados por esta Fiscalía en materia social  
(Sala 6.ª del Tribunal Supremo) desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1968.*

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS		Número de asuntos
Recursos preparados por el Fiscal ... ..	Desistidos... ..	1
	Interpuestos ... ..	6
	Varios... ..	17
	"Visto" ... ..	58
Recursos interpuestos por las partes ... ..	Combatidos en la admisión... ..	"
	Con dictamen de improcedentes ... ..	527
	" de precedentes... ..	153
	" absteniéndose ... ..	"
	Nulidad de actuaciones... ..	5
Recursos de revisión interpuestos por las partes ... ..		5
Competencias Tribunal Central ... ..	Competentes J. Laboral... ..	302
	Incompetentes J. Laboral ... ..	134
	TOTAL ... ..	1.208

# 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 1968.*

NATURALEZA 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 ... ..	8	5	3	214	230	
Consultas a los efectos del art. 644 de la Ley de Enjuiciamiento criminal.	1	"	"	"	1	
Causas en que se han dado instrucciones a los Fiscales de las Audiencias.	66	"	"	"	66	
Causas reclamadas a los efectos del art. 838, núm. 15, de la Ley Orgánica del Poder judicial ... ..	"	"	"	"	"	
Comunicaciones registradas ... ..	}	Entrada ... ..	"	"	"	9.132
		Salida ... ..	"	"	"	2.566
Denuncias ... ..	"	"	"	"	70	
Consultas a los Fiscales ... ..	6	"	"	"	6	
Juntas celebradas con los señores Teniente y Abogados Fiscales del Tribunal ... ..	36	10	6	126	178	

# INDICE

	<u>Págs.</u>
OFRECIMIENTO ... ..	9
CAPÍTULO I.	
EL ORDEN JURIDICO EN ESPAÑA ... ..	14
1. ACTIVIDAD LEGISLATIVA ... ..	14
2. LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN ... ..	17
3. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA Y LA MILITAR ... ..	18
4. LAS REFORMAS BÁSICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.	21
CAPÍTULO II.	
EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD ... ..	28
1. INDICES Y DATOS COMPARATIVOS ... ..	28
2. ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS ASPECTOS DE LA DELINCUENCIA.	36
a) Delincuencia contra la propiedad ... ..	36
b) Delincuencia económica ... ..	41
c) Las infracciones con vehículos a motor ... ..	42
d) Delincuencia juvenil ... ..	46
e) La delincuencia subversiva ... ..	53
f) La delincuencia en el mundo ... ..	55
3. LA INFLUENCIA DEL AMBIENTE SOCIAL SOBRE LA CRIMINA- LIDAD ... ..	57
a) Aspectos generales a considerar ... ..	57
b) Drogas ... ..	63
c) La Ley de Vagos ... ..	66
CAPÍTULO III.	
FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES DE JUSTI- CIA ... ..	69
1. CONSIDERACIONES GENERALES ... ..	69
2. TRIBUNALES DE LO PENAL ... ..	73

a)	El procedimiento para delitos menos graves establecido por la Ley de 8 de abril de 1967 ... ..	73	
b)	Estudio de los datos comparativos sobre la labor desarrollada por los Tribunales del orden penal ... ..	91	
c)	Juzgado y Tribunal de Orden Público ... ..	99	
3.	TRIBUNALES DE LO CIVIL ... ..	102	
4.	TRIBUNALES DE ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO ... ..	108	
5.	TRIBUNALES DEL ORDEN LABORAL ... ..	109	
6.	ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL SUPREMO ... ..	111	
CAPÍTULO IV.			
EL MINISTERIO FISCAL ... ..			117
1.	CONSIDERACIONES GENERALES ... ..	117	
2.	LA REUNIÓN ANUAL DE FISCALES ... ..	121	
3.	EL MINISTERIO FISCAL, DE CARA AL FUTURO ... ..	125	
4.	LA ACTIVIDAD DEL MINISTERIO FISCAL ... ..	133	
CAPÍTULO V.			
EL CUMPLIMIENTO DE LAS PENAS ... ..			143
1.	REMISIÓN CONDICIONAL DE LA CONDENA ... ..	143	
2.	OTROS ASPECTOS PENITENCIARIOS ... ..	150	
3.	EL RÉGIMEN PENITENCIARIO EN ESPAÑA ... ..	157	
CAPÍTULO VI.			
LOS DERECHOS DE LA PERSONA HUMANA ... ..			167
1.	LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CONCEPCIÓN DEL MUNDO ... ..	167	
2.	LOS SISTEMAS DE GARANTÍA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO POSITIVO ... ..	178	
a)	En el campo del Derecho Internacional ... ..	178	
b)	En las Leyes Fundamentales españolas ... ..	182	
c)	Pactos regionales. El Pacto europeo de Derechos humanos ... ..	189	
d)	En el derecho positivo de cada Estado ... ..	193	
e)	El sistema general de protección jurídica ... ..	200	
f)	Instituciones especiales de garantía ... ..	208	
CAPÍTULO VII.			
CUESTIONES DE INTERES DOCTRINAL O LEGISLATIVO ... ..			220
1.	EL CONVENIO DE NUEVA YORK, DE 20 DE JUNIO DE 1950, SOBRE LA OBTENCIÓN DE ALIMENTOS EN EL EXTRANJERO ... ..	220	

2.	PROBLEMAS SOBRE LA ADOPCIÓN ... ..	234
3.	EL DELITO DE CHEQUE EN DESCUBIERTO ... ..	245
4.	REFORMAS LEGISLATIVAS PLANTEADAS POR LOS FISCALES ...	258
	a) En el Código penal ... ..	259
	b) En la Ley de Enjuiciamiento criminal ... ..	272
	c) En la Ley de Enjuiciamiento civil ... ..	281
	d) En el Código civil ... ..	282
	e) Referente a otras disposiciones ... ..	283

CIRCULARES

Núm. 1.	Pérdida de la nacionalidad española por prestación de servicio voluntario de armas en país extranjero.	289
Núm. 2.	Aplicación del artículo XVI del Concordato con la Santa Sede en causas criminales contra clérigos y religiosos ... ..	290
Núm. 3.	Instrucciones sobre delegación de funciones del Ministerio Fiscal en los Fiscales Municipales y Comarcales en procedimientos de urgencia para determinados delitos ... ..	300
Núm. 4.	El título ejecutivo para exigir la responsabilidad civil en diligencias preparatorias sobre uso y circulación de vehículos de motor ... ..	304
Núm. 5.	Actuación del Ministerio Fiscal en materia sobre moralidad pública ... ..	309
Núm. 6.	Competencia de las Audiencias Provinciales en los procesos civiles ... ..	330
Núm. 7.	El recurso gubernativo. — Reglamento Hipotecario (artículo 112, núm. 2.º) ... ..	338

CONSULTAS

Núm. 1.	Competencia objetiva de los Jueces de Instrucción para conocer y fallar determinados delitos ... ..	343
Núm. 2.	Aplicación del artículo 988 de la Ley de Enjuiciamiento criminal, reformado, en las ejecutorias en que el condenado aparece con antecedentes penales por delitos de distinta tipificación ... ..	344
Núm. 3.	Competencia de los Jueces de Instrucción en los procedimientos de urgencia para delitos menos graves.	349
Núm. 4.	Responsabilidad civil subsidiaria ... ..	352
Núm. 5.	Rectificación de sentencias ejecutadas por hechos conexos con otros objeto de diversos procedimientos.	358
Núm. 6.	El comiso en los delitos cometidos con vehículos de motor ... ..	360