

MEMORIA

ELEVADA AL

GOBIERNO DE S. M.

EN LA

SOLEMNE APERTURA DE LOS TRIBUNALES

EL DÍA 15 DE SEPTIEMBRE DE 1979

POR EL

FISCAL GENERAL DEL ESTADO

EXCMO. SR. D. JUAN MANUEL FANJUL SEDEÑO



"INSTITUTO EDITORIAL REUS"
MADRID

INTRODUCCION

Es tradicional y lógico, en cumplimiento de los mandatos de los artículos 47 del Estatuto y 96 del Reglamento del Ministerio Fiscal, que las Memorias, tanto las que han de rendir las Fiscalías Provinciales y Territoriales como la presente, se adecúen a la experiencia de la Institución en el año a que se refieren, atendiendo, desde una óptica estrictamente jurídica, a las realidades sociales, políticas y económicas que latan en la sociedad española.

Ha querido este año el Fiscal acentuar tal característica autorizando a las Fiscalías, al amparo del artículo 99 del Reglamento, para que en sus respectivas Memorias anuales, sin alterar las líneas maestras que constituyen la esencia del Ministerio Público, pudieran manejarse con mayor libertad en torno a las peculiaridades que han incidido más especialmente en su zona y al análisis criminológico que aquéllas ofrezcan para un mejor entendimiento de la Justicia en 1978.

No podría faltar, pues, a este criterio la Memoria de la Fiscalía General del Estado.

El año 1978 tenemos que calificarlo señaladamente como el año de la Constitución. En 1978 se ha debatido, votado, aprobado, refrendada por el pueblo español y promulgada por S. M. El Rey la primera Constitución democrática de la Monarquía Española desde la de 1876. El suceso califica al año y condiciona el comentario de la actividad del Ministerio Fiscal, que, por razón natural, gira alrededor de los principios que en ella se contienen.

La Constitución consagra un régimen político de derecho social y libre, democrático y pluralista, monárquico y parlamentario y con una concepción autonómica de las regiones dentro de la unidad de la patria española, común e indisoluble. La Constitución incorpora los principios humanos que han dado vida a las democracias del mundo occidental, fundándose en el catálogo de los derechos que, nacidos del derecho natural y recogidos en la doctrina cristiana, han sido después convencionalmente aceptados por la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, y la Convención de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma en 1950.

Es así congruente la proyección de estos principios en el Poder Judicial y en las funciones del Ministerio Fiscal. Que es a la Administración de Justicia a la que el pueblo español otorga la responsable protección de los derechos y libertades reconocidos en el artículo 14 y en la Sección 1.^a del Capítulo Segundo de la Constitución, a tenor de lo mandado en el artículo 53, al establecer las garantías de aquéllos, protección que ya ha empezado a manifestarse en los tres procedimientos: civil, penal y contencioso-administrativo, de la Ley número 52, de 1978 (completada por el Real Decreto 342/79, de 20 de febrero), en cuyos preceptos se otorga la vigilancia de esos derechos al Ministerio Fiscal, constituyéndole en tutor de la primacía del respeto humano que infunde la Constitución.

Se desarrolla así este acontecimiento en el Capítulo II de esta Memoria, analizando cuanto en ella se declara y establece sobre el Poder Judicial y concretamente sobre su artículo 124, en el que se concentra la naturaleza, función y ulterior desarrollo del Ministerio Fiscal. Este tema conforma también el Capítulo VI con referencia más detallada al anteproyecto de Ley de nuevo Estatuto de nuestra Institución, preparado por esta Fiscalía y en el que se recogen avances técnicos y

normas de autogobierno que pueden configurar el encuadramiento de este difícil Instituto dentro del contexto del Poder Judicial y con independencia tal que le garantice la excelsa función de representante genuino de la legalidad.

Preocupación primordial desde el momento en que se fijó el esquema de esta Memoria ha sido la de reflejar en ella la justa alarma que produce el avance de la criminalidad en 1978; no un avance general, pues en algunos delitos resultan números descendentes y en otros un aumento estrictamente vegetativo, pero sí respecto a tres tipos de delincuencia que progresan de manera gravísima: el terrorismo, los delitos contra la salud pública —tráfico y consumo de drogas— y los delitos contra la propiedad, con fuerza en las cosas o violencia en las personas, en los que debe subsumirse esa auténtica plaga de hurto o robo de uso de vehículos de motor.

Detenidamente estudiados en el Capítulo IV, remitimos allí nuestra exposición y nuestro estudio de sus causas y alcances, no sin hacer desde ahora una llamada de atención a la urgencia e inflexibilidad con que deben acudir al remedio las medidas políticas, policiales y legislativas (preventivas y punitivas) y la necesidad de convocar a la sociedad española a una solidaridad contra el crimen —mental y directa—, de la que habrán de ser adelantados esenciales, sin rebozos, que la gravedad del tema no admite, los medios de difusión —especialmente la prensa— y los partidos políticos y centrales sindicales.

Y en esta mentalización activa que desde aquí y como representantes de la legalidad proclamamos y reclamamos, debe incluirse esa dramática nube que ensombrece nuestro futuro que es la delincuencia juvenil y a la que se dedica el Capítulo V.

No se trata de un fenómeno español, sino europeo; esta generalización no le quita gravedad ni a nosotros debe restarnos inquietud. Las cifras están ahí, claras y dolientes. La edad criminal descende ya a los quince y

aun a los catorce años, el dolo se orienta a los delitos contra la propiedad sin el menor reparo a la violencia; es más, en muchos casos, como detectan los criminólogos ingleses, se ofrece la violencia humana como un placer en sí misma y como único y principal objetivo de las bandas criminales juveniles. El fenómeno pueden estudiarlo criminólogos y penalistas, pueden analizarlo y señalar remedios sociólogos y psicólogos, pero este Fiscal —sin descartar la absoluta necesidad de esas colaboraciones— quiere dejar claro su convencimiento de que éste es un problema de moralistas. No hay necesidad de “ponerle el paño al púlpito”, basta con señalar las fuentes del mal: estamos educando una juventud sin otras ambiciones que las sensuales —de todo tipo— que ofrece a raudales la sociedad de consumo capitalista, cuyas cotas de materialismo no hubieran soñado sus más furiosos detractores.

Pero el hecho es, y será, un mal para todos y un mal de difícil recuperación si no se acude pronto a remediarlo. Aún es tiempo de conseguir para la juventud unas ilusionadas metas de espiritualidad —religiosa o no—, pero que la estimule algo más que la escasa esperanza de lo material.

Cada cual puede apuntar hacia una diferente fuente de estímulos que, en definitiva, se fundan todas en el amor al prójimo y la solidaridad humana. Sin ese compromiso social, asumido por encima de ideologías, credos y programas, acabaremos perdiendo en la juventud de hoy a los españoles de mañana.

La Memoria que aquí se presenta hace un examen amplio y sincero de cómo el Ministerio Fiscal ha visto a la Administración de Justicia en 1978; su eficacia, su sacrificio, sus méritos, sus defectos y sus fallos. No queremos ocultarlos, sino recoger los que realmente se detectan y reclamar los remedios, que nacerán unos de la autocrítica a que todos venimos obligados cuando desempeñamos una función pública y otros de la culpa y

el abandono ajenos, cuya responsabilidad soporta el Poder Judicial, comprometido al silencio que impone su posición en la estructura del Estado.

Dedicamos el Capítulo III a la labor de la Administración de Justicia; allí encontraréis cuanto de su trabajo y de su abandono resulte. Pero faltaríamos a un deber si, en este enfoque general, no dejáramos claro la gran diferencia que existe entre las altas tareas que la Constitución le encomienda y la situación en que se encuentra.

De este esencial encargo ha de deducirse como colateral inmediato la necesidad de potenciar la Administración de Justicia, tanto proveyéndola de las armas legales necesarias como, desde un punto de vista pragmático, facilitándole los medios humanos y materiales de actuación si realmente se desea constituir la en instrumento de protección de los fundamentos de la democracia que se sustentan en la Constitución de 1978.

Bienvenido sea el momento para salir al paso de la acusación fácil y gratuita de que la democracia facilita la delincuencia. Lo negamos; lo único que hace la democracia es ampliar el margen humano para el ejercicio de sus libertades, margen que, según sea la predisposición natural, la educación y el entorno vital, unos utilizarán para hacer el bien y otros para ejercer el mal. Esta última posibilidad no es razón suficiente para restringir esas libertades en forma contraria y atentatoria a la dignidad del hombre; también Dios ha concedido al hombre el libre albedrío, a través del cual el hombre puede salvarse o condenarse.

La libertad hace al hombre más vulnerable a los atractivos del mal, el ejercicio de las libertades humanas y ciudadanas le coloca, naturalmente, en condiciones más idóneas para la comisión de delitos. Ahí está la augusta grandeza de la Justicia, en el equilibrio que debe mantener, como garantía de la paz social, entre la libertad y la represión y, a su vez, en medida tan difícil como

discutida, la necesidad de represión y el respeto a la dignidad del hombre aunque sea delincuente.

El Poder Judicial tiene que estar siempre dispuesto al castigo del crimen y a la defensa de los derechos del ciudadano. Es, en definitiva, la protección de los más contra los desvaríos de los menos, sin que éstos puedan resultar arrollados —en un humano error de medida— por la injusticia de la Justicia.

Esta difícil —dificilísima— misión, que se ha hecho aún más ardua para el Poder Judicial durante los años de la transición política, sin disponer de nuevos instrumentos legales y prácticos, ha producido públicas críticas al funcionamiento de la Administración de Justicia. Para unos resulta un instrumento ineficaz, que no acierta a imponer los principios rígidos de una represión rigurosa y dura, con sus ribetes de venganza; para otros, por el contrario, la Justicia sigue entablillada en principios pretéritos, sin alcanzar una plenitud democrática que la haga plenamente asequible a la defensa de la nueva orientación.

Ni una ni otra cosa son ciertas. El problema de la Justicia en el momento actual no ha sido suficientemente entendido y, por muy crudo que sea, queremos afrontarlo. La Justicia española durante varias décadas ha funcionado para la dirimencia de los derechos privados y para los públicos de trascendencia aséptica. Nunca fue utilizada en la extensión y profundidad de su función. Ha permanecido durante más de medio siglo anclada en sus viejas leyes seculares, la Orgánica del Poder Judicial, la de Enjuiciamiento Civil, la de Enjuiciamiento Criminal, el Código Civil y un troceado, parcheado e irreconocible Código Penal, sin que a nadie se le ocurriera la necesidad —repito, en más de medio siglo— de entrar con el bisturí en todas estas disposiciones para adecuarlas a las realidades socio-políticas de la evolución del mundo.

Pero, además, la Justicia española ha permanecido

(y permanece), desde un punto de vista organizativo y de infraestructura, en el más increíble abandono, no ya desde un punto de vista económico respecto a la subsistencia humana de los hombres que la realizan, sino en sus propios medios mecánicos; en un siglo las únicas novedades técnicas y de sistemas de trabajo que han entrado en nuestros Juzgados y Tribunales han sido el teléfono y la máquina de escribir, mientras el hombre llegaba a la Luna y los métodos de organización y productividad, servidos por una tecnología alucinante, se desarrollaban en progresión increíble hasta en la más pobre empresa del país.

Pero, de repente, en unos meses se ha pretendido que la Justicia recobre por sí sola, sin una sola rectificación a tanto abandono, toda su potencia y sus posibilidades, sin tocar sus Leyes, sin mejorar sus sistemas y sin proporcionar a sus hombres la holgura precisa para que puedan entregarse a su servicio.

Se ha dicho por algún eminente jurista que la dinámica de la sociedad es muy superior a la dinámica del Estado y que generalmente aquélla, la sociedad, por sus problemas y sus necesidades va más deprisa en sus exigencias y en sus innovaciones, se recrea y se construye, se organiza más al día que el Estado, lento y premioso en sus realizaciones.

Repasando la Constitución, enumerando las Leyes Orgánicas que dispone para su desarrollo y haciendo el catálogo de las Ordinarias que han de complementarlas y las que por natural exigencia se deriven de unas y otras, queda patente esa presión que la sociedad ha ejercido sobre sus constituyentes para que activen la dinámica del Estado.

Pero no basta con la modernización de la legislación constitucional ni aun de la procesal, civil y penal y aun de sus respectivos Códigos sustantivos. Todo ello es bueno, urgente y preciso en su orientación a las necesidades de la nueva sociedad. Es también indispensable

modernizar los edificios y las instalaciones de nuestra Justicia, crear unas oficinas modernas y cómodas, donde se trabaje con satisfacción, donde el justiciable, ofensor o víctima puedan ser atendidos sin retrasos ni abandonos, en que los sistemas de trabajo, organizados con arreglo a las modernas técnicas, se hagan rápidos, breves y fáciles, aumentando el rendimiento de los equipos humanos, asistidos de los medios mecánicos de reproducción, comunicación, declaración y archivo, recolección y recuperación de datos que ofrece hoy la burocracia moderna.

Sólo nos falta añadir en este repaso de urgencias que la experiencia aconseja la atención a las Instituciones Penitenciarias, a cuyo "aggiornamiento" hay que atender con una munificencia cuya rentabilidad social y humana supera a la de cualquier otro gasto.

Son precisos modernos centros de cumplimiento de condenas, arrestos, de prisiones preventivas, de jóvenes y de menores, con diferentes localizaciones, precauciones constructivas, regímenes y tratamientos, comunicaciones y permisos, etc. Hay que pensar que las diferencias de comportamiento, según el delito, la condena y la psicología del delincuente, deben centrarse en el cumplimiento más que en la prematura remisión.

Cuando se redactan estas líneas acaba de manifestar el señor Ministro de Justicia que el Presupuesto de su Departamento representa solamente el 1,9 por 100 de los Generales del Estado, mientras en el país europeo que menos dotación le dedica alcanza el 4 por 100. He ahí el secreto. La Justicia es la gran conquista de la civilización; el hombre, convencido de que la paz social sólo puede alcanzarse a través de un poder superior que dirima sobre las zonas tangentes o secantes del ejercicio de sus libertades —ya colisionen con las de otros o con las facultades de los demás poderes del Estado—, pacta una fórmula convencional de general aceptación que es la Administración de Justicia.

Por ella, y sólo a través de ella, se alcanza la paz

social; es la realización humana del valor absoluto de la Verdad; es la única Institución que en el mundo de las libertades transforma en democracia lo que sin ella sería sangrante anarquía.

Su fiabilidad constituye el mayor índice cultural de un pueblo. Con el debido respeto, la Fiscalía que informa advierte la absoluta necesidad de conseguirlo.

CAPÍTULO I

MOVIMIENTO DE PERSONAL FISCAL Y SEÑORES FISCALES QUE HAN REDACTADO LAS MEMORIAS

Como ya es tradicional, al comienzo de la Memoria se reseñan las variaciones más importantes que, durante el año al que se contrae la misma, han afectado a los miembros de la Carrera, promovidos a puestos destacados en ella y a quienes la han abandonado, bien por jubilación al cumplir la edad reglamentaria o por fallecimiento.

Afortunadamente, en el año 1978 no se produjo ninguna jubilación ni fallecimiento en la Carrera; únicamente abandonaron la misma, pasando a la situación de supernumerarios, varios funcionarios para desempeñar el cargo de Magistrados de Trabajo y otros a la situación de excedencia voluntaria.

En virtud de lo dispuesto en la Ley de 20 de febrero de 1978 se reincorporaron a la Carrera Fiscal cuatro funcionarios que se hallaban en situación de excedencia especial; así, el 23 de mayo de 1978 lo hizo el Ilmo. señor don Antonio José García y Rodríguez-Acosta, el Ilustrísimo señor don Félix Hernández Gil se reintegró a la Carrera el 3 de mayo de 1978, el Ilmo. señor don Melitino García Carrero lo hizo en 9 de junio y el Ilustrísimo señor don José Aparicio Calvo-Rubio en 28 de agosto de 1978; los dos primeros de los mencionados funcionarios se incorporaron a la plantilla del Tribunal Supremo con el cargo de Abogado Fiscal del mismo, que ostentaban con anterioridad a su nombramiento, y los otros dos fun-

cionarios como Abogados Fiscales de la Audiencia Territorial de Madrid.

Por Orden del Ministerio de Justicia de 15 de diciembre de 1978 y procedentes de la Escuela Judicial, se integraron en la Carrera seis nuevos Abogados Fiscales, a los que deseamos toda clase de aciertos en el desempeño de su nueva función. Son miembros de esta promoción las señoritas María de los Milagros Calvo Ibarlucea y María Dolores Villalonga Serrano, quienes ocupan con notable acierto sendas plazas de Abogado Fiscal de la Audiencia Provincial de Bilbao, lo que es grato resaltar puesto que pone de manifiesto la valiosa aportación de la condición femenina al servicio de la Administración de Justicia, siendo curioso resaltar que en la plantilla de la Fiscalía de Vizcaya participan en la actualidad tres mujeres.

Al tiempo de redactarse esta Memoria, concretamente el día 3 de marzo de 1979, falleció el Excmo. señor don Rafael Fernández Martínez, Fiscal Jefe de la Audiencia Territorial de Oviedo. No podemos terminar esta primera parte sin dedicar un cariñoso y entrañable recuerdo a este jurista ejemplar; su inteligencia, su vocación, su dedicación al cumplimiento de esta actividad profesional, su preparación jurídica y su calidad humana hacen que su recuerdo y su ausencia se mantengan vivos entre todos los que le conocimos.

Las Fiscalías de Avila, Guadalajara, Huesca, Segovia, Teruel y Cuenca han estado durante el pasado año 1978 servidas por un solo funcionario, lo que es preciso destacar ya que este hecho, que no es nuevo, puesto que se remonta a varios años anteriores, ha supuesto y supone una sobrecarga de actividad para los Fiscales Jefes de dichas Audiencias, que vienen trabajando, con plena dedicación y acierto, en solitario.

Basta, siquiera sea de pasada, este ejemplo del problema que amenaza a la Institución, donde al tiempo de redactar estas líneas se comprueban 23 vacantes sobre

la plantilla presupuestaria, vacío que no alcanzan a cubrir las nuevas promociones, una en curso de la Escuela Judicial y otra en trance de oposiciones, mientras el incentivo vital no acierte a las suficiencias precisas para atraer más vocaciones.

Antes de concluir esta relación sobre las variaciones habidas en 1978 en el escalafón de la Carrera Fiscal debemos detenernos y recordar a dos compañeros judiciales asesinados por grupos terroristas en aquel año y al comienzo del actual. El día 16 de noviembre, a la puerta de su casa y cuando se dirigía a su trabajo, fue muerto a tiros el Excmo. señor don José Francisco Mateu Cánoves, Magistrado adscrito a la Sala Sexta del Tribunal Supremo, asesinato que posteriormente fue reivindicado por la organización E. T. A. El día 9 de enero de 1979 caía igualmente asesinado en idénticas circunstancias el Excmo. señor don Miguel Cruz Cuenca, Presidente de la Sala Sexta de este Alto Tribunal de Justicia. Ambos, dignísimos funcionarios que ostentaban la más alta jerarquía de la Administración de Justicia, han dejado profunda huella, difícil de superar y borrar; su recuerdo y ejemplo, de auténticos mártires, permanecerán indelebiles no sólo entre sus compañeros, sino también entre todos los españoles que, sorprendidos, observan cómo la ola creciente del terror alcanza a hombres cuya única ilusión y norma de vida es cumplir el deber que tienen confiado.

Los Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales que han redactado sus Memorias se relacionan a continuación:

Audiencia Nacional: Excmo. Sr. D. Felipe Rodríguez Franco.

Albacete: Excmo. Sr. D. Fernando Alamillo Canillas.

Alicante: Ilmo. Sr. D. Francisco García Romeu.

Almería: Ilmo. Sr. D. José María Contreras Díaz.

Avila: Ilmo. Sr. D. Emilio Vez Pazos.

Badajoz: Ilmo. Sr. D. Manuel Ruiz Fernández.

Barcelona: Excmo. Sr. D. Alejandro Sanvicente Sama.

Bilbao: Ilmo. Sr. D. Fernando Barrilero Turel.

Burgos: Excmo. Sr. D. Santiago Adolfo Martín Andrés.

Cáceres: Excmo. Sr. D. Maturino Rodríguez Mellado.

Cádiz: Ilmo. Sr. D. Jaime Ollero Gómez.

Castellón: Ilmo. Sr. D. Manuel Lucas Escamilla.

Ciudad Real: Ilmo. Sr. D. Rafael Rojo Urrutia.

La Coruña: Excmo. Sr. D. Eduardo Monzón de Aragón.

Córdoba: Ilmo. Sr. D. Rafael Contreras de la Paz.

Cuenca: Ilmo. Sr. D. Joaquín Llobell Muedra.

Gerona: Ilmo. Sr. D. Alfonso Carro Crespo.

Granada: Excmo. Sr. D. Rafael Salgado Camacho.

Guadalajara: Ilmo. Sr. D. José Leopoldo Aranda Calleja.

Huelva: Ilmo. Sr. D. José Jiménez Villarejo.

Huesca: Ilmo. Sr. D. Francisco Goyena de la Mata.

Jaén: Ilmo. Sr. D. Mariano Monzón de Aragón.

León: Ilmo. Sr. D. Odón Colmenero González.

Lérida: Ilmo. Sr. D. Martín Rodríguez Esteban.

Logroño: Ilmo. Sr. D. Arturo Tejero Acerete.

Lugo: Ilmo. Sr. D. José María Iscar Sánchez.

Madrid: Excmo. Sr. D. Rafael Alonso Pérez-Hickman.

Málaga: Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Dago y Martínez de Carvajal.

Murcia: Ilmo. Sr. D. Bernardino Ros Oliver.

Orense: Ilmo. Sr. D. Jaime Poch y Gutiérrez de Caviedes.

Oviedo: Ilmo. Sr. D. Jesús Bernal Valls.

Palencia: Ilmo. Sr. D. David Rayo Gómez.

Palma de Mallorca: Excmo. Sr. D. Hipólito Hernández García.

Las Palmas: Excmo. Sr. D. Lucas García Rodríguez.

Pamplona: Excmo. Sr. D. Ricardo Querol Giner.

Pontevedra: Ilmo. Sr. D. Jacobo Varela Feijoo.

Salamanca: Ilmo. Sr. D. Bernardo Almendral Lucas.
San Sebastián: Ilmo. Sr. D. Jesús Martínez Calleja.
Santander: Ilmo. Sr. D. Juan de Escalante Huidobro.
Santa Cruz de Tenerife: Ilmo. Sr. D. Temistocles
Díaz-Llanos y Oramas.

Segovia: Ilmo. Sr. D. Juan Antonio Martínez Casanueva.

Sevilla: Excmo. Sr. D. Guillermo Blanco Vargas.

Soria: Ilmo. Sr. D. Gaspar Molina Rodríguez.

Tarragona: Ilmo. Sr. D. Ricardo Beltrán y Fernández de los Ríos.

Teruel: Ilmo. Sr. D. Fermín Hernández Villarroya.

Toledo: Ilmo. Sr. D. Eugenio Casimiro López y López.

Valencia: Excmo. Sr. D. Eliseo García Martínez.

Valladolid: Excmo. Sr. D. Eduardo Mendizábal Landete.

Vitoria: Ilmo. Sr. D. Alfonso Arroyo de las Heras.

Zamora: Ilmo. Sr. D. Fernando Santamarta Delgado.

Zaragoza: Excmo. Sr. D. Luis Martín-Ballesteros Costea.

CAPÍTULO II

DESARROLLO SOCIO-POLITICO DE 1978 Y SU INCIDENCIA EN LA INTERVENCION DEL MINISTERIO FISCAL

I. Continuó durante 1978 la evolución socio-política de nuestro país, iniciada en 1976, con el natural reflejo en la legislación positiva, que necesariamente ha de encarnarla a través de una nueva regulación de los derechos de la persona y de las Instituciones Públicas. Su detalle se recoge en otro lugar de esta Memoria, pero interesa resaltar aquí los aspectos de la nueva legislación que mejor incorporan los rumbos del cambio y que por afectar, lógicamente, a aquellas parcelas del ordenamiento jurídico cuya tutela corresponde a nuestro Ministerio, nos conciernen más de cerca.

En lo penal, 1978 señala dos preocupaciones superficialmente contrapuestas, pero prácticamente complementarias: la liberación de costumbres y comportamientos reprimibles, de un lado, y la necesidad de una lucha enérgica y eficaz contra la violencia y el terrorismo, del otro. Al primer intento pertenecen las Leyes 22/1978, de 26 de mayo, que despenalizó el adulterio y amancebamiento; las 45 y 46/1978, de 7 de octubre, que, respectivamente, alteran esencialmente el tratamiento penal del uso, propaganda y expedición de anticonceptivos y el de los delitos contra la honestidad; la 77/1978, de 26 de diciembre, que reformó la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social, erradicando de ella ciertos estados relacionados con el comportamiento social del sujeto, que

ya no se estima peligroso "in se" sino en cuanto su conducta trascienda a una peligrosidad en relación con terceros, y, por último, la Ley 81/1978, de 28 de diciembre, que modifica la definición de la multirreincidencia y sus efectos agravatorios, que, de preceptivos, han pasado a ser meramente potestativos. Si a ellas agregamos la Ley 20/1978, de 8 de mayo, que actualizó, elevándolas, las cuantías dinerarias de los distintos preceptos del Código Penal, con el consiguiente reflejo estimatorio en la penalidad de los delitos patrimoniales, tendremos completo el panorama de la reforma liberalizadora y moderadora del Código Penal en 1978.

En la vertiente de la lucha contra la violencia y el terrorismo es de destacar la Ley 82/1978, de 28 de diciembre, que modifica los preceptos que en el Código tipificaban las diversas formas de terrorismo, pasando a considerar esas actividades ilícitas no como formas criminológicas específicas y calificadas, sino como meras expresiones de la criminalidad común; tal criterio ha tenido su adecuado complemento procesal en la Ley 56/1978, de 4 de diciembre, sobre los delitos cometidos por bandas armadas, que confirmó lo ya establecido con carácter provisional por el Real Decreto-Ley de 30 de junio anterior.

Otros aspectos de la evolución afloran en medidas procesales de finalidad político-social, como la Ley 10/1978, de 20 de febrero, que suprime la circunstancia 4.^a del artículo 503 en orden a la prisión incondicional en los delitos que afectaban al orden público y la muy importante 53/1978 sobre intervención de Letrado y asistencia al detenido, que viene a reafirmar los derechos del imputado en congruencia con un mayor respeto a su persona y a los derechos fundamentales que le corresponden.

Desde el punto de vista político, la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, sobre partidos políticos y los Reales Decretos-Leyes de 27 de noviembre, estableciendo la ma-

yoría de edad a los dieciocho años y admitiendo al voto a todos los mayores de esa edad incluidos en el censo electoral, vienen a aumentar el grado de participación de los españoles en el proceso político.

Todas estas reformas han de ser asumidas por el Ministerio Fiscal con el espíritu que las han inspirado. No cabe duda que la labor del Fiscal en un Estado democrático de Derecho ha de ser más compleja y más difícil. Más compleja en cuanto la defensa de los derechos de los ciudadanos y la representación del interés social le obliga a extender su campo de actuación, con intervenciones de las que hasta ahora estaba excluido, tanto en orden a defender la legalidad y la sociedad de la intromisión de grupos políticos que pretenden fines excluidos por la Ley fundamental, como a tutelar los derechos de la persona no sólo en el ámbito penal, sino en la total exclusión del ordenamiento jurídico. Más difícil por cuanto todo lo que sea ampliar las garantías y los derechos de defensa, implica que el Fiscal debe extremar su celo, su estudio y su intervención en el proceso para equilibrar los derechos de defensa del inculpado con los derechos de tutela de la sociedad ofendida y perturbada por el delito. Ello ha dado lugar a Circulares de esta Fiscalía dando instrucciones sobre la interpretación y aplicación de alguna de las mencionadas disposiciones legales que no se incluyen en esta Memoria por ser de fecha posterior al periodo de tiempo al que se contrae.

En cuanto a estructura, la Constitución introduce hondas novedades en nuestra organización judicial y, al lado de principios ya tradicionales en nuestra concepción de la justicia, proclama otros nuevos que van a dar a ésta una configuración aún más clara y congruente con un Estado democrático y de Derecho.

Principios ya tradicionales en nuestro Derecho son el de la inamovilidad de los Jueces, el de su responsabilidad y el de su independencia (art. 117, 1), el de la exclusividad de la potestad jurisdiccional (art. 117, 2), el

de gratuidad de la justicia (art. 119), el de publicidad de sus actuaciones (art. 120, 1), el rígido sistema de incompatibilidades de los Magistrados y Fiscales (art. 127, 1 y 2) y, sobre todo, el enraizamiento de la Justicia con el pueblo, proclamado no sólo por ser la Justicia una manifestación de la soberanía y residir ésta en el pueblo (art. 1.º, 2, y 117, 1), sino plasmado concretamente en la institución del jurado (art. 125).

Al lado de esos principios clásicos se han introducido otros nuevos que, hemos de reconocer con satisfacción, pretenden perfeccionar la actividad y eficacia de nuestra justicia en un sincero desarrollo de su función.

En primer lugar está el principio genérico, común a todos los poderes, del reconocimiento, respeto y protección de los principios proclamados en el Capítulo III del Título I, que deberán informar “la práctica judicial” (art. 53, 3). Ciertamente que esa sumisión tiene el límite expreso de que tales principios sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollan. Pero en cuanto “inspiradores de la práctica judicial” marcan ya una orientación en la función interpretativa del Juez, toda vez que cuando, conforme con lo prevenido en el artículo 3, 1, del Código Civil, hayan de acomodar el sentido de la Ley a la “realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas”, no podrán menos de tener presente tal realidad constitucional.

El predominio de la oralidad en los procedimientos de todo orden (art. 120, 2) obligará sin duda a una revisión en profundidad de nuestras Leyes procesales para incorporarles tal principio, revisión, de otra parte, necesaria dada su vetustez y la proliferación de procedimientos nacidos de la necesidad de nuevas vías procesales más modernas.

La indemnización por el error judicial (art. 121), que había pretendido introducir nuestro Código Penal de 1822 y que sólo era hoy factible al amparo de una inter-

pretación extensiva del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, viene a elevar a rango constitucional (como lo hizo la Constitución de 1931) incluso en aquellos casos, que son los más, en que por haberse producido el error, pese a la diligencia y correcta actuación del Tribunal, sus miembros aparezcan exentos de responsabilidad.

En tal caso el Estado asumirá la obligación de indemnizar, con lo que el carácter subsidiario con que esa obligación estatal se configuraba en la Constitución de 1931, pasa a convertirse en principal y autónoma.

Por primera vez se establece en una Constitución la unidad de Cuerpo de los Jueces y Magistrados de Carrera (art. 122, 1). No tiene muy clara explicación técnica la inclusión a nivel constitucional de ese detalle de la organización de los cuerpos jurisdiccionales, que más parecería reservado a la Ley Orgánica del Poder Judicial que habrá de redactarse en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 112. La unificación de Cuerpos o su permeabilización, sin duda, es en estos momentos una reivindicación atendible, pero tal vez no se haya dado con la fórmula más adecuada. Desde luego, ha sido éste el único punto donde la Constitución ha descendido a niveles organizativos de los Cuerpos funcionariales.

El reconocimiento del derecho de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales se establece en el artículo 127, 1, que, si niega todo derecho a pertenecer a sindicatos a los Jueces, Magistrados y Fiscales, les reconoce el de formar asociaciones profesionales a través de las cuales puedan defender sus intereses. El derecho comparado ofrece soluciones menos rígidas y sin más que cruzar nuestras dos fronteras tenemos el ejemplo de unas Constituciones más permisivas en orden al ejercicio de la libertad de sindicación cuyos resultados evidentemente son muy discutiblemente brillantes.

Sin duda, la novedad más trascendental introducida

por la Constitución respecto al Poder Judicial radica en el artículo 122, cuyo párrafo 2 establece el principio del autogobierno a través de un órgano específico: el Consejo General del poder judicial.

Se trata de un *gobierno autónomo*, a través de un órgano propio, de cuya composición además forman parte no sólo representantes de los Jueces y Magistrados de todas las categorías, sino juristas que pueden ser ajenos a los Cuerpos judiciales y designados a propuesta del Congreso y del Senado. Se conserva así una cierta preeminencia del legislativo, que no sólo tiene la función de control de la acción del Gobierno (art. 66, 2), sino también participa en el funcionamiento de la Justicia a través de miembros elegidos por las Cortes Generales (art. 122, 3).

II. Las cuestiones íntimamente relacionadas con la Administración de Justicia y que la Constitución plantea no se agotan en el Título VI. Dos hay muy específicas y preocupantes por los conflictos que pueden suscitar si no se logra una fórmula certera en el desarrollo constitucional.

La primera de ellas la plantea el artículo 53 al conceder la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1.^a del Capítulo II, esto es, las llamadas libertades públicas, a los Tribunales ordinarios, pero reconociendo a la vez otra vía de amparo de esos derechos ante el Tribunal Constitucional.

Quiere decir, pues, que van a coexistir dos procedimientos especiales de tutela de aquellos derechos y libertades: uno, preferente y sumario, ante los Tribunales ordinarios; otro, de amparo, ante el Tribunal constitucional. Ambos han de ser desarrollados por una ley posterior y ésta, o éstas si son independientes, habrán de cuidar que ambos procesos no se interfieran ni provoquen conflictos de jurisdicción o declaraciones juzgadas contradictorias sobre un mismo asunto. El tema es bien claro: o ambas vías se establecen como alternativas o

con un contenido objetivo diferenciado, o se establecen paralelamente y admitiendo como objeto del proceso idénticas cuestiones y entonces los conflictos se potenciarán y devendrán insolubles.

La tercera solución, que plantearía gravísimas tensiones teóricas y prácticas, sería estimar el recurso de amparo como extraordinario y para el supuesto de que la pretensión no hubiera prosperado en el juicio ante la jurisdicción ordinaria. Ello implicaría una revisión de las decisiones judiciales por el Tribunal Constitucional, que se convertiría así en un órgano jurisdiccional superior a la propia jurisdicción, lo que no encuentra base firme en ninguna otra norma constitucional ni parece que tenga precedente alguno.

Antes de subrayar la otra cuestión interesa dibujar la solución aplicada por el Texto Constitucional a la posible impugnación de las leyes ordinarias por su disparidad con la Constitución.

La Constitución ha resuelto el control de la constitucionalidad de las leyes optando, entre las varias soluciones posibles al respecto, no por el control jurisdiccional ordinario —sistema americano—, sino por el establecimiento de un Tribunal especial, de carácter mixto, con una intervención muy directa de los órganos afectados —Cortes y Gobierno— en la designación de sus miembros. Hay quien entiende más lógico que si se pretende un árbitro imparcial y especializado, que intervenga en la dirimencia de la constitucionalidad con criterios asepticos, la función se hubiera encomendado a quienes, por principio, tienen que actuar con imparcialidad e independencia y, por función, están acostumbrados a la exégesis de las normas y a hacer recta aplicación del derecho, esto es, a los Jueces.

Pero también debe pensarse que, fundándose el espíritu de la "constitucionalidad" en la continuidad legislativa, en la interpretación auténtica de la norma legal y en su hermeneútica a través de lo que sobre ella pen-

saron y pretendieron los legisladores, sea sobre quienes la prepararon, debatieron, fijaron y aprobaron sobre quienes haya de pesar la responsabilidad de su decisión.

Sobre esta base el artículo 163 regula, como previsión que no encuentra apoyo específico en el Derecho comparado, la posición del Juez ante una posible ley anti-constitucional. La obligación de plantear la cuestión ante el Tribunal constitucional, sustrayendo la decisión al órgano jurisdiccional, tiene ya precedentes en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías de la Segunda República y, al menos, es congruente con el sistema de la Constitución en la materia al deferir a un órgano especial la declaración de inconstitucionalidad de las leyes. Pero la decisión de que la consulta no tenga efectos suspensivos y la pretensión de que el Juez venga, en consecuencia de esa no suspensión del proceso, obligado a juzgar aplicando la norma que estima anticonstitucional, ofrece un evidente mundo de confusiones.

Continuar el proceso estando sub-iudice la constitucionalidad de la norma invocada y aplicable, va contra toda economía procesal y puede desembocar en una decisión judicial, amparada en una norma, que luego se puede declarar inaplicable por inconstitucional. ¿Qué dirá el litigante perjudicado por la resolución y cuáles serán sus derechos? La decisión judicial será firme y conservará su valor de cosa juzgada, conforme a lo dispuesto en el artículo 161, 1, 1) "in fine", pero el litigante lesionado podrá intentar una indemnización por haber resultado condenado en virtud de una ley contraria al ordenamiento jurídico. ¿Estaríamos siempre ante un error judicial, inculpado y reparable conforme al principio del artículo 121?

Preocupa hondamente a esta Fiscalía el desarrollo legal de este precepto, ya que se habrá de prever con moderación y prudencia el alcance de esa exclusión de los efectos suspensivos de la consulta de inconstitucionalidad, determinando si sólo alcanzará la no suspen-

sión a la tramitación del procedimiento *hasta la fase de sentencia* o si también se pretenderá que no quede en suspenso ese trámite y el Juez o Tribunal vendrá obligado a dictar sentencia sin conocer la decisión del Tribunal constitucional sobre la inconstitucionalidad de la ley en litigio.

Mucho es cuanto a través de la Constitución y de la legislación declaratoria y protectora de los derechos humanos han realizado las Cortes Generales en 1978 y bastante también lo que ha de completarse a través de las leyes orgánicas y ordinarias que han de desarrollar el texto matriz. Compleja es la tarea en la que a este Ministerio Público ha de caberle fundamental intervención, pues si la brújula de la libertad firmemente emprendida debe pasar necesariamente por la ley habrá de ser siempre el Fiscal quien vigile la exactitud del rumbo.

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA

Al iniciar la redacción de este Capítulo considero deber de conciencia dejar constancia una vez más del estado de escasez, rayano en la penuria, en que se mueven los hombres y los órganos de la Administración de Justicia para la realización de su augusta misión.

Sigue pendiente el problema de retribuciones y la pendencia puede ya contarse por años. No extraña, pues, que proclamemos la urgencia del proyecto de reforma tanto en su filosofía como en su resultado económico.

Su promulgación, que sigue anunciándose próxima, sería momento oportuno para una revisión de la infraestructura de la Administración de Justicia. Es importante la modernización de los textos procesales, pero tan importante como eso es la actualización de instalaciones, medios, métodos y sistemas de trabajo. El rendimiento de nuestra organización no es eficaz ni productivo al ritmo que reclama la Justicia para ser ésta considerada como tal.

No debemos excluir la autocrítica de los hombres que la forman y el planteamiento de su propio rendimiento, pero, para ser equitativos, esa autocrítica debe encuadrarse en el marco de sus compensaciones materiales y de los medios auxiliares de que disponen.

Cualquier reestructura habrá de tener muy presente la profesionalización respectiva de todos los Cuerpos auxiliares, recogiendo en una común y exigente disciplina a quienes colaboran a la alta misión de juzgar y

hacer ejecutar lo juzgado. Suprimir imágenes torticeras que hoy existen. De todo ello habrá de resaltar la justicia que demanda la nueva sociedad española.

Al reconocer esa imagen deteriorada que hoy existe en nuestra sociedad sobre el ejercicio material del Poder Judicial, no puede olvidarse el abandono en que se ha tenido a sus estructuras durante años, quizá porque su función resultaba demeritada en el reparto de las potestades públicas. De pronto se le ha exigido ocupar la plenitud de su papel en la nueva sociedad democrática, sin atender a la obsolescencia de sus instrumentos legales y de sus mecanismos prácticos.

Nos hallamos ante una ingente tarea legislativa del derecho sustantivo —público y privado— y del procesal, pero no olvidemos, y esta Fiscalía no se cansará de repetirlo, que *preferente a todo es la infraestructura y la planta de nuestra Administración de Justicia.*

El funcionamiento de los órganos de la Administración de la Justicia en los distintos órdenes jurisdiccionales durante el año 1978 ha sido el que a continuación se expone.

1. *Tribunales de lo Penal.*

La exposición, análisis y valoración de la actividad desarrollada por los Tribunales en el campo penal durante el pasado año 1978 se ha hecho siguiendo dos coordenadas: la clase o naturaleza del procedimiento que en cada caso ha dispuesto la investigación judicial y el órgano llamado a resolver el conflicto que plantea toda infracción.

Esta actividad, inevitablemente expresada en números, da una macrovisión, formal y matemática, del trabajo desarrollado, que, por su propio carácter, elimina del contenido del Capítulo temas esenciales, cual pudiera ser la intrínseca calidad o bondad de la actividad jurisdiccional que se examina, su influencia en el cuerpo social o, recíprocamente, la que los avatares de éste ejerce

sobre aquélla. Los números poseen la suficiente fuerza de expresión para que al tiempo de reflejar el desarrollo del año judicial pasado nos ofrezcan indicaciones, algunas de considerable porte, entre las que destacan las siguientes:

En primer lugar el aumento del número de Diligencias Previas instruidas en relación con las que lo fueron en el año precedente. En 1978 se instruyeron 652.153, frente a las 559.461 abiertas en 1977. Si entendemos como noticia *criminis* la que ha dado lugar a la apertura de cada una de las 92.692 Previas que se han incoado de más sobre las del pasado año —cifra que representa un crecimiento de un 14,22 por 100—, se confirma la inquietante y general convicción del aumento de la criminalidad en valores absolutos y relativos.

Tal desarreglo social, independientemente en este examen estadístico de todo diagnóstico en cuanto a su origen y valoración, comporta un correlativo peso en la actividad de los órganos de la Administración de Justicia, que es absorbido por los Tribunales con desigual presión, como más adelante se comprobará.

El segundo es el número de aquellas Previas que, tras el sobreseimiento acordado por desconocimiento de su autor, son archivadas. Fueron 309.574. Representan, pues, casi la mitad de las instruidas. Exactamente el 41,48 por 100. Ciertamente, la actual y peculiar estructura de la sociedad española —que como consecuencia de los grandes desplazamientos de población ha creado enormes concentraciones humanas— propicia el delito y facilita su impunidad.

Aquí se nos ofrece un tema de meditación de gran importancia: hasta qué punto las denuncias de hechos presuntamente delictivos sin autor conocido inciden —desequilibrándolo— en la labor de los Juzgados de Instrucción hasta casi un 42 por 100 de trabajo estéril. Y, consiguientemente, cómo y dónde podría remansarse

esta primera criba procesal, sin acumularse en los Juzgados.

a) *Diligencias Previas.*

	1977		1978	
	Número de diligencias	Porcentaje	Número de diligencias	Porcentaje
Pendientes del año anterior ...	70.129	11,12	94.081	12,60
Iniciadas en el año	559.461	88,88	652.153	87,39
TOTAL	629.600	100	746.234	100

Su aumento en valores absolutos ha sido el de 92.652 nuevas Diligencias. En valores relativos supone el de un 14,22 por 100.

No deja de llamar la atención el número de las que se encuentran en trámite a fin de 1978: 114.696. Representa el 15,37 por 100 de las instruidas, porcentaje que si pudiera resultar admisible, o al menos tolerable, en otro tipo de instrucciones, más dilatadas o complejas, parece francamente excesivo aplicado a autos con vocación y finalidad tan sumaria.

Es triste señalar que la agilización, en cuanto a su conclusión y término, no ha progresado. En 1977 quedaron pendientes 94.081. En el año 1978, 114.696.

Es manifiesta, como se ha dicho, la reducida proporción del número de estas Diligencias iniciales que se transforman en verdaderos procesos penales. Simplemente un 10,75 de las mismas, de las que un 2,78 corresponden a Sumarios y un 7,97 por 100 a Preparatorias. Evidentemente contribuye a este resultado el elevadísimo número de estas Instrucciones que concluyen, según ha quedado explicado, con una declaración de desconocimiento de su autor. Fenómeno que, si certeramente recoge la ciencia criminológica como constante mundial, no por eso debe ser admitido como norma aceptable.

Lo expuesto queda reflejado en el siguiente estado:

	1977		1978	
	Número de diligencias	Porcentaje	Número de diligencias	Porcentaje
Archivadas por no ser delito.	92.203	18,9	113.237	15,17
Por autor no habido	249.965	39,7	309.574	41,48
Declaradas falta	87.084	13,3	98.659	13,22
Convertidas en Sumario	17.700	3,1	20.874	2,78
Convertidas en Preparatorias.	55.922	8,8	59.506	7,97
Inhibidas	23.005	3,6	24.089	3,22
En trámite	94.204	15,7	114.763	15,37

Solamente, pues, un 10,75 por 100 de los hechos denunciados o conocidos —aparte del 13,22 por 100 tramitado como falta— se han tratado como delitos.

b) *Diligencias Preparatorias.*

Los datos estadísticos atestiguan un aumento en el número de las Preparatorias instruidas —4.693 sobre las de 1977—, con manifiesta progresión de las que han llegado hasta la apertura de juicio oral, que si en 1976 fue el de 47,4 por 100 y en 1977 el del 46,6 por 100, en 1978 lo ha sido del 53,16 por 100.

Igualmente constituye dato importante que debe ser consignado el de que el número de Preparatorias sobreseídas por resultar desconocido el autor del hecho ha quedado, en valores absolutos y relativos, reducido a la casi mitad de las mismas. En 1978 concluyeron en la forma expuesta 6.750, que representan un 8,39 por 100, frente al 15,7 y 16,3 por 100 de los años 1976 y 1977. Ello quizá debido a la utilización de las Previas como un cedazo más cuidadoso de los hechos importantes o probables.

Expresados datos y otros que complementan el curso de las mismas se reflejan en el siguiente estadillo:

	1976		1977		1978	
	Número de diligencias	Porcentaje	Número de diligencias	Porcentaje	Número de diligencias	Porcentaje
Pendientes del año anterior	14.497	21,4	15.246	20,6	17.036	21,19
Incoadas en el año	54.989	78,6	58.658	79,4	63.351	78,80
TOTAL	69.486	100	73.904	100	80.387	100
Sobreseídas por no ser delictivo el hecho o no probarse su realización	7.047	10,1	7.875	10,6	6.840	10,7
Sobreseídas por no conocerse el autor o estar exento de responsabilidad	10.841	15,7	12.095	16,3	6.750	8,39
Abierto el juicio oral.	32.939	47,4	33.759	45,6	42.734	53,16
Pasaron a Sumario	3.061	4,4	3.179	4,3	3.022	3,75
En trámite	15.019	21,7	16.922	22,9	17.809	22,15
Paralizadas por rebeldía	579	0,7	74	0,3	1.432	1,78
	1976		1977		1978	
Sentencias dictadas	13.705		18.020		29.121	

Al examinar el curso de las mismas se advierte, en términos generales, el mantenimiento de las constantes que caracterizan este tipo de instrucción. Su aumento concuerda con el de la actividad judicial media y es homogéneo, a salvo del número de sentencias pronunciadas. En este apartado la progresión ha sido espectacular. Durante el período a que se refiere esta Memoria se dictaron 29.125 sentencias, frente a las 18.029 pronunciadas en 1977. En 1976 se dictaron 13.705 sentencias.

La razón del retorno a los niveles normales de esta actividad —téngase en cuenta que en 1974 se resolvieron por sentencia 36.885 Diligencias Preparatorias y 32.735 en 1975— hay que hallarla en que en noviembre de 1975 fue promulgado el Real Decreto de Indulto, otorgado con ocasión de la proclamación del Rey, en julio

de 1976, el Real Decreto de Amnistía y, finalmente, en el mes de marzo de 1977 el último Decreto de Indulto.

Las medidas de gracia que concedían las citadas disposiciones incidieron en gran medida en el curso de un considerable número de Preparatorias.

Contra dichas sentencias se formalizaron los recursos que recoge el siguiente cuadro. De ellos sólo un 22 por 100 fueron interpuestos por el Ministerio Público.

	1976		1977		1978	
	Número de recursos	Porcentaje	Número de recursos	Porcentaje	Número de recursos	Porcentaje
Interpuestos por el Fiscal	405	21,9	486	20,7	884	22,88
Interpuestos por las partes	1.452	78,1	1.919	79,3	2.979	77,12
TOTALES	1.857	100	2.401	100	3.863	100
<i>Resueltos por la Audiencia:</i>						
Confirmados	910	44,12	1.359	46,6	2.220	56,38
Revocados	546	26,5	681	28,2	1.037	26,33
Pendientes de resolución	605	29,3	538	29,3	680	17,27

c) *Sumarios de Urgencia.*

El número de Sumarios de Urgencia instruidos es ligeramente superior a los del año anterior, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

	1977		1978	
	Número de sumarios	Porcentaje	Número de sumarios	Porcentaje
Pendientes del año anterior ...	6.861	18,9	7.367	19,38
Incoados	29.863	81,1	30.627	80,61
TOTAL	36.724	100	37.994	100

Su desarrollo procesal es como sigue:

	1977		1978	
	Número de sumarios	Porcentaje	Número de sumarios	Porcentaje
Sobreseimiento provisional (art. 641, 1.º de L. E. Cr.)	2.718	7,5	3.964	10,43
Sobreseimiento provisional (art. 641, 2.º de L. E. Cr.)	7.008	19,2	5.686	14,96
Declarados falta	405	1,2	464	1,22
Inhibidos	486	1,5	551	1,45
Elevados a la Audiencia ...	18.571	19,8	10.014	26,35
<i>Trámite en la Audiencia:</i>				
Total tramitados	26.729	100	25.156	100
Sobreseimiento (art. 641, 1.º de la L. E. Cr.)	1.631	6,1	1.534	6,9
Sobreseimiento (art. 641, 2.º de la L. E. Cr.)	2.299	8,7	2.364	9,39
Abierto Juicio Oral	13.243	49,5	13.982	55,58
Extinción de responsabilidad	2.362	8,9	1.413	5,61
Pendientes	7.194	26,8	5.863	23,3

Se observa que, porporcionalmente, ha disminuido el número de Sumarios de Urgencia terminados en sobreseimiento. Tal dato cobra su exacto valor al relacionarlo con lo acontecido en los años 1975, 1976 y 1977. Durante este período corrieron esta suerte (comprendiendo ambos tipos de sobreseimiento) un 27,9, un 35,8 y un 26,7 por 100, respectivamente. En 1978 tal proporción fue de un 25,39 por 100.

Igualmente, ha disminuido en el período a que se contrae esta Memoria el número de aquellos concluidos por declaración de extinción de responsabilidad. En 1975 fue de 2.025, en 1976 de 1.934, en 1977 fue de 2.632; finalmente, en 1978 tal número se redujo a 1.413. No cabe duda que las expuestas cifras son el resultado de la incidencia producida por las medidas de gracia a que nos hemos referido.

Las sentencias dictadas por las Audiencias en esta clase de Sumarios han sido las siguientes:

	1977		1978	
	Número de sentencias	Porcentaje	Número de sentencias	Porcentaje
Sentencias dictadas	9.404	100	11.854	100
Totalmente conformes con la acusación	5.936	63,72	7.789	66,55
Parcialmente conformes	1.131	12,02	2.613	22,04
Disconformes	2.337	24,88	1.352	11,40

Este cuadro, destinado a expresar la relación entre la postulación instada por las partes y la resolución acordada, refleja una considerable disminución del número de sentencias dictadas en disconformidad absoluta con la acusación. La proporción de las sentencias absolutorias, un 11,40 por 100 en 1978, ha disminuido considerablemente en relación con este tipo de pronunciamientos acordados en 1977, un 24,88 por 100, en 1976 un 14,5 por 100 y en 1975 un 15,4 por 100.

Si tales resultados se deben, como parece razonable, a un mayor esfuerzo y diligencia del Ministerio Público y a una más acuciosa intervención en período instructor, constituyen un estímulo y una compensación al trabajo bien hecho.

d) *Sumarios Ordinarios.*

Su curso ha sido el siguiente:

	1977		1978	
	Número de sumarios	Porcentaje	Número de sumarios	Porcentaje
<i>Trámite de Instrucción:</i>				
Pendientes del año anterior.	3.087	21,7	3.189	22,16
Incoados en el año	11.867	79,3	11.197	77,83
TOTAL	14.867	100	14.386	100
Declarados falta	154	1,1	218	1,52
Inhibidos	325	1,8	255	1,55
Elevados a la Audiencia.	10.666	74,3	10.151	70,96
Pendientes	3.181	29,3	3.681	25,93

	1977		1978	
	Número de sumarios	Porcentaje	Número de sumarios	Porcentaje
<i>Trámite en la Audiencia:</i>				
Sobreseido por no ser delito	4.500	36,7	3.385	29,69
Sobreseido por ser el autor desconocido	2.465	20,0	2.505	21,97
Abierto Juicio Oral	3.251	26,4	3.385	29,69
Extinción de responsabilidad	251	2,2	214	1,87
Pendientes	1.819	14,7	1.911	16,76
	Número de sentencias	Porcentaje	Número de sentencias	Porcentaje
Sentencias dictadas	2.720	100	3.072	100
Totalmente conformes con la acusación	1.404	51,8	1.688	54,80
Parcialmente conformes	424	15,3	906	29,41
Disconformes	892	32,9	478	15,51

La nota más acusada es el equilibrio y escasa alterabilidad de sus datos. Destinados, pese a su nombre, al esclarecimiento de hechos de especial importancia y gravedad —afortunadamente menos frecuentes—, se ven menos afectados que los procesos medios y menores. Corresponde al fondo más profundo de la criminalidad, en alguna medida permanente e indiferente, con ocasiones pasajeras.

Ha aumentado el número de aperturas de juicio oral respecto a 1977 y ha disminuido sensiblemente el de sentencias absolutorias, que si en este año fue de un 32 por 100 —excepcional, puesto que en 1975 fue el de 17 por 100 y en 1976 el de 17,4 por 100— en 1978 se ha reducido a un 15,51 por 100, cifra que se acomoda más a las que en este sentido han venido pronunciándose.

Distribución del trabajo entre Juzgados y Audiencias.

La reforma procesal de 1967 creó, como es sabido, un nuevo orden competencial. Organos que hasta entonces

tenían en el campo penal una función meramente instructora —con limitadas excepciones— vinieron llamados a desempeñar otras de carácter resolutivo. Congruentemente con esta innovación, a los Tribunales Provinciales se les descargó del conocimiento de gran parte de aquellos asuntos que tradicionalmente se les venía confiando.

Desde un principio (año 1968) se advierte una manifiesta descompensación entre el volumen de actividad desarrollada por las Salas provinciales y por los Juzgados. La entidad menor, a veces de raíz puramente contravencional, de genérica comisión que caracteriza a los delitos de la competencia de los Juzgados explica un apuntado desequilibrio, como se manifestó desde un principio.

De entonces aquí tal desequilibrio no ha hecho sino ahondarse con inflexible y regular persistencia. Basta examinar la relación de asuntos que durante el año 1968 fueron despachados por las Audiencias y por los Juzgados. Los primeros constituyeron el 20 por 100 de la masa total. El 80 por 100 restante fue diligenciado y resuelto en los Juzgados. Diez años después, en el período a que se refiere esta Capítulo, la desproporción se ha acentuado. Es de 6,41 y 93,59 por 100, respectivamente.

En este último aspecto se impone una nueva redistribución de competencias como consecuencia de la Ley de 1967, que abrió camino a las Diligencias Preparatorias, atribuyendo a los Juzgados de Instrucción la de los delitos menores junto con su fallo. Se ha recargado en demasía su trabajo en llamativa desproporción con la actuación de las Audiencias Provinciales. Tomando los datos estadísticos de ocho provincias de la España central nos ofrecen una media de sentencias penales y civiles de 79 al año, con un promedio de ponencias de 26 por Magistrado. Pues bien, repasando los despachos de algunos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de esas mismas provincias y sumando las resoluciones dic-

tadas en Diligencias Preparatorias, apelaciones de juicio de faltas, juicios civiles ordinarios, interdictos, jurisdicción voluntaria, etc., se llega a la conclusión clara de que algo muy importante falla en la distribución del trabajo. Se tendió en aquella reforma a aliviar de excesos a las Audiencias y justo es consignar que se consiguió el objeto, pero algo se ha desfasado en la medida cuando el péndulo se ha desbocado hacia el lado contrario.

Tal estado de cosas —por los problemas de vacío o, por el contrario, de congestión que entrañan para unos y otros Tribunales— es motivo de preocupación e inquietud para este Fiscal, que, si no lo ha ocultado en anteriores Memorias, interesa hoy advertir con mayor énfasis.

Es evidente que la demografía del país, por razones bien conocidas, ha sufrido una profunda transformación. Densas masas de población se han centrado y enraizado en espacios hasta entonces agrarios o suburbiales, sin que por ello se haya transformado su estructura judicial acorde con su condición rural. En otras zonas la despoblación ha sido general o muy intensa, pese a lo que (seguramente por no herir a las "fuerzas vivas") las viejas instituciones han permanecido. El desajuste entre demanda y órgano de respuesta a la misma se ha acentuado. Han sido insuficientes e insatisfactorias las medidas correctoras hasta el momento acordadas (separación de jurisdicción penal y civil en grandes capitales, creación de algunos Juzgados, etc.) y se evidencia día a día que la única solución se encuentra en un sincero y exacto acomodo de todo el aparato judicial a la realidad del país. Mientras no se haga seguiremos contemplando y padeciendo el hecho de que un Juzgado constituido para atender una ciudad de 25.000 ó 30.000 habitantes y su término, resuelva ahora, o intente resolverlos, los problemas de una población diez veces mayor.

El análisis porcentual, en función de los distintos

tipos de proceso, se refleja en el siguiente estado, referido a los tres últimos años.

Análisis porcentual de los diferentes tipos de procesos:

	1976	1977	1978
Diligencias Preparatorias	56,7	57,1	60,29
Sumarios de Urgencia	31,9	30,4	29,12
Sumarios Ordinarios	11,4	11,4	10,65

Su distribución en cifras absolutas es la siguiente, significándose, para el buen entendimiento del esquema, que se atribuyen a los Juzgados las Preparatorias y Previas terminadas, sin contar las que se convierten en Preparatorias o Sumarios, y, dentro de la actividad de las Audiencias, los Sumarios Ordinarios y de Urgencia y las sentencias dictadas en apelación de las pronunciadas en los Juzgados.

DILIGENCIAS INSTRUIDAS POR AUDIENCIAS Y JUZGADOS

AÑO	Audiencias		Juzgados		Total
	Número de diligencias	Porcentaje	Número de diligencias	Porcentaje	
1968	55.552	20,00	222.587	80,00	278.139
1969	37.427	13,70	235.929	86,30	273.356
1970	39.152	13,16	258.345	86,84	297.497
1971	38.544	12,00	282.897	88,00	321.441
1972	36.483	10,60	309.322	89,40	345.805
1973	37.760	10,00	332.781	90,00	370.541
1974	37.640	9,56	356.224	90,44	393.864
1975	40.083	9,50	381.516	90,50	421.599
1976	45.785	9,34	444.499	90,66	490.284
1977	43.770	7,50	539.328	92,50	583.098
1978	43.287	6,41	631.102	93,59	674.389

En cuanto a las sentencias pronunciadas por uno y otro órgano es el que a continuación se recoge.

SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR AUDIENCIAS Y JUZGADOS

AÑO	Audiencias		Juzgados		Total
	Número de sentencias	Porcentaje	Número de sentencias	Porcentaje	
1967	40.528	—	—	—	40.528
1968	27.968	72,82	10.388	27,08	38.356
1969	18.484	42,64	24.866	57,36	43.350
1970	17.396	37,90	28.506	62,10	45.902
1971	16.640	39,44	25.550	60,56	42.190
1972	14.672	34,99	27.256	65,01	41.928
1973	15.053	30,60	34.151	69,40	49.204
1974	16.481	30,90	36.885	69,10	53.366
1975	15.581	32,24	32.753	67,76	48.334
1976	10.631	43,68	13.705	56,32	24.336
1977	10.124	35,97	18.020	64,03	28.144
1978	14.926	33,89	29.121	66,11	44.047

La Justicia de Distrito en el orden penal.

La nota que caracteriza el desarrollo de la Justicia de Distrito durante el año 1978 ha sido la de su crecimiento, ya observado en años anteriores, pero que éste alcanza niveles espectaculares.

Basta recordar que se tramitaron 874.040 juicios de faltas, 310.645 más que en 1977 y prácticamente el doble de los sustanciados en 1975.

	1975	1976	1977	1978
Pendientes del año anterior.	63.109	52.938	89.562	94.693
Incoadas en el año	376.123	420.773	473.864	779.387
TOTAL	439.232	473.711	563.426	878.080

	1975		1976		1977		1978	
	Número de sentencias	Porcentaje						
Sentencias dictadas	248.004	100	235.773	100	255.661	100	266.785	100
Condenatorias.	134.982	54,2	131.410	55,8	135.837	53,15	163.379	61,23
Absolutorias	113.022	45,8	104.363	44,2	119.824	46,85	103.406	38,76

La proporción de sentencias absolutorias (38,76 por 100) ha disminuido en relación con las del año anterior

(46,85 por 100). Para la inteligencia de este dato resulta preciso, dadas las características del juicio verbal, enlazarlo con el número de Previas, Preparatorias y Sumarios que fueron concluidos sin conocerse la identidad de la persona responsable.

2. *Tribunales del orden civil.*

Dos son los aspectos a contemplar en la Administración de Justicia en el orden civil: el estadístico y el concepto-funcional.

Bajo el prisma estadístico, al que sólo haremos referencia en este capítulo, la actividad de los Tribunales del orden civil en el año 1978, al igual que en el anterior, ofrece un claro aumento, especialmente en los Juzgados de Primera Instancia.

Los Fiscales se cuidan de poner de relieve en sus Memorias estas diferencias cuantitativas, siendo excepción las Audiencias Provinciales en las que el trabajo no ha aumentado o, si lo hizo, fue en muy escasa medida.

Siguiendo la tónica de años anteriores, y para una mejor comprensión de la evolución en la labor desarrollada por los organismos judiciales de este orden, distinguiremos los siguientes apartados:

Juzgados de Primera Instancia.

Los asuntos civiles tramitados en los mismos, distribuidos por materias, con expresión de los dos años anteriores, son los reflejados en el siguiente cuadro:

	1976	1977	1978
Cuestiones de competencia	842	954	1.147
Mayores cuantías	4.856	6.115	7.232
Menores cuantías	15.312	17.410	20.150
Ejecutivos	63.859	68.609	78.452
Arrendamientos	2.640	2.859	3.441
Quiebras y suspensiones de pagos	619	686	929
Otros contenciosos	23.538	28.485	28.737
Jurisdicción voluntaria	47.732	50.016	50.210
TOTALES	159.398	175.134	191.971

Llama la atención, en el precedente cuadro estadístico, el considerable aumento experimentado por los juicios ejecutivos y universales de quiebra y suspensiones de pagos, que pone de relieve, acaso con mayor claridad que otros datos, la situación económica del país.

Si del examen por razón exclusiva de la materia pasamos al de los despachados en las diversas circunscripciones territoriales en que se encuentra dividida la Administración de Justicia en España, el siguiente cuadro estadístico nos muestra los tramitados por los Juzgados de cada una de las mismas:

	1976	1977	1978
Juzgados del Territorio de Madrid	33.642	36.736	37.391
Juzgados del Territorio de Barcelona ...	25.215	27.112	30.860
Juzgados del Territorio de Valencia	17.209	19.020	21.985
Juzgados del Territorio de Sevilla	14.245	15.390	17.152
Juzgados del Territorio de Burgos	10.087	11.276	13.853
Juzgados del Territorio de Granada	6.850	7.845	3.573
Juzgados del Territorio de Albacete	7.208	7.697	8.326
Juzgados del Territorio de La Coruña .	7.907	8.220	9.712
Juzgados del Territorio de Valladolid ..	7.124	8.080	9.115
Juzgados del Territorio de Zaragoza ...	6.374	7.192	8.973
Juzgados del Territorio de Las Palmas.	6.334	7.214	8.107
Juzgados del Territorio de Navarra	5.036	6.034	6.226
Juzgados del Territorio de Baleares	4.540	4.731	4.111
Juzgados del Territorio de Oviedo	4.499	5.060	4.814
Juzgados del Territorio de Cáceres	3.128	3.427	4.048
TOTALES	159.398	175.034	188.246

Como puede observarse, existe un aumento en el número de asuntos despachados por los Juzgados de Primera Instancia, con excepción de los del territorio de Granada, que, en el orden cuantitativo globalmente considerado, representa una diferencia en más del 9,61 por 100 en relación al año 1977 y del 20,43 por 100 respecto del 1976.

Audiencias Provinciales.

El número de asuntos tramitados en materia civil por las Audiencias Provinciales, si bien sigue en aumento,

como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro estadístico, refleja una más contenida progresión que en el año anterior:

	1976	1977	1978
Cuestiones de competencia	14	38	12
Apelaciones de asuntos procedentes de Juzgados de 1.ª Instancia.	1.062	1.381	1.700
Apelaciones de asuntos procedentes de Juzgados de Distrito ...	3.612	5.590	6.260
Actos de jurisdicción voluntaria ...	93	213	238
TOTAL	4.781	7.185	8.113

Audiencias Territoriales.

El trabajo desarrollado por las Salas de lo Civil de las Audiencias Territoriales queda plasmado en el siguiente cuadro:

	1976	1977	1978
Cuestiones de competencia	121	228	125
Jurisdicción contenciosa con relación a las personas	614	922	383
Jurisdicción contenciosa con relación a las personas	8.268	8.830	10.730
Actos de jurisdicción voluntaria ...	137	76	109
TOTAL	9.120	10.056	11.472

Es de resaltar el aumento de asuntos en las Audiencias Territoriales, que se pone también de relieve en el número de sentencias dictadas, que en los años reseñados han sido de 6.073, 6.287 y 6.413, respectivamente.

3. La Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La actividad desarrollada por las diferentes Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales, incluyendo las de esta especialización que funcionan en Bilbao y Santa Cruz de Tenerife, ha sido la siguiente:

	Recursos interpuestos	Recursos caducados, desistidos e inadmitidos	Sentencias dictadas	Recursos estimados
Albacete	330	40	309	98
Oviedo	439	46	374	127
Baleares	128	21	94	47
Barcelona	1.466	171	972	314
Burgos	469	148	308	103
Cáceres	135	11	141	70
Coruña (La)	923	190	517	256
Granada	534	104	386	402
Las Palmas	196	24	194	56
Madrid	4.035	1.171	2.378	920
Navarra	452	43	261	100
Santa Cruz de Tene- rife	181	10	110	55
Sevilla	960	149	523	642
Valencia	907	163	758	327
Valladolid	563	134	424	136
Vizcaya	370	130	261	127
Zaragoza	508	786	321	190
TOTAL	12.596	2.741	8.331	3.970

Comparando estas cifras con las del año 1977, que, totalizadas, fueron:

Recursos interpuestos	12.943
Caducados, desistidos e inadmitidos	2.587
Sentencias dictadas	8.027
Recursos estimados	5.059

Se aprecia un aumento no sólo en número de recursos interpuestos, sino también en el de estimados.

4. *La jurisprudencia social o laboral.*

Durante el año 1978 fueron notificadas a esta Fiscalía 6.228 sentencias dictadas por el Tribunal Central de Trabajo en recursos de Suplicación contra las sentencias de las Magistraturas de Trabajo a efectos del recurso en interés de Ley. La Fiscalía interpuso durante el año cinco recursos de esta clase.

Asimismo emitió para el Tribunal Central del Tra-

bajo 1.017 dictámenes sobre competencia jurisdiccional por razón de la materia.

El Fiscal no tiene intervención en la tramitación de de instancia ante las Magistraturas de Trabajo. Sin embargo, se percibe con notoriedad, a través del conocimiento de los recursos, el gran volumen de asuntos que, de acuerdo con las tensiones sociales del momento y la masa de intereses afectados, afluyen a los órganos de la instancia única de esta Jurisdicción, extraordinariamente sobrecargadas de trabajo, pues algunas Magistraturas alcanzan los 4.000 ó 5.000 expedientes ingresados durante el año.

El Ministerio Fiscal tiene una intervención limitada en el proceso del Derecho Social.

Prescindiendo de la obligada por razones institucionales, en las cuestiones de competencia jurisdiccional, en el régimen disciplinario y en la representación y defensa de incapacitados, la actuación del Fiscal en la Jurisdicción del Trabajo se produce, como es sabido, en el recurso de casación, como norma general, en concepto de asesor del Tribunal, dictaminando sobre la procedencia del recurso. También, aunque excepcionalmente, interviene como parte formalizando el recurso, cuando los Letrados de Oficio han convenido en su improcedencia y el Fiscal disiente de este parecer, lo que no es más que una especial y eficiente aplicación de lo previsto para este caso en el artículo 18 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. También interviene el Fiscal, como única parte legitimada activamente, en el recurso en interés de la Ley. Y, finalmente, tiene conocimiento a través de notificación de todas las sentencias del Tribunal Central del Trabajo, excepto, inexplicablemente, de las sentencias dictadas en conflictos colectivos.

Aunque el Fiscal no esté presente en todo el resto de la actuación judicial, en esta rama del Derecho, desde su posición, tal como la hemos descrito, toma perfectamente el pulso a la vivencia del Derecho del Trabajo

y de la Seguridad Social; ello le permite advertir cómo las necesidades y exigencias litigiosas del Derecho Social crecen actualmente en una medida no corriente que supera toda previsión.

A la acumulación de recursos de casación pendientes en la Sala Sexta del Tribunal Supremo ha puesto remedio el Real Decreto-Ley 14/1978, de 8 de junio, que reformó, con efecto retroactivo sobre los procesos pendientes, el procedimiento laboral en el sentido de limitar el acceso a la casación y a la suplicación, según criterio de conjunción de materia y cuantía pecuniaria y simplificando el procedimiento mediante la suspensión del trámite de vista en la casación, que sólo se celebrará cuando el Tribunal lo estime necesario.

Esta medida legislativa ha conseguido desplazar de la Sala Sexta del Tribunal Supremo al Tribunal Central del Trabajo unos 4.000 recursos pendientes y ha disminuido en gran medida el aflujo de nuevos recursos de casación y de suplicación en el Tribunal Central del Trabajo para lo sucesivo.

La Fiscalía no puede por menos de formular algunas reservas al medio empleado para resolver el problema del retraso de los asuntos: en primer término, las partes interesadas en los procesos habrán visto con sorpresa y desengaño cómo su asunto, pendiente tanto tiempo, se desplaza, sin resolverse, a otro Tribunal, en donde podrán temer, naturalmente, que continúe el retraso.

En segundo término, se advierte el criterio predominantemente cuantitativo de la limitación del acceso a los recursos cuando, desde el punto de vista jurídico —en el que más interesa la función uniformadora de los Tribunales Superiores—, el valor pecuniario resulta el menos relevante.

Y, por último, también llama la atención al Fiscal que el trámite de la vista en casación quede al arbitrio del Tribunal. El principio de oralidad combinado con el de publicidad ofrece mayores garantías y satisfacción al

justiciable, siendo el preconizado para todo proceso en el artículo 120, 2 de la Constitución.

Un tema preferente en la actual ocasión legislativa de desarrollo de la Constitución lo es sin duda, a propósito de la Jurisdicción del Trabajo, el planteado por el imperativo de la unidad de jurisdicción, consagrada en el artículo 117, 5 de la Constitución.

La actualmente llamada Jurisdicción del Trabajo es una jurisdicción especial, no especializada. En efecto, el estatuto jurídico orgánico de los jueces que aplican el Derecho Social es distinto y diferente del de los jueces ordinarios. En esta distinción o diferencia radica la separación, nada sutil, que se hace entre jueces ordinarios y jueces especiales, porque la distinción no se basa en la preparación profesional. Si fuera ésta la pauta de la distinción sí se estaría en presencia de una jurisdicción especializada, que no especial, tal como ocurre en la vigente organización de lo Contencioso-administrativo, que podría servir de modelo para la reforma, en sentido unificador, de la del Trabajo.

En el orden del procedimiento las exigencias de gratuidad y rapidez que tiene el proceso laboral al servicio de la paz social, del respeto a la libertad y de la protección de la parte más débil, en relación con el volumen de asuntos, se satisfacen con un procedimiento sencillo y rápido y con la instancia única, tal como es el vigente, no necesario, a nuestro juicio, de reforma profunda, sino sólo de mejoramientos sencillos.

Pese a la importancia de los intereses sociales en juego en el proceso laboral, la extensión, la capilarización de estos litigios, hace impracticable una intervención del Fiscal en todas sus instancias. La función promotora y defensora de aquellos intereses puede realizarse satisfactoriamente con la intervención del Fiscal en la casación y con el recurso en interés de la Ley en la forma en que hasta ahora ha sido regulada.

LA INTERPRETACION DEL DERECHO SOCIAL

El cambio social, económico y político de nuestro país ha sido en estos últimos años tan profundo y radical que trasciende de marcos de programas y partidos políticos.

En efecto, se ha pasado a una sociedad industrial, pluralista y democrática. Y ninguna rama del Derecho como el Derecho Social está más expuesta al dato político-social.

Ninguna estructura o institución del Estado puede permanecer al margen, impasible e inmóvil, por encima del proceso de cambio, sino que es llamada a jugar en el mismo un papel, a servir de instrumento y de cauce para la evolución.

La misión que atañe al Poder Judicial, a los Organos de la Administración de Justicia, no es de las menos importantes en el proceso de cambio. Y el Ministerio Fiscal —todavía más apremiado por las exigencias intrínsecas de su función dentro del Poder Judicial— es especialmente llamado a defender los intereses sociales, las aspiraciones de la sociedad que está construyendo su Derecho nuevo.

La función jurisdiccional consiste en la aplicación e interpretación del Derecho en los conflictos individuales. Para esta tarea el método de la subsunción, del silogismo judicial parece ofrece modernas orientaciones hacia la teoría o el método de la significación pluralista de las normas, el de la interpretación creadora, para el caso individual, hecha por el Juez.

En esta misión de aplicar e interpretar el Derecho Social el Juez cuenta ahora con un material de primera mano, expresión auténtica de la voluntad popular que le suministra el espíritu de la Constitución.

No sólo el Poder Legislativo ha de desarrollar en la Ley ordinaria la Constitución. También incumbe el des-

arrollo al Poder Judicial, pues la Jurisprudencia es fuente complementaria del Derecho. Y más en ésta, cuya dinámica social afecta directa o indirectamente al bienestar del pueblo español, por el que debe velar el Ministerio Fiscal.

5. *Audiencia Nacional.*

Transcurridos más de dos años desde la creación de la Audiencia Nacional, existe suficiente perspectiva para analizar su funcionamiento, los resultados obtenidos, las dificultades que surgen en su gestión y, con los adecuados elementos de conocimiento, estimar la positividad de su creación.

Para ello conviene examinar no sólo el contenido jurisdiccional de la Audiencia Nacional y sus resultados, aunque sea indudablemente lo más importante, sino también su base o estructura material, que, aun siendo factores teóricamente secundarios y supeditados a los preferentes de la Justicia misma, alcanzan a ésta en cuanto son su soporte y viabilidad si son adecuados o, por el contrario, la dificultan o imposibilitan si resultan deficientes o impropios.

Al crearse la Audiencia Nacional por Real Decreto-Ley 1/1977, de 4 de enero, se establece al mismo tiempo el núcleo básico de sus atribuciones, diferenciado en dos órdenes jurisdiccionales distintos: el contencioso-administrativo y el penal.

a) En el primero se le encomienda el conocimiento, salvo excepciones, de los recursos que se formulen en relación con los actos emanados de los órganos de la Administración pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de las Comisiones Delegadas del Gobierno y no estén atribuidos a las Audiencias Territoriales.

No cabe duda que la Audiencia Nacional, en este orden, ha significado un alivio extraordinario en el ago-

biente número de recursos que pesaban anteriormente sobre el Tribunal Supremo.

La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional ha despachado en el año 1978 un total de 1.767 recursos, cifra suficientemente elocuente por sí misma.

b) En el orden jurisdiccional penal se encargó esencialmente a la Audiencia Nacional una serie de materias que responden a los comunes denominadores de complejidad especial, trascendencia nacional, afección a diversas Audiencias o delitos cometidos en el extranjero y, así, se le atribuyó la competencia en los delitos de falsificación de moneda, algunos delitos patrimoniales que pudieran repercutir gravemente en la seguridad del tráfico jurídico o en la economía nacional cometidos mediante operaciones sobre terrenos o viviendas o con otras circunstancias especiales, tráfico de drogas y otros siempre que fueran ejecutados por bandas o grupos organizados y trascendiesen en lugares de distintas Audiencias Provinciales, delitos encomendados por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo a Jueces especiales, los cometidos fuera del territorio nacional, los monetarios, los procedimientos de extradición pasiva, etc.

En el mismo momento de crearse la Audiencia Nacional y para traer a la jurisdicción ordinaria cuestiones que hacía tiempo venían encomendadas a la militar, por Real Decreto-Ley 3/1977 se le confiere también la materia íntegra de los delitos de terrorismo, que incluían los comprendidos en la Sección 2.^a del Capítulo XII, del Título II, Libro II del Código Penal, los del Decreto de 26 de agosto de 1975 y los tipificados en los artículos 294 bis a), b) y c) del Código de Justicia Militar, que pasaban al Código Penal con el carácter de Anexo.

Más recientemente, a virtud de la Ley 82/1978 y Real Decreto-Ley 3/1979 se deroga la legislación sobre terrorismo y la competencia se determina por la integración

de los autores de los delitos en grupos o bandas organizadas y armadas.

Las singulares características de su jurisdicción territorial y competencia por razón de la materia plantearon a la puesta en marcha diversas cuestiones de interpretación de sus normas reguladoras, así como problemas de derecho transitorio.

Fue una de ellas la derivada de la ley penal y procesal para delitos monetarios, de 24 de noviembre de 1938, que regulaba una jurisdicción especial con órganos denominados Juzgado de Delitos Monetarios y Tribunal Mixto de Apelación incardinados en el Ministerio de Hacienda, con especial procedimiento, sin que las sanciones causaran asientos en el Registro Central de Penados y Rebeldes y tramitándose los hechos conexos, constitutivos de delitos tipificados en el Código Penal, por la jurisdicción ordinaria.

La Sala de Gobierno de la Audiencia Nacional puso remedio urgente a normativa tan especial disponiendo que por el Juzgado Central, encargado de dichos procedimientos, se ajustará en la tramitación de las mismas a lo preceptuado en el Título III, Capítulo II de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Especial atención hubo de prestarse en la aplicabilidad de los beneficios de la gracia de Amnistía e Indulto general con los problemas de derecho transitorio, sobre todo en las causas por delitos políticos, en especial los derivados de la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977, con los factores condicionantes de tiempo de iniciación de la actividad criminal, naturaleza de los delitos, resultado, intencionalidad política y móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicación de las autonomías.

Las actuaciones a que diera lugar la aplicación de la amnistía y la sustanciación de los recursos interpuestos contra las sentencias de la Sala de lo Penal llevó consigo la consiguiente paralización de la tramitación

de las causas hasta la resolución definitiva de los mismos.

Ello dio lugar, sin duda, como se dice en la Memoria del Fiscal, a comentarios nacidos de ambientes extra-procesales recogidos en la prensa, radio y televisión, censurando por excesivo el tiempo de tramitación de los procedimientos penales, pero, frente a ello, considera su deber afirmar que los Juzgados Centrales proceden todos con la máxima precisión, de acuerdo con la normativa legal de estos procedimientos que trascienden de las previsiones de la Ley procesal penal, que no pudo tener en cuenta el fenómeno del terrorismo moderno, organizado con medios inimaginables en aquella época.

La actividad desarrollada por la Audiencia Nacional en el orden jurisdiccional penal durante 1978 ha sido la siguiente:

Juzgados Centrales.

Diligencias Previas	1.907
Diligencias Preparatorias	217
Sumarios	234
Sentencias	192

Sala de lo Penal.

Sentencias	39
Recurridas en casación	15

Por lo que respecta a medios materiales, la instalación de la Audiencia, cuyo edificio autónomo continúa sin terminar, hallándose repartidas sus dependencias en forma inadecuada, con sólo dos habitaciones para los Fiscales y otra para los de Secretaría, ubicada en los áticos del Palacio de Justicia, donde la propia aglomeración de personas impide llevar a cabo ningún trabajo que requiera concentración o estudio meditado.

Desde su creación se ha venido utilizando la Sala de la antigua Sección Séptima de la Audiencia de Madrid, cedida por ésta y ocasionalmente otras de mayor tamaño para casos especiales. Todas estas Salas, aptas para celebrar lo que pudiéramos llamar vistas clásicas, no reúnen condiciones para ser utilizadas en los juicios por

delitos cometidos por miembros de bandas organizadas y armadas, cuyos componentes, así como el público específico de los mismos, ha desbordado toda posibilidad de control, con olvido del debido respeto a los Tribunales de Justicia. Las vistas se han convertido en algaradas y las intervenciones de los procesados en permanente causa de irrespetuoso desorden, tomando a los Tribunales como estrado útil para su propaganda. La carencia de las más mínimas posibilidades de control y seguridad crea una inevitable situación de tensión en el Tribunal y en el Ministerio Fiscal, incompatible con la necesaria libertad intelectual y sosiego propia de su función.

Aludíamos al nuevo edificio, prácticamente terminado hace mucho tiempo, pero en los dos años y medio de su funcionamiento, no obstante su perentoria necesidad, no se observa la más mínima progresión en las obras de adaptación para resolver las importantes carencias mencionadas.

Enfrentada la Audiencia Nacional, entre otras prioritarias cuestiones de la delincuencia, a los temas de drogas y pornografía organizadas, delitos monetarios y terrorismo, el Fiscal General del Estado considera que no se la han facilitado los medios materiales y la especialísima atención humana que a tales misiones correspondían. Faltaría, pues, a su deber si no dejara aquí expresa constancia de la incomprensible desproporción que observa entre las obligaciones que se le imponen y el apoyo que se le presta.

6. *Actividad del Tribunal Supremo.*

Confrontando los datos consignados en los cuadros estadísticos correspondientes al año 1978 con los de las estadísticas del último quinquenio se observa, en general, un estado de estabilización en la actividad de las distintas Salas del Tribunal Supremo.

En la Sala Primera ingresaron 1.167 asuntos y el

número de los terminados ascendió a 896, cantidad esta última en la que se computan no sólo los que finalizaron por sentencias, sino también los que fueron por autos de no admisión por motivos de defectos procesales o por tratarse de resoluciones no recurribles en casación.

De las sentencias dictadas destacamos por su interés la de 6 de octubre de 1978, que fija el alcance de la tutela de los pródigos en la normativa vigente del Código Civil.

La doctrina científica viene criticando que el pródigo sea sometido al total y complejo engranaje de la organización tutelar, en igual forma que se exige para los menores y enajenados mentales, por entender que sería suficiente con la antigua institución del Curador o con la necesidad de la autorización de un Consejo Judicial para determinados actos.

La sentencia mencionada, aun reconociendo el acierto de dicha crítica, establece que “la declaración de prodigalidad si bien no priva de la autoridad paterna ni atribuye al tutor facultad alguna sobre la persona del pródigo, constituye una circunstancia modificativa de la capacidad civil de orden patrimonial y que además no le permite comparecer en juicio sin la representación del tutor”. Consecuente con ello, anulando la sentencia recurrida, que se había limitado a la declaración de pródigo, privándole de la administración de los bienes gananciales y de los hijos, transfiriendo a la esposa la administración de los mismos, dictó segunda sentencia, ordenando la constitución del correspondiente organismo tutelar.

La Sala segunda ha despachado, en 1978, 2.074 asuntos, habiendo sido el número de los ingresados el de 2.122, observándose una gran agilización en la tramitación de los recursos.

En varias de las sentencias se ha pronunciado sobre el problema de la pornografía. Cuando la imagen en materia de publicaciones obscenas es realmente desoladora, alcanzando su explotación comercial en nuestra Patria

grados insospechados de falta de escrúpulos y la obscenidad está invadiendo las calles y los hogares, consideramos conveniente la doctrina jurisprudencial de nuestro Alto Tribunal sobre dicha materia.

La sentencia de 17 de abril de 1978 fija el concepto de ofensa al pudor o a las buenas costumbres diciendo "que la palabra pudor alude a la moralidad de determinadas personas y que la frase "buenas costumbres" hace referencia a la moral social colectiva pública"; que hay sectores doctrinales que identifican ambos conceptos como comprensivos de los sentimientos de recato, morigeración y decencia común de las gentes en la medida media en que son experimentados en una sociedad determinada y en un momento también determinado, sosteniendo con razón evidente que el sujeto pasivo de este delito es *siempre* el mundo circundante, la colectividad o la comunidad social y que la conceptualización de lo que es ofensivo para el pudor o las buenas costumbres es mudable, versátil y relativo porque, al compás de los tiempos, de las épocas, de la filosofía imperante y de las normas de cultura existentes los mismos o parecidos actos pueden merecer la exacración y repulsa social, repugnar y repeler, despertar la indignación o, por el contrario, aceptarse y permitirse sin pasmo ni repulsa, sin aspavientos ni proscripción, como propios y característicos de su tiempo y totalmente disculpables dentro de una normalidad de hábitos sociales y de modos habituales de conducirse".

Por ello, en las legislaciones positivas suele establecerse una cierta amplitud o imprecisión típica, confiando a los Tribunales y a su prudente arbitrio la calificación tolerante o desfavorable de los mismos y, en su caso, la necesidad o conveniencia de su punición, toda vez que lo que se persigue con este delito no es tanto la inmoralidad intrínseca de los actos como su proyección social.

Determina qué ha de entenderse por literatura pornográfica, diciendo que es "toda manifestación gráfica

que trata de despertar artificialmente un erotismo mediante la descripción, narración o exhibición de escenas viciosas y aberrantes de particulares anatómicos y relaciones sexuales, muchas veces “contra natura”, entre personas de diverso o del mismo sexo, así como las estampas, dibujos, objetos, aparatos, revistas, películas o discos de igual significación, destinados principalmente a la inexperta juventud, a la que pervierten o envilecen provocando pasiones eróticas desbordadas, cuando no desviaciones imaginativas, a las que dañan no solamente desde el punto de vista moral, sino físicamente merced a lo que se ha llamado “codicia de los mercaderes de tal tráfico”.

Y que si bien la tenencia de tales publicaciones, cuando persigue finalidad coleccionista o de mero recreo contemplativo propio, se ha reputado, desde el punto de vista penal, conducta impune y atípica, por el contrario, se ha estimado como constitutivo de escándalo público su confección, impresión, redacción, exhibición, comunicación, venta e incluso la simple tenencia con finalidad de exhibición.

En la misma orientación, la sentencia de 7 de diciembre de 1978, aun reconociendo que la sociedad española ha evolucionado y se advierte una leve modificación de las normas de cultura imperantes y que el entorno social actualmente admite y hasta celebra lo frívolo o lo ingeniosamente picante, afirma que a la moral colectiva y comunitaria del mismo sigue repugnando la salacidad burda, soez y obscena que se empeña en no destacar más que la animalidad del ser humano, al que reduce a la sola función sexual y una sola aspiración, el placer genésico, con mengua de toda espiritualidad y de cuanto tiene de excelsa la condición humana gracias a la inteligencia de que “ab initio” fue dotado.

En las Salas 3.^a, 4.^a y 5.^a de lo Contencioso-administrativo el número de recursos ingresados fue de 1.069, 1.371 y 744, respectivamente, y los terminados por sen-

tencias y otras resoluciones, 937, 1.083 y 1.475, también respectivamente.

La intervención del Ministerio Fiscal en estas Salas ha estado reducida a dictámenes en los recursos extraordinarios de revisión, intervención que no afecta a la cuestión administrativa discutida, sino que está limitada a la defensa de la legalidad procesal que le está encomendada.

Y, finalmente, por lo que afecta a la Sala 6.^a de lo Social, el número de asuntos ingresados ha sido de 2.074 y las sentencias y resoluciones dictadas 6.861.

De mayor interés entre las sentencias dictadas por esta Sala, es la de 16 de noviembre de 1978 sobre el principio de la autonomía de la voluntad en la contratación laboral. En este campo, como en todo tipo de actuación contractual, concurren la Ley y la voluntad; la regulación legal y la autonomía de la voluntad, que no son sistemas opuestos de generación jurídica, sino complementarios entre sí, coexistiendo siempre, aunque cambiando su extensión de una a otra época y de una a otras materias. En las relaciones laborales las normas establecidas por el derecho objetivo son fuentes básicas y fundamentales del contrato, de aplicación obligatoria, hasta el punto de que no pueden ser renunciadas por los beneficiarios y por ello, aunque el acuerdo contractual es fruto de la voluntad de las partes, el contenido económico del pacto viene predeterminado en gran parte por el legislador y, así, se establece que en ningún caso puede establecerse, en perjuicio del trabajador, condiciones menos favorables o pactos contrarios a las normas legales (art. 9, 2 de la Ley de Contrato de Trabajo).

Se trataba en la sentencia que comentamos del personal de una empresa que por las estipulaciones de sus contratos individuales de trabajo quedaban "fuera de convenio", calificados como trabajadores de alta dirección y personal de confianza de la empresa, con retribuciones fijadas sin sujeción a puntos. Al elevarse, por convenio

sindical, las retribuciones del personal con sujeción a grados, aquéllos reclamaron diferencias de salarios, sin modificar su condición de "personal fuera de convenio" ni renunciar a determinadas condiciones favorables que como tales venían disfrutando.

El Tribunal Supremo anula la sentencia de la Magistratura de Trabajo, que había accedido a dichas pretensiones, fundamentando la dictada en casación, en el principio de autonomía de la voluntad que preside las estipulaciones del contrato laboral, siempre que su objeto sea lícito y no contenga en perjuicio de los trabajadores condiciones menos favorables o pactos contrarios a la legislación vigente.

CAPÍTULO IV

EVOLUCION DE LA DELINCUENCIA

El terrorismo, los delitos contra la propiedad con violencia e intimidación, la progresión de las infracciones de tráfico, el consumo y tráfico de drogas y el hurto y robo de vehículos de motor son los delitos cuyo aumento destaca la estadística del año transcurrido.

A) *La delincuencia terrorista.*

Si el terrorismo ha tenido fundamentalmente una localización geográfica en las provincias vascas, también ha hecho sentir su presencia en otras zonas.

El fenómeno excede en su etiología, en su tratamiento y en el estudio de los medios de erradicación, de la medida de estas páginas. Pese al carácter autóctono de que se reviste el hecho histórico, alcanza una dimensión que no dudamos en calificar de mundial. Sus diversas proyecciones nacionales demuestran tristemente que nos hallamos ante una guerra declarada contra la civilización (contra los Estados como estructura de vida de la sociedad), de la que no se librarán los países socialistas en cuanto bajen la guardia que hoy mantienen bien alta.

Evidencia es ésta que debe llevarnos a meditar si no estamos dejando inerte a la sociedad democrática, confundiendo el respeto a los derechos humanos con el abandono del más fundamental de estos mismos derechos. Que titulares unos y otros de las mismas condiciones de dignidad no cabe igualarlos a la hora de proteger los valores fundamentales de la vida: paz, trabajo, cultura

y bienestar, cualquiera que sea la ideología (hoy casi similares en este aspecto todas las occidentales) que resulte su portadora.

A la Justicia le ofrecen los legisladores sus leyes, el Ejecutivo sus aprehensiones y las pruebas de los delitos; a ella sólo le corresponde aplicar unas a otras y castigar a los protagonistas. Únicamente, estrictamente.

Seamos, pues, sinceros: frente al fenómeno terrorista la normal operación de juzgar, aplicar una pena y cuidar de su ejecución es escribir en el mar. Los planteamientos filosóficos, pasando por los problemas políticos, atendiendo los geoestratégicos, buscando y portando toda clase de concomitancias imprevisibles, todo ello es poco para abordar la solución del problema y todo ello en conjunto debe conjugarse.

La aplicación de la Justicia es un aspecto, una etapa, una medida convencional incluso. Nos hallamos en una guerra declarada a la sociedad, sus bases, su desarrollo y sus esperanzas. Estrategia por estrategia, la defensiva corresponde en su respectiva medida a quienes tienen que decidirse por erradicar a los “más menos” si quieren defender a los más con los medios, desde los filosóficos a los represivos, que la gravedad del problema exige.

No confundamos los términos: la Justicia hace lo que debe y lo que puede, pero aunque se la ordenase hacer más y... pudiera hacerlo, no conseguiría sino reducir a pura anécdota un problema planteado descarnadamente fuera de su nivel.

Durante 1978 el azote terrorista ha alcanzado tal intensidad que constituye, sin duda, una grave amenaza contra el Estado y la seguridad de los ciudadanos. Sus golpes hieren cada vez con mayor saña, están mejor coordinados, avanzan indiscriminadamente por nuestra geografía y son más alevosos y sangrientos. Es como si los directores de estos crímenes se hubieran propuesto provocar un clima de angustia colectiva que, a través de

una reacción iracunda y también irracional, nos envuelva a todos en una ciega espiral de violencia.

Pudiera parecer paradójico que esto ocurriera cuando se han abierto los cauces de participación para todas las tendencias políticas, cuando los medios de expresión y difusión están a disposición de todas las ideologías, cuando se ha iniciado un nuevo orden constitucional. Hoy existen los mecanismos jurídicos necesarios para que cualquier cambio o evolución política sea posible y realizable por vías legales y para garantizar los derechos de las minorías contra cualquier discriminación injusta y salvaguardar los derechos humanos.

El fenómeno terrorista, en algún momento y en algunos países, se inicia como un sistema de desajuste político y se desarrolla como un camino cruento hacia la libertad, se ha transformado en una zona perfilada y precisa de criminalidad multinacional que cada vez, si bien acoplándose a las circunstancias especiales de la geografía política en que actúa, obedece a mandos, normas y fines cuyo diagnóstico y terapéutica constituye ya, en muchos países del mundo occidental, el más estremecedor desafío para los gobiernos democráticos.

Reduciéndonos aquí y ahora al terrorismo como materia tristemente obligada en esta Memoria impresiona su trágico censo.

En 1978 el terrorismo ha causado un centenar de muertos y 115 heridos, si contamos no sólo las víctimas inocentes sino también 12 presuntos terroristas que cayeron en esta inhumana contienda y 15 que resultaron heridos.

En junto el número de atentados terroristas de todo orden durante 1978 excedió de 400, de los que la mitad —unos 200— consistieron en la colocación de cargas explosivas, incluyendo las que pudieron ser desactivadas, y los otros 200 en ataques con armas de fuego, incendios y otros actos de violencia, aparte de las extorsiones del

llamado “impuesto revolucionario” y otras formas de amenaza o coacción que no se denuncian.

Para considerar la incidencia del fenómeno terrorista en España, prever el futuro, en lo que pueda ser previsible, y juzgar sobre los medios legales que hayan de ponerse en acción para combatir esta plaga, conviene meditar sobre la progresión del número de estos crímenes y también creciente dificultad de prevenirla y descubrirla en su presente característica de guerrilla urbana.

En el siguiente cuadro se consignan las cifras de las vidas segadas por el terrorismo durante el último decenio y la calidad o actividad profesional de las víctimas.

VICTIMAS DEL TERRORISMO EN LA DECADA 1969-1978

AÑO	(1) C. S. P.	(2) G. C.	(3) P. N.	(4) P. M.	(5) Mil.	(6) Aut. C.	(7) P. C.	Total
1969	—	—	—	—	—	—	1	1
1970	—	—	—	—	—	—	—	—
1971	—	1	—	—	—	—	—	1
1972	—	—	—	1	—	1	—	2
1973	6	—	1	—	—	1	—	8
1974	—	6	—	—	—	—	13	19
1975	3	9	8	1	—	1	3	25
1976	4	3	1	2	—	2	8	20
1977	2	8	6	1	—	2	10	29
1978	4	20	13	4	4	3	40	88
TOTALES ...	19	47	29	9	4	10	75	193

- (1) Cuerpo Superior de Policía: un comisario, 14 inspectores y cuatro subinspectores (19).
- (2) Guardia Civil: un teniente, un subteniente, un brigada, dos sargentos, dos cabos y 40 guardias (47).
- (3) Policía Nacional: un comandante, un capitán, un sargento y 26 policías (29).
- (4) Policía Municipal: un jefe, siete guardias y dos guardas jurados (9).
- (5) Militares: un general de brigada, un teniente coronel y un capitán de corbeta (4).
- (6) Autoridades civiles: Presidente del Gobierno, un Director General, un Magistrado del Tribunal Supremo, dos Presidentes de Diputación, un cónsul extranjero, dos alcaldes, un concejal y un juez de paz (10).
- (7) Profesiones civiles: cuatro abogados, un periodista, un bibliotecario, ocho empresarios, 25 empleados, nueve taxistas, 17 obreros de distintas ramas y cinco personas sin profesión (tres amas de casa y dos pensionistas) (75).

Grave es el progresivo aumento de la delincuencia terrorista hasta 1978, pero más grave todavía es la impresión que se desprende de los acontecimientos que se vienen registrando en estos primeros meses de 1979, al tiempo de redactar este informe, que hace pensar que, de mantenerse la intensidad de la acción terrorista, superará en mucho los resultados trágicos de los años anteriores.

La opinión del Ministerio Fiscal, manifestada en sus Informes y Memorias, es que el terrorismo, en la expectativa ciudadana unido a las demás formas de violencia callejera, con o sin motivación política, constituye la más importante y peligrosa agresión que se enfrenta a la autoridad del Estado.

Sólo basta asomarse a los más modestos ensayos sobre criminalidad o a los más exhaustivos tratados sobre criminología para alcanzar a conocer el estremecedor grado de difusión del fenómeno que algunos autores han definido como "la internacional del terror" o, usando términos más habituales, el "Euroterrorismo". No vamos a desviarnos con ello de la finalidad de esta Memoria, pero bueno será para fijar la perspectiva dejar señaladas tres coordenadas: primera, el terrorismo estructurado en la guerrilla urbana con fidelidad al "Catecismo" del brasileño Carlos Marighela es hoy un fenómeno supranacional, si no organizado en un solo mando, evidentemente coordinado y conectado en equipos paralelos; segunda, la tecnificación de las bandas terroristas, atendidas por especialistas, caminando con prioridad a los métodos policiales de los Estados, si bien algunos de éstos comienzan a adelantarse a base de derrochar dinero para ganar tecnología y profesionalidad; tercera, todo ello conduce a la seguridad de una copiosa e increíble cifra de financiación del terrorismo.

Obviamente se deduce de estas notas la relación de factores negativos que dificultan la lucha contra el terrorismo y del que éste se beneficia: insolidaridad interna-

cional, exceso de los medios de comunicación social, lógica falta de asistencia de una ciudadanía aterrorizada, escasez de medios de la policía y deficiencias de la organización judicial, inadecuadas una y otra para combatir a tan cruel, difícil y sofisticado enemigo, y mentalización de la sociedad democrática respecto al riesgo en que sus concesiones jurídicas están poniendo a sus propias libertades.

La insolidaridad internacional es patente. A pesar de que, según apuntamos, el terrorismo constituye una amenaza de la que ningún país puede considerarse inmunizado; a causa de las relaciones tácticas y técnicas existentes entre diversos grupos terroristas operantes en diferentes países, los Estados y sus Instituciones se limitan a condenas verbales estereotipadas, organizando su propia y particular defensa y rehuyendo la colaboración para cualquier acción eficaz contra estos ataques indiscriminados contra la vida y la seguridad de tantas personas inocentes.

En el marco de los Estados europeos y mediterráneos, en el que geográfica o culturalmente estamos incluidos, no acaban de prosperar los acuerdos regionales que concierten los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo. El terrorismo sigue gozando del derecho de asilo, cuando no de academia oficial de entrenamiento, ayuda, escondite y financiación.

En los Estados democráticos de Occidente y reduciéndonos al tema de la justicia, alienta la esperanza de que los esfuerzos del Consejo de Europa lleguen a consolidar una acción eficaz que consista fundamentalmente en la coordinación de las fuerzas de policía, en la negación del derecho de asilo a los terroristas y en la creación de "un espacio judicial" que realice para estos feroces crímenes el viejo principio preconizado por Hugo Grocio: "aut dedere aut punire", es decir, en la entrega del delincuente a los Tribunales del país donde delinquirió o, cuando esto no sea legalmente posible, en el enjuicia-

miento y castigo del criminal por los propios Tribunales aunque el delito se haya cometido en el extranjero.

Todo esto se contiene en la Convención europea para la represión del terrorismo, suscrita en Estrasburgo el 27 de enero de 1977, abierta para la firma y ratificación de los Estados miembros del Consejo de Europa y para entrar en vigor a los tres meses del depósito del tercer instrumento de ratificación.

El Convenio ya ha sido ratificado y entrado en vigor para Inglaterra, Alemania Federal, Austria, Suecia y Chipre.

España lo suscribió el 27 de abril de 1978, pero no lo ha ratificado todavía, por lo que no entrará en vigor para nosotros hasta tres meses después de que lo haga.

En realidad, España se ha anticipado a la Convención en lo relativo a la denegación del derecho de asilo para los delincuentes terroristas, pues el artículo 13 de la Constitución dice que “quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo”, es decir, que éstos serán tratados como delitos comunes.

Naturalmente, ello nos obliga a la entrega de los delincuentes terroristas que habiendo delinquido en el extranjero se refugien en España, pero no obliga a los que habiendo delinquido en España se hayan refugiado en el extranjero si, como es común, la delincuencia terrorista se considera delincuencia política.

En cuanto al “espacio judicial”, el carácter territorial de la jurisdicción penal, de la que son tan susceptibles los Estados, impide, por regla general, el enjuiciamiento de los crímenes terroristas cometidos en el extranjero porque no están comprendidos en las excepciones al principio de territorialidad que comprenden la Ley Orgánica y el Código Penal.

Otro aspecto del problema es el que se refiere a los medios de comunicación social, que, generalmente de

modo inconsciente, vienen a prestar su ayuda al terrorismo a la vez que lo repudian y condenan.

El terrorismo necesita publicidad para sus fines. El terrorista ve coronada y completa su iniquidad si aparece su nombre en primera página. Cualquier elemental estudio de criminología nos dice que el delincuente se complace siendo “tristemente célebre”, pero esta suerte de erostratismo es especialmente significativa del terrorismo.

En un conocido ensayo sobre la delincuencia en Europa se transcribe la opinión del Jefe de la Policía berlinesa, Klaus Hübner: “el terrorismo es inimaginable sin la publicidad dada a los atentados por los *mass-media*: periódicos, radio y televisión...”. Parece como si existiera una tácita alianza: los terroristas proveen de interesante material a los *mass-media*, permitiéndoles conquistar nuevos lectores u oyentes, y los *mass-media* ofrecen a cambio la publicidad que necesitan los terroristas para que la opinión pública los tome en serio... y desean que se dé publicidad a los métodos “fuertes” —definidos por ellos como antidemocráticos— adoptados por los guardianes del orden. En resumidas cuentas, que quieren probar que el Estado se sirve de los mismos métodos adoptados por los terroristas.

Tesis es ésta que se avala oficialmente reproduciendo la recomendación número 10 de las adoptadas por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su reunión del 31 de enero de 1979: “los medios de información cuando den cuenta de acciones terroristas deben aceptar cierto auto-control, que establezca el justo equilibrio entre el derecho del público a la información y el deber de evitar la ayuda a los terroristas, proporcionándoles una publicidad inmerecida para sus actividades”.

La insolidaridad ciudadana es otro de los aspectos que merece atención. Las gentes, por un temor perfectamente humano, no colaboran en la defensa contra el terrorismo: se inhiben, no denuncian o comunican sus

sospechas, rehuyen prestar testimonio, vacilan en el acto de reconocimiento e identificación de los agresores y, en general, procuran eludir su intervención, temiendo buscarse complicaciones.

Pero, sin embargo, se refuerza cada vez más un despertar de la conciencia ciudadana en la repulsa unánime de los métodos del terror. Se hace necesario, pues, estimular esa reacción mediante una campaña persuasiva para la movilización de la conciencia popular en defensa de las instituciones democráticas, promoviendo la prestación de auxilios para aislar a los terroristas y facilitando canales para realizarlo.

No es tema de esta Memoria analizar la acción policial contra el terrorismo; sólo elogios y respetuosa admiración merece el esfuerzo que están realizando las Fuerzas de Orden Público. Sólo comparando —según señalamos más arriba— las grandes zancadas que en este aspecto están realizando otros Estados nos atreveríamos modestamente a señalar cuatro normas: financiación, información, tecnología y profesionalidad. Sería, como garantía de la paz ciudadana, el dinero más rentable de todo el Presupuesto.

Como instrumentos jurídicos, prácticos en el año que comentamos, destacan las medidas extraordinarias contenidas en la Ley 56/1978, de 4 de diciembre, sobre delitos de terrorismo cometidos por grupos armados y, en cierto modo, en el Real Decreto-Ley 3/1979 sobre protección de la seguridad ciudadana. Ambas disposiciones se reseñan más ampliamente en el Capítulo dedicado a las reformas legislativas.

La acción judicial también necesita reforzarse y modernizarse más aún en nuestro ordenamiento, sujeto a las trabas que le aporta su creación decimonónica. Y adecuarse además al específico tratamiento del ilícito terrorista. Es aberrante toda pretensión de aplicar análogas normas al delincuente común y al terrorista. No es que se vaya a declarar a éste al margen de la Ley,

pero si a sus características criminales y psíquicas, a su fanatismo y a su desesperación patológica no se le adecuaba una normativa sustantiva y procesal específica, el trabajo de la Justicia se hará imposible y naufragará entre la desilusión y la indiferencia.

La justicia no es tratar a todos por igual, sino tratar desigualmente a los desiguales. He ahí el norte que debe guiar las reformas legislativas al respecto. Que más se proteja a la democracia cuando se la hace viable a través de un clima de pluralismo racional y humano que cuando, por suponer que se salvan valores simbólicos, se va produciendo un clima colectivo de desesperación.

Esta Fiscalía, que ha deseado enfocar tan grave tema con la amplitud de visión que requiere, tiene el deber de hacer un llamamiento a todos los poderes, instituciones, servicios, grupos y representantes del Estado y al pueblo español para que se aplique cuanto aquí se trata y reaccione sin idealismos y con los pies en el suelo sobre este tremendo drama de nuestro tiempo que Enrico Altavilla ha sintetizado de manera estremecedora: “durante los últimos años han aumentado en todos los países europeos los precios de todas las cosas, con una sola excepción: el precio de la vida humana”.

B) *Drogas.*

El tráfico ilegal de drogas es cada vez más intenso. Los robos en farmacias con el fin de apoderarse de productos estupefacientes y psicotrópicos ha experimentado en los últimos años un incremento. Es penoso consignar que el consumo de algunas de estas sustancias, como la *cannabis* y sus derivados, está adquiriendo ya un cierto tono de normalidad y sobrepasa lo que hasta ahora constituían sus concretos sectores sociales. Las experiencias excitantes de la droga se extienden a personas muy jóvenes, por lo que bien puede decirse que existe un paralelismo entre el progresivo aumento del tráfico y el progresivo descenso de la edad de iniciación. Añádase ade-

más la incorporación de la mujer al consumo. Al mismo tiempo se comprueba que a nuestro territorio llegan notoriamente ramificaciones de organizaciones internacionales que tienen como fin exclusivo el negocio de la droga.

Es necesario, pues, y además urgente, la elaboración de un plan conjunto de acción dirigido a eliminar el consumo de drogas; el tráfico ilícito progresivo reclama enérgicas medidas. Hay que penetrar en sus causas y adoptar soluciones que controlen eficazmente la producción y expedición de fármacos y planifiquen medidas preventivas hábiles para evitar, o al menos para reducir el consumo; tampoco deben olvidarse medidas policiales que faciliten y refuercen la reconocida eficiencia y continuo esfuerzo de los funcionarios encargados de la persecución de los delitos de esta naturaleza. Con el problema de la represión deben conjugarse como esenciales los de la prevención y la reinserción de los drogadictos. El *status* jurídico actual, si perfecto para reprimir hechos aislados y casi excepcionales, ha demostrado ser insuficiente para limitar el gravísimo giro que va adquiriendo el tráfico y consumo de drogas y ello a pesar de que es producto del cumplimiento de obligaciones y recomendaciones contenidas en Tratados internacionales.

Examinemos el plano de la realidad con datos extraídos de las Memorias de las Fiscalías. Si se quieren resaltar con exactitud las peculiaridades del fenómeno sociológico que los estupefacientes presentan anotariámos éstas:

— En primer lugar su generalidad. Hasta hace pocos años las áreas geográficas en que se proyectaban las drogas estaban perfectamente determinadas, pero ahora invaden la totalidad de nuestro territorio, tanto en lo que respecta al tráfico como a su consumo. Es un hecho realmente sorprendente la aparición del tráfico y consumo de drogas en zonas rurales. A él alude, por ejemplo, el Fiscal de Ciudad Real. Y de Toledo, provincia de

semejantes caracteres sócioeconómicos, dice el Fiscal que el consumo de drogas es uno de los aspectos más alarmantes de los fenómenos antisociales.

— El consumo de estupefacientes, sobre todo los menos duros, está extendido entre personas muy jóvenes. El Fiscal de Ciudad Real califica de muy importante la difusión de la droga en ambientes juveniles. El de Tenerife observa que se extiende su consumo entre jóvenes cada vez de menos edad. El Fiscal de Oviedo dice que consumidores de griffa son allí con frecuencia jóvenes estudiantes de catorce a dieciséis años. Denuncia el Fiscal de Orense que hay drogadictos en los Institutos y otros Centros de enseñanza, en donde el hachis es consumido por jóvenes menores de quince años. Precisa el Fiscal de Pontevedra que el consumo de drogas prolifera de día en día sensiblemente, de modo especial entre los jóvenes de cualquier condición social. Anota el Fiscal de Sevilla que en su provincia ha cambiado radicalmente el espectro de los consumidores de droga; del mundo universitario, en que aparecía, se ha trasladado al campo juvenil, rebajándose peligrosamente las edades de los consumidores: si entre los chicos de E. G. B., con trece y catorce años, hay manifestaciones del consumo, en los niveles de B. U. P. ya no son esporádicos ni infrecuentes los actos de consumo.

— Se está iniciando un grave tránsito del tráfico y consumo de las llamadas drogas blandas (griffa y derivados) hacia el de las duras (heroína, cocaína, L. S. D.). Ya aparecen con mayor continuidad la heroína y el L. S. D. entre los productos que se intervienen. Señala el Fiscal de Valencia que mientras el hachis sigue siendo el objeto más importante del consumo ilícito y el de anfetaminas está experimentando un alza espectacular, la existencia creciente de heroína en el mercado es, con mucho, el problema más acuciante. Advierte el Fiscal de Córdoba que si es cierto que la griffa y el hachis se han popularizado entre las nuevas generaciones, no

lo es menos que de estas drogas débiles se está pasando a las fuertes. En el mismo sentido se expresan los Fiscales de Oviedo y Las Palmas.

— El transporte o introducción en España de los estupefacientes ha ampliado las vías con el fin de hacer más difícil su descubrimiento. Así, a las clásicas zonas marítimas del sur de España, los grandes aeropuertos y la frontera francesa se ha unido en 1978 la aparición del tráfico de drogas en zonas limítrofes con Portugal. Badajoz, según expone el Fiscal de esta provincia, antes alejado de la ruta de la droga, hoy es ya camino usual de ella en su transporte desde Marruecos a Europa Central. Los traficantes de drogas en los últimos años están desviando sus rutas tradicionales, más peligrosas por la mayor vigilancia de las autoridades, agentes aduaneros y funcionarios de Policía en aquellos puestos fronterizos, y encontraron un camino más fácil y menos vigilado y peligroso a través de Portugal. La disminución de los efectivos policiales en el país vecino, la extensión de la línea fronteriza y la falta de personal técnico especializado en la lucha contra la droga contribuyen a la consolidación del nuevo camino que están siguiendo los estupefacientes. En Cáceres y en Orense es cada vez mayor el número de aprehensiones que se producen en los puestos fronterizos. La cobertura de esta frontera es, consiguientemente, un objetivo de inmediato interés.

— Existe una desproporción manifiesta entre las cifras reales del tráfico de drogas y las cifras penales o procedimientos que acceden a los Juzgados. Los datos numéricos conocidos por sí solos no revelan la realidad que subyace en el tema del tráfico de drogas; existe un importante tráfico sin reflejo en la estadística penal. El Fiscal de Sevilla manifiesta que es seguro que los índices reales de aumento son muy superiores a los reflejados por los números oficiales. Y el de Pontevedra agrega que la cifra auténtica del tráfico y consumo está extraordinariamente por encima de lo que las investigaciones

policial y judicial señalan. Y continuará la desproporción entre los detenidos por tráfico de drogas y el tráfico verdadero; los medios personales, materiales y económicos con que se cuenta no son adecuados ni eficaces para combatir las sólidas organizaciones de grupos internacionales de traficantes, de muy difícil penetración. Y ello aun cuando la Brigada Central de Estupefacientes está logrando éxitos espectaculares, que pueden parangonarse con los que se producen en aquellos países cuya lucha contra la droga está en primera línea de combate. El Fiscal de la Audiencia Nacional ha podido afirmar en este punto concreto que existe una Brigada de Estupefacientes, tan plétórica de entusiasmo profesional como deficiente de medios materiales, que tiene a su cargo la lucha contra el criminal tráfico de la droga; los funcionarios que la integran son acreedores a toda alabanza por el ejemplar entusiasmo que preside su diario quehacer profesional, exponente de una vocación insuperable; si los medios materiales a su alcance fueran proporcionados a tal espíritu de servicio, a buen seguro que a estas horas no tendríamos que lamentar que España se haya convertido en base de aprovisionamiento de la droga entre América y Europa ni que este comercio ilícito haya logrado invadir la mayor parte del territorio nacional. Un puñado de hombres, por grande que sea su denuedo, si está equipado con “armas medievales” no pueden ganar la batalla de la droga.

Si se quieren ahora datos puramente estadísticos he aquí algunos. No se olvide al examinarlos que, como acabamos de señalar, es éste un tema en el que abundan los “números negros”, es decir, los hechos delictivos que no llegan a denunciarse o detectarse y que, por tanto, no “saltan” a la estadística. En líneas generales, en todas las provincias españolas ha aumentado en 1978 el número de procedimientos penales —sumarios, dada la penalidad asignada al delito— por tráfico de estupefacientes. La totalidad de las causas incoadas asciende

a 1.894. La provincia que experimentó un incremento mayor es Cádiz, que así, en terminología deportiva de su Fiscal, bate ampliamente un triste record nacional, difícil de superar. Si en Cádiz se instruyeron en 1977 622 sumarios por delitos contra la salud pública, en 1978 fueron 994, lo que representa el 52,59 por 100 del total nacional; se dictaron 442 sentencias por tráfico de drogas, de las que 273 procedían de sumarios del Juzgado de Algeciras (una de las principales bocas de entrada de la droga) y 89 del de Ceuta; de los acusados, 394 eran varones y 60 mujeres. Las aprehensiones correspondientes a las sentencias pronunciadas ascienden a 2.474 kilogramos de hachis.

Otras provincias con aumento notable en la delincuencia de esta naturaleza han sido Las Palmas, que pasó de 43 sumarios en 1977 a 199 en 1978; Alicante, de 55 a 148 en los mismos años, y Sevilla, de 153 a 203. En los últimos doce meses se han comprobado algunas ocasionales oleadas de droga, procedente de Italia, en el litoral mediterráneo.

Interesantes cifras estadísticas, no judiciales, quedan reflejadas en análisis llevados a cabo por la Brigada Central de Estupefacientes. Ateniéndonos a ellos puede hacerse la siguiente clasificación:

1. *Detenidos por tráfico y tenencia de estupefacientes.*

	1974	1975	1976	1977	1978
Españoles	1.820	2.005	2.460	4.324	7.692
Extranjeros	912	934	894	1.095	1.166
TOTAL	2.732	2.939	3.354	5.419	8.858

2. *Edad de los detenidos.*

	1974	1975	1976	1977	1978
16 años	26	38	14	48	108
16-18 años	321	335	356	761	1.656
19-25 años	1.598	1.698	1.880	3.619	4.989
26-40 años	665	752	970	1.241	1.883
Más de 40 años ...	122	126	134	200	312

3. *Número de decomisos.*

	1974	1975	1976	1977	1978
	1.220	1.404	1.681	2.748	4.681

4. *Sustancias decomisadas.*

	1974	1975	1976	1977	1978
a) Cannabis:					
Griffa	421	101,6	230,5	371,8	135,3
Hachis	5.560	5.802	4.311	10.066	6.525
Ac. de hachis.	21,2	33,8	162	61,2	35,2
TOTAL KG. ...	6.003	5.938	4.704	10.704	6.697
	1974	1975	1976	1977	1978
b) Cocaína:					
Gramos	581	11.527	6.733	22.600	14.943
	1974	1975	1976	1977	1978
c) L. S. D.:					
Dosis	7.624	1.813	1.616	2.367	4.332
	1974	1975	1976	1977	1978
d) Opio:					
Gramos	2	219	13	1.666	305
C. c.		23		50	100
Pastillas		106			
	1974	1975	1976	1977	1978
e) Morfina:					
Gramos	6	20,5	1	45	49
C. c.		2	58	440	1.230
Pastillas			20	11	17
	1974	1975	1976	1977	1978
f) Heroína:					
Gramos		266	151	7.465	7.241

5. *Robos a Oficinas de Farmacias.*

	1977	1978
En provincias	74	379
En Madrid	455	443

En los dos primeros meses de 1979 se han producido en Madrid 381 robos y en provincias 173.

6. *Sustancias que como consecuencia de robos se han puesto en circulación en el mercado ilícito.*

Cocaína: 6,703 kilogramos.

Codeína: 1,121 kilogramos.

Morfina: 11,153 kilogramos, 4.734 ampollas y 486 cajas.

Opio: 12,565 kilogramos.

Matasidín: 3.754 ampollas, 605 comprimidos, 386 supositorios y 486 cajas.

7. *Muertes por sobredosis.*

Pese a la dificultad que entraña el detectarlas, en 1978 han sido comprobadas 24 muertes por abuso de drogas. De ellas 10 en Madrid, tres en Valencia y dos en Baleares y Salamanca.

Todos estos antecedentes revelan, desde el punto de vista de la prevención, la necesidad de un planteamiento político serio y definitivo que incluya precisas medidas, dotación económica suficiente, amplios servicios de información y establecimientos especializados, armas indispensables en la lucha contra el tráfico y consumo de estupefacientes. Los presupuestos generales del Estado deben soportar sin límites los créditos que sean necesarios, de otra manera, continuaremos moviéndonos en el área de las soluciones parciales y provisionales, no impeditivas del auge de estas figuras delictivas. Desde el punto de vista de la represión es necesario ponderar que el tráfico de estupefacientes es un delito que obedece a estructuras internacionales organizadas más que a conductas individuales y autónomas; esta consideración debería incidir objetivamente en la competencia para conocer de ellos, atribuyéndola, por norma y sin excepción, a los Juzgados Centrales y la Audiencia Nacional, pero en la realidad jurídico-procesal acontece lo contrario, quizá debido a una interpretación no finalista del Real Decreto-Ley 1/1977, de 4 de enero, cuyo artículo 4.º, 1, c) condiciona la competencia cumulativamente a que el delito alcance efectos en los territorios de diversas Audiencias y los autores estén integrados en bandas o grupos organizados. Imaginado el precepto en su literalidad, el tráfico

de drogas se juzga, generalmente, por el *iudex deprehensionis*, pero estas infracciones difícilmente se conciben sin una organización y sin proyecciones territoriales múltiples si se valora su naturaleza de delitos de tracto sucesivo, cuya comisión implica necesariamente una vasta red, de ámbito incluso internacional, con agentes e intermediarios, en particular en las ciudades y líneas fronterizas, en las que el paso clandestino de la droga resulta esencial y decisivo para su difusión.

Esta Fiscalía viene advirtiendo la posibilidad, muy fundada, de que los considerados delitos aislados y esporádicos de tráfico, consumados en los más dispersos lugares de nuestra geografía fronteriza, no sean ni tan aislados ni tan esporádicos, sino exteriorizaciones perfectamente organizadas de más altos y plurinacionales niveles.

Ello significa que los Juzgados Centrales deberían ser receptores inmediatos de los atestados por tráfico de drogas, pudiendo, una vez realizadas las oportunas investigaciones, inhibirse en favor del Juez del lugar en que el hecho se cometió si se comprueba realmente que se trata de un acto individual y no coligado.

Esta medida legal queda así planteada.

C) *Delitos contra la propiedad.*

Los delitos contra la propiedad, a los que se refiere esta parte de la Memoria, reflejan un aumento respecto al año anterior de un 87,59 por 100 del total; tan alarmante cifra determina una agravación de la delincuencia que incide de manera notable en la sensación colectiva de inseguridad ciudadana. Se destaca tristemente la participación de los jóvenes y menores en la comisión de estos hechos delictivos, tanto por su número como por su agresividad, amparados en grupos y bandas. Madrid y Barcelona representan casi la mitad del total de esta delincuencia; en especial los atracos, suponen el 80 por 100 de los cometidos en toda España, siendo Ma-

drid la ciudad que registra más elevados niveles globalmente en este tipo de delitos y Barcelona donde más numerosos han sido los dirigidos contra entidades bancarias y similares.

La delincuencia contra la propiedad, como manifestación o consecuencia de un conjunto de conductas individuales que atentan o lesionan derechos o bienes, constituye un fenómeno social cuyo análisis, como tal, no puede efectuarse fragmentariamente, sino en relación con el contexto general del clima en que se desenvuelve.

Los estímulos procedentes de la sociedad de consumo, en la que tienen preferencia los fines materialistas y los intereses particulares y lucrativos sobre los valores espirituales y el interés colectivo, ejercen, como ya se apunta en algunas partes de esta Memoria, una especial incidencia entre los jóvenes, que para obtener cuanto se les ofrece y no tienen a su alcance por medios lícitos no dudan en recurrir a la agresión y la violencia, sin importar la ocasión, el lugar, la persona o las consecuencias. Podemos afirmar, pues, que los comportamientos delictivos no son más que la manifestación exasperada de una moral colectiva construida sobre la ambición de dinero y placer que genera unas relaciones entre sus miembros, fundadas en el individualismo insolidario.

Contra algunas opiniones que a este respecto se han expresado públicamente, esta Fiscalía General del Estado ha llegado a la meditada y comprobada conclusión de que nada tiene que ver la causa principal de este tipo de delitos con la situación económica. Desgraciadamente, en muchos casos, y así se refleja en las Memorias de las Fiscalías Territoriales y Provinciales, los autores se encuentran entre jóvenes de dieciséis a veinticinco años y muy comúnmente procedentes de sectores acomodados o con un nivel de vida que no justifica la comisión del delito para sostener la vida de una familia o al propio autor del acto criminoso. Ello no

quiere decir que una de las causas más preocupantes del momento no sea el desempleo juvenil, originado por la crisis económica que estamos viviendo, pero es evidente que, contrastados la edad del delincuente, su nivel económico y social y *el destino de la depredación*, coinciden en rarísimas ocasiones con estados de necesidad provocados por la inanidad familiar.

Entendemos que la causa de la progresión de los delitos contra la propiedad reside, de una parte, en la lenidad de las penas con que el Código Penal castiga alguna de estas infracciones, cuya trascendencia influye en la dificultad procesal de las prisiones provisionales y, consecuentemente, en la posibilidad de aplicación de medidas de revisión condicional, concausas ambas que provocan la ya tan manida expresión de que el delincuente entra por una puerta del Juzgado y sale por la otra.

Las grandes ciudades, donde son más acusados todos los atractivos del vicio, facilitan más frecuentes ocasiones de delito y mayor el anonimato que proporciona su forma de vida; constituyen así el preferente campo de acción de la delincuencia, sin que las medidas preventivas se hayan facilitado legalmente ni se haya suplido con la urgencia que el problema requiere la escasez alarmante de establecimientos para la detención y rehabilitación de jóvenes y menores.

Todo ello lleva a la conclusión de que no se ofrece una perspectiva alentadora en el problema de la delincuencia y sería ilusorio pensar que se vaya a producir un cambio en los actuales niveles de aumento y agravación con la sola potenciación de la actividad policial. Es preciso que al mismo tiempo varíe la situación social negativa, que favorece la actividad criminosa, lo que exige la reacción y colaboración de cada uno de los ciudadanos como consecuencia de sus responsabilidades personales y profesionales en el orden social, familiar e individual.

Fundamentalmente se requieren medidas precisas para aumentar la eficacia de las funciones judiciales, acentuando las prisiones preventivas, suprimiendo las revisiones condicionales de las penas menores, creando establecimientos tanto para reeducación de jóvenes y menores como para cumplimiento de arrestos en delinquentes primarios, coordinando todo ello con la necesaria asistencia postpenitenciaria y la potenciación de acciones preventivas.

Finalmente, es necesario frente a todas estas concausas el restablecimiento de una autoridad, que no se impone con medidas coercitivas directas, sino con la seguridad general de que el Estado en todos sus varios campos de acción se aplica de una manera serena, pero enérgica, al cumplimiento de la Ley, aplicando procedimientos procesales que, ofreciendo toda clase de garantías al ciudadano, no se tuerce ni se abandona por la aplicación de las sanciones que sean necesarias.

Hay que advertir sinceramente antes de desarrollar los datos estadísticos que a continuación se ofrecen el carácter indicativo con que deben apreciarse. Todos los ensayos de criminología destacan la trascendencia de los "números negros", que en los delitos de robo con intimidación o de hurto alcanzan importantes magnitudes. Las víctimas no denuncian o por el convencimiento de la inutilidad de que sea hallado el autor o la propiedad perdida o porque, aun encontrado aquél, su castigo no le devuelve lo sustraído. No ocurre lo mismo en los robos con violencia en las cosas o hurtos de vehículos de motor, donde el seguro impone la denuncia a la autoridad. Igual reserva, aunque por distinto tipo de razones, puede hacerse respecto a otros delitos, como los de violación, abusos deshonestos, etc.

Roger Hood y Richard Sparks, en su obra "Problemas claves en criminología", reflejan estadísticas americanas de las que resultan que el 64 por 100 de delitos menores no fueron denunciados, siendo sumamente grá-

fica la prueba de que en 2.077 casos denunciados a la Policía ésta acudió en 1.024 ocasiones, certificando el hecho como posible delito en 787 supuestos, de los que 593 dieron lugar a arrestos, 120 a proceso judicial y sólo 50 a sentencias condenatorias.

Interesante observación que demuestra técnicamente la distinta óptica de la víctima, para quien todo lo que le afecta es delito, la Policía, que tiene el deber de excederse en la calificación y el Tribunal, que debe restringirse a lo probado en el proceso.

Entremos a repasar los números.

Según se desprende de los informes de los Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales que se recogieron en los cuadros estadísticos y en la Memoria correspondiente al año 1977, el número total de asuntos penales incoados durante aquel año en Diligencias Previas, Preparatorias, Sumarios de Urgencia y Ordinarios —por delitos contra la propiedad— ascendió a 207.657 *procedimientos*.

Las Memorias de los Fiscales de 1978 —tiempo al que se contrae la presente— acreditan que el número de *procedimientos* globales por delitos contra la propiedad iniciados por los mismos trámites procesales es como sigue:

a) Robos	162.091
b) Hurtos	85.564
c) Robos y hurtos de vehículos de motor.	74.121

Loque hace un total de 321.776 *procedimientos judiciales incoados*, sin contar con otros iniciados por estafa, daños, etc., a los que no dedicamos especial atención en este apartado, ya que en otros lugares de la Memoria se alude concretamente a ellos.

Sólo el porcentaje en 1978 de los tres tipos concretos de delitos especificados, con respecto a la totalidad de las conductas delictivas contra la propiedad en 1977, es del 60 por 100 de aumento, razón por la que señalá-

bamos al principio de este informe el porcentaje de aumento —de 1977-1978— es del 87,59 del total.

Pormenorizando los diferentes tipos de delito, los cuadros, los datos obtenidos de las Memorias y otras fuentes policiales permiten estudiar el aumento, especialmente referido a los ataques contra la propiedad, de la siguiente forma:

a) DELITOS DE ROBO

1. *Con violencia o intimidación en las personas.*

Atracos.—El número total de atracos durante el año 1978 asciende a 5.296, de los cuales 577 lo fueron contra entidades bancarias y 4.719 a otros establecimientos o personas.

Sin pretender agotar la enumeración de dicho tipo de delitos por provincias, destacamos aquellas en que mayor número de atracos se cometieron y la provincia que padeció en menor escala esta tipología criminal.

Madrid	2.480 (2.369 a personas y 111 a Bancos)
Barcelona	1.813 (1.573 a personas y 240 a Bancos)
Valencia	238 (162 a personas y 76 a Bancos)
Sevilla	300 (182 a personas y 18 a Bancos)
Canarias	12 (9 a personas y 3 a Bancos)

Desde otro punto de vista, y teniendo en cuenta la entidad o establecimiento, sujeto pasivo del delito, la relación que sigue es altamente significativa:

Bancos	537
Trasportes de fondos	40
Joyerías	141
Armerías	11
Farmacias	292
Comercios	86
Gasolineras	271
Garajes	293
Loterías-Estancos	160
Hoteles-Cafeterías	275
Otros establecimientos	1.254
Domicilios	128
Taxistas	92
Serenos y vigilantes	26

Pagadores	74
Parejas en solitario	55
Personas en la vía pública	1.327
Particulares en vehículos	252
TOTAL	5.296

A esta relación de atracos ha de añadirse otros procedimientos por delitos de robo con violencia o intimidación, durante 1978, que suman 49.659.

	1977	1978	Porcentaje
Robos con homicidio	10	15	50
Robos con lesiones	5.100	9.044	77,33
Robos con intimidación	16.500	40.600	146,06
TOTAL	21.610	49.659	129,8

De este tipo de delitos de robo se relacionan parte de aquellas provincias donde más o menos han proliferado.

	1977	1978	Porcentaje
<i>Barcelona:</i>			
Robos con homicidio	3	5	66
Robos con lesiones	467	910	94,86
Robos con intimidación	3.000	7.000	133,33
<i>Madrid:</i>			
Robos con homicidio	1	1	—
Robos con lesiones	250	1.200	380,1
Robos con intimidación	1.500	3.100	106,66
<i>Canarias:</i>			
Robos con homicidio	1	2	100
Robos con lesiones	150	400	166,66
Robos con intimidación	310	715	134,64
<i>Valladolid:</i>			
Robos con homicidio	1	1	—
Robos con lesiones	40	72	80
Robos con intimidación	75	151	101,33

Las cantidades apropiadas empleando este tipo de intimidación en las personas asciende a DOS MIL

QUINCE MILLONES QUINIENTAS TRECE MIL CUATROCIENTAS DOCE PESETAS (2.015.513.412 pesetas), de las que se han recuperado CIENTO CINCO MILLONES SEISCIENTAS CINCO MIL CINCO PESETAS (105.605.005 pesetas).

Sin agotar la relación de las cantidades apropiadas en las diferentes provincias, se reseñan a continuación aquellas donde la cuantía de los atracos es mayor y aquellas que es menor:

Barcelona	915.057.304	pesetas
Madrid	484.187.948	pesetas
Bilbao	277.473.467	pesetas
Valencia	135.200.486	pesetas
Sevilla	77.117.585	pesetas
Granada	31.831.380	pesetas
Canarias	3.161.700	pesetas
Baleares	2.918.741	pesetas

Teniendo en cuenta la época del año, en el mes de abril se cometieron 289 atracos.

En el mes de julio, 351 atracos.

En el mes de septiembre, 456.

En el mes de enero, 518.

En el mes de octubre, 618.

En el mes de noviembre, 679.

Y en el mes de diciembre, 746.

Como se tiene indicado, el número de atracos cometidos en 1978 se eleva a la cantidad de 5.296.

Teniendo en cuenta el número de participantes se puede confeccionar la siguiente estadística:

Interviniendo una sola persona	610
Interviniendo dos personas	1.915
Interviniendo tres personas	1.554
Interviniendo más de tres personas	1.179

Por las armas empleadas:

Largas de fuego	708
Cortas	2.175
De fuego y blancas	530
Blancas	2.090

Por las edades que aparentan sus autores:

Hasta veinte años	1.437
De veinte a treinta años	1.414
Más de treinta años	209
Ignoradas	2.235

Proporcionalmente, y teniendo en cuenta los atracos cometidos en 1977 y 1978, el cuadro que a continuación se consigna refleja el aumento de este tipo de delincuencia:

Atracos cometidos contra Bancos y similares:

1977	1978	Porcentaje
265	573	116

Atracos cometidos, a excepción de Entidades bancarias:

1977	1978	Porcentaje
2.690	4.759	77

2. Robo con fuerza en las cosas.

A continuación se insertan los siguientes cuadros estadísticos, reveladores de la escalada de este tipo de delitos:

	1977	1978	Porcentaje
a) Con fractura de puertas o ventanas	20.100	36.714	82,65
b) Obejtos cerrados	31.000	59.689	92,54
c) Con escalamiento	1.150	3.235	181,30
d) Con llaves falsas	900	4.044	350,33
e) Otros procedimientos	1.209	5.982	394,33
TOTAL	54.359	107.136	97,09

Sin agotar por provincias la totalidad de los robos con fuerza en las cosas, se relacionan aquellas con mayor o menor índice:

Con fractura:

Madrid	21.933
Barcelona	17.411
Valencia	7.740
Canarias	3.973

Con escalamiento o llaves falsas:

Madrid	1.869
Barcelona	1.618
Valencia	1.495
Sevilla	582
La Coruña	231

Como se ha indicado, el número total de delitos de robo con fuerza en las cosas que han dado lugar a procedimiento judicial (lo cual no significa que haya habido otros delitos de robo que no sean denunciados) durante el año 1978 asciende a la cantidad de 107.136, de los cuales han sido detenidos sus autores en un total de 16.631.

Los autores detenidos por la comisión de este tipo de delitos pueden relacionarse de la siguiente forma:

Varones, menores de dieciocho años	4.161
Varones, mayores de dieciocho años	10.391
Hembras, menores de dieciocho años	89
Hembras, mayores de dieciocho años	329

b) DELITOS DE HURTO

Como en otro lugar de este apartado se decía, el número de procedimientos judiciales iniciados en 1978 por delitos de hurto asciende a 85.564, lo que supera en la mitad a los incoados durante el mismo año por delitos de robo (162.091).

Todo ello significa que el delito de hurto revela una progresión normal, no muy llamativa (en cuya estadística influyen decisivamente los "números negros"), siendo ciertamente preocupante el desmedido crecimiento de los ataques contra la propiedad de forma violenta.

Los 85.564 procedimientos judiciales por hurto no significa que esta cifra se corresponda con la realidad, pues según datos, naturalmente, obtenidos de fuentes no judiciales, la más aproximada es de 130.030, que indica que 44.466 infracciones delictivas no se denun-

cieron, lo que supone un 34,2 por 100 de hurtos no denunciados.

1977	1978	Porcentaje
73.904	85.564	15,77

c) ESPECIAL CONSIDERACION DE LAS SUSTRACCIONES DE VEHICULOS DE MOTOR

Párrafo aparte merece, aunque no se trate de novedad alguna, el fenómeno, inimaginable hace escasos años, de la sustracción de vehículos de motor: ciclomotores, motocicletas, turismos, furgonetas, camiones y hasta autocares. El propósito de lucro económico suele estar ausente en estos hechos, salvo en los de aprovechamiento de piezas y accesorios de motores y otras partes de los vehículos, ya que, por lo general, se sustraen éstos para facilitar la comisión de otros delitos contra la propiedad, o la libertad sexual o por el simple afán de diversión, pero los perjuicios de toda índole que provoca este azote de los tiempos modernos exigiría un tratamiento penal menos benigno que el presente.

1. Vehículos de motor sustraídos durante el año 1978:

Total	91.028
Recuperados	63.664
Porcentaje de vehículos recuperados	69,93

Teniendo en cuenta la clase de vehículo sustraído, se puede confeccionar los siguientes cuadros:

A) TURISMOS	70.059
Recuperados	56.059
Faltan por recuperar	14.000
Porcentaje	90,01
B) MOTOCICLETAS	20.799
Recuperadas	7.494
Faltan por recuperar	13.305
Porcentaje	36,03

C) CAMIONES	165
Recuperados	107
Faltan por recuperar	58
Porcentaje	64,84
D) AUTOCARES	5
Recuperados	4
Porcentaje	80

Se destacan a continuación las provincias donde las sustracciones de vehículos de motor ha sido mayor y, así:

<i>Madrid</i>	26.746
Recuperados	18.342
Diferencia	8.404
Porcentaje	68,57
<i>Barcelona</i>	13.145
Recuperados	9.697
Diferencia	3.448
Porcentaje	73,76

En definitiva:

Vehículos sustraídos:

1977	1978	Porcentaje
<u>78.948</u>	<u>91.028</u>	<u>15,30</u>

2. *Procedimientos iniciados:*

1977	1978	Diferencia	Porcentaje
<u>67.732</u>	<u>74.121</u>	<u>6.389</u>	<u>9,43</u>

CAPÍTULO V

CONSIDERACIONES ESPECIALES SOBRE LA GRAVE PROGRESION DE LA DELINCUENCIA JUVENIL

Como este Fiscal ha destacado en la Introducción de la presente Memoria, constituye una de sus primordiales preocupaciones la delincuencia juvenil; cualquier reiteración que se detecte en estas páginas nunca será superflua y sólo es fiel reflejo de la gran trascendencia humana y popular del fenómeno.

Ya en la Memoria elevada al Gobierno el pasado año hicimos una referencia, concisa, pero explícita, de las graves circunstancias que genera la delincuencia juvenil, subrayando que su problemática tiene una trascendencia que requiere especial llamada de atención a todos los niveles políticos y sociales no sólo por la peligrosidad de los comportamientos que vienen produciéndose, sino por su previsible agravación, sin perspectivas alentadoras de superación, en un inmediato futuro.

Denunciábamos "lo inquietante de conductas que se hacen día a día más frecuente por una convicción generalizada de impunidad en base a su condición de menores, lo que aumenta las posibilidades de tales comportamientos, sin que rindan la necesaria eficacia las Instituciones y medidas establecidas para su prevención y corrección".

Se apuntaban como causas más notorias el condicionante influjo del ambiente social y formas de vida, que coloca en primer plano el bienestar económico y su libre búsqueda.

Y señalábamos también el aspecto negativo de los medios de comunicación social y de espectáculos (prensa, revistas y publicaciones, televisión, películas, etc.), cuya influencia se traduce en estímulo de hecho y conductas violentas (físicas, lucrativas y sexuales), cuyos detalles y situaciones se divulgan y exhiben con minuciosidad y reiteración.

Consecuentes con el propósito de mantener viva la atención que tal problema sigue demandando, en las instrucciones dadas por esta Fiscalía General a los señores Fiscales Territoriales y Provinciales para la redacción de las respectivas Memorias, contenidas en la Circular número 1 de 1979, se disponía la inclusión en las mismas de un apartado relativo a la delincuencia juvenil, en el que, junto a los aspectos doctrinales y causales, se consignaran datos estadísticos que reflejaran las actividades desarrolladas por los Organismos implicados en el problema, tanto en la función preventiva y reformadora como en la represiva de las infracciones delictivas.

Las estadísticas recibidas revelan una falta de precisión respecto a lo que se entiende por delincuencia juvenil o, más concretamente, qué período de edad se comprende en tal concepto, pues en tanto unas se refieren a las transgresiones imputables a menores de dieciséis a veintiún años, otras alcanzan a edades inferiores y algunas se limitan a delincuentes comprendidos entre los dieciséis y dieciocho años, con lo que el análisis de las causas motivadoras del comportamiento delictivo no ofrece el mismo punto de vista, ni se opera sobre conceptos homogéneos ni con cifras coincidentes.

Tales dificultades también se producen en otros países, donde los términos "delincuencia de menores", "delincuentes jóvenes" y "semiadultos" se emplean frecuentemente, con olvido de las diferencias que median entre esos conceptos. Y así, las estadísticas relativas al volumen de la delincuencia juvenil, según el país de que se trate, se apoyan en cifras referidas a legislaciones con

distinta concepción del hecho delictivo y diferentes topes de edad para los niveles de imputabilidad, con lo cual las comparaciones numéricas resultan radicalmente distorsionadas.

Por lo que a España se refiere, predomina la convicción de que los menores de dieciséis años —exentos de responsabilidad penal, art. 8, 2.º del Código Penal— no pueden ser calificados de delincuentes ni aun en el sector de juveniles. Lo primero porque las circunstancias eximentes hace que no pueda legalmente recaer sobre ellos el reproche o responsabilidad alguna por el acto realizado. Lo segundo porque el significado del término “juvenil” no es homologable a los del niño y adolescente, que se comprende en precedentes etapas evolutivas del desarrollo de la personalidad.

La atenuante 3.ª del artículo 9 del mismo Código Penal nos presenta ya a un autor responsable penalmente que puede ser calificado de joven y delincuente, consideración que a efectos pragmáticos puede comprender a los mayores de edad civil hasta el límite de los veintiún años, ya que para ello existe, al menos por declaración normativa, un régimen peculiar de carácter penitenciario: el Decreto de 25 de enero de 1968 modifica el Reglamento de Instituciones Penitenciarias de 2 de febrero de 1956, determinando en su artículo 24 que “los menores de veintiún años de edad, apreciando esta característica de modo preferentemente biológico, serán destinados a Establecimientos de jóvenes”.

Por tales consideraciones referimos la “Delincuencia juvenil” a un período de la vida que abarque desde que se alcance responsabilidad penal, siquiera sea atenuada, hasta los veintiún años, con obligadas referencias a determinadas conductas, cada vez más destacadas y alarmantes, de menores de dieciséis años que justifica la necesidad de volver a tratar circunstancias causales y medios preventivos, de reforma o tutela, en relación concreta a la actuación de los Tribunales Tutelares de Menores.

Las estadísticas que siguen se basan en datos de distinto origen que es preciso conjugar para llegar a las conclusiones que a su vista cabe establecer:

“Estadísticas de la Fiscalía General del Estado. Delincuencia juvenil (D. J.-1)”. Años 1977 y 1978. Número de condenados por Audiencias y Juzgados menores de veintiún años y expedientes de los Tribunales Tutelares de Menores en sus facultades reformadora y protectora. Porcentaje de aumento.

“Estadística de la Policía Judicial. Detenciones durante los años 1977 y 1978 de menores de dieciséis años y jóvenes hasta los veintiuno (D. J.-2, 3 y 4)”, con expresión de motivos, detenciones repetidas, estancia en Reformatorios, ambiente familiar, nivel de cultura, situación económica y provincias más significativas. Porcentajes de 1978 en relación con 1977.

“Estadística penal común del I. N. E. (D. J.-5)”, condenados por Audiencias y Juzgados de Instrucción, de dieciséis-diecisiete años y de dieciocho-veinte, correspondientes a 1972-1978, tomándose los dos últimos años de los datos de la Fiscalía General del Estado. Se observa que corresponde a autores de dieciséis-veinte años una proporción creciente, del 22 al 27 por 100, en relación con el número de sentencias condenatorias.

“Estadística de la Fiscalía General del Estado (D. J. 6)”. Para estimación del número de menores de dieciséis años, que es de presumir estén comprendidos en la suma de Diligencias archivadas por autor desconocido.

“Estadística de la Fiscalía General del Estado, series cronológicas, 1972-1978. Diligencias Previas y Sentencias (D. J.-7)”. Para deducir durante tal período la comparación de cifras de Diligencias Previas inhibidas a favor del Tribunal Tutelar de Menores, artículo 789, 3.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y los que durante tales años pudieron tener menos de dieciséis años entre los archivos por autor desconocido. Gráficos de los estados D. J.-1 y D. J.-5-7.

ESTADÍSTICAS DE LA FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

DELINCUENCIA JUVENIL

	AÑO 1977			AÑO 1978		
	Número de condenados menores de veintiún años		T. T. M. — Facultad reformativa y protectora	Número de condenados menores de veintiún años		T. T. M. — Facultad reformativa y protectora
	Audien- cias	Juz- gados		Audien- cias	Juz- gados	
Vitoria	10	39	180	34	88	159
Albacete	18	40	245	32	60	189
Alicante	80	113	502	95	154	598
Almería	111	116	340	79	125	369
Oviedo	150	286	570	2	283	557
Avila	9	5	63	5	33	74
Badajoz	52	46	304	59	99	254
Baleares	100	118	302	177	187	291
Barcelona	307	247	2.778	324	527	3.348
Burgos	45	81	346	65	68	200
Cáceres	34	31	290	56	35	319
Cádiz	72	118	474	130	198	368
Castellón	49	68	111	63	116	157
Ciudad Real	42	94	309	37	126	303
Córdoba	53	40	490	82	103	449
Coruña (La)	64	123	473	145	95	337
Cuenca	5	10	86	9	28	60
Gerona	51	30	224	30	115	219
Granada	75	155	487	108	204	483
Guadalajara	13	16	74	6	17	78
San Sebastián	36	121	256	24	101	228
Huelva	36	48	352	46	108	262
Huesca	15	33	75	21	46	102
Jaén	33	57	472	65	146	361
Las Palmas	77	127	383	57	187	393

	AÑO 1977			AÑO 1978		
	Número de condenados menores de veintiún años		T. T. M. — Facultad reformadora y protectora	Número de condenados menores de veintiún años		T. T. M. — Facultad reformadora y protectora
	Audien- cias	Juz- gados		Audien- cias	Juz- gados	
León	99	91	303	115	95	310
Lérida	15	27	150	15	40	125
Logroño	37	51	204	54	63	211
Lugo	34	38	113	38	69	182
Madrid	418	303	1.801	221	163	1.828
Málaga	60	148	807	171	357	811
Murcia	75	100	526	113	182	585
Orense	19	32	98	67	132	126
Palencia	17	27	131	52	49	60
Pamplona	54	144	457	5	26	137
Pontevedra	66	107	477	75	154	310
Salamanca	46	100	232	66	118	297
Santa Cruz de Te- nerife	68	111	662	77	230	340
Santander	29	65	300	63	148	199
Segovia	4	13	128	9	14	103
Sevilla	203	414	839	232	508	1.067
Soria	5	44	68	7	45	67
Tarragona	51	162	104	129	233	199
Teruel	5	5	72	6	13	61
Toledo	11	38	176	30	73	176
Valencia	78	102	406	144	249	902
Valladolid	72	79	435	85	98	412
Bilbao	96	156	715	80	244	616
Zamora	17	31	125	33	64	156
Zaragoza	140	175	415	155	199	429
TOTALES	3.244	4.725	19.938	3.793	6.815	20.663
	7.969			10.608		

Aumento de condenas:
35 por 100

Aumento expedientes T. T. M.:
9 por 100

D. J.-2

ESTADÍSTICA DE LA POLICIA JUDICIAL. AÑO 1977

DETENCIONES DURANTE EL AÑO 1977 DE MENORES Y JÓVENES HASTA DE VEINTIÚN AÑOS (1)

	Totales	Motivos de las detenciones más destacados			Reinci-dentes	Pasaron por reformatorio
		Contra las per-sonas	Contra la pro-piedad	Fuga domici-liaria		
Menores de 16 años	6.879	425	4.560	1.440	1.436	779
De 16-17 años ...	4.175	243	2.808	802	1.110	554
De 18-20 años ...	3.027	282	2.062	329	886	313
TOTALES	14.081	950	9.430	2.571	3.432	1.646

(1) En contra de lo que generalmente se piensa, el 90 por 100 de los casos corresponde a hijos de padres casados; resultan igual número de ambiente familiar bueno o malo; lo mismo ocurre con la formación religiosa.

Apreciadas las condiciones de cultura: buena, deficiente y analfabetos, el 70 por 100 corresponden a deficiente, el 20 por 100 a buena y el 10 por 100 a analfabetos.

En cuanto a situación económica, el 15 por 100 la tienen buena, el 60 por 100 regular y el 25 por 100 mala.

Por provincias se observa: Barcelona, 1.301; Madrid, 2.084; Sevilla, 66; Palma de Mallorca, 586.

Por ciclo de edades: menores de dieciséis años: Barcelona, 624; La Coruña, 470; Madrid, 855; Sevilla, 309; Palma de Mallorca, 260. De dieciséis a dieciocho años: Barcelona, 414; La Coruña, 27; Madrid, 674; Sevilla, 217; Palma de Mallorca, 166. De dieciocho a veinte años: Barcelona, 263; La Coruña, 34; Madrid, 519; Sevilla, 137; Palma de Mallorca, 160; Las Palmas, 244. En gráfico comparativo, del 76 al 77 aumentan los menores de dieciséis años en 300; de dieciséis a dieciocho años, en 400; de dieciocho a veinte años no hay variación apreciable.

Por "reincidentes" se entiende "detenidos por segunda o ulterior vez".

D. J.-3

ESTADÍSTICA DE LA POLICIA JUDICIAL, AÑO 1978

DETENCIONES DURANTE EL AÑO 1978 DE MENORES Y JÓVENES HASTA DE VEINTIÚN AÑOS (1)

	Totales	Motivos de las detenciones más destacados			Reinci-dentes	Pasaron por reformatorio
		Contra las per-sonas	Contra la pro-piedad	Fuga domici-liaria		
Menores de 16 años	7.677	382	5.592	1.412	1.999	1.236
De 16-17 años ...	5.310	416	4.512	996	1.387	657
De 18-20 años ...	3.911	412	2.813	349	1.076	442
TOTALES	16.898	1.210	12.017	2.757	4.472	2.335

(1) En cuanto a nivel de cultura, situación económica, formación religiosa y situación de los padres, sólo se destaca en 1978 un incremento de los de situación económica mala, que se eleva al 33 por 100. Las demás proporciones se mantienen.

Por lo que a provincias se refiere: Barcelona, 1.262; La Coruña, 482; Madrid, 2.577; Sevilla, 961; Palma de Mallorca, 539.

Por ciclos de edades: de menos de dieciséis años: Barcelona, 603; La Coruña, 245; Madrid, 1.044; Sevilla, 368; Palma de Mallorca, 193; Las Palmas, 118. De dieciséis a dieciocho años: Barcelona, 404; La Coruña, 128; Madrid, 828; Sevilla, 381; Palma de Mallorca, 195; Las Palmas, 172. De dieciocho a veinte años: Barcelona, 225; La Coruña, 109; Madrid, 705; Sevilla, 212; Palma de Mallorca, 151; Las Palmas, 274. En cuanto al gráfico comparativo del 77 al 78, aumentan los de menos de dieciséis años en 898, dedieciséis a dieciocho años en 1.135, de dieciocho a veinte años se aprecia variación, con un aumento de 824.

Por "reincidentes" se entiende "detenidos por segunda o ulterior vez".

D. J.-4

ESTADISTICA DE LA POLICIA JUDICIAL

PORCENTAJES COMPARATIVOS DE LOS AÑOS 1977-1978

Edades	Hechos	1978
Menores de 16 años	Contra las personas	— 11
	Contra la propiedad	+ 22
	Fuga domiciliaria	— 2
De 16-17 años	Contra las personas	+ 70
	Contra la propiedad	+ 60
	Fuga domiciliaria	+ 24
De 18-20 años	Contra las personas	+ 45
	Contra la propiedad	+ 35
	Fuga domiciliaria	+ 35
	<u>Total conceptos</u>	
Menores de 16 años		+ 11
De 16-17 años		+ 27
De 18-20 años		+ 29
	<u>Detenidos más de una vez</u>	
		+ 30
	<u>Había pasado po reformatorio</u>	
Menores de 16 años		+ 58

ESTADÍSTICA PENAL COMUN. I. N. E.

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
I. Condenados por Audiencias Provinciales y Juzgados de Instrucción.							
Con edad:							
De 16-17 años	2.608	3.823	3.832	3.196	1.385	3.547	4.205
De 18-20 años	5.345	6.583	6.303	6.467	3.624	4.422	6.403
TOTAL	7.953	10.406	10.135	9.663	5.009	7.969	10.608
Delitos apreciados	41.462	47.556	49.850	44.957	23.022	31.492	45.860
Sentencias condenatorias ...	35.151	41.160	43.490	39.203	20.105	27.158	39.540
II. Sentencias condenatorias en juicios de faltas							
Con edad (1):							
De 16-19 años	9.245	10.173	10.175	(2)	(2)	17.654	18.942
De 18-20 años	15.525	16.955	19.080			21.728	25.128
TOTAL	22.770	27.128	29.255			39.382	44.070
I. Se observa la siguiente serie cronológica de porcentajes en relación con el número de sentencias condenatorias por delitos.							
	1972	1973	1974	(2)	(2)	1977	1978
II. Se omiten los porcentajes de menores y juveniles condenados en juicios de faltas, dado su mero carácter estimativo, aunque con tal base aproximada se dan cifras respecto a este punto en el siguiente Estado D. J.-6.							
Menores penales, de 16-17 años							
... ..	7,4	9,2	8,8			13	11,6
Juveniles, de 18-20 años							
... ..	15,2	15,9	14,4			16,2	16

(1) Se dan cifras estimadas, ya que hasta la fecha no viene recabándose este dato de las Fiscalías, lo que, en cambio, se hará para el futuro. En consecuencia, se aplica el porcentaje que resulta de los menores y juveniles condenados por razón de delito.

(2) Se omiten datos de los años 1975 y 1976 por las distorsiones que produjeron las normas dictadas sobre amnistías e indultos del Decreto de 25-XI-1975 y Real Decreto-Ley de 30-VII-1976 (siendo prácticamente inoperantes a estos efectos el Real Decreto-Ley de 14-III-1977, Decreto de igual fecha y Ley de 15-X-1977).

Otro número que preocupa al calcular el volumen de menores penales o juveniles autores de delitos es el que, sin duda, se oculta bajo la creciente masa de Diligencias Previas que anualmente se archivan conforme al artículo 789, 3.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, supuesto 2.º —“aun estimándose que el hecho puede ser constitutivo de delito si no hubiera autor conocido—, casos en los que sólo cabe establecer presunciones lógicas.

D. J.-6

ESTADÍSTICA ESTIMATIVA DE MENORES Y JUVENILES EN
DILIGENCIAS PREVIAS ARCHIVADAS POR EL ARTICULO 789, 3.º
DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL

	1977	1978
<i>Diligencias Previas:</i>		
1. Pendientes e iniciadas	629.600	746.154
2. Pendientes e iniciadas el 31 de diciembre del año respectivo	94.204	114.763
3. Terminadas	535.396	631.391
4. Archivadas por no ser delito (art. 789, 1.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) ...	99.203	113.237
5. Archivadas por ser el autor desconocido (art. 789, 1.º, 2) (1)	249.965	309.574

(1) En 1977, sumadas las cifras de las líneas 8 y 9, resultan 75.622 procedimientos, que produjeron 27.158 sentencias condenatorias.

El número de sancionados de dieciséis-dieciséis y dieciocho-veinte años fue del 13 y 16,2 por 100.

Las sentencias que corresponderían a los 249.965 archivos alcanzaría la cifra de 89.964, resultando afectados 11.587 autores de dieciséis-dieciséis años y 14.564 de dieciocho-veinte años.

En 1978 se produjeron 39.540 sentencias condenatorias.

De las 309.574 Previas archivadas por ser el autor desconocido, caso de haberse tramitado habrían resultado 171.655 sentencias, que habrían afectado a 16.676 menores de dieciséis-dieciséis años y a 24.236 juveniles de dieciocho-veinte años.

Tanto a las cifras resultantes de 1977 como de 1978 debe aplicarse una deflación del 50 por 100 porque los hechos enjuiciados recaerían en la mitad de sujetos, ya que precisamente entre los que se mantienen ignorados para la Justicia se produce la mayor habitualidad.

	1977	1978
<i>Diligencias Previas:</i>		
6. Inhibición por falta (art. 789, 2)	87.084	98.659
7. Inhibidas (art. 789, 3.º), en sustancia, me- nores de dieciséis años	23.005	24.089
8. Pasan a Sumario	19.700	20.784
9. A Preparatorias	55.922	59.506
10. Sentencias condenatorias:		
a) Por Audiencia y Juzgados de Instru- ción	27.138	39.540
b) En juicios de faltas	135.877	163.379
11. Condenados de dieciséis-diecisiete años por Audiencias y Juzgados	3.547	4.205
12. Condenados de dieciocho-veinte años por los mismos Organos	4.422	6.403
13. Condenados de dieciséis-diecisiete años en juicios de faltas (2)	17.654	18.942
14. Condenados de dieciocho-veinte años en igual procedimiento	21.728	25.120

(2) Recuérdese la llamada (1) del estado anterior, D. J.-5.

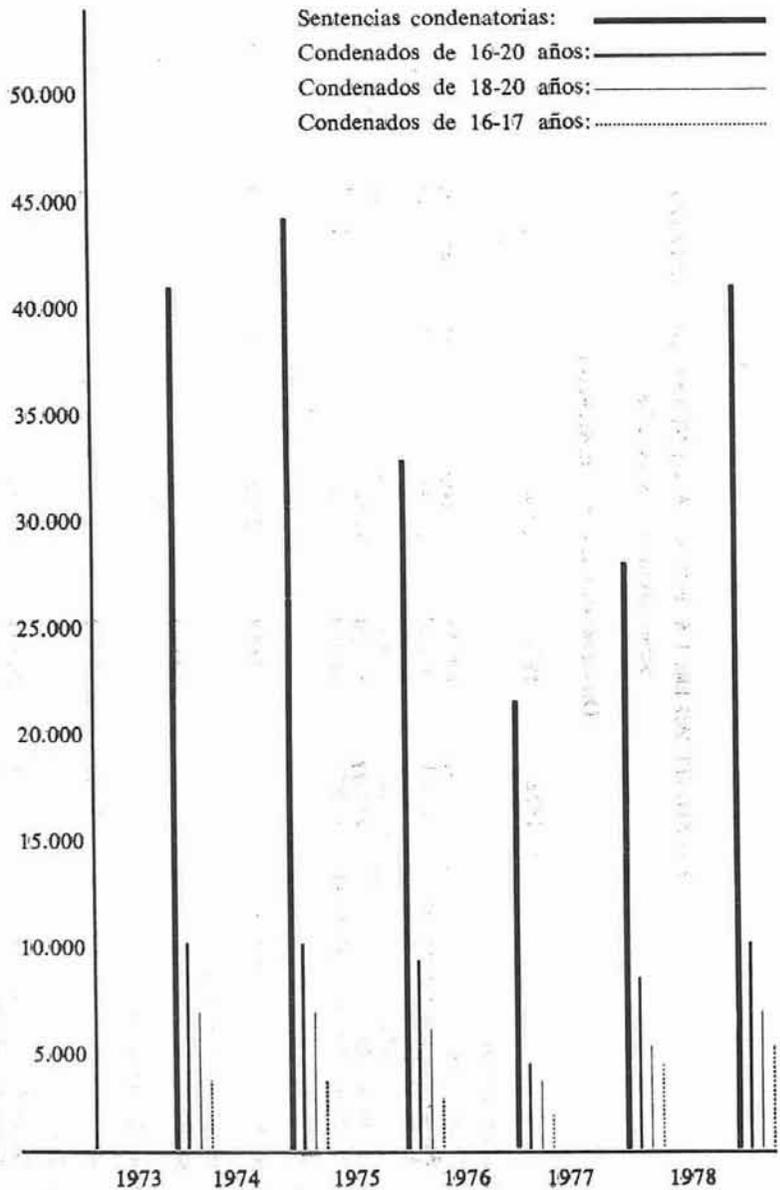
ESTADISTICAS DE LA FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Series cronológicas 1972-78

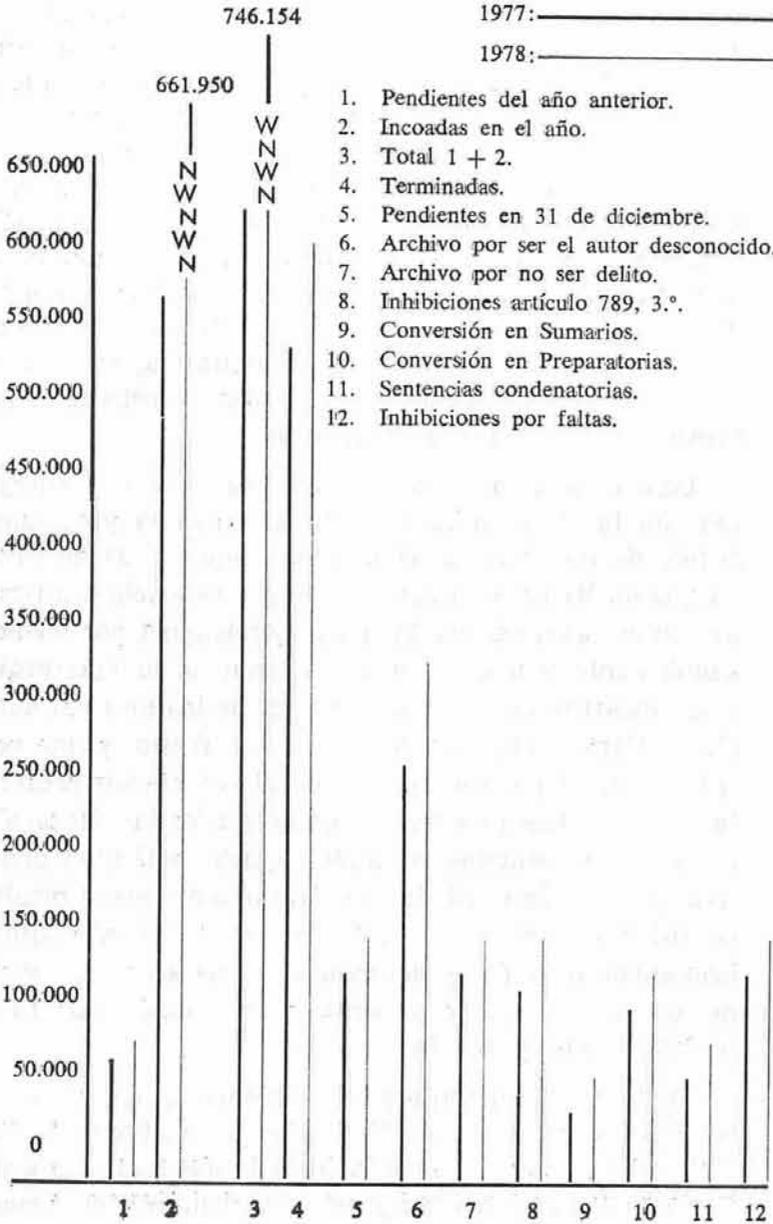
DILIGENCIAS PREVIAS Y SENTENCIAS

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<i>Diligencias Previas.</i>							
Terminadas	311.390	340.118	362.000	397.000	452.000	535.309	631.391
Archivadas por no ser delito.	62.923	76.220	81.144	81.900	85.397	99.203	113.237
Archivadas por ser el autor desconocido	130.065	131.501	138.844	161.302	194.323	249.965	309.574
Inhibición faltas	45.700	55.220	59.700	66.981	78.800	87.084	98.659
Inhibición menores, T. T. M.	11.277	14.450	15.383	16.787	18.706	23.005	24.089
<i>Diligencias Preparatorias.</i>							
Sentencias condenatorias ...	23.700	30.650	32.900	29.560	12.400	16.639	26.444
<i>Sumarios de Urgencia.</i>							
Sentencias condenatorias ...	10.429	10.500	11.688	10.941	7.150	8.223	10.502
<i>Sumarios Ordinarios.</i>							
Sentencias condenatorias ...	1.850	2.020	1.918	2.193	1.950	2.296	2.594
<i>Faltas.</i>							
Sentencias condenatorias ...	114.952	126.129	133.723	134.982	131.410	135.837	163.379
Sentencias absolutorias	82.211	94.509	94.430	113.022	104.563	119.824	103.406

SENTENCIAS CONDENATORIAS DE AUDIENCIAS Y JUZGADOS
DE INSTRUCCION, MENORES Y JUVENILES PENADOS
(16-17 y 18-20 años)



NUMERO DE DILIGENCIAS PREVIAS Y VOLUMEN DE SU RESULTADO



Una simple ojeada a los datos estadísticos expuestos evidencia una sensible elevación de la delincuencia juvenil. Ahora bien, estas conductas rebeldes, asociales o antisociales que vienen observando los jóvenes con sus connotaciones de antijuridicidad, si bien han aumentado progresivamente en los últimos años, puede decirse que lo han sido más desde una perspectiva sectorial que cuantitativa, ya que desde esta última no puede pasar desapercibido el crecimiento vegetativo de la población española y la correlación existente entre el número de menores y los que de entre éstos observan una conducta desajustada. La deducción en esta vertiente es relativamente alarmante. No así en la cualitativa, en la que estas conductas de riesgo y peligrosidad creciente están provocando una gran alarma social.

Dentro de esta actividad delictiva juvenil predominan sin lugar a dudas los delitos contra la propiedad, siendo de hacer notar el notable aumento de aquellos en que media para su perpetración la violencia o intimidación en las personas, bien sea ejerciéndola por medios simplemente físicos, como es el tirón, o, la más grave y significativa, del empleo de armas de las más variadas clases. Otra modalidad delictiva muy al uso, y que por sistemática penal queda encuadrada, a efectos estadísticos, en el delito contra la propiedad, es la utilización ilegítima de vehículos de motor ajenos, actividad delictiva en peligrosa escalada cuyo tratamiento penal resulta de difícil adecuación al no existir un congruente equilibrio entre los daños y las molestias que acarrea, aparte de los peligros que representa, y la sanción que tales hechos llevan aparejada.

Destacan igualmente esta delincuencia en grupos o bandas muchas veces capitaneadas por menores de dieciséis años, que escapan a la jurisdicción represiva ordinaria y cuya peligrosidad y madurez delictiva no se com-

paginan con el tratamiento refomador a que forzosamente y en razón de su edad han de ser sometidos.

En una panorámica de esta actividad delictiva vemos que el motor de la misma no es otro, como ya se ha dicho, que la obtención de medios económicos para alcanzar los ofrecimientos de una publicidad que a través de unos medios de comunicación cada vez más eficaces bombardea sin límite ni descanso a una juventud que se siente marginada y desplazada en una organización social que poco o nada ha tenido en cuenta su proceso formativo, fomentando en ella necesidades y exigencias de consumo que las llevan a la inadmisible pretensión de obtenerlas por medios ilícitos y no por la progresiva accesión a mejoras de nivel de vida, consecuentes a una actividad laboral o intelectual normal, cualquiera que sea su campo.

Dentro de esas apetencias está también el uso cada vez más frecuente de la droga, si bien de momento sólo se prodigue el consumo de la llamada blanda, pero que no deja de ser el primer escalón para pasar al uso de la dura, alejada hoy de esa juventud auténticamente desvalida más por razón de precio que por falta de deseo de experimentarla.

Si la necesidad de medios económicos es el motor que impulsa las actividades delictivas de la juventud, unido también a una falta de formación por carencia, primero, de plazas escolares y, luego, de puestos de trabajo adecuados en las primeras etapas de vida activa, habrá que analizar seriamente antes de abordar una reforma sustantiva penal si no sería más conveniente y eficaz abordar de una vez por todas y en su amplio marco, tanto familiar como social, la reestructuración de la jurisdicción de menores en sus aspectos preventivos y reformadores al tiempo que se fomenta y vigila la asistencia familiar y social de los menores con modernos criterios, que den auténtica efectividad a sus peculiares funciones.

De la lectura de las Memorias de las Fiscalías y de nuestra propia observación se llega a la conclusión de

que la legislación española sobre protección de menores está fundamentada en principios paternalistas, imbuidos de un carácter benéfico-asistencial totalmente desfasado. Los métodos vigentes para corregir a los menores se basan en el sistema progresivo dirigido hacia los menores que, en gran medida, son víctimas de unas influencias negativas de carácter familiar o social, sobre las que no se actúa de ninguna manera. De ahí que cuando se produce el desarraigo del menor de un medio nocivo y se le interna —supuesto que esta privación de libertad se compensará de un modo efectivo—, al recobrar de nuevo la libertad se le devuelve, sin modificación alguna, al medio de procedencia. Esto determina en un gran número de casos que de nuevo vuelva a incidir en su precedente comportamiento.

De otra parte, no existe suficiente personal especializado para enjuiciar ni para reeducar a los menores. Tampoco Instituciones especiales para impartir los adecuados tratamientos. Es cierto que se han creado en Instituciones penitenciarias secciones especiales para menores, pero éstas no cumplen más finalidad que la de asegurar, relativamente, el aislamiento del menor del medio de que procede.

Se desconoce la personalidad del menor, se influye sobre él muy poco científicamente y se le aplican tratamientos realmente absurdos.

Los menores sujetos a la acción reformadora de los Tribunales Tutelares de Menores suelen ser internados con otros que están sometidos a la acción protectora de dichos Tribunales o de las Juntas de Protección de Menores y todos ellos reciben idéntico tratamiento.

Las previsiones que en orden a la especialización de los Jueces de Menores exigía la derogada Ley de Bases Orgánica de la Justicia fue eludida por la Administración. La prueba está en el Decreto del Ministerio de Justicia de 26 de febrero de 1976, que dio paso a un régimen

de compatibilidad realmente estéril porque la tutela que han de ejercer los Jueces de Menores comienza precisamente en el período de ejecución de las medidas que la Ley de Tribunales Tutelares de Menores define como permanentes. Han de evaluar constantemente durante el período de ejecución de estas medidas los resultados obtenidos por cada menor. Como no pueden hacerlo dejan la cuestión en manos de los denominados educadores, a quienes no controlan ni inspeccionan.

El deterioro del sistema vigente queda evidenciado, con el consiguiente desánimo y desmoralización de los funcionarios, porque no existen medios idóneos que sirvan de apoyo a sus actuaciones y los problemas que cotidianamente tratan de resolver son poco menos que insalvables.

Es la familia, el Estado y la sociedad en general quienes han de salir al paso del problema, aportando cada uno de esos estamentos lo que le es peculiar en la grave y trascendente misión de educar, vigilar y encauzar a una juventud que, por el hecho de serlo, merece la atención de todos, con el empeño que se pone en cuidar de aquello que ha de ser la esperanza de un futuro.

Destacamos, pues, la necesidad de desplegar una labor asistencial que se ocupe y preocupe de vigilar el ambiente familiar y su entorno, ya que de él depende primordialmente el futuro del niño. Simultáneamente debe reforzarse el aparato educativo, con tendencia a evitar por todos los medios esa ociosidad que tan perniciosa resulta en el proceso formativo de la primera edad.

La labor es ingente, pero merece la pena intentarlo, en evitación de lamentaciones tardías ante la ineficacia y a veces irreparables perjuicios de sistemas represivos, que sólo delatan la ineficiencia e inoperabilidad de los preventivos.

Nos consta que hoy preocupa profundamente al Gobierno el problema de la infancia, y muy concretamente

el proceso formativo del menor, y esperamos confiados que la tarea legislativa que se prepara dé los frutos apetecidos, reestructurando adecuadamente no sólo la normativa aplicable al menor, sino ese complejo de Organismos e Instituciones que hoy se cuidan del menor con mejor voluntad que eficacia en su importante cometido.

CAPÍTULO VI

EL MINISTERIO FISCAL

A) Su actividad en 1978.

Tiene encomendado el Ministerio Fiscal promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, tal como proclama el texto constitucional.

La realización de esta misión ha dado lugar a una constante actividad de los funcionarios que integran la Carrera Fiscal, que se concreta en los siguientes cuadros comparados con los producidos hace cinco años:

	1973	1978
<i>Procedimientos penales:</i>		
Ingresados en la totalidad de las Fiscalías desde el 1.º de enero al 31 de diciembre ...	697.820	1.070.527
Dictámenes emitidos	656.551	935.859
Vistas efectuadas con asistencia de funcionario fiscal	6.586	4.450
Juicios orales con asistencia del Ministerio Fiscal	45.938	42.540
<i>Asuntos civiles:</i>		
Tramitados en los Juzgados de 1.ª Instancia.	41.998	52.032
Tramitados en las Audiencias Provinciales ...	204	265
Tramitados en las Audiencias Territoriales ...	253	1.359
Dictámenes en asuntos tramitados en Audiencias Territoriales	284	233

La comparación del volumen global de trabajo en las Fiscalías hace llegar a la conclusión de que se presenta como estacionario en algunos de los términos de la com-

paración, para demostrar una clara línea ascendente en cuanto a otros aspectos concretos, lo que significa que, en términos generales, se mantiene la tónica ascendente del volumen de trabajo.

Tal realidad obliga a poner de manifiesto la insuficiencia de los medios con que se cuenta para hacer frente a este crecimiento, que avala la apremiante necesidad de la cobertura de plantillas, así como el proveer a las Fiscalías de los adecuados medios auxiliares materiales, mecánicos y humanos.

El Gobierno, como se ha dicho en anteriores Memorias, ha de tomar conciencia de esta urgencia, considerando, con visión realista, que un Ministerio Fiscal eficiente requiere que cada uno de sus miembros pueda dedicar a cada asunto el tiempo que su estudio detenido requiere, disponer también del necesario para actuar sobre los problemas generales de la delincuencia y de la defensa social en las respectivas demarcaciones territoriales de las Fiscalías y mantener con las autoridades gubernativas, policiales y penitenciarias constantes relaciones para lograr resultados eficaces en la lucha contra el crimen.

Los Fiscales en sus Memorias, al tratar de la actividad en los procedimientos civiles, se limitan, por regla general, a simples indicaciones de carácter estadístico, con escasa referencia a los aspectos tanto sustantivo como procesal del Derecho civil, lo que viene a dar la razón a Carneluti cuando calificaba el proceso penal como "el reino del Ministerio Público".

Entre las excepciones existentes podemos citar al Fiscal de Las Palmas de Gran Canaria, que propone un proceso "oral, inmediato, concentrado y público" y la unificación de los juicios declarativos, tomando como proceso tipo el de menor cuantía. Por su parte, el Fiscal de Orense propugna que la conciliación se atribuya al Juez que conozca del asunto en lugar de al de Distrito,

que actualmente corresponde, así como que se haga uso por el Juez de la figura procesal de la transacción.

En general, se sigue poniendo de manifiesto por los Fiscales la limitada intervención en el proceso civil, casi reducida a los actos de jurisdicción voluntaria, determinadas actuaciones del derecho de familia y cuestiones de competencia.

Esta restrictiva, a la vez que imprecisa funcionalidad civil del Ministerio Fiscal, es una realidad en la práctica forense, amparada en una confusa regulación normativa, toda vez que no puede olvidarse que las funciones típicamente civilísticas, atribuidas por su Estatuto al Ministerio Fiscal, no tienen el adecuado desarrollo en el derecho positivo, tanto sustantivo como procesal, y que las no demasiadas funciones consignadas en los mismos lo están con gran imprecisión.

Sin embargo, cabe también indicar que recientes disposiciones legales —a las que se hace referencia en otros apartados de esta Memoria— y otras que se anuncian van situando al Ministerio Fiscal en el ámbito tuitivo civil que le corresponde, atribuyéndole intervención en ciertas esferas jurídicas que antes no la había tenido, se discutía su intervención o no se encontraba suficientemente explicitada.

Las anteriores consideraciones sobre la actividad del Ministerio Fiscal derivadas de las cifras estadísticas, que suman de manera global el volumen de trabajo de las Fiscalías, se completan con los datos de las Fiscalías de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo.

Los asuntos despachados por la Fiscalía de la Audiencia Nacional se reflejan en el siguiente cuadro:

Diligencias Previas	1.369
Diligencias Preparatorias	294
Sumarios	284
Querellas	14
Competencias	369
Juicios orales	43
Vistas	493
Expedientes de extradición	71

Expedientes de indulto	2
Expedientes gubernativos u orgánicos	3
Otros asuntos	376
	<hr/>
TOTAL	3.318

Los despachados por la Fiscalía del Tribunal Supremo dan las siguientes cifras:

En materia penal, 2.707 asuntos, con un avance en relación con el año anterior del 6,61 por 100.

En materia civil, 743 intervenciones, que, frente a las 308 de 1977, representa un aumento del 141 por 100.

Y en materia social los asuntos despachados ascendieron a 13.539, con un aumento del 61 por 100 con relación a la cifra de 8.384 del año 1977, aunque debe tenerse en cuenta que de aquel total, 5.184 corresponden a dictámenes de competencia de los artículos 166-174 de la Ley de Procedimiento Laboral.

Un proporcionado aumento tiene también la materia gubernativa u orgánica en sus distintas manifestaciones, con un total de asuntos despachados de 11.779.

B) *El Anteproyecto de Estatuto: sus principios informadores.*

Todavía en curso de elaboración la Constitución, se pensó en la conveniencia de preparar un borrador de Estatuto del Ministerio Fiscal que sirviera en su día al Gobierno para la redacción del nuevo Estatuto que impone el mandato constitucional.

El borrador, cuya preparación se inició en la primavera de 1978, se ha redactado por una ponencia constituida bajo mi presidencia por los Abogados Fiscales del Tribunal Supremo don Cándido Conde-Pumpido Ferreiro y don Mariano Fernández Martín-Granizo y los Abogados Fiscales de la Fiscalía de la Audiencia Territorial de Madrid don Fernando Jiménez la Blanca y don José Julián Hernández Guijarro.

El primer texto se envió a todas las Fiscalías de España para su estudio por la totalidad de los Fiscales

que componen la Institución, a fin de que formularan libremente sus enmiendas y sugerencias.

Unas, individuales, otras, colectivas, llegaron de todas las Fiscalías variadas propuestas de modificaciones que, después de ser catalogadas y estudiadas por la Ponencia, se tomaron en consideración, se desecharon o se refundieron en función de su oportunidad y de la mayor o menor coincidencia de sus autores.

Terminada esta labor ha sido nuevamente repasado el texto de la Ponencia y estudiado finalmente en sus matices y detalles oídas la Inspección Fiscal y la Secretaría Técnica. Luego se ha entregado al Ministerio de Justicia para que pueda servir de base al Proyecto que dé lugar a la Ley prevista en el artículo 124, 3 de la Constitución.

Los trabajos se iniciaron, naturalmente, con un detenido estudio de cuantos preceptos constitucionales hacen referencia o atañen al Ministerio Fiscal y a sus funciones, con el fin de inducir unos principios fundamentales, no siempre formulados de modo expreso, que sirvieran de líneas maestras a la futura regulación del Ministerio Fiscal.

Con este objetivo, el examen se centró fundamentalmente en el artículo 124, que regula la Institución, el 127, que también hace referencia a "los Fiscales", todo el Título VI, que configura el Poder Judicial, y numerosos preceptos condicionantes del contenido y naturaleza de las funciones que se confían al Ministerio Fiscal, como los derechos y deberes fundamentales, principio de sujeción al ordenamiento jurídico, principio de legalidad, regulación de la Corona, las Cortes Generales, el Gobierno y la Administración y otras muchas.

La Constitución, al nivel de generalidad que corresponde a la naturaleza de sus normas y que ha de tener adecuado desarrollo a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Estatuto del Ministerio Fiscal y su Reglamento, define la misión del Ministerio Fiscal, esboza

su organización y formula los principios a que han de ajustarse la actuación de aquélla y la configuración de ésta, estableciendo además el mandato para la elaboración del Estatuto Orgánico y la forma de designación del Fiscal General del Estado (art. 124).

Sabido es que, tal vez por arrastre de su origen como "Agents du Roi" y consecuencia de la función de vigilancia que la Corona ejercía sobre los Jueces, que administraban la Justicia en su nombre, el Fiscal ha venido siendo considerado, aparte de un órgano velatorio de la legalidad y el buen funcionamiento de los Tribunales, como una prolongación del Poder ejecutivo ante el judicial y, por ende, como establecía el artículo 763 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y posteriormente recogió el artículo 1.º del Estatuto de 1926, con misión específica de "representar al Gobierno en sus relaciones con el Poder Judicial".

Las connotaciones propias de toda representación implicaban una subordinación del Fiscal al Ejecutivo que quedaba consagrada en el artículo 42 del Estatuto al establecer la "inmediata dependencia" del Fiscal respecto al Ministro de Justicia. La posterior declaración, en el artículo 55 de la Ley Orgánica del Estado, del Fiscal como "órgano de comunicación" entre el Gobierno y los Tribunales, no acabó de centrar satisfactoriamente el tema de la naturaleza del Ministerio Fiscal dentro de la estructura política del Estado, pues si bien es cierto que rompía con la idea de representación y la necesaria subordinación del representante al representado, entraba en una vía de ambigüedad dado el carácter anfibológico del verbo "comunicar", con ocho acepciones distintas en nuestro diccionario. Aparte que, al no quedar expresada la finalidad y límites de esa "comunicación", resultaba indefinida la función, que podría ir desde la de un simple "nuntius" o trasmisor de la comunicación a la de un órgano amortiguador de funciones entre ambos poderes si su misión de "comunicarlos" quedaba matizada

por el imperativo de la subordinación y el respeto al principio de legalidad y por los límites de su misión de defender el orden jurídico y el interés social.

Esta confusión parece haber quedado definitivamente resuelta en el artículo 124 de la Constitución. En efecto, un análisis histórico y sistemático del precepto parece llevar a la conclusión de que el Ministerio Fiscal en el futuro queda configurado como un órgano de naturaleza jurisdiccional y no administrativa, como un instituto integrado en la Administración de Justicia y sin dependencias funcionales con respecto al Gobierno o a la Administración.

Desde el punto de vista histórico, es interesante advertir que en el texto definitivo de la Constitución desaparece el carácter de "órgano de relación entre el Gobierno y los órganos de la Administración de Justicia" que todavía pretendía darle el borrador de Constitución (art. 110, 2) y el Anteproyecto de la misma (art. 114, 2). Con ello se rompe toda intercomunicación entre esos dos poderes, garantizándose más fuertemente la independencia del Poder Judicial frente al Ejecutivo. El único poder que, como consecuencia de su carácter más representativo de la soberanía popular, conserva cierta facultad de control de los otros poderes es el legislativo, control que ejercita más expresamente frente al Gobierno (art. 66, 2) y sólo de modo indirecto, a través de los miembros de su Consejo General designados por las Cámaras, frente al Poder judicial. Y es lógico que así fuera y que desapareciera toda referencia a la "relación" entre el Gobierno y la Justicia desde el momento en que en ningún lugar de la Constitución aparece que sea función del Gobierno excitar o promover la política de la Administración de Justicia ni se contemplan las posibles relaciones entre el Gobierno y el Poder Judicial, como se hace, por ejemplo, con respecto a las Cortes en el Título V.

Como consecuencia de esa ruptura con el sistema de

dependencia el Ministerio Fiscal aparece regulado en el Título VI, relativo al Poder Judicial, y no en el IV, que se refiere al Gobierno y a la Administración, en reconocimiento expreso de que se trata de un órgano integrado en la Administración de Justicia, sin carácter administrativo alguno.

Y ello no podía ser de otro modo desde el momento en que, de las opciones entre los dos principios que universalmente vienen rigiendo el Ministerio Fiscal, se acepta el de *legalidad* o sumisión exclusiva a la Ley, al igual que los Jueces, propio de las Constituciones democráticas más avanzadas, y se abandona el de *oportunidad*, que traslada al Ministerio Fiscal los criterios de accidentalidad de intereses, eficacia y cumplimiento del plan de gobierno, propios de la Administración, en aquellos países que conciben al Fiscal como el brazo del Gobierno dentro de la Justicia y que incluso llegan a confundir al Fiscal con el Ministro de Justicia. Con esa sujeción, *en todo caso*, de la actuación del Ministerio Fiscal a los principios de legalidad e imparcialidad, la Constitución de 1978 no ha hecho más que volver a las raíces, encarnadas en el "Reglamento Provisional para la Administración de Justicia" de 1835, en cuyo artículo 107 expresamente se ordenaba que el Fiscal en la actuación de su Ministerio "debe ser tan justo e imparcial como la Ley, en cuyo nombre la ejerce", y a la tradición democrática de la Constitución de 1931, cuyo artículo 104 establecía que "el Ministerio Fiscal velará por el exacto cumplimiento de las leyes y tendrá las mismas garantías de independencia que la Administración de Justicia", independencia que difícilmente admitiría cualquier vínculo de subordinación al Gobierno.

La ruptura de la dependencia entre el Ministerio Fiscal y el Poder Ejecutivo queda consagrada también a través del reconocimiento de que los dos únicos mecanismos de promover la actuación del Fiscal son su propia iniciativa (*de oficio*) o "a petición de los interesados",

omitiéndose toda referencia a la “incitación del Gobierno”. Ciertamente que el Gobierno podrá ser también *interesado*, pero entonces habrá de dirigirse al Fiscal “peticionando”, pero nunca “ordenando”. Lo que, de otra parte, es lógico, ya que si el Fiscal ha de “velar por la independencia de los Tribunales” sería incongruente que se pretendiera convertirlo en un instrumento de presión del Ejecutivo dentro de aquéllos. Esa misión constitucional es incompatible con toda dependencia del Fiscal respecto a cualquier Poder del Estado, ya que sólo los que sean independientes pueden velar por la independencia de los demás. Esa independencia se revela no sólo frente al Gobierno, sino también frente al Poder Judicial, y sólo así se explica que siendo regulado el Fiscal en el Título de la Administración de Justicia haya quedado excluido de formar parte del Consejo General del Poder Judicial pese a una larga tradición de intervención del Fiscal en los órganos de Gobierno de los Tribunales. En el futuro el Ministerio Público actuará, como dice el artículo 124, 2 de la Constitución, por medio de *órganos propios*, no dependientes de ningún tercero.

Ello tiene también su reflejo en el nombramiento del Fiscal General del Estado, que ya no será designado por el Gobierno, sino por el Rey, sin que la intervención del Gobierno, contrapesada por la necesaria audiencia del Consejo General del Poder Judicial, pueda tener el carácter decisivo que hoy tiene. La forma de la propuesta y el valor más o menos vinculante de la audiencia del Consejo General pasarán a determinar, a través del desarrollo futuro de ese proyecto constitucional, el mayor o menor peso de esas instituciones en la elección de la persona del Fiscal General del Estado.

El carácter jurisdiccional de la actividad de los Fiscales se revela también en otros preceptos de la Constitución, como el artículo 127, 1, que equipara, en orden a la incompatibilidad con el desempeño de cargos públi-

cos y la pertenencia a partidos políticos y sindicatos, a Jueces y Fiscales, así como establece la previsión de una futura regulación legal de la Asociación profesional de "Jueces, Magistrados y Fiscales". Consúmase así una tendencia de equiparación de tratamiento entre los Jueces y los Fiscales que es propia de nuestra tradición histórica, que aparece ya en los "Reglamentos del Supremo Tribunal de Justicia de España e Indias" de 1814 y 1835, en los que no sólo se equiparan los "ministros" (magistrados) de ese órgano y los "fiscales", sino que se reconoce que éstos asistirán a Sala como jueces cuando no haya "suficiente número de ministros" (aparecen así los fiscales como magistratura juzgadora además de postuladora, que continúa en la Ley Adicional a la Orgánica de 1882 al convertirse los puestos de Fiscales, Jueces y Magistrados en destinos de una única Carrera o Cuerpo y que se conserva no sólo en las equiparaciones de categorías y tratamientos establecidos por el Estatuto de 1926, sino en la Ley de Bases Orgánicas de la Justicia, de 1974 (Base 15, art. 73, 2).

En suma, podría decirse que en el artículo 124 de la Constitución de 1978 parece consagrarse una tendencia que es constante de los regímenes democráticos más modernos (Italia, Alemania Federal, Portugal, etc.), y que como principio también proclaman las Repúblicas Socialistas, según la cual el Ministerio Fiscal sitúase en una posición especial y propia, dentro de la estructura política de los Estados de Derecho, posición que es intermedia entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, pero con independencia de ambos y con una posición de sus miembros frente a la Ley y a la Justicia similar a la que es propia de los Jueces: sumisión sólo a la Ley, independencia de actuación e imparcialidad de decisión.

Con estos presupuestos el borrador de Estatuto Orgánico pretende configurar al Ministerio Fiscal según las siguientes características generales:

1. *En lo institucional.*

Se ha concebido al Ministerio Fiscal como órgano integrado en el Poder Judicial, pero con autonomía propia respecto de él.

Se ha dicho, con acierto, que la construcción dogmática del Ministerio Fiscal está en función de la concepción política del proceso que se adopte y del criterio que se siga en orden a la titularidad del "jus puniendi". A una idea de supremacía del Ejecutivo sobre el Poder Judicial y a un deseo de control de éste por aquél corresponde un Ministerio Público vinculado al Gobierno que actuaría según un criterio de oportunidad y, por el contrario, a una concepción equilibrada de poderes, con mecanismos de autocontrol por parte del Poder Judicial, es inherente un Ministerio Fiscal independiente que actúa bajo el principio de legalidad. Para una titularidad del "jus puniendi" por el Estado como Ejecutivo es indispensable un Ministerio Fiscal postulante dependiente de éste; para una titularidad del derecho de castigar por el Estado como Jurisdicción el Ministerio Fiscal se integra en el Poder Judicial como magistratura postulante e independiente de la decisoria. Si se tienen en cuenta ahora los preceptos constitucionales que proclaman la legalidad en la actuación del Ministerio Fiscal, suprimen toda referencia a vinculaciones de éste con el Gobierno y hacen recaer la titularidad del "jus puniendi" en la Jurisdicción, parece claro que se ha pretendido la configuración del Ministerio Fiscal como magistratura postulante, integrada en el Poder Judicial, bajo un estricto criterio de legalidad en su actuación.

2. *En lo orgánico.*

Merecen ser destacadas dos orientaciones fundamentales: la jerarquización de los órganos por su contenido funcional que se matiza y el paralelismo con la magistratura.

A la primera orientación obedecen la separación del Fiscal General del Estado y la Fiscalía del Tribunal Supremo, la potenciación del Consejo Fiscal como órgano de gobierno, la configuración de la Junta Fiscal Asesora, la Inspección Fiscal y la Secretaría Técnica como órganos de asistencia al Fiscal General del Estado en el ejercicio de sus funciones y, en consecuencia, la disminución del número de Fiscales Decanos —antes Fiscales Generales—, al que imponen las funciones de Jefatura de la Fiscalía del Tribunal Supremo y de las Salas de éste, donde el Ministerio Fiscal ejerce sus funciones.

El paralelismo con la Magistratura ha impuesto, sobre todo, la estructuración de dos categorías en la Fiscalía del Tribunal Supremo —Fiscales Decanos y Fiscales—, sin perjuicio de las homologaciones procedentes, con sustantividad propia en el Ministerio Fiscal y equiparación a la carrera judicial —Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo.

3. *En lo funcional.*

Desde este punto de vista, el borrador pretende dos objetivos: uno, actualización de las funciones y la regulación, con el detalle necesario, de los principios de legalidad e imparcialidad. Aquéllas derivan de la misión que la Constitución confiere al Ministerio Fiscal, si bien han sido pormenorizadas y complementadas con atribuciones indispensables para que tales funciones puedan ser ejercidas con eficacia. La regulación de los principios aludidos ha exigido contemplar los supuestos de colisión con los de unidad y dependencia, buscando un punto de equilibrio que asegure el ejercicio correcto de las funciones respecto a convicciones en conciencia de los miembros del Ministerio Fiscal.

4. *En cuanto al gobierno.*

Novedades importantes pretende el proyecto en este

punto: de una parte, dar autonomía al Ministerio Fiscal y, de otra, estructurar una participación de todo el Ministerio Público en tan trascendental actividad.

La autonomía, impuesta por la inserción del Ministerio Fiscal en la Jurisdicción y la consagración del principio de legalidad, se pretende conseguir mediante la configuración del Consejo Fiscal como órgano de gobierno de la Institución, sin perjuicio de las facultades que en este orden corresponden al Fiscal General del Estado y a los Fiscales Jefes de los demás órganos que integran el Ministerio Fiscal. La nueva estructura del Consejo hace posible la participación de los distintos estamentos del Ministerio Público en el gobierno, con lo que ha de lograrse una defensa real de todos los intereses y un mayor acierto en las resoluciones y propuestas.

La esperanza de que el anteproyecto redactado por los propios hombres del Ministerio Fiscal se convierta en Ley —aun con los naturales y soberanos retoques que puedan aplicarle las Cortes Generales— no sólo consagrará los anhelos que alientan una fijación precisa y certera de su naturaleza jurídica, sino que podría servir de pauta a la Institución en otras legislaciones continentales.

C) *Investigación especial sobre una supuesta desaparición de piezas artísticas pertenecientes al Museo del Prado.*

La denuncia.

Con fecha 11 de julio de 1978 se formuló denuncia ante esta Fiscalía por una supuesta desaparición de fondos pertenecientes a nuestro primer Museo, basándose dicha denuncia en informaciones de prensa iniciadas por la revista "Posible" —núm. 97— bajo el epígrafe "Siete mil cuadros desaparecidos. Escándalo en el Museo del Prado" —información de la que después se hicieron eco otras publicaciones, como "El Imparcial", "Pueblo" y

más posteriormente el diario "Ya"—. Acompañaron los denunciantes una correspondencia relativa al caso mantenida por representantes de diversos partidos políticos y las autoridades del ramo.

Admitida la denuncia y conforme a las peticiones que contenía, enderezadas a la práctica de una indagación previa sobre los extremos denunciados, esta Fiscalía recabó informe de la Policía Judicial con arreglo a lo dispuesto en el artículo 269 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que ordena al funcionario receptor de una denuncia que proceda a la comprobación del hecho denunciado y teniendo especialmente en cuenta, en este caso, como señala la Circular 4/1970, de 5 de diciembre, que "el Ministerio Fiscal ha de velar para que se exijan las responsabilidades en que incurran quienes atenten contra los bienes que integran el patrimonio histórico-artístico nacional" (Memoria de 1971, pág. 360).

Primer informe.

El informe recabado de la Policía Judicial lo rindió el 19 de septiembre de 1978.

Según los datos que la Policía obtuvo en el propio Museo, una gran cantidad de obras pertenecientes a su patrimonio se hallan dispersas en centros, entidades y establecimientos ajenos al Museo y, practicada una so-mera indagación sobre el paradero y situación de algunos de estos fondos dispersos, resultó que eran varios los que no podían ser localizados, otros aparecían incompletos y muchos resultaban abiertamente en situación irregular, por lo que se hacía necesario una investigación lo suficientemente completa para conseguir la necesaria clarificación sobre el paradero de todas las piezas artísticas que por cualquier concepto hubieran salido del Museo.

Apertura del expediente.

En vista de que en principio resultaba haber funda-

mento para la denuncia y de que ello exigía una investigación a fondo sobre la situación real del patrimonio del Prado, esta Fiscalía, con fecha 25 de septiembre de 1978, ordenó la apertura de un expediente informativo, designando Instructor al señor Abogado-Fiscal del Tribunal Supremo don José Raya Mario, Secretario al señor Abogado-Fiscal de la Audiencia Territorial de Madrid don Jesús Silva Porto y adscribiendo a dicho servicio a los Inspectores del Cuerpo Superior de Policía —Brigada Central de la Policía Judicial— don Enrique de la Puente Herranz y don Javier Fernández Muñoz.

Notificada la apertura del expediente al señor Director del Prado, el Museo ha puesto todos sus antecedentes a disposición de la investigación, suministrando los datos pertinentes y procediendo a la comprobación de los que resultan incompletos o precisan verificación.

Para las correspondientes operaciones técnicas designó de su plantilla a doña Mercedes Orihuela Maeso, doña Adela Espinos Díaz y doña Mercedes Royo Villanova. Asimismo adscribió un equipo fotográfico para fotografiar las obras depositadas que fueran siendo localizadas y de las que no hubiera fotografía en los archivos del Museo.

En el expediente se pretende fijar con la mayor exactitud posible la situación actual del patrimonio del Museo, cuyos fondos habrán de estar en una de estas cuatro situaciones:

a) *Obras que se exhiben en sus salas y galerías.*— Al efecto se ha interesado del Museo la comprobación y verificación de su catálogo, actualizándolo. De los datos provisionales hasta ahora recibidos la suma de las obras expuestas alcanza un total aproximado de 2.800 piezas.

b) *Obras almacenadas en el propio Museo o sus dependencias.*— Se está procediendo al inventario de tales obras en almacén, que se calculan en 1.600 piezas.

c) *Dispersas fuera del Museo.*— Resultan hasta ahora

en esa situación 3.662 piezas, lo que se está verificando en un arduo trabajo de comprobación.

d) *Obras perdidas*.—La cifra de pérdidas que corresponden a la anteriormente señalada rebasa las 500 piezas.

El objetivo fundamental del expediente reside en la constatación de esas "bajas" y de las circunstancias en que se hayan producido, de modo que permita calificar la pérdida como fortuita o culpable, a fin de ejercitar, en este último caso, las acciones legales a que pueda haber lugar y además, en cualquier supuesto, a promover las pesquisas para dar con el paradero de las piezas sustraídas o indebidamente apropiadas, a fin de promover su reivindicación en los casos en que legalmente sea posible.

Los depósitos.

Hasta el momento, la investigación se ha dirigido fundamentalmente a comprobar las obras que a lo largo de los años han ido saliendo del Museo, depositadas por tiempo indefinido en centros, establecimientos y entidades de la más variada naturaleza, unas con fines culturales y otras meramente para decoración en lugares más o menos accesibles al público.

Los depósitos hasta ahora investigados exceden de 400. El más antiguo data del 7 de noviembre de 1850 y consiste en tres cuadros que se cedieron al convento de El Pardo (un Ribera, otro de la Escuela de Albano y un anónimo italiano). El más moderno data del 13 de diciembre de 1976 y consiste en tres cuadros cedidos al Ministerio del Interior (una copia del Correggio, otra del Parmigniano y un retrato de Carnicero).

En el siguiente cuadro se resumen los depósitos que hasta la fecha están siendo investigados en el expediente, con expresión de la década en que fueron constituidos, número de piezas que comprenden y naturaleza de la entidad depositaria.

Naturaleza del ente o establecimiento depositario

DECADA	Número de piezas	Naturaleza del ente o establecimiento depositario				
		Museos	Docentes	Religiosos	Administrativos	Diplomáticos
1850-59	48	—	1	47	—	—
1860-69	45	34	10	1	—	—
1870-79	172	45	27	98	2	—
1880-89	776	128	171	144	297	36
1890-99	181	8	27	70	70	6
1900-09	375	64	104	—	161	46
1910-19	222	61	23	6	92	40
1920-29	373	161	75	—	88	49
1930-39	578	377	78	—	78	45
1940-49	278	139	14	—	74	51
1950-59	191	45	57	—	68	21
1960-69	22	5	—	—	16	1
1970-79	86	71	—	—	11	1
No consta	315	187	11	4	106	7
TOTALES	3.662	1.325	598	370	1.063	306

En el cuadro anterior, en la columna “museos” se incluyen todos los de naturaleza museística, cualquiera que sea su clase, públicos o fundacionales, nacionales, provinciales o locales.

Como establecimientos docentes se comprenden todos los que imparten enseñanzas, cualquiera que sea su grado y especialidad.

Los religiosos incluyen templos, conventos, seminarios y residencias eclesiásticas.

Los administrativos comprenden oficinas, despachos y dependencias tanto de la Administración civil como de la militar, así como corporaciones, academias, asociaciones y otros de análoga naturaleza.

En la columna “diplomáticos” se incluyen todos los concedidos a misiones españolas en el extranjero.

En el total registrado de 3.662 obras —la mitad aproximadamente de los fondos que constituyen el patrimonio del Museo— se revela la importancia, complejidad y dificultades que entraña la indagación de su paradero y estado actual.

Como se advierte, la salida de piezas del Museo se

inicia a partir de 1850 y en este primer período la mayoría de las obras proceden de los fondos que constituían el llamado "Museo de la Trinidad", creado en 1837 con el nombre de Museo Nacional de Pintura, que había recogido obras provenientes de conventos suprimidos en virtud de las leyes desamortizadoras.

Con aires de escándalo porque, en París, según noticias de prensa, se estaba haciendo almoneda de muchos lienzos de artistas españoles, se suscita por primera vez la cuestión de las cesiones y depósitos en la sesión de Cortes del 29 de mayo de 1869 a causa de una interpelación sobre el caso dirigida al entonces Ministro de Fomento don Manuel Ruiz Zorrilla. Según el "Diario de Sesiones", el Ministro anunció que se estaba indagando sobre el paradero de las obras salidas del Museo para exigir responsabilidades si a ello hubiere lugar.

No obstante, la realidad es que continuó la dispersión de obras, la cual se intensificaba considerablemente a partir de 1872, fecha en que se funden el Museo del Prado y el de la Trinidad, recibiendo aquél la abrumadora cantidad de obras que constituían los fondos del segundo, sin que dispusiera de locales para su colocación, que, además, muchas no lo merecían por su baja calidad.

Durante las décadas siguientes continúan las salidas de obras y las reacciones contra esta forma tan singular de administración del legado artístico nacional se han venido produciendo, sin alcanzar resultados positivos.

Por Real Orden de 19 de agosto de 1901 se prohíbe que, bajo ningún pretexto, puedan salir las obras de los Museos, disposición de la que, al parecer, no se hizo ningún caso, como tampoco de la Real Orden de 14 de mayo de 1907, que vino a ratificar la anterior al señalar que, por vía de excepción, podría autorizarse la salida de obras siempre que fuera para concurrir a certámenes en el extranjero, mediara acuerdo del Gobierno y se adoptaran las debidas precauciones.

También se observa en esta materia el incumplimien-

to de resoluciones particulares; así ocurrió, por ejemplo, con la Real Orden de 10 de junio de 1899, que al aceptar el legado de las obras del paisajista don Carlos de Haes, admite y establece la condición de que "bajo ningún concepto podrán sacarse de la sala donde sean instaladas". Hoy la casi totalidad de las obras de Haes están dispersas en cesiones y depósitos.

Varias veces se ha pretendido poner orden en este estado de cosas, comprobar los depósitos y vigilar su estado de conservación. Recién creado el Patronato del Centro, en 1912, puso especial empeño en esta tarea, pero chocó, al parecer, con la resistencia más o menos pasiva de los depositarios.

Con análogos obstáculos han tropezado las tentativas posteriores, incluso la más seriamente emprendida, hace diez años, cuando por Orden Ministerial de 24 de marzo de 1969 se dispuso se requiriese a todos los tenedores de obras del Prado para que, en plazo de un mes, informaran sobre el lugar donde se hallaban expuestas, la función que cumplían (cultural o decorativa), su estado de conservación y las medidas o garantías que lo aseguraban. La orden conminaba con la remoción del depósito a quienes no atendieran al requerimiento. Sin embargo, la situación continuó, poco más o menos, como estaba, salvo en algunos casos particulares.

Las indagaciones que ahora realiza esta Fiscalía tienden a la misma finalidad. El Museo ha proporcionado los antecedentes que posee, aunque con muchas reservas, acerca de su exactitud, por lo que está procediendo a actualizarlos. El reducido equipo de que se hizo mención está trabajando ahincadamente para comprobar los datos de salida de las obras y las restituciones o cambios de depositario que se hayan producido.

Al momento de cerrar esta Memoria, sobre las 3.662 piezas de cuya salida hay constancia en el expediente se ha obtenido informe respecto de 2.474 y se está pendiente de obtenerlo de las restantes 1.188.

Con respecto a las 2.474 obras investigadas, resulta que se conservan 1.627 por los depositarios, se dicen devueltas 257 para restauración, exposiciones u otros motivos —datos que están pendientes de comprobación— y 590 pueden darse por perdidas.

Las que se conservan, no todas están en poder de la entidad a quien originariamente se confió el depósito o en el lugar a que se destinaba. Muchas piezas han pasado de un lugar a otro y de unas manos a otras sin autorización ni siquiera conocimiento del Museo.

También es frecuente el caso de depositarios que ponen en duda que la propiedad de las obras corresponda al Museo y exigen la prueba que acredite esa propiedad, lo que se viene verificando.

Los cuidados y estado de conservación son muy distintos en unos y otros depositarios. Los hay que conservan las obras irreprochablemente, generalmente en los Museos y en despachos o salas de recepción de altos organismos. En otros se advierte que han sido tratados con incuria en grado que ha causado graves deterioros en las piezas depositadas.

Algunas entidades depositarias han desaparecido, sin que haya noticia de dónde fueron a parar sus muebles e instalaciones y con ellos los cuadros del Prado. La tenacidad en las pesquisas ha dado a veces resultados sorprendentes. Así, una Purísima, de Carreño, cedida el 17 de abril de 1872 al desaparecido Asilo de Cigarreras se averiguó que había estado instalado en la calle de Mesón de Paredes, donde luego estuvo la Inclusa, y siguiendo las vicisitudes de las Casas de Maternidad, hasta su actual emplazamiento de O'Donell, allí se ha hallado la obra en perfecto estado de conservación. Algo parecido ocurrió con un depósito de siete cuadros, entre ellos un Tiziano, concedido en 3 de julio de 1887 al Gremio de Fabricantes de Sabadell. El Instructor, mal informado, supuso que tal Institución habría desaparecido, por lo que se encaminaron las gestiones a través de la Comi-

saría de Sabadell, dando por resultado la comprobación de que tal Institución existe, que mantiene íntegramente el depósito en perfecto estado de conservación y ha remitido fotografía de todos los cuadros, donde así puede apreciarse.

Para no prolongar más esta nota, que resume el estado actual del expediente, terminaremos con algunos datos relativos a la parte más sensible de la investigación, que es la referente a las pérdidas.

Hasta ahora resultan 590 obras las que, provisionalmente, pueden darse por perdidas. La cifra en sí es alarmante y más si se piensa que los resultados definitivos posiblemente habrán de aumentar.

No nos corresponde, al menos por ahora, hacer ningún juicio de mérito respecto de las obras desaparecidas. Para nosotros, todas son números de inventario, con igual significación.

Aunque la cifra es alarmante, no puede olvidarse que se refiere a un período de ciento treinta años, en los que se han sufrido muchos desgraciados accidentes y han ocurrido terribles acontecimientos asoladores.

Muchas obras se han perdido en accidentes fortuitos, como el incendio del Palacio de Justicia el 4 de mayo de 1915, en el que se destruyeron 31 cuadros del Prado; los incendios de Oviedo durante el movimiento revolucionario de 1934, con pérdida de 23 obras en la Universidad y seis en el Obispado, así como las cuantiosas destrucciones o despojos sufridos durante la última guerra civil.

En los acontecimientos catastróficos queda, sin embargo, la duda de si las piezas fueron efectivamente destruidas o fueron sustraídas por merodeadores. Tal es el caso, por ejemplo, de la devastación de la Embajada de Lisboa en 1975, donde existía un depósito de 31 cuadros;

con los 11 cuadros depositados en la Embajada de Berlín y los siete de la Embajada de Viena, que se supone destruidos por los bombardeos de la Segunda Guerra Mundial. Tampoco hay noticia de los 14 cuadros que existían en la Embajada de San Petersburgo al ser evacuada en 1917.

Todavía más dificultades plantea el caso de desaparición de las instituciones depositarias, como ocurre, entre otros, con la Escuela denominada "Jardines de la Infancia" (dos cuadros), la "Escuela Modelo Municipal" (dos cuadros), el "Centro Instructivo del Obrero" (24 dibujos) y otros análogos que se registran en el expediente.

Uno de los empeños del Museo del Prado, en el cual está colaborando esta Fiscalía a través de las actuaciones del expediente, es el de obtener de los depositarios la fotografía de las obras para que en el archivo del Prado se disponga de este necesario elemento de identificación. Pero tropezamos con la dificultad de que muchos tenedores de obras manifiestan carecer de recursos para esos trabajos fotográficos.

Al tiempo de cerrar esta nota llega la noticia de que en Cáceres, en el denominado "Museo del Mono", en la noche del 19 al 20 de mayo se ha perpetrado un robo y entre lo sustraído figura un cuadro del Museo del Prado —Cat. 508, Inv. 1.907, Ottavio Viviani, "Perspectiva"—, del cual, por existir fotografía en el archivo del Museo, se facilitará su persecución e indentificación en caso de hallazgo, lo que no hubiera ocurrido de otra manera.

En resumen, hasta la fecha la resultante del expediente sólo revela situaciones que afectan a la ordenada gestión del patrimonio artístico, planteando cuestiones cuya consideración corresponde exclusivamente a los organismos administrativos, puesto que no aparecen hechos con definida relevancia penal, bien porque no se desprenda responsabilidad de ese orden, bien porque la

remota antigüedad de los hechos la hubiera extinguido por prescripción.

Conviene, sin embargo, seguir adelante las actuaciones hasta agotar la investigación.

Si llegare haber lugar al ejercicio de alguna acción penal, se deduciría el correspondiente tanto de culpa y, en todo caso, el material informativo reunido, una vez ultimado y concluso el expediente, se remitirá original a la Dirección del Museo del Prado a los efectos que procedan.

CAPÍTULO VII

RECURSO CONTENCIOSO-ELECTORAL

El contencioso-electoral aparece como un breve proceso contencioso-administrativo para el control judicial de las irregularidades que se denuncien respecto a los actos administrativos producidos en el ejercicio del Derecho electoral. Esta rama del Derecho Público tiene sus dos fuentes básicas, después del cambio político de nuestro país, en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, regulador de las Elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, y en la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre normas para las elecciones de miembros de las Corporaciones Locales. Supletoria de esta disposición es el Real Decreto-Ley citado y lo es de ambos preceptos, en lo que afecta al recurso contencioso-electoral, la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27-XII-1956, modificada por la de 17-III-1973.

Aunque las normas electorales de referencia no han tenido aplicación en el ámbito del recurso jurisdiccional durante el año 1978, período de tiempo al que se contrae esta Memoria, sí la tuvieron con motivo de los procesos electorales de los años 1977 y 1979. Por ello hemos considerado oportuno, dada la inmediatez temporal y la novedad de la materia, un sucinto comentario con notas jurisprudenciales sobre los recursos contencioso-electorales, con cuya instauración ha comenzado a tener efectividad una parcela del Derecho Público tan sugestiva como vital para la vida política de la Nación.

El Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 contempla tres tipos diversos de recursos contencioso-electorales:

1. El procedente contra los acuerdos de las Juntas Electorales Provinciales sobre proclamación de candidaturas. Interpuesto ante este órgano, conoce de él la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial dentro de cuya circunscripción tenga su sede la Junta Electoral (art. 73, 2); su tramitación es la prevista en los artículos 73, 3 a 8 y 74.

2. El de impugnación de la validez de la elección y proclamación de Diputados y Senadores electos. También se interpone ante las Juntas Electorales Provinciales y la competencia para resolverlo se atribuye a una Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que designe su Sala de Gobierno (art. 73, 2, inciso segundo). Los trámites de este recurso con los regulados en los artículos 73, 3 a 8 y 75.

3. Cualquier tipo de impugnación en materia electoral que no recaiga sobre proclamación de candidaturas o proclamación de candidatos electos tiene también acceso a la vía jurisdiccional a través del recurso previsto en el artículo 76; se interpone ante las Juntas Electorales, pero son recurribles primeramente ante la Junta de superior categoría y los acuerdos de la Junta Electoral Central son impugnables ante la jurisdicción contenciosa-administrativa en la forma prevista por su ley reguladora.

Por su parte, la Ley de 17-VII-1978 establece otro recurso en el área de las elecciones locales, que se interpone ante la Junta Electoral de Zona o ante la Junta Provincial y son resueltos por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales; son recurribles los acuerdos sobre proclamación de candidaturas o de candidatos electos y los actos de procedimiento de elección y el acto de proclamación de electos de Presidentes de Corporaciones Locales (arts. 42, 43, 44).

El Ministerio Fiscal no interviene en todos los recursos enunciados. El artículo 73, 4 del Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, dispone que "la representación pública y la defensa de la legalidad en el recurso contencioso-electoral corresponderá al Ministerio Fiscal". Mas, a pesar de esta declaración general, sólo interviene en dos tipos de recurso: los que tienen por objeto la impugnación de los acuerdos sobre proclamación de candidaturas (art. 74, 3) y los que persiguen la impugnación de la validez de la elección y proclamación de Diputados y Senadores (art. 75, 1, en relación con el 74, 3). También en los medios impugnatorios regulados en la normativa sobre elecciones locales el Ministerio Fiscal es ajeno al procedimiento. La declaración del artículo 73, 4 no ha sido llevada a sus últimas consecuencias, aunque en todas las hipótesis de recursos electorales se denuncian vulneraciones del orden jurídico público general; no hay razones suficientemente válidas para eliminar su presencia de algunos recursos electorales, pues, aun prescindiendo de su ausencia en el actual ordenamiento contencioso-administrativo general, la naturaleza de estos recursos electorales es la misma y, si por su naturaleza se admite en ellos la intervención del Fiscal, por igual filosofía debió tener cabida en todos el Ministerio Público, órgano defensor de la legalidad.

Como seguramente no se ha producido todavía una exposición ordenada de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia tan nueva, la ofrecemos aquí como aporte a esta nueva faceta del Derecho Público, atraída por el desarrollo político.

CAPACIDAD PROCESAL. LEGITIMACION ACTIVA PARA RECURRIR. PODER DE POSTULACION

El llamado representante de la candidatura, que encaja en la figura de la sustitución procesal, viene a ser simplemente una persona que actúa por ella dentro

del proceso, con lo cual, a los fines del recurso contencioso-electoral no suscita equívoco alguno el hecho de que el Procurador diga actuar por el representante o por la candidatura misma; otra cosa es, desde luego, el mecanismo de otorgamiento de los poderes. Así, pues, la "candidatura" ostenta legitimación activa para recurrir aun cuando, careciendo de personalidad, haya de postular por ella el representante o, más exactamente, la persona identificada por los Partidos, Asociaciones, Federaciones o Coaliciones como *encargado* (expresión literal del art. 32, 4 del Real Decreto-Ley) de gestionar los intereses de la candidatura ante la Junta... carece, desde luego, de capacidad procesal, pero, insistimos, este presupuesto procesal sólo puede cobrar virtualidad en el proceso a través del otorgamiento de poderes al Procurador (Sentencia de 25-IV-1979).

La legitimación activa en el campo contencioso-administrativo es muy amplia, bastando el interés directo del artículo 28, 1 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, interés que se estima existente siempre, con la anulación del acto o actos impugnados, el recurrente obtenga un beneficio real, cual acontecería en el supuesto enjuiciado..., pues si la pretensión anulatoria prosperara la parte actora podría tener Senadores o Diputados en la elección que nos ocupa (Sentencia de 15-VII-1977).

El Real Decreto-Ley 20/1977, además de conceder en el artículo 73, 3 expresamente legitimación para interponer el recurso contencioso-electoral a los representantes de las candidaturas proclamadas o concurrentes en el Distrito, regula la interposición del recurso en su artículo 74, 1, señalando los requisitos que ha de reunir el escrito de formalización del recurso ante la Junta Provincial, sin exigir para la postulación ante la Junta ningún otro requisito formal, por lo que hay que entender que el representante de la candidatura, cuya función se configura en el artículo 32, 4 de la normativa electoral, puede representar como tal representante el escrito de

impugnación con el que se inicia y formaliza el recurso contencioso-electoral a que alude el citado artículo 74, 1, así como el artículo 75, 1, que se limita a remitirse al anterior con las modificaciones que establece, entre las que no figuran la exigencia de la postulación por medio de Procurador o Abogado al efecto apoderado (Sentencia de 21-VII-1977).

EL PRINCIPIO DE LA VALIDEZ DE LOS ACTOS ELECTORALES CUANDO LOS REQUISITOS INOBSERVADOS NO SEAN RELEVANTES

Aun cuando no quepa arrumbar radicalmente la doctrina sobre la nulidad de pleno derecho en el procedimiento electoral, nos encontramos ante una pauta de actuaciones que dista, por su índole y función, de las puramente administrativas, hasta el punto de que la norma clave de aquél es la de conservación del resultado de las elecciones, admitiendo sólo los efectos invalidatorios que alteren a la vez la formación de la voluntad popular o su correcta manifestación, y éste el valor predominante que obliga, por lo mismo, a deslindar cuidadosamente cuanto contribuye o causa su incorrecta manifestación de cuanto es sólo consecuencia de la actividad de los órganos escrutadores o de control, ya que esto último sólo motivaría la corrección de dicha actividad, pero únicamente para que el resultado proclamado se adecuara al realmente manifestado (Sentencia de 21-IV-1979).

En esta materia electoral, para que prosperen las nulidades por vicios o faltas de procedimiento y de carácter sustantivo, la normativa vigente sólo toma en consideración gravísimas infracciones que desvirtúen el resultado de la elección, llegando en este extremo a disponer en su último párrafo el artículo 75 del Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 que la invalidez de la votación en

una o varias secciones no comportará la nulidad de la elección cuando aquélla no alterase el resultado final, por lo que para que una infracción produzca el efecto de declarar la nulidad total o parcial de una elección o proclamación de candidatos electos acordados por la Junta Electoral Provincial es preciso examinar en cada caso las consecuencias que pueda producir la infracción y, sobre todo, lo que haya podido variar el derecho de sufragio ejercido por los ciudadanos en determinada jurisdicción para la libre designación de sus representantes en el Parlamento (Sentencia de 6-IV-1979).

Dos principios programáticos y fundamentales, propio el uno del ordenamiento jurídico administrativo y consistente en la presunción de legalidad que todo acto de la Administración implica, que conlleva en el proceso contencioso especial que se analiza a la conservación de la validez de la elección y de la proclamación de candidatos electos interin no se constaten infracciones de suficiente entidad y calidad para anular dicha elección y proclamación de candidatos y, específico el otro, en cuanto sólo se predica de este proceso contencioso-electoral, puesto que sólo procederá la nulidad de acuerdo de elección y proclamación controvertido si el vicio o vicios que se esgrimen como causantes de la citada nulidad "fueran determinantes del resultado de la elección (Sentencias de 15-VII-1977 y 21-VII-1977).

El párrafo 4 del artículo 75 del Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 establece como norma general el principio de la conservación del acto de proclamación de los candidatos electos, lo que obliga al recurrente a acreditar que precisamente el vicio alegado altera el resultado de la elección (Sentencia de 20-IV-1979). El principio de la conservación del acto, ante simples omisiones o pequeños errores intrascendentes para el resultado de la elección, es reiterada en Sentencias de 23-IV-1979 y 24-IV-1979.

La corrección de errores aritméticos una vez que han

sido comprobados no afecta a la seguridad jurídica ni quebranta las exigencias de la justicia, como la prueba el último inciso del artículo 1.266 del Código Civil, el artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo y el artículo 56 de la Ley General Tributaria, cada uno de los cuales se proyecta sobre un ámbito jurídico distinto, aunque los tres son coincidentes en lo equitativo de la solución rectificadora, sin que deba suceder de otro modo en materia electoral (Sentencias de 18-IV-1979 y 21-VII-1977).

DOCTRINA DE LOS PROPIOS ACTOS

Falta de protesta sobre la legalidad de las votaciones.

El silencio durante el escrutinio general del representante del recurrente, no haciendo la protesta prevista en el artículo 68, 3 del Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, que además es continuación de la postura de los interventores en el escrutinio de la Mesa, implica que han participado con su conducta en la producción de la pretendida causa de nulidad que ahora se alega y cuya invocación debe ser desestimada en virtud de la doctrina que prohíbe ir contra los propios actos, recogida en el artículo 115 de la Ley de Procedimiento Administrativo, aplicable al proceso electoral según el artículo 76 d) del Real Decreto-Ley citado y acogido por esta Sala en Sentencia de 21 de julio de 1977 (Sentencias de 18-IV-1979, 21-IV-1979 y 24-IV-1979).

No impugnación de las certificaciones.

Al no haber sido impugnada la certificación, es preciso reconocer que la Junta Electoral efectuó bien el cómputo de votos, pues lo contrario sería ir contra los propios actos que vinculan al que los realiza, conforme a lo establecido en el artículo 115 de la Ley de Procedimiento Administrativo (Sentencia de 23-IV-1979).

VALOR DE LAS ACTAS Y CERTIFICACIONES

Valor del término "falta de actas".

En el concepto de "falta de acta" deben incluirse tanto la inexistencia material como su ineficacia jurídica, ineficacia ésta que es de apreciar cuando al Acta le falte un elemento esencial, tal sucede en el supuesto de un Acta sin firmas, pues la firma del Acta es un elemento esencial, como se deriva de los números 1 y 3, último inciso, del artículo 66 del Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, por lo que la falta de Acta debe ser suplida por las certificaciones del resultado del escrutinio, es decir, que consignen los votos obtenidos por cada candidatura por ser reflejo del Acta ya levantada o en trance de redacción, pero aún no firmada, porque la firma del Acta se lleva a cabo cuando han concluido todas las operaciones anteriores, de acuerdo con la normativa establecida en los artículos 65 y 66 sobre esta materia, siendo necesario para que la certificación sea válida que se presente en forma (Sentencia de 24-IV-1979).

Defectos que no implican nulidad del Acta.

Aunque en términos generales las Actas deben reunir todos y cada uno de los requisitos a que se refiere el artículo 66, apartado 1.º, de la Ley Electoral, la omisión de alguno de ellos no puede acarrear las drásticas consecuencias que pretende la parte actora si la carencia de un requisito se puede suplir fácilmente, como acontece con la falta del número de electores, en cuanto pueda subsanarse con el sobre primero, artículo 66, 3 del Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, de la misma manera que dicho número puede inferirse, en cuanto a los lectores que han votado, del hecho de sumar los votos nulos, en blanco y de cualquier otro tipo, lo que "mutatis mutandis" también ocurre con el resto de los posibles defectos de dichas Actas, salvo el supuesto excep-

cional de que falten los votos computados a favor de cada partido o coalición o a favor de cada candidato del Senado, pues en este supuesto deben, en todo caso, computarse los resultados reflejados en los certificados en forma que aparezcan en el expediente electoral o que aporten las candidaturas interesadas (Sentencia de 15-VII-1977).

Validez de las certificaciones: requisitos.

Para que la certificación sea válida, como en toda clase de certificaciones, es suficiente que la certificación esté firmada por el Presidente que la expide, puesto que no están previstos mayores requisitos en la legislación electoral para la validez de las certificaciones (Sentencia de 24-IV-1979).

Las certificaciones de un Acta nula no son hábiles para producir efectos.

Las normas electorales no pueden ser interpretadas extensivamente y dar, en todo caso, preferencia a los certificados firmados sobre el Acta radicalmente nula...; frente a tal documento, eminentemente formal, no puede prevalecer una certificación porque la certificación que según el artículo 66, 2 pueden obtener los representantes de las listas y los miembros de las candidaturas *no es un certificado de la votación, sino una certificación de lo consignado en el Acta*, y es evidente que si en un Acta se omiten los resultados obtenidos por las candidaturas y luego se extiende un certificado de esa Acta haciendo constar los resultados obtenidos por las candidaturas, no se está certificando sobre lo contenido en el Acta, sino sobre algo ajeno a ella... (Sentencia de 24-IV-1979).

Preclusión de las protestas y reclamaciones o ineficacia de las reservas para ejercitar aquellos actos en momentos distintos a los previstos.

Transcurridos los momentos a que se refieren los

artículos 64, 6.º y 68, 3.º, ya que no puede hacerse protesta alguna sobre la legalidad de las votaciones ni, por lo tanto, puede alegarse como motivo de un recurso contencioso-electoral lo que pudo y debió ser alegado en la propia Mesa, primero, y ante la Junta Electoral, después, porque ello puede significar indefensión de los otros Partidos concurrentes a la elección. No surte efecto una reserva en términos generales “del derecho a examinar las papeletas de los votos nulos en todas y cada una de las Secciones con vistas a la interposición de correspondientes recursos”, por cuyo procedimiento no habría seguridad jurídica para los candidatos electos, dejados indefensos, y el escrutinio no sería practicado por la Junta Provincial, sino por una Sala de Justicia del Tribunal Supremo, cuya función no puede ser la de recontar la totalidad de los votos de unas elecciones generales (Sentencia de 24-IV-1979).

Si se utiliza el derecho de protesta ha de ejercitarse precisamente en el momento de la lectura del Acta de cada Sección y no después del recuento final y subsiguiente proclamación de candidatos, porque quien participe en la elección no ha de esperar a conocer si su resultado le es adverso, para alegar un vicio, o le es favorable, para no impugnarla, sino que está obligado a denunciar el vicio que crea que existe en el momento preciso en que tiene conocimiento de él —en la Mesa— o cuando se computen los votos de esa Mesa en el escrutinio general, ya que solamente así la denuncia del vicio puede calificarse de objetiva y hecha a todo riesgo, es decir, sin saber si las consecuencias de la denuncia le benefician o le perjudican; lo contrario es faltar al principio de igualdad en el proceso electoral, cuyas normas si establecen unos momentos concretos para protestas o reclamaciones es precisamente para obviar lo que la coalición recurrente hizo: esperar a conocer que la votación le había sido adversa y solamente entonces impugnar el resultado... (Sentencia del 20-IV-1979).

VOTOS NULOS

Los contenidos en papeletas con signos que alteran su contenido.

Las papeletas deben depositarse en la misma forma en que se recibieran y no en otra distinta, porque, en otro caso, el elector aparentó tener dudas acerca de la persona o personas a las que quiere votar y además pone en dudas a los encargados de decidir cuál fue su voluntad, expresada por medio del voto; por ello deben declararse nulos todos los votos emitidos para el Congreso en papeletas que tengan signos, rayas, dibujos, firmas, tachaduras o señales distintos de los de la propia imprenta que las produjo, ya sea en su anverso o el reverso (Sentencia de 20-IV-1979).

Los contenidos en sobres con más de una papeleta.

Los sobres presentados con varias papeletas o con contenido múltiple son anulables en su totalidad, aun en el caso de que los distintos votos contenidos en el mismo sean de idéntico sentido, esto es, a favor de la misma candidatura, ya que otra interpretación del texto legal (art. 64, 2, apartado dos) pondría en evidente peligro la libertad de voto, garantizada a través de su rigurosa individualización (Sentencias de 21-VII-1977 y 24-IV-1979).

CAPÍTULO VIII

REFORMAS LEGISLATIVAS

1. *De lege data.*

De las disposiciones legales promulgadas en 1978, modificativas e incluso derogatorias de nuestro ordenamiento jurídico, relacionamos a continuación aquellas que afectan a la actuación del Ministerio Fiscal.

DERECHO PENAL

- Ley 17, de 15 de marzo de 1978, modifica el artículo 161 al suprimirse la referencia al Consejo Nacional del Movimiento y deroga el artículo 164 bis *a)*, *b)* y *c)*, que tipificaban la ejecución de actos o la realización de propaganda contra los principios del Movimiento Nacional, declarados permanentes e inalterables, los actos tendentes a derogar las Leyes Fundamentales y las ofensas proferidas contra el Movimiento Nacional.
- Ley 20, de 8 de mayo de 1978, modifica todos los artículos del Código Penal que imponen penas de multa y el *quantum* de las infracciones patrimoniales. El tope mínimo de la multa asignada a delitos cuando se trate de pena principal y única es ahora de 20.000 pesetas.
- Ley 22, de 26 de mayo de 1978, sobre despenalización del adulterio y amancebamiento. A tal efecto, se derogan los artículos 449 a 452 del Código Penal y el último párrafo del artículo 443.

- Ley 31, de 17 de junio de 1978, por la que se tipifica el delito de tortura, introduciéndose al efecto en el Código Penal el artículo 204 bis, en donde se sanciona a la autoridad o funcionario público que en el curso de una investigación policial o judicial y con el fin de obtener una confesión o testimonio cometiese homicidio, lesiones, coacciones o amenazas; también está tipificado penalmente el hecho de someter al interrogado a condiciones o procedimientos que le intimiden o violenten su voluntad.
- Ley 45, de 7 de octubre de 1978, por la que se modifican los artículos 416 y 343 bis del Código Penal. Se elimina del artículo 416 la propaganda o venta de anticonceptivos y el artículo 343 bis considera delito contra la salud pública la expendición de aquéllos sin cumplir las formalidades legales o reglamentarias.
- Ley 46, de 7 de octubre de 1978, por la que se modifican los artículos 434, 435, 436, 437, 440, 441, 443 y 447 del Código Penal, relativos a los delitos de estupro y rapto.
- Ley 77, de 26 de diciembre de 1978, sobre modificación de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social. Un análisis crítico de sus modificaciones se halla en otro lugar de la Memoria.
- Ley 81, de 28 de diciembre de 1978, que modifica el Código Penal en materia de reincidencia y reiteración.
- Ley 82, de 28 de diciembre de 1978, modificando diversos artículos del Código Penal, en los que se elimina el término terrorismo.

DERECHO PROCESAL

- Ley 11, de 20 de febrero de 1978. Deroga la Ley de 28 de noviembre de 1974 de Bases Orgánica de la

Justicia. Se declaran en vigor algunos párrafos de las Bases 9, 10 y 13 conforme al Real Decreto-Ley 26911-1976 y el texto articulado parcial aprobado por el Real Decreto de 29-VII-1977.

- Ley 10, de 20 de febrero de 1978, por la que se deroga la circunstancia 4.^a del artículo 503 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que establecía la prisión provisional en todo caso para determinados delitos contra la seguridad interior del Estado y la prisión provisional en tanto no se normalice la situación alterada para todos los demás delitos comprendidos en el Libro II, Título II, del Código Penal.
- Ley 20, de 8 de mayo de 1978, sobre modificación del artículo 14, 3.^a, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Los Jueces de Instrucción instruyen, conocen y fallan los delitos perseguibles de oficio con pena no superior a arresto mayor, privación del permiso de conducir y multa que no exceda de 200.000 pesetas.
- Ley 28, de 26 de mayo de 1978, modificativa de los artículos 746 y 850 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Al primero de ellos se le agrega un párrafo declarativo de que no se suspenderá el juicio por enfermedad o incomparecencia de alguno de los procesados citados personalmente, siempre que el Tribunal estimare con audiencia de las partes y haciendo constar en el acto del juicio las razones de la decisión, que existen elementos suficientes para juzgarlos con independencia. El nuevo párrafo del artículo 850 dice que podrá interponerse recurso de casación por quebrantamiento de forma cuando el Tribunal haya decidido no suspender el juicio para los procesados comparecidos, en el caso de no haber concurrido algún acusado, siempre que hubiere causa fundada que se oponga a juzgarles con independencia y no haya recaído declaración de rebeldía.

- Ley 33, de 17 de julio de 1978, por la que se da nueva redacción al artículo 273 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, admitiéndose las citaciones por correo certificado con acuse de recibo, dando fe el Secretario en los autos del contenido del sobre remitido.
- Ley 33, de 17 de julio de 1978, dando nueva redacción al artículo 166 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal; por ella las notificaciones, citaciones y emplazamientos podrán hacerse por correo certificado con acuse de recibo.
- Ley 53, de 4 de diciembre de 1978, sobre modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (arts. 23, 37, 53, 118, 302, 311, 333, 520 y 522) al tiempo que se deroga el artículo 316. Básicamente, se refiere a la asistencia letrada a los detenidos. Se analiza en otro lugar de la Memoria.
- Ley 56, de 4 de diciembre de 1978, estableciendo medidas especiales en relación con los delitos cometidos por bandas o grupos armados. Tales medidas son la posibilidad de prolongar el plazo legal de detención, si el Juez lo autoriza, y la licitud, con ciertas garantías, de las observaciones postales, telegráficas y telefónicas.
- Ley 62, de 26 de diciembre de 1978, sobre Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, que se analiza en síntesis en otro lugar.

DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

- Tratado suplementario de extradición entre España y Estados Unidos firmado en Madrid el 25 de enero de 1975, Instrumento de Ratificación de 10 de octubre de 1975 ("B. O. del E." de 27 de junio de 1978). Entró en vigor el 2 de junio de 1978.

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de Adhesión de España de 22 de julio de 1978 ("B. O. del E." de 21 de octubre de 1978). La Convención de 1959 entró en vigor el 12 de noviembre de 1978 y el Protocolo de 1967 el 14 de agosto de 1978.
- Real Decreto 2433, de 2 de octubre de 1978, sobre supresión de legalización en relación con los países vinculados por el Convenio de La Haya de 5 de octubre de 1978. Una Orden del Ministerio de Justicia de 30 de diciembre de 1978 interpreta y desarrolla el Real Decreto.

DERECHO PRIVADO

- Ley 22, de 26 de mayo de 1978, modificativa de los artículos 84, 109, 756, 758, 852, 853 y 854 como consecuencia de la despenalización del delito de adulterio. En el artículo 84 se suprime el núm. 7, que impedía contraer matrimonio entre sí a los adúlteros que hubieren sido condenados por sentencia firme. En el artículo 109 se elimina el giro "o hubiese sido condenada como adúltera". Conforme al artículo 756, ya no es indigno para suceder el condenado en juicio por adulterio con la mujer del testador. Pero es justa causa para desheredar haber cometido adulterio con el cónyuge del testador (arts. 852, 853, 854).
- Real Decreto-Ley 22, de 30 de junio de 1978, por el que se prorroga el plazo de duración de los arrendamientos rústicos en tres años más a partir del vencimiento respectivo.
- Real Decreto-Ley 33, de 16 de noviembre de 1978, por el que se fija para todos los españoles la mayoría de edad en los dieciocho años cumplidos y la edad hábil para la emancipación en los dieciséis años.

DERECHO POLÍTICO, ADMINISTRATIVO Y SOCIAL

- Ley 12, de 20 de febrero de 1978, sobre regularización de la situación administrativa de Magistrados, Jueces y Fiscales que desempeñan cargos en la Administración del Estado. Ya no se admite la posibilidad de acogerse a la situación de excedencia especial por el hecho de ser nombrado por Decreto para cargo político o de confianza no permanente; la aceptación de estos cargos determina automáticamente la excedencia voluntaria.
- Real Decreto 357, de 10 de febrero de 1978, acordando la extinción de los Tribunales Sindicales de Amparo.
- Real Decreto-Ley de 7 de junio de 1978 por el que se regula la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración de Justicia.
- Real Decreto 2560, de 3 de noviembre de 1978, por el que se somete a referéndum de la Nación el Proyecto de Constitución.
- Real Decreto-Ley 37, de 27 de noviembre de 1978, por el que se admite el voto de todos los españoles mayores de dieciocho años incluidos en el censo electoral.
- Ley 54, de 4 de diciembre de 1978, sobre Partidos Políticos. Se reafirma la libertad para crear partidos políticos como ejercicio del derecho fundamental de asociación. Adquieren personalidad jurídica una vez que hayan transcurrido veinte días a partir del depósito de la documentación preceptiva en el Ministerio del Interior, pero antes de que transcurra ese plazo, y si se dedujesen indicios de ilicitud penal de los documentos aportados, se dará traslado al Fiscal, quien puede devolver las actuaciones al Ministerio del Interior si no aprecia la ilicitud penal o, en caso contrario, instar la declaración de ilegalidad del partido.

Se regula también la suspensión y disolución de los partidos.

- Ley 55, de 4 de diciembre de 1978, sobre Policía. Se especifica en ella que los Cuerpos de Seguridad del Estado se integran por el Cuerpo Superior de Policía, la Policía Nacional y la Guardia Civil; se señala como misión esencial de estos Cuerpos la defensa del ordenamiento constitucional y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades; se distribuyen sus funciones y, por regla general, se someten a la jurisdicción ordinaria los delitos cometidos contra miembros de estos Cuerpos.

2. *De lege ferenda.*

Los señores Fiscales Provinciales y Territoriales formulan en sus respectivas Memorias propuestas de reformas legislativas, basadas en la experiencia que les brinda su diaria tarea de apreciación y exigencia de las leyes, sugerencias de valor no sólo doctrinal, sino especialmente pragmático, nacidas en el continuo afán de llegar cada vez más cerca de la justicia y de alcanzar sin descanso la máxima eficacia. Consignamos a continuación aquellas que hemos juzgado más oportunas o factibles por si el Gobierno estimara pudieran ser tomadas en consideración como base de reformas legislativas.

a) *De carácter sustantivo.*

Estupro.—Algunas normas de la obra legislativa del último año no han supuesto una notable mejoría respecto de la situación anterior, sino que, por el contrario, han introducido modificaciones un tanto arriesgadas, limitándonos a lo que puede representar obstáculo en la lucha contra la delincuencia, por lo que propugnamos su modificación, está la alteración de los presupuestos del delito de estupro por la Ley de 7 de octubre de 1978,

que reduce prácticamente a los doce años la edad de la protección penal de la mujer al propio tiempo que se otorga a tan temprano momento de la vida la facultad para conceder implícitamente el perdón, ya que basta la manifestación de la mujer de que no ha sido engañada para que se paralice la acción judicial. Por otra parte, se da la circunstancia de que el acceso carnal con mujer un día menor de doce años es considerado como delito de violación y castigado con pena de reclusión menor, mientras que el mismo acceso con mujer de doce años justos es impune, salvo el factor del engaño, que trae consigo la imposición de pena de arresto mayor.

Mucho más razonable, equitativo y ético sería, y así lo propugnamos, establecer un período intermedio, de doce a dieciséis años, en que todo acceso carnal con mujer entre esas edades sería considerado como delito de estupro, sancionado con pena de prisión menor por lo menos, sin perjuicio de castigarlo más severamente en casos de engaño, prevalimiento de situaciones de superioridad o parentesco del reo con la menor. Por mucho que haya evolucionado la capacidad de comprensión e información de las generaciones infantiles, considerar a una mujer menor de dieciséis años con raciocinio suficiente para comprender las consecuencias personales y sociales del acto sexual y otorgarles absoluto albedrío para prestar su consentimiento al mismo es sencillamente un error (Valencia).

Peligrosidad y rehabilitación.—La Ley de Peligrosidad se reforma por Ley 43/1974, de 28 de noviembre, fundamentalmente en lo relativo al procedimiento y al juicio de revisión, que acentúa, el sistema acusatorio-formal en el proceso regular y señala una participación decisiva en el mismo del Ministerio Fiscal.

A pesar de sus avances, destacan en esta Ley dos graves inconvenientes:

Uno, de carácter técnico-jurídico, que consiste en la persecución en el orden penal represivo y en el preven-

tivo de peligrosidad, de actos que, si bien en unos casos se llaman tipos y en otros conductas, son, en realidad, una misma cosa, y se produce una violación del principio "non bis in idem", convirtiéndose la prevención en represión y la medida de seguridad en pena y castigándose a su autor dos veces por un mismo acto, con una evidente desviación de la finalidad de la Ley. Son ejemplos claros los de tráfico de drogas por no toxicómanos —art. 2.º, apartado 8.º, de la Ley en relación con el art. 344 del Código Penal—, la realización de actos de homosexualidad (art. 2.º, núm. 3.º, de la Ley en relación con los tipos de escándalo público y corrupción de menores, de los arts. 431 y 436 del Código Penal), o bien la habitualidad criminal (art. 4.º de la Ley con las circunstancias 14 y 15 del art. 10 del Código Penal).

Otro es ajeno a la propia Ley y consiste (*como ya fue denunciado por este Fiscal en las Cortes al enmendar la totalidad de la Ley de Peligrosidad de 1970*) en la carencia de establecimientos adecuados y equipos técnicos para el cumplimiento de las medidas de seguridad y, sobre todo, para la rehabilitación social de las personas peligrosas, que es el fin fundamental de la norma. Es de esperar que la reforma penitenciaria, tan valientemente emprendida, no olvide la importancia y necesidad de creación o adecuación de una red de establecimientos que sirvan a la finalidad rehabilitadora fundamental de la Ley.

Aunque la Ley 77/1978, de 26 de diciembre, que modifica parcialmente la de Peligrosidad Social, no tiene preámbulo ni exposición de motivos, puede deducirse que la modificación obedece a dar solución, o al menos intentarla, a las dos críticas antes apuntadas.

La nueva Ley opera de dos formas sobre la peligrosidad social: deroga algunas conductas y modifica el tipo de otras.

Entre las derogadas se encuentran rufianes y proxenetas, homosexualidad, utilización ilegítima de vehícu-

los de motor ajenos, menores de veintiún años, inclinación delictiva y la relativa a enfermos y deficientes mentales.

Algunas de esas supresiones son inoportunas y deberán rectificarse en el futuro: la supresión del apartado 14 del artículo 2.º, excluyendo a los menores de veintiún años abandonados por la familia o rebeldes a ella que se hallaren moralmente pervertidos nos parece desacertada porque esa situación es uno de los supuestos claros que encajan en una Ley de defensa social. Ciertamente sería necesario reducir la edad de dieciocho años para adecuarse a la normativa constitucional y añadir a la palabra rebeldes la expresión “sin justa causa”, sustituyendo la expresión “hallarse moralmente pervertidos” por la de “ser peligrosos para la sociedad”.

Debería reinsertarse el suprimido apartado 15 del artículo 2.º: “los que por su trato asiduo con delincuentes o peligrosos sociales, por la frecuentación de los lugares donde se reúnen habitualmente o por la comisión de faltas penales, atendidos su número o su entidad, revelen inclinación delictiva”. Es cierto que inclinación delictiva y habitualidad criminal son distintas, pero también es cierto que están relacionadas, ya que son aspectos de la predelinencia y de la postdelinencia.

El suprimido artículo 3.º: “enfermos y deficientes mentales que por su abandono o por la carencia de tratamiento adecuado signifiquen un riesgo para la comunidad” debe reincorporarse en la próxima reforma, ya que es uno de los supuestos claros de estados de peligrosidad cuando —desde otra óptica, como es obvio— constituyen un riesgo para la sociedad; ello sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones vigentes en materia de asistencia sanitaria a que se refiere la disposición transitoria de la Ley modificadora.

Enfocando la futura revisión de estos estados de defensa social pueden señalarse:

El apartado 4.º del artículo 2.º debería suprimir “el

ejercicio habitual de la prostitución” y dejar el resto, pues entendemos que ese estado de peligrosidad puede ser semejante a otros que han sido suprimidos.

Al apartado 5.º del artículo 2.º remitirle a otro tipo de medidas: gubernativas, administrativas, fiscales, sin perjuicio de que en aquellos casos que constituyan delitos de escándalo o corrupción de menores sean sancionados conforme al Código Penal.

Derogar el apartado 8 del artículo 2.º, por cuanto tal conducta forma el tipo de un delito previsto en el artículo 344 del Código Penal.

El apartado 12 del repetido artículo 2.º se transformaría de conducta peligrosa en definición delictiva y sanción penal en el Código correspondiente.

Por último, la modificación que se hace del artículo 4.º de la Ley es un avance respecto a la anterior redacción al exigir el requisito de haber sido condenado por tres o más sentencias, pero entendemos que la habitualidad criminal debe ser tratada fuera de la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social, en el Código Penal, y, al tratar de la reincidencia, mediante la aplicación de medidas de seguridad (Baleares).

Obligado comentario es la actualización de la Ley de Peligrosidad, modificada en virtud de la Ley 77/1978, de 26 de diciembre. Aparentemente más política que técnica o jurídica, no ha favorecido mucho la imagen de la Ley de Peligrosidad Social.

Pero antes de su análisis parece oportuna una referencia a la Ley de Peligrosidad, en general, y luego sugerir cuál podría ser una adecuada modificación y redacción basada en dichas consideraciones y en la experiencia jurídico-práctica acumulada de años.

Los tiempos y su circunstancia determinan que, como tales cosas, las normas reguladoras de las medidas a adoptar en relación con las conductas antisociales, tanto preventivas como correctoras o sancionadoras, deben ser objeto de la periódica revisión.

En el Código Penal se han introducido unas modificaciones, resultantes de nuevas estimaciones de determinadas actitudes humanas, conducentes a la supresión lisa y llana de lo que hasta hace poco se consideró siempre delito.

La Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social no puede quedar ajena a las repercusiones que en ella produce el paso del tiempo y, concurrentemente, de las derivadas de las nuevas situaciones político-sociales del país. También precisaría que en ella se considerasen algunas modificaciones.

De dos clases podrían ser las modificaciones a introducir: las unas se refieren a su propia esencia y al sentido que se ha venido pretendiendo darle a sus normas, las otras derivan de la reconsideración de cuáles puedan y deban ser considerados como estados de peligrosidad.

En el preámbulo de la Ley de 4 de agosto de 1970, con acertado criterio, se indica que se podría clasificar como una Ley de Defensa Social. Las conductas desviadas de determinados sujetos, perturbadoras y opuestas a la paz ciudadana, tanto la individual como la colectiva, justifican la reacción preventiva y correctora de esta Ley de defensa social.

La peligrosidad de un sujeto deriva de una situación, voluntaria o inconsciente, de oposición más o menos trascendente a las normas reguladoras de la convivencia humana. En unos casos el desequilibrio anímico tiene raíces patológicas y en otros muchos deriva de factores subjetivos mutables.

Tanto en uno como en otro supuesto la peligrosidad suele ser un estado temporal, más perdurable quizá en los de raíz patológica, pero siempre sujeto a las modificaciones producidas por el transcurso del tiempo y las mutaciones ambientales.

Quiere decir que el sujeto peligroso puede serlo hoy

y dejar de serlo dentro de tres meses o tres semanas. En la Ley Penal el delincuente queda obligado al cumplimiento de la sanción como forma de retribución, individual y colectiva, por el trastorno producido. Pero como la peligrosidad es sólo un estado potencial, su estimación ha de hacerse en función constante de la actualidad de la misma.

Conscientes de la trascendencia de ese factor, en el mencionado preámbulo de la Ley de 4 de agosto de 1970 se dice que las características fundamentales que le han de inspirar serán la *simplicidad y la urgencia*.

Desgraciadamente, en la práctica ambas brillan por su ausencia. Ni viene siendo simple ni llega a tramitarse con la urgencia requerida. Es como si se tratase de una enfermedad pasajera, que, de no aplicarse a tiempo la terapéutica adecuada y hacerlo extemporáneamente, no sólo no sería beneficiosa, sino que puede ser perjudicial.

Simplificando cuanto se pueda, habría que llegar a que se cumplan realmente los breves plazos establecidos por la Ley y llegar inclusive a fijar el plazo máximo de vigencia del expediente para que si a los seis meses de incoado no hubiere alcanzado su fin normal quedase automáticamente sujeto a cancelación. Eso sin perjuicio, naturalmente, de que, si procediere, se vuelva a incoar un nuevo expediente, pues no podría alegarse la excepción de cosa juzgada.

Dichos los anteriores conceptos sobre la necesidad de agilización del trámite pasaremos al segundo punto de las posibles modificaciones a introducir en la Ley. Sugeriríamos las siguientes:

Artículo 2.º—Supuestos de peligrosidad:

Primero.—Los que de forma voluntaria, habitual o intencionada se abstengan de toda actividad laboral careciendo de medios lícitos de vida.

Segundo.—Los rufianes y proxenetas.

Cuarto.—Los que habitualmente promuevan, favorezcan o faciliten la prostitución, tanto la heterosexual como la isosexual.

Quinto.—(Suprimirlo).

Sexto.—Los mendigos habituales, los que vivieren de la mendicidad ajena y los que con tal fin explotaren a menores, enfermos, lisiados o ancianos.

Séptimo.—Los ebrios habituales y los toxicómanos.

Octavo.—Los que promuevan o realicen ilícito comercio de drogas tóxicas, así como los que fomenten su consumo y el de estupefacientes o fármacos que produzcan análogos efectos. Se considerarán igualmente comprendidos los dueños, gerentes o responsables de los locales donde se realice dicho tráfico o el consumo de los citados estupefacientes.

Noveno.—Los que con menosprecio de las normas de convivencia social y del respeto debido a las personas ejecuten actos caracterizados por su insolencia, brutalidad o cinismo y los que, con iguales características, impidan o perturben el uso pacífico de lugares o servicios públicos o privados, así como los que maltrataren o dañaren intencionadamente animales, plantas o cosas.

Décimo.—Los que integrándose en bandas o pandillas manifestaren por la finalidad de las mismas evidente predisposición delictiva (Barcelona).

Procedimiento penal.—Quizá conviniera reconsiderar cuanto afecta a la nueva regulación de la intervención de Letrado desde los primeros momentos de la intervención policial y judicial. Es perfectamente comprensible la preocupación del legislador por la protección de los derechos del inculpado, evitándose la duda de si sus manifestaciones han sido en todo momento espontáneas o ha intervenido en ellas algún elemento de coacción o

sugestión. Sin embargo, no puede desconocerse que la acción investigadora en los primeros momentos es de una especial delicadeza y requiere con frecuencia dar por sentado circunstancias que están sólo en el mundo de lo probable, establecer supuestas relaciones entre individuos y sucesos para intentar obtener datos que sirvan para otras investigaciones, de todo lo cual el Letrado presente está informándose, con evidente peligro para el éxito de las pesquisas y la posibilidad de que haga uso de todo ello para asesorar y orientar a otros posibles inculpados antes de que puedan ser localizados e interrogados. Con ello se anteponen los intereses particulares a los de la colectividad, interesada en la eficacia y rapidez en el descubrimiento de los delitos y sus autores. Todo ello sin contar con que el largo plazo concedido a los Letrados para comparecer ante el organismo competente significará en muchos casos la inutilidad de los esfuerzos policiales o judiciales (Valencia).

Cuestiones de competencia con la Audiencia Nacional.—Es precisa una *reforma adjetiva* del Real Decreto-Ley de 4 de enero de 1977, que tendería a evitar el hecho de que la Audiencia Nacional sea considerada, a efectos procesales, como Tribunal superior e inatacable en sus relaciones con las Audiencias Provinciales, ya que en la actualidad ese tratamiento que se asigna a la Audiencia Nacional impide el planteamiento de cualquier cuestión de competencia si se tiene en cuenta la literalidad del artículo 5.º de la norma creadora de la Audiencia Nacional

No nos parece ajustado tal precepto *y estimamos conveniente la derogación —sin más— del artículo 5.º*, puesto que tanto la Audiencia Nacional como las Audiencias Provinciales tienen un superior jerárquico común que es el Tribunal Supremo, ya que tan objeto de recurso de casación son las sentencias de una Audiencia Provincial como las de la Audiencia Nacional. Luegó, si esto es así y tanto la Audiencia Nacional como las Audien-

cias Provinciales tienen un Tribunal Superior común, es lógico — y, a nuestro entender, entraría dentro de un un lógico proceder— que fuese ese Tribunal superior común, es decir, el Tribunal Supremo, el que pudiese tener conocimiento de las cuestiones de competencia planteadas entre las Audiencias Provinciales y la Audiencia Nacional (San Sebastián).

La Policía Judicial y el Ministerio Fiscal.—La Ley 55/1978, de 4 de diciembre, reorganizadora de la Policía, incurre en lamentable olvido al desconocer, respecto al Ministerio Fiscal, los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, reguladores de las relaciones de la Policía Judicial con el Ministerio Fiscal (arts. 283, 284, 287, 288, 296, 298...). Así, en el artículo 3.º, 3, se dispone “la dependencia de los miembros del Cuerpo Superior de Policía y la Guardia Civil de los Jueces y Tribunales en sus funciones de policía judicial”, omitiéndose indebidamente, a nuestro juicio, la pertinente igual dependencia del Ministerio Fiscal. Se reitera en el artículo 10, 1, de la citada Ley de la Policía al disponer que “sin perjuicio de la labor de auxilio a los Jueces y Tribunales, que, conforme a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, compete a todos los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado, se crearán unidades específicas de Policía Judicial”. El error debe subsanarse, una Ley de la Policía no puede desconocer las funciones del Ministerio Fiscal en materia de persecución delictiva, que exigen que la Policía Judicial —en el amplio sentido que le da a esta expresión la Ley de Enjuiciamiento Criminal— tenga la consideración de auxiliar del Ministerio Fiscal, quedando obligados sus miembros a seguir sus instrucciones a efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes (art. 283, L. E. Cr.), practicando sin dilación las diligencias que les encomiendan (art. 287, L. E. Cr.), comunicándole el resultado obtenido en el plazo fijado (art. 296, L. E. Cr.) y pudiendo el Fiscal corregir o proponer la corrección disciplinaria de los fun-

cionarios de la Policía Judicial que con él se relacionan (art. 298, L. E. Cr.).

A mayor abundamiento, el artículo 126 de la Constitución española establece que “la Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal”, y aun las nuevas orientaciones que se manejan y el Anteproyecto de Estatuto del Ministerio Fiscal caminan por ese rumbo.

Tal vez la omisión no obedezca más que a una cuestión de estilo, al pensar que la dependencia de la Policía de los Tribunales comprende también el Fiscal respectivo, pero es concorde con cuanto indicamos dejar clara la facultad del Ministerio Fiscal para disponer de la Policía Judicial igual que los artículos 3 y 10 de la Ley de la Policía establecen para Jueces y Tribunales (Cuenca).

Esquema de un nuevo proceso penal.—Con la mejor intención de lograr una más rápida justicia se han ensayado en los últimos decenios una serie de reformas en el procedimiento penal que han tenido que ser sucesivamente retocadas o dejadas sin efecto al revelarse ineficaces o entorpecedoras, habiendo derivado todo ello a la presente situación, que no puede decirse que sea, ni en lo técnico ni en lo práctico, un “desiderátum” del proceso penal que la sociedad reclama.

Prescindiendo de las discrepancias, muy acentuadas, sobre la conveniencia de mantener la actual doble competencia de los Juzgados de Instrucción y de las Audiencias para la resolución de las causas criminales, lo que no se estima útil es que sean los Juzgados los que, con criterios heterogéneos y a veces anárquicos, deriven los procedimientos en una u otra dirección, provocando constantes movimientos improcedentes de causas que no sólo ocasionan molestias y pérdidas de tiempo, sino que además perjudican notoriamente al justiciable.

Nuestras ideas sobre el inicio y el desarrollo del proceso penal hasta su fin se condensan esquemáticamente en los siguientes puntos:

A) Toda "notitia criminis" debe provocar la formación de unas actuaciones judiciales con el nombre que se juzgue más oportuno (Diligencias Previas, Diligencias Preventivas, causa criminal, etc.) y con una numeración única y sucesiva para esclarecer el carácter delictivo del hecho, sus circunstancias y los presuntos responsables, pudiendo adoptarse en las mismas todas las medidas precautorias que se consideren convenientes para el aseguramiento de las personas de los culpables, protección de las víctimas, recogida y conservación del cuerpo y efectos del delito, etc. De la iniciación se dará inmediata cuenta escrita al Fiscal.

B) Concluida la investigación judicial con intervención del Fiscal, éste podrá interesar la práctica de nuevas diligencias, que deberá llevar a efecto el Juzgado. Terminada la instrucción definitivamente, el Fiscal deberá solicitar el archivo, el sobreseimiento libre o provisional, la declaración de falta, la inhibición a otro organismo o jurisdicción o, si procede, la formación de un proceso de la competencia del Juzgado o de la Audiencia, peticiones todas vinculantes para el Juzgado. El tiempo total de estas primeras diligencias deberá ser breve y tasado.

C) Si solicita la formación de proceso de la competencia del Juzgado (Proceso Menor) podrá el Fiscal interesar las medidas precautorias o actuaciones complementarias que juzgue oportunas respecto de determinadas personas, debiendo al propio tiempo, si estima completa la instrucción, formular ya la petición de apertura del juicio oral y las conclusiones provisionales procedentes.

D) Formado el Proceso Menor y acordadas las medidas precautorias y actuaciones complementarias interesadas por el Fiscal, en el caso de que éste no lo hubiera hecho ya con arreglo al apartado C), se le pasará la

causa para petición de apertura del juicio oral y calificación.

E) El Juzgado no podrá negarse a la apertura del juicio oral más que cuando, según la redacción de la calificación fiscal, estime que procede el sobreseimiento libre por no ser el hecho constitutivo de delito, con remisión inmediata de la causa a la Audiencia para que ésta resuelva sobre la disparidad de criterios.

F) Calificada la causa y abierto el juicio oral se entregará a la defensa una copia de las conclusiones y se señalará simultáneamente día para la vista, hasta cuya fecha la defensa podrá instruirse en el propio Juzgado de las actuaciones, si no lo hubiera hecho antes, mostrar su conformidad con la acusación y proponer las pruebas de que intente valerse en el juicio, que se acordarán, si se estiman procedentes, por el Juzgado. La calificación de la defensa deberá formularse por escrito en el juicio.

G) Si el inculpado en el Proceso Menor ha sido oído en declaración podrá celebrarse el juicio en su ausencia en caso de incomparecencia injustificada después de haber sido citado en forma o en el supuesto de no ser habido en el último domicilio que facilitó.

H) Dictada sentencia sin juicio oral o tras su celebración cabrá recurso de apelación ante la Audiencia, aunque solamente por defectos de forma que hayan producido indefensión o por errores jurídicos en la calificación de los hechos o en la pena impuesta.

I) El paso de Proceso Menor a Proceso Mayor, cuando no se hubiera decidido de inicio, conforme al apartado *B)*, podrá acordarse cuando del acto del juicio oral resultaren circunstancias que así lo aconsejaran y siempre en el supuesto de que lo interese el Fiscal.

J) En caso de interesar el Fiscal la formación de

proceso de la competencia de la Audiencia (Proceso Mayor), tanto en el trámite del apartado B) como en el del I), hará simultáneamente la petición de procesamiento de las personas que aparezcan como indiciariamente responsables y de declaración de tercero civil subsidiario. La incoación de todo Proceso Mayor deberá ponerse en conocimiento de la Audiencia y del Fiscal.

En caso de desestimación de la petición fiscal el Juzgado deberá remitir inmediatamente los autos a la Audiencia para que ésta resuelva sobre la disparidad de criterios.

K) Dictado auto de procesamiento y, en su caso, de declaración de tercero responsable civil y practicadas las diligencias que se deriven de dichos pronunciamientos o interesen los afectados y sean declaradas pertinentes, se elevará la causa a la Audiencia.

Las citadas resoluciones, lo mismo que las denegatorias de diligencias, sólo serán recurribles en queja, que resolverá la Audiencia una vez recibida la causa, conforme al párrafo anterior, y antes de todo trámite ulterior.

L) Recibida la causa en la Audiencia y resuelto, en su caso, el recurso de queja se pasará al Fiscal para que haga la petición de apertura de juicio oral y formule la calificación provisional en un mismo acto, cualquiera que sea la pena correspondiente al delito.

M) Tras la calificación de la defensa se procederá al señalamiento del juicio oral en términos parecidos a la vigente normativa (Valencia).

Los defectos del actual proceso penal.—Después de diez años de vigencia de las normas procesales nacidas de la Ley 3/1967, de 8 de abril, hay que decir ha sido un fracaso el procedimiento para delitos cuyo fallo compete a los Juzgados de Instrucción, pues lo que el legislador pretendió con los procedimientos Diligencias Pre-

vias (art. 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) y Diligencias Preparatorias (art. 790 y siguientes en relación con los arts. 779 al 788 y demás concordantes) no se logró.

a) *Diligencias Previas.*

Quiso el legislador que al tener conocimiento la autoridad Judicial de un hecho presuntamente delictivo pudiera actuarse con seguridad procedimental. Por ello el artículo 789 de la Ley Procesal Penal obliga al Juez a practicar, como Diligencias Previas, las *esenciales* encaminadas a determinar la naturaleza y circunstancias del hecho, las personas que en él hayan participado y el procedimiento aplicable. A tal fin dicho artículo ordena que, practicadas *sin demora* las diligencias, se adopten las resoluciones procedentes: archivo de las actuaciones si el hecho no es constitutivo de delito, reputar el hecho falta, inhibirse a favor de la jurisdicción que corresponda, incoar sumario —Ordinario o de Urgencia— u ordenar que se siga el procedimiento señalado en el artículo 790 y siguientes de la Ley Procesal Penal.

Viendo el problema con un prisma netamente teórico, quizás fuera acertado; el legislador pensó en la necesidad de que los órganos jurisdiccionales tuvieran una actividad ágil para que se obtuviera rapidez en la realización de la Justicia. Desde el principio del procedimiento penal se podría contribuir a la seguridad procesal y consiguiente efecto de eficacia y rapidez a través de las "Diligencias Previas". Pero la realidad ha sido muy distinta a la previsión del legislador, como ponen de manifiesto las observaciones siguientes:

1. Las Diligencias Previas constituyen de hecho un verdadero sumario. Su intención ha quedado desvir-

tuada, puesto que dentro de las mismas se agota prácticamente la investigación. Es un procedimiento lento, cuya duración depende del volumen de trabajo que pese sobre el Juzgado —agobiante a veces—. La duración depende también de la complejidad del hecho mismo y de que haya o no que practicar diligencias por exhorto, pues, pese a las disposiciones contenidas en el artículo 784, especialmente la prevención 2.^a, la realidad es que los exhortos tardan en cumplimentarse y son hoy una rémora en nuestros procesos de todas clases.

Es cierto que prácticamente en todos los Juzgados de Instrucción entre la incoación de Diligencias Previas y el auto de sobreseimiento provisional y archivo a que se refiere el artículo 789, 1.^o, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuando se trata de hechos contra la propiedad y son desconocidos los autores, pasa poco tiempo. Pero en tales supuestos, ciertamente muy numerosos, la actividad del órgano jurisdiccional es prácticamente nula, pues al recibir los atestados con la diligencia de que se siguen practicando actuaciones policiales de cuyo resultado se dará cuenta, los órganos jurisdiccionales acuerdan el inicio de Previas y a renglón seguido el auto de sobreseimiento y archivo. Por tanto, los datos que estadísticamente pudieran mostrarse en favor de la rapidez de las Diligencias Previas no desvirtúan en nada cuanto se ha dicho sobre su lentiud y pretendida eficacia.

2. En no pocas ocasiones los órganos jurisdiccionales dudan sobre el procedimiento a seguir y prefieren no sólo agotar la investigación, sino que a veces piden que el Fiscal dictamine sobre tal extremo. Aunque no es trámite que esté determinado en la Ley, resulta evidentemente de utilidad. Ahora bien, con todo, el dictamen Fiscal se produce al fin de la investigación, con lo que no pocas veces se comprueba que aquélla necesita ser completada. En tal caso el Fiscal lo solicita así. Evidentemente también se ha perdido el tiempo.

b) *Diligencias Preparatorias.*

Normalmente, se entra en el procedimiento de "Diligencias Preparatorias" una vez agotado el largo y lento procedimiento de Diligencias Previas. En el auto de incoación de Diligencias Preparatorias se ordena poner de manifiesto lo actuado al Ministerio Fiscal para la práctica de nuevas diligencias. Lógicamente, si el Fiscal ha intervenido en las Diligencias Previas este trámite deja de tener contenido, con lo que resulta que las actuaciones reflejan dos actos procesales, sin que entre uno y otro medie otra cosa que transcurso de tiempo más o menos largo, según la densidad de trabajo del Juzgado que sea competente.

El Fiscal, por otra parte, al calificar los hechos interesa la adopción de medidas cautelares y que se actúe ordenada y cumplidamente en las correspondientes piezas de situación y responsabilidad civil de los acusados y en la pieza de responsabilidad civil subsidiaria, en su caso, pero ocurre que las más de las veces no se abren las piezas separadas y se sigue actuando y resolviendo sobre las medidas y situación de los acusados en las actuaciones principales, con la consiguiente merma de garantías y falta de claridad en sus actuaciones.

La facultad de señalar la pensión a favor de la víctima en los hechos derivados del uso y circulación de vehículos de motor (art. 785, regla 8.^a a)) apenas si se utiliza por los Jueces. Ciertamente es que los Jueces han de moverse dentro de los límites cuantitativos del seguro obligatorio y que la pensión máxima resulta bien escasa, pero aun con ello pensamos que este instrumento a favor del lesionado debiera ser usado tan pronto como las lesiones presentan cierta gravedad.

El hecho de que no se adopten por parte de los Jueces medidas cautelares determina que a veces se planteen complejos problemas técnicos. He aquí algunos.

En la Ley de Enjuiciamiento Criminal no existen pre-

ceptos que definan claramente el concepto de encartado. Pero no hay dificultad en distinguir entre aquel contra quien no se ha acordado por el Juez medida cautelar alguna y el encartado respecto de quien el Juez hubiera acordado alguna de las medidas establecidas en el artículo 785 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En el primer caso hay que entender como encartado a quien sea querrellado, denunciado o tal vez, incluso, con un criterio más amplio, a quien aparezca como posible responsable en el atestado. Sin embargo, su verdadera condición sólo aparece cuando se dirija contra el mismo la acusación en el trámite de calificación provisional. Pues bien, por ello suele ocurrir en los hechos derivados del uso y circulación de vehículos de motor que hasta aquel trámite procesal el presunto responsable aparezca pretendiendo intervenir en el proceso como parte acusadora y aun que en los autos se personen, formulando querrela uno contra otro, ambos intervinientes. Si en tal supuesto el Fiscal solicita el sobreseimiento por entender que no existe responsabilidad criminal contra ninguno de ellos, resulta que ambas partes están legitimadas recíprocamente para dirigir la acusación una contra otra y como nadie puede ser al mismo tiempo, en el proceso, acusador y acusado, el Juez se ve en la necesidad de prejuzgar, resolviendo "a priori" quién debe ocupar una u otra posición, sin que pueda continuar el proceso aunque estime que ambos son responsables.

En el caso de que el Juez no adopte medidas cautelares también se plantea problema cuando el denunciado o querrellado se encuentra en ignorado paradero. En tal supuesto, para poder declarar la rebeldía deberá esperarse a la apertura del juicio oral y, de conformidad con lo establecido en la regla 7.^a del artículo 791 de la Ley Procesal Penal, puede ser declarado procesalmente rebelde quien no ha tenido ninguna intervención en el proceso, como ocurre en el caso de hechos derivados de la circulación de los que, a juicio del Fiscal, resulte respon-

sable un extranjero. Es frecuente que los extranjeros presten una única declaración en el atestado y regresen a su país. Si el Juez no adopta ninguna medida cautelar y se llega a la declaración de rebeldía, tales personas "rebeldes", si vuelven a España, serán detenidos y acordada su prisión, en principio, por efecto o consecuencia de lo que comentamos.

Y debe hacerse notar que la resistencia de los Jueces a adoptar medidas cautelares se debe, a nuestro juicio, a que tratan de mantener su imparcialidad para el momento de juzgar. Esto dice mucho en favor de los Jueces, pero, sin embargo, no puede olvidarse que instruyendo Diligencias Previas tan ampliamente y entrando en el juicio oral con los mismos elementos que su actividad instructora proporcionó es bien difícil imaginar un Juez que a la hora de fallar no esté determinado por su propia actividad judicial anterior. Mayores garantías para el justiciable se lograrían si estuviera bien separada la instrucción de la función juzgadora, como sucede en los Sumarios.

En el campo de las garantías jurídicas éstas han quedado reducidas al recurso de apelación contra las sentencias dictadas por los Jueces de Instrucción. Y ocurre que esta garantía presenta dos aspectos, recogidos, respectivamente, en las reglas 1.^a y 2.^a del artículo 792 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Un primer aspecto es el de que las partes pueden interponer el recurso, con expresión de los fundamentos de la impugnación, simplemente por el hecho de no estimar ajustada a derecho la sentencia dictada en primera instancia, o bien porque se estime que se infringieron normas procesales que causaren indefensión del recurrente, pidiendo en tal caso la nulidad del juicio. Dentro de este primer aspecto, la petición de nulidad aludida está totalmente inédita a pesar de los diez años de vigencia de la Ley. Todos los recursos se producen al considerar que la sentencia de los Jueces de Instrucción no

es ajustada a derecho y aun puede precisarse que en la mayor parte de los recursos lo que interesa en realidad es ver si se consigue por las Compañías aseguradoras —utilizando el recurso del condenado— una menor indemnización a pagar.

Hay un segundo aspecto en la apelación, con el que quiso completar la Ley este punto tan importante. Nos referimos a que en el mismo escrito de interposición del recurso puede pedirse la práctica de diligencias de prueba, siempre con los límites que señala la regla 2.^a del citado artículo 792 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Esta posibilidad de prueba está en la Ley, pero no tiene reflejo en la vida judicial.

También en el ámbito del recurso de apelación contra las sentencias dictadas por los Jueces de Instrucción cabe señalar otros puntos de la ordenación procesal que crean dificultades. Así, los términos de la regla 3.^a del artículo 792, que, en una estricta interpretación que a veces adoptan las Salas, obligan al Fiscal a instruirse en los locales de la Secretaría, creando un serio problema para la buena marcha del servicio y la regulación en la adhesión al recurso cuando éste está ya en trámite, que determina dificultades en cuanto a las posibilidades procesales del Fiscal, que tiene su propia oportunidad de recurrir, y en cuanto al alcance y significación de la adhesión misma.

La cuestión tiene importancia en este supuesto: que haya recurrido sólo el condenado, se haya adherido el responsable civil subsidiario y el querellante y después el propio condenado desista de la apelación. Si el desistimiento es una declaración de voluntad del recurrente, por la que expresa su deseo de no continuar el trámite del recurso, propiamente la relación procesal —recurso— termina mediante auto que estimará el desistimiento y automáticamente la sentencia dictada por el Juez de Instrucción quedará firme. Sin embargo, si la adhesión a la apelación se considera recurso independiente, al no

producir aquel efecto de terminar la relación juridico-procesal, cabría la posibilidad de que pusiera fin al recurso planteado por el desistido, una resolución que perjudica al mismo. Esto nos parece incongruente y por ello nuestro criterio de que, en ningún caso, la adhesión a la apelación puede ser reputada como recurso independiente.

De las consideraciones que han quedado expuestas puede, en síntesis, decirse:

1. Que el procedimiento para delitos cuyo fallo compete a los Juzgados de Instrucción, en los diez años que lleva de vigencia ha fracasado. Han sido desvirtuadas las Diligencias Previas y también las Diligencias Preparatorias.

2. Consecuentemente, hay que hablar de lentitud y falta de garantías para el justiciable en este procedimiento. Prácticamente el acusado conoce tres momentos: el atestado, la calificación del Fiscal y la sentencia, que le condena o absuelve.

3. La lentitud del procedimiento se arrastra en la ejecutoria. Gracias a los indultos pasados los Juzgados han quedado descongestionados. Pero ahora, al no ser posible ya los indultos generales (art. 62 *i*) de la Constitución), es previsible que, a corto plazo, los Juzgados no puedan tramitar con agilidad y corrección las Diligencias Preparatorias, con evidente perjuicio de la Justicia misma, el justiciable y las víctimas de los hechos delictivos.

4. Que el hecho de haber concentrado en un mismo Juez las funciones de instruir y fallar hay que reputarlo como evidente equivocación (Barcelona).

Las consideraciones críticas y las sugerencias que anteceden merecen una detenida atención, en primer lugar porque plantean, en uno de sus aspectos más importantes, el problema de la Justicia penal en nuestro país en el momento actual y, en segundo término, porque el planteamiento se hace con un claro propósito cons-

tructivo. Cabría decir que la preocupación por el problema apuntado es general a todo el Ministerio Fiscal, insatisfecho de los resultados que se obtienen en el ejercicio de la función, e igualmente general el propósito de colaborar en una mejor ordenación, que erradique las deficiencias.

Sin pretender hacer en este lugar un diagnóstico exhaustivo de los defectos de nuestra justicia penal, si parece oportuno, en la línea de cuanto ha quedado expuesto, dejar sentado que los defectos técnicos que se apuntan no se agotan en consideraciones de teóricos especializados en problemas procesales, sino que han trascendido a la conciencia social, originando una protesta por la insatisfactoria eficacia de la justicia penal y una paralela demanda de mayor efectividad, fácilmente detectables.

La demanda social viene determinada por la alarma que produce el auge de la delincuencia común en la mayor parte de sus manifestaciones y ésta a su vez es fruto de una compleja serie de factores criminógenos, propios de la sociedad contemporánea. Claro es que ese aumento de la delincuencia debe ser combatido en un tratamiento coherente mediante sistemas de prevención que operen sobre las causas que potencian el fenómeno, pero no es menos cierto que en tanto se erradica el mal es absolutamente indispensable una justicia eficaz, que tranquilice la conciencia social, mediante la ejemplaridad pronta y ajustada en los delitos descubiertos.

Y aquí es preciso reconocer que los insatisfactorios resultados a que llega la justicia penal se deben al hecho incontestable y tantas veces argüido de que no cuenta con medios adecuados a la envergadura de los problemas que ha de afrontar, a las nuevas y más exigentes necesidades de la sociedad contemporánea.

Dejando al margen otro tipo de factores de notoria importancia —los relativos a la configuración socio-política del poder judicial y del Ministerio Fiscal, los orgá-

nicos, los materiales—, es claro que unos procedimientos manifiestamente anticuados, formalistas, dilatorios, repetitivos, que se auxilian de los medios técnicos más primitivos, pensados más desde la perspectiva de los derechos del justiciable que desde la protección al ofendido, habrán de producir, como lógica consecuencia, molestias reiteradas, carestía e inseguridad y, en suma, una justicia tardía, insegura e insuficiente que la sociedad actual no entiende ni acepta. Y a esta situación, que en el momento actual debe ser calificada de grave, se ha llegado porque la evolución de las necesidades sociales no ha ido paralelamente acompañada de un progresivo perfeccionamiento de los medios de todo orden que sirven a la Justicia, lo que ha producido un anquilosamiento incompatible con la presteza que la solución de ciertos problemas requiere.

En este contexto y, curiosamente, figurando como la novedad más trascendental en materia de procedimiento penal desde 1882, está insertado el proceso para el enjuiciamiento de delitos menores, instaurado en el sistema por la Ley 3/1967, de 8 de abril, que, si bien no tiene sino poco más de diez años de antigüedad, no ha servido para dotar a la Administración de Justicia de un “modus operandi” realmente eficaz. Y ello porque, aunque haya contribuido a retardar en alguna medida la gravedad del problema que nos ocupa, ni fue suficiente en el momento de su implantación ni es idóneo para absorber el notable aumento de las necesidades sociales que desde aquella época se ha producido.

La Ley de 1967, por las razones de urgente necesidad en la solución de determinados problemas que afectan a la justicia penal que se señalan en su exposición de motivos, introdujo una importante novedad en el sistema al dotar de competencia a los Jueces de Instrucción para conocer de determinados delitos, pero la timidez con que se operó el cambio y la ambigüedad de muchas

de sus normas han determinado tantas dificultades que, prácticamente, superan a las ventajas conseguidas.

Son, en suma, acertadas las observaciones críticas que formulan los Fiscales respecto de las Diligencias Previas y Preparatorias, urge una depuración del procedimiento que le alivie de obstáculos entorpecedores y le dote de eficacia, urge igualmente una remodelación de todo el sistema procesal que satisfaga la exigencia social de una justicia pronta y efectiva, con garantías para todos, pero conviene señalar que el camino a seguir para el logro de estos fines quizás no esté tanto en un saneamiento de los procedimientos vigentes cuanto en la configuración de uno de nuevo cuño, al modo de tantos países, especialmente en lo que se refiere al enjuiciamiento de los delitos menos graves, que potencie el principio de oralidad, eliminando formalismos innecesarios y desactualizados, incompatibles con las convicciones de la sociedad actual.

CIRCULARES

CIRCULAR NUM. 1/1978

EXCMOS. E ILTMOS. SRES.:

Al término de las reuniones de la Junta de Fiscales Generales, celebradas bajo mi Presidencia, se ha dado a la publicidad un comunicado en el que se indican someramente los motivos de la convocatoria, los temas que se han sometido a debate y los acuerdos adoptados.

Como es muy probable que los órganos de comunicación social no lo reproduzcan en su integridad, es por lo que, para su conocimiento, le traslado el texto completo del mismo, que literalmente dice así:

“El Fiscal del Reino, en ejercicio de la facultad prevista en el núm. 2 del artículo 120 del Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal, ha reunido, durante los días 31 de enero y 1 y 2 de febrero, a la Junta de Fiscales Generales a fin de examinar la situación del orden público, estudiar las instrucciones a impartir a las Fiscalías y la posible solicitud de medidas legislativas que refuercen la función que le está encomendada.

Los reunidos han tomado conciencia del progresivo deterioro de la paz pública, de los índices de delincuencia y del desasosiego que acusa la sociedad española y que ratifican los datos que suministran las Fiscalías.

El Fiscal del Reino, coincidiendo con los Fiscales Generales en un análisis sereno de la situación, entiende que si se han registrado hechos atroces que sobrecogen el ánimo, no son menos perturbadores, como factor de intranquilidad pública, otros delitos, que aisladamente

no significarían amenaza, pero cuya extensión y frecuencia van intensificando la alarma por el efecto multiplicador con que afectan a la libertad de las personas, la honestidad y la propiedad, objetos preferidos de agresión mediante diversas formas de intimidación, amenaza o coacciones.

Limitados a los estrictos términos del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, según manda todo Estado de Derecho, los Fiscales Generales han apoyado la propuesta del Fiscal del Reino sobre un conjunto de Circulares en las que se instruya a las Fiscalías respecto a la más extremada utilización legal del ordenamiento jurídico en la tutela de las personas, derechos y bienes.

Igualmente se ha estimado que las especiales circunstancias aludidas en cuanto a la desproporción entre la entidad aislada de la mayoría de los delitos, cuya proliferación se denuncia, y la escasa gravedad de su pena, imponen la necesidad de soluciones legislativas, siquiera sean transitorias, hasta tanto se configura el orden constitucional y se mejoran las condiciones económicas y de empleo, cuya incidencia en estos tipos delictivos y en la edad de sus autores ha sido ponderada por los Fiscales reunidos.

Quiere, en todo caso, destacar el Fiscal del Reino que los autores de los hechos denunciados se benefician de la escasa reacción de los ciudadanos, que presencian impasibles incluso desmanes de escasa peligrosidad, sin acudir en auxilio de la víctima ni colaborar, en su caso, con la Autoridad.

Sin esta solidaridad poco podrá hacerse. El pueblo español no debe olvidar que es ahora protagonista directo de su suerte y su destino, lo que no está reñido con el refuerzo de los medios de vigilancia policial, que haga más ostensible la presencia tranquilizadora de los agentes encargados de velar por la seguridad pública.

El Fiscal del Reino ha solicitado la especial opinión de los Fiscales Generales sobre el estado de permanente y progresiva indisciplina de la población reclusa, en actitud de franca sedición no ya frente a los encargados de su custodia, sino también a los órganos jurisdiccionales.

Sobre todo ello se ha decidido aplicar o proponer, en su caso, un catálogo de medidas adecuadas, entre las que se contempla la cancelación de cualquier proyecto de indulto general, sin cuya precisión las disposiciones del Código Penal acabarán convirtiéndose en letra muerta.

No es la política, ni debe serlo jamás, función rectora de las decisiones del Ministerio Público y queda claro y terminante por ello que nada que afecte a dicho campo incide en estas consideraciones. Su Estatuto le ordena “velar por la observancia de las Leyes y promover la acción de la Justicia en cuanto concierne al interés público”.

El Fiscal del Reino y la Junta de Fiscales Generales entiende que con las medidas acordadas contribuyen, como les ordena la Ley, al “mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social”.

Deseo también con esta información llamar la atención de usted sobre la indudable importancia de las cuestiones planteadas, invitándole a que comunique a esta Fiscalía del Reino cualquier consideración o propuesta que en relación con tan importantes temas le sugiera su celo e interés y que, con toda seguridad, habrán de servirnos de auxilio al concretar las medidas e iniciativas que, como resultado de los acuerdos adoptados, habrá de ponerse en práctica para la más eficaz colaboración del Ministerio Fiscal, por los medios a nuestro alcance, al aseguramiento de la paz pública.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 4 de febrero de 1978.

Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CIRCULAR NUM. 2/1978

SOBRE PERSECUCIÓN DEL DELITO FISCAL
(Ley 50/1977, de 14 de noviembre)

EXCMOS. E ILMOS. SRES.:

La Ley 50/1977, sobre medidas urgentes de reforma fiscal, establece la represión penal del fraude tributario introduciendo el delito fiscal, como figura común de delincuencia, sujeta a las normas ordinarias sobre jurisdicción, competencia y procedimientos, si bien con peculiaridades que requieren consideración especial y hace necesario fijar criterios interpretativos para la unidad de acción del Ministerio Fiscal.

La nueva ordenación realiza en alguna parte la iniciativa de este Ministerio, que fue objeto de amplia exposición en la Memoria correspondiente al año 1972, páginas 304 a 328.

Se decía entonces que la tipificación de las transgresiones en materia tributaria, definidas a la sazón en el artículo 319 del Código Penal bajo la rúbrica "De la ocultación fraudulenta de bienes o de industria", no podía ser "más pobre y desafortunada". Por extenso se razonaban las deficiencias técnicas y sistemáticas de aquel precepto, su ineficacia para la represión del fraude fiscal y, en definitiva, su inoperancia práctica, demostrada por una casi absoluta falta de aplicación. Se citaba como dato significativo que el Tribunal Supremo sólo se había pronunciado sobre la aplicación del referido artículo 319 en dos sentencias, ambas del siglo XIX (5 de febrero de 1898 y 16 de julio de 1899).

Ahora el artículo 35 de la Ley 50/1977 modifica la rúbrica del Capítulo VI del Título III del Libro II, sustituyéndola por la "Del delito fiscal" y da nueva redacción al único artículo que comprende ese Capítulo y que es el dicho 319. Los artículos 36 y 37 de la Ley que comentamos dictan reglas sobre jurisdicción, competencia y procedimiento.

I. *El tipo penal.*

Se dice en el nuevo texto “Cometerá delito fiscal el que defraude a la Hacienda estatal o local mediante la elusión del pago de impuestos o el disfrute ilícito de beneficios fiscales en una cantidad igual o superior a dos millones de pesetas”.

El sujeto activo del delito será, pues, la persona que, según la Ley, resulte obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como sustituto del contribuyente, tal como definen ambas figuras los artículos 30 y siguientes de la Ley General Tributaria, e igualmente las personas obligadas al pago de tributos, arbitrios y tasas en favor de las Haciendas provinciales o municipales.

Por impuestos habrán de entenderse no sólo los tributos que fiscalmente reciben aquella denominación, sino cualquier exacción fiscal o parafiscal, como resulta del propio texto legal, que en el apartado dos se refiere genéricamente a “tributos” y no a “impuestos”, con una dicción mucho más amplia.

Aclara la Ley, como es de rigor, los supuestos en que el deudor tributario sea una persona jurídica, determinando la física a la que deba imputarse el delito, que se presume en quienes ejerzan funciones de administración directiva, salvo que se demuestre su irresponsabilidad. Debe interesarse en tal evento cuál haya sido el autor material y muy especialmente determinar el directo inspirador de la infracción.

Para que la responsabilidad recaiga en el administrador —director, gerente, consejero delegado u otros que efectivamente ejercen ese papel— será menester que en el ámbito jurídico de la estructura de la empresa le esté conferido poder de decisión y lo haya ejercido expresamente para ordenar o cometer el fraude. Pero entiéndase en todo caso que si éste se acredita como evidente no deberá aceptarse, por el simple juego y la interdepen-

dencia de las atribuciones civiles y mercantiles que configuren la organización de la empresa, que la infracción carece de titular penal responsable, es decir, que se ha producido sola.

El hecho antijurídico de la evasión fiscal se contrae tanto a la elusión del pago del impuesto de modo directo como, indirectamente, mediante la obtención o disfrute ilícito de cualquier exención, desgravación, bonificación u otro beneficio fiscal en cuya virtud se hubiere reducido indebidamente la deuda tributaria. Pero tanto una como otra figura sólo son punibles cuando excedan de determinada cuantía y respondan a la utilización de determinados medios fraudulentos.

“Se entiende —dice el último inciso del apartado uno— que existe ánimo de defraudar en el caso de falsedades o anomalías sustanciales en la contabilidad y en el de negativa u obstrucción a la acción investigadora de la Administración tributaria.”

a) Falsedad o anomalías sustanciales en la contabilidad.

Desde luego, podrá consistir en cualquier mutación de la verdad en los documentos contables que presente gravemente alterada o que enmascare de manera fundamental la verdadera situación o movimiento económico de la empresa simulando u ocultando datos de modo tendente a eludir el impuesto u obtener indebidamente el beneficio fiscal. Igualmente puede constituir un indicio que acucie el celo investigador la llevanza de la contabilidad al margen de las normas del Plan general cuando la empresa esté obligada a ello. Será, sin embargo, necesario que al sujeto le esté legalmente exigido llevar una contabilidad o que, sin obligación de llevarla, la utilice, exhiba o manifieste con propósito fraudulento. Lo que no podrá entenderse como circunstancia calificadora de fraude es la ausencia, en todo o en parte, de una contabilidad regular por quienes no tienen la obligación legal de llevarla.

b) Negativa u obstrucción a la acción investigadora de la Administración tributaria.

En esta segunda hipótesis la imputación tendrá su apoyo en la presunción "iuris tantum" de malicia en la omisión u ocultación total o parcial de la base tributaria al concurrir con la desobediencia al mandato expreso del funcionario público competente para el ejercicio de las facultades de inspección fiscal poniendo trabas injustificadas o torpemente confusionarias a la labor inspectora.

Así, vendrá a constituir la conducta del contribuyente una actitud de resistencia análoga a la definida por el artículo 319 en su antigua redacción y, en este sentido, el tipo penal se constituye, entrando en juego esa presunción, en forma compleja, constituida por los siguientes elementos:

— Existencia de una actividad investigadora que haya establecido en principio, pero con suficientes motivos racionales, la omisión u ocultación determinante del fraude y su cuantía, o bien la ausencia de realidad en los hechos que hubieren fundado el beneficio fiscal.

— Existencia de un requerimiento concreto al deudor tributario para la manifestación o exhibición de los elementos de investigación del hecho que legalmente le sean exigibles.

— Desobediencia expresa o tácita, pero en todo caso notoria, del deudor tributario al anterior requerimiento.

No es necesario consignar que para que pueda reputarse fraudulenta la conducta del contribuyente ha de ser intencional y deliberadamente dirigida a la elusión del impuesto o al disfrute ilícito del beneficio fiscal. La conducta basada en defectuosas informaciones o en cualquier otra negligencia tendrá sus consecuencias administrativas, pero carecerá de trascendencia penal. El delito fiscal es claramente de tendencia, necesariamente doloso y no puede ser cometido por imprudencia.

Además, para que la infracción revista caracteres de

delito es menester que sobrepase determinados límites cuantitativos fijados por la Ley en cantidad igual o superior a los dos millones de pesetas.

La cuantía de la infracción no se determina por el total de la deuda tributaria. En primer lugar, porque no deberán computarse las sanciones fiscales, recargos por demora o en concepto de intereses. No obstante, sí lo serán los recargos que fueren procedentes y exigibles al liquidar originalmente la exacción.

Además no son acumulables las distintas cuantías defraudadas cuando corresponden a distintos tributos no periódicos, habiéndose de entender por tales aquellos que responden a hechos impositivos distintos cada uno de los cuales sea objeto de una propia y única liquidación. Los tributos periódicos, es decir, aquellos que responden al mismo hecho impositivo sí habrán de acumularse en tanto que correspondan a un mismo período impositivo.

II. *Jurisdicción y competencia.*

Conforme al artículo 36, “el conocimiento de las causas por los delitos fiscales corresponderá a la jurisdicción ordinaria”. Conforme a este pronunciamiento, el nuevo delito fiscal se somete exclusivamente a los Jueces y Tribunales ordinarios, sin contemplaciones a ninguna clase de fueros en favor de otras jurisdicciones.

La competencia territorial vendrá determinada por razón del domicilio de la persona física o jurídica imputada. Así resulta de la alusión al fuero del domicilio que contiene el artículo 37, párrafo 2 y que en tal sentido deja resueltas las difíciles cuestiones que pudiera plantear la determinación del lugar de comisión del delito.

El procedimiento aplicable, dada la naturaleza de las penas y la cuantía mínima de las sanciones pecuniarias que señala el artículo 35, párrafo 1, será el denominado procedimiento de urgencia, que regula el artículo 779 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

III. *El requisito de procedibilidad.*

Conforme al tenor de la Ley, estos delitos fiscales no son perseguibles de oficio ni pueden ser objeto de acción pública, pues dispone el artículo 37, apartado uno: “los delitos fiscales sólo son perseguibles a instancia de la Administración, sin necesidad de querrela”.

Sin embargo, tampoco resulta que la acción penal haya de ser ejercida por la Administración, pues de los párrafos dos y tres de dicho artículo 37 se desprende que esa misión ha sido asignada al Ministerio Fiscal.

A tenor de las disposiciones de dichos párrafos dos y tres los requisitos son los siguientes:

Primero.—Procedimiento administrativo de liquidación, determinación e investigación del hecho imponible y de la cuantía defraudada por cada concepto contributivo y en el cual se haya agotado la vía gubernativa.

Es muy de tener en cuenta que la Ley no contempla la posibilidad de que el acto administrativo haya sido impugnado judicialmente en vía contencioso-administrativa. El Fiscal deberá tener en cuenta esta posibilidad, que, en su caso, constituiría cuestión prejudicial, conforme a lo prevenido en el artículo 4.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Segundo.—Decisión o acuerdo del Delegado de Hacienda previo informe del Subdelegado de Inspección e Inspector Jefe, del Administrador de Tributos, Impuestos Inmobiliarios o de Aduanas, según el tributo de que se trate, y del Abogado del Estado, o bien, en las defraudaciones contra las Haciendas locales, acuerdo o decisión del Alcalde o del Presidente de la Diputación, según los casos, previo informe de sus secciones de Hacienda y del Abogado de la Corporación, resolviendo poner en conocimiento del Ministerio Fiscal en ambos casos los hechos que se estimen constitutivos de delito fiscal.

Tercero.—Formulación de querrela por el Ministerio Fiscal, de acuerdo con las disposiciones de los artícu-

los 105 y 271 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, si de la documentación remitida por el Delegado de Hacienda de la provincia o por la presidencia de la Diputación Provincial o por la Alcaldía correspondiente, resultan los datos necesarios que revelen suficientes indicios del delito fiscal y se acredite que se han cumplido todos los requisitos legalmente establecidos para su persecución.

Aunque las pruebas practicadas en el expediente administrativo y la resolución recaída no sean vinculantes para los Tribunales, constituyen la pieza fundamental de la instrucción una vez sean corroborados judicialmente los extremos de hecho que lo fundamenten.

Ejercitada la acción penal, la única acción acusadora será la del Ministerio Fiscal, que habrá de desplegar todo su celo para que la investigación sumarial sea eficaz en la determinación de los hechos imputados y de sus circunstancias.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 20 de abril de 1978.

Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CIRCULAR NUM. 3/1978

VISITAS A PRISIONES

EXCMOS. E ILTMOS. SRES.:

Las funciones de mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social que al Ministerio Público atribuye y confiere el Estado, concuerdan directamente con la defensa de los derechos humanos y, de entre ellos, muy esencialmente el que afecta a la libertad del ciudadano, atributo inseparable de su dignidad. Así se explica que el artículo 2.º del Estatuto de 21 de junio de 1926 precise entre las misiones del Ministerio Fiscal la de "investigar con la mayor diligencia las detenciones arbitrarias que se efectúen y promover su castigo" y que el artículo 6.º del Reglamento Orgánico, de

27 de febrero de 1969, desarrolle tal mandamiento, estableciendo el derecho de los Fiscales de las Audiencias para requerir de los jefes de los establecimientos penitenciarios relación certificada de los internados, motivo de su prisión y noticia de la autoridad que la hubiere decretado. Todo ello con la facultad a los Fiscales de las Audiencias de visitar la prisión o prisiones de su territorio para cumplir aquellas funciones.

A estas preocupaciones responde la presente Circular, en la que se atiende no a las detenciones descaradamente arbitrarias, que ello, por escandaloso, se condena, sino a las prolongadas prisiones preventivas que pudieran incidir en ilegalidad si no existiera causa procesal que las justificare, así como a la misión de tutela que al Ministerio Fiscal corresponde sobre las condiciones materiales y humanas en que se hallen los internados, postulando, en aras del interés social, el amparo que proceda, tanto más acuciante para quienes ven restringidas no sólo su libertad, sino también las actividades o atenciones que demandan sus necesidades personales y familiares.

Es deseo de esta Fiscalía, compartido unánimemente por todos los miembros de la carrera fiscal, la efectividad en toda su plenitud de las múltiples prerrogativas y deberes que se desprenden de aquellas normas que perfilan lo noble de su misión ante la sociedad y sus miembros. Debe superarse, sin restricciones ni temores, la errónea imagen del Fiscal acusador y exigente, incapaz de ofrecer a la sociedad, a la que servimos y representamos, el amplio abanico de nuestras funciones, que, si por tutela de los más se convierte en ocasiones en castigo de los menos, viene también llamado a prevenir que aquel castigo no se exceda ni se cumpla en condiciones que afecten a los derechos del hombre.

Hoy y ahora quiere esta Fiscalía referirse a las visitas que a los establecimientos penitenciarios deberán hacer los Fiscales de las Audiencias —aparte de las que reali-

cen con los Tribunales cumpliendo preceptos legales o reglamentarios— con la específica misión de detectar tanto las condiciones legales de las detenciones como para conocer el estado de las prisiones, el trato que se dispensa a los internados y las necesidades de éstos, tanto en lo que directamente pueda hacer referencia a su situación procesal o a las derivaciones de su condena como en lo que específicamente humano trascienda a sus problemas personales o necesidades familiares.

A tales efectos he considerado conveniente dar con carácter general las siguientes instrucciones:

1.^a Los Fiscales de las Audiencias deberán realizar sus visitas a los establecimientos penitenciarios de su territorio sin que transcurran más de dos meses sin realizarlas. Se llevarán a cabo siempre por dos miembros de la plantilla de la Fiscalía, pudiendo, en caso de dificultades del servicio, incorporar a ellas un Fiscal de Distrito.

2.^a Aparte de los avisos de natural cortesía al Jefe del Establecimiento sobre la fecha en que ha de realizarse la visita, se solicitará del mismo haga conocer a los internados la presencia del Ministerio Fiscal y facilite las entrevistas que quieran celebrar con los representantes de la Fiscalía, las que se celebrarán directamente y sin testigos, pero sin aceptar reuniones con comisiones de reclusos, debiendo, si son solicitadas, comunicar la petición a esta Fiscalía del Reino.

En el caso de que fuera excesivo el número de internos solicitantes de entrevistas se procurará elegir a los que puedan ser exponente de análogas circunstancias por el lugar de habitación, tipo de internamiento, procedencia, edad, antecedentes, etc. Si la razón del caso lo aconsejase se repetirá la visita en día próximo.

3.^a Deberá tomarse nota del estado material del edificio y de sus instalaciones, reseñar si en lo necesario o aconsejable hay obras emprendidas, proyectadas o solicitadas; el estado de realización, en su caso, de las mis-

mas, su finalidad y urgencia, con los comentarios que los datos que obtengan les sugieran.

4.^a Merecerá especial atención en las visitas anotar la autoridad que hubiese decretado la prisión de los internados y a cuya disposición se encuentren. En caso de ilegalidad, anomalía o confusión en la situación legal de los mismos o si apareciese que la situación de prisión preventiva es excesivamente prolangada, atendidas las circunstancias del proceso, se interesará del Jefe del Establecimiento relación certificada de las personas a quienes afecte, con los datos y antecedentes necesarios para instar ante los Tribunales o Autoridades las medidas que en cada caso se considere oportunas y procedentes.

5.^a Además de estas preocupaciones por los problemas de instalación, tratamiento o situación legal de los reclusos los Señores Fiscales cuidarán de conocer las cuestiones humanas que a aquéllos preocupen, interesándose por cuanto pueda beneficiar la situación familiar del internado y proporcionándole con ello mayor tranquilidad de espíritu.

Los Señores Fiscales visitantes trasladarán a su Jefe cuanto en estas entrevistas se detecte como tema de particular interés humano, para que aquél busque el medio de orientarlo o lo traslade, en su caso, a esta Fiscalía.

6.^a Se recuerda y mantiene en todas sus partes cuanto quedó expuesto en los apartados II y III de la Consulta núm. 5/1972, de 19 de mayo, cuyos conceptos serán complementarios de las presentes instrucciones.

De la realización de cada visita se dará cuenta exacta y detallada, con relaciones complementarias, en su caso, a esta Fiscalía del Reino.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 25 de abril de 1978.

Excmos. e Iltmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CIRCULAR NUM. 4/1978

**SOBRE PRISIONES PREVENTIVAS E INSPECCION
DE SUMARIOS**

EXCMOS. E ILTMS. SRES.:

En telegramas-circulares de fechas 8 de febrero y 9 de abril del corriente año, esta Fiscalía se dirigió a los Señores Fiscales Territoriales y Provinciales interesando una información urgente sobre inculpados o procesados en situación de prisión preventiva derivada de Sumarios o Diligencias Preparatorias en tramitación en sus respectivos territorios.

De las contestaciones recibidas, algunas con retraso debido a demoras en recibir los datos reclamados por los Fiscales a los Directores de los establecimientos penitenciarios, se destaca que el Ministerio Público no posee en forma precisa, actualizada y en condiciones de uso inmediato, relación y estado de las piezas de situación de las causas en que interviene, teniendo que acudir a fuentes ajenas a los datos obrantes en las Fiscalías.

Ello revela deficiencias a las que solidariamente, en relación cada uno con su categoría, que es a su vez medida de su responsabilidad, debemos buscar remedio. Es absolutamente necesaria la actuación de una permanente y constante vigilancia de los Sumarios y Diligencias Preparatorias al objeto de conocer en todo momento su marcha y situación, sus demoras y retrasos, la suficiencia o insuficiencia de las razones o causas de unas y otros, la situación de los detenidos y procesados, los casos de injustificada prolongación de las prisiones preventivas y, en general, todo lo que pueda tener repercusión o incidencia en la rápida tramitación de los procedimientos.

Si queremos cumplir con las obligaciones que la colectividad y en su nombre el Estado nos ha encomendado, si no podemos dejar en letra muerta cuanto establece al respecto el Estatuto del Ministerio Fiscal y su Regla-

mento Orgánico, es evidente que no podemos limitarnos a reaccionar, aunque sea con eficiencia y rapidez, ante las decisiones de los órganos jurisdiccionales o de las partes personadas en ellos, sino que es indispensable que, transformando en actividad cualquier pasividad procesal, sea el Ministerio Fiscal quien acucie con sus pretensiones la más rápida acción de la Justicia, sobre todo en aquellos aspectos que afectan a los elementales derechos humanos del inculgado.

A tales efectos, y aun sin olvidar esta Fiscalía que la intensidad de acción que se pretende exige medios humanos adecuados, he considerado conveniente dar, con carácter general, las siguientes instrucciones:

Primera.—Los Fiscales de las Audiencias deberán prestar especial atención a la tramitación de las causas en que existan inculgados o procesados en situación de prisión preventiva, habida cuenta que esta medida procesal, por su carácter cautelar, sólo debe durar el tiempo rigurosamente indispensable.

Segunda.—Para el más exacto control y vigilancia de las situaciones personales de prisiones preventivas, y sin perjuicio de los libros y carpetas prevenidas en el artículo 105 del Reglamento Orgánico del Ministerio Fiscal, se considera conveniente y aconsejable que cada Fiscal lleve un registro particular, mediante fichas o libretas, en el que se anotarán todas las incidencias de las causas con preso cuyo despacho le corresponda, al objeto de que pueda conocerse en cualquier momento la situación del detenido, preso o condenado.

Tercera.—Se recuerda el criterio que inspiran los artículos 503 y 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que al determinar los casos en que puede decretarse la prisión preventiva limita el arbitrio judicial en dicho punto y, aunque es justo reconocer la correcta aplicación con que, en la generalidad de los casos proceden los Jueces y Tribunales, es misión del Ministerio Fiscal velar porque las leyes se cumplan en tales términos que su

actuación ampare a la vez el derecho de la sociedad que le está confiado y el de los ciudadanos, cuyos derechos están también bajo su custodia.

En su consecuencia, cuando atendida la naturaleza del delito, la pena asignada al mismo, el volumen del Sumario, la complejidad de los hechos y los antecedentes del inculpado, se considerase excesivamente prolongada la situación de prisión preventiva del mismo, deberá solicitarse la terminación de dicha medida cautelar y su sustitución por la de libertad provisional, previa prestación de fianza de la clase y cuantía que se considere pertinente.

Cuarta.—Asimismo, cuando de los datos consignados en los libros registros de la Fiscalía se detectara retraso injustificado en la tramitación de las causas con presos, deberán los Fiscales, haciendo uso de la facultad inspectora que le asigna el artículo 306 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, promover las peticiones que su probado celo y constancia estime oportunas para la remoción de los obstáculos que impidan la terminación de la instrucción sumarial, interponiendo, en su caso, los correspondientes recursos si las resoluciones judiciales no atendiesen sus peticiones.

Quinta.—Estas instrucciones, referidas de manera precisa a las prisiones preventivas excesiva e innecesariamente prolongadas, no están reñidas con la exigencia que la opinión pública demanda en casos, por fortuna, no graves por su dolo intrínseco, pero sí turbadores por su frecuencia y extensión, sobre todo en las grandes aglomeraciones urbanas, de hacer jurídicamente compatible la normativa procesal con la ejemplaridad del pequeño delincuente que reasume con la inmediata libertad sus actividades delictivas. En este sentido el Ministerio Público extremará su celo para conseguir que las consecuencias de la infracción penal pesen de manera inmediata en el ánimo del culpable, como una realidad más

virtual que la mera y excesiva notificación del inicio de la acción jurisdiccional.

Sexta.—Igualmente se recuerda y dan por reproducidas las instrucciones impartidas por esta Fiscalía en anteriores circulares sobre la información que los Señores Fiscales deberán elevar a la misma respecto a los Sumarios más destacables que se tramiten en el territorio y, muy especialmente, de todos aquellos que por su gravedad e importancia causen alarma en la opinión pública o puedan dar lugar a excitaciones de cualquier clase, Sumarios que deberán inspeccionar de forma directa desde el primer momento de su instrucción, dándose cuenta de las incidencias más importantes en orden a las situaciones procesales personales de los encartados y al grado de su implicación en las responsabilidades perseguidas.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 23 de mayo de 1978.

Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CIRCULAR NUM. 5/1978

SOBRE LA LEY 46/1978, DE 7 DE OCTUBRE, POR LA QUE SE MODIFICAN LOS DELITOS DE ESTUPRO Y RAPTO

EXCMOS. E ILTMOS. SRES.:

La expresada Ley 46/1978, de 7 de octubre (*Boletín Oficial del Estado* del 11), deroga, en su artículo 1.1, todos los artículos del Código Penal comprendidos en los Capítulos III y IV del Título IX y los 443 y 447, correspondientes a las disposiciones comunes a los delitos contra la honestidad (Capítulo V).

A renglón seguido, en el artículo 1.2, establece la nueva redacción de los artículos 434, 435, 436, 440 y 443, dejando sin ningún contenido los números 437, 441 442 y 447.

Conforme a esta nueva legalidad, las figuras de estupro y abusos deshonestos no violentos resultan con el siguiente contenido sustancial:

1.º Comete estupro la persona que tuviere acceso carnal con otra mayor de doce años y menor de dieciocho prevaliéndose de su superioridad originada por cualquier relación o situación. Determina la aplicación del grado máximo la pena, que es la de prisión menor, cuando el delito se cometiere por ascendiente o hermano del estuprado.

La nueva figura absorbe, pues, dentro de sus límites los antiguos estupros denominados doméstico (434), incestuoso (435), laboral (437) y el cometido con abuso de cualquier situación de necesidad en que se hallare la persona estuprada (436, párrafo segundo), dándoles incluso mayor extensión al establecer que el preavaliamiento puede ser de cualquier circunstancia familiar, social, profesional o personal que determine ascendiente del estuprador sobre la persona estuprada (nuevo artículo 434).

2.º También comete estupro la persona que, interviniendo engaño, tuviera acceso carnal con otra mayor de doce años y menor de dieciséis, castigándolo con arresto mayor (nuevo artículo 435).

La definición del tipo en este caso es análoga a la contenida en el correspondiente artículo derogado —párrafo primero del 436—, sin más diferencia que la de haber reducido el límite de edad de la persona estuprada.

En estos dos artículos —igual que en el 440, referente al rapto— la Ley, borrando toda referencia al sexo del sujeto activo y del sujeto pasivo, comprende, en una u otra posición indistintamente, al varón o a la hembra, es decir, que a partir de ahora el estupro, como ya ocurría con los abusos deshonestos violentos, puede ser cometido por mujer cuando actúe sobre un varón preavaliándose de situación de superioridad o mediante engaño para incitarle al ayuntamiento carnal.

Cualquier otro acto sexual en las mismas circunstancias, pero que no constituya yacimiento, y, desde luego, todos los de carácter homosexual serán inculminables, en sus respectivos casos, dentro de las figuras de abusos deshonestos.

Es de notar que en tal sentido la nueva ley rompe con el concepto tradicional del estupro y del "acceso carnal", que siempre se han referido a acto de varón. También se quiebra el paralelismo hasta ahora existente entre las figuras del estupro y de la violación, ya que ésta permanece en su forma inveterada de ataque contra la libertad sexual de la mujer exclusivamente. Los ataques violentos contra la libertad sexual del varón en los términos que previene el artículo 429 habrán de continuar siendo reducidos a los abusos deshonestos violentos del 430.

Asimismo se rompe la tradicional congruencia entre las disposiciones del artículo 444 y los tipos de estupro, pues, naturalmente, los preceptos sobre dote, reconocimiento y mantenimiento de la prole sólo serán de aplicación cuando el sujeto pasivo del estupro sea hembra.

La figura de abusos deshonestos no violentos del nuevo artículo 436 viene a reproducir el antiguo texto del párrafo cuarto del mismo artículo, sin más variación que la que resulta de la referencia a las iguales circunstancias establecidas en los dos artículos precedentes en cuanto éstos han variado en su contenido.

En cuanto al rapto, el nuevo artículo 440 lo reduce al ejecutado contra la voluntad de la persona raptada, salvo que sea menor de doce años, en cuyo caso será punible aunque hubiere prestado su consentimiento. Para los mayores de esa edad, derogado el artículo 441, desaparece la figura del rapto con anuencia aunque se hubiere conseguido mediante engaño.

También desaparece la discutida figura penal del antiguo 442, que establecía responsabilidad del raptor casi

equivalente a la del asesinato cuando no diera razón del paradero de la raptada.

Además desaparecen las siguientes formas de infracción:

a) El antiguo estupro doméstico cometido con doncella mayor de dieciocho y menor de veintitrés.

b) El mismo estupro, en toda su extensión, cuando no conste que el autor se hubiere prevalido de la superioridad originada por su situación en relación con la estuprada.

c) El estupro mediante engaño con mujer mayor de dieciocho años y menor de veintitrés.

d) El estupro, sin engaño, de mujer mayor de doce años y menor de dieciséis.

e) La agravación específica que constituía el engaño en el estupro con mujer mayor de doce años y menor de dieciséis.

f) Los abusos deshonestos cometidos con las personas y en las circunstancias a que se refieren los párrafos anteriores, excepto el último.

El artículo 443 sobre necesidad de denuncia para proceder por los delitos de violación, abusos deshonestos, estupro y raptó, así como sobre la eficacia del perdón otorgado por el ofendido, mantiene el mismo sentido que la legislación anterior, aunque introduce las siguientes variaciones:

— Excluye al cónyuge y al hermano de las personas legitimadas para denunciar (párrafo primero).

— Habilita a los menores de edad, pero mayores de dieciocho años, para otorgar personalmente perdón eficaz (párrafo cuarto).

— Al referirse a la necesidad de aprobación judicial del perdón otorgado por el representante legal o guardador de hecho del menor de dieciocho años o incapaz (párrafo quinto) introduce un inciso que dice: "en todos los delitos a que se refiere este Título", lo que claramente ha de entenderse en el sentido de que tales delitos son

sólo aquellos para los cuales este artículo concede eficacia al perdón.

La derogación del artículo 447 suprime la facultad de imponer medidas protectoras a mujeres prostituidas o en peligro de prostitución, facultad de la que se había hecho poco o ningún caso.

La Ley no contiene cláusula especial relativa al momento de su entrada en vigor, por lo que la aplicación del artículo 2.1 del Código Civil será a los veinte días de su publicación.

Respecto a los hechos que eran constitutivos de delito y que a partir de la entrada en vigor de la nueva ley ya no lo serán, los Fiscales habrán de atender al exacto cumplimiento de lo prevenido en el artículo 24 del Código Penal y en su consecuencia:

1.º A partir del momento de la entrada en vigor de esta ley ya no podrá darse curso a denuncias o querellas fundadas en hechos que han dejado de constituir delito.

2.º En las causas en trámite y, según su estado, el Fiscal habrá de solicitar el sobreseimiento libre o retirar la acusación.

3.º En las causas sentenciadas, sea o no firme la sentencia, que fueren condenatorias habrá de solicitarse la revisión de la sentencia para que se deje sin efecto la condena.

4.º La revisión de la condena traerá como consecuencia la cancelación, con efectos absolutos y definitivos, de las anotaciones en el Registro Central de Penados y Rebeldes.

5.º Las responsabilidades civiles declaradas en sentencia firme, especialmente las establecidas con arreglo al artículo 444 del Código Penal, no podrán ser objeto de revisión ni resulta afectadas su ejecutoriedad.

Como dispone el artículo 117 del Código Penal, las responsabilidades civiles nacidas de delito o falta se extinguirán de igual modo que las demás obligaciones, con sujeción a las reglas del Derecho Civil, y para las

disposiciones relativas a derechos civiles el artículo 2.3 del Código Civil establece que no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario.

La retroactividad de la ley penal en lo favorable al reo que establece el artículo 24 del Código Penal solamente es aplicable a las penas y no a sus efectos civiles aunque éstos tengan su fuente en el delito, ya que se rigen por la normativa civil y los derechos adquiridos no resultan afectados por la nueva ley porque ésta no contiene cláusula expresa de retroactividad.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 26 de octubre de 1978.

Excmos. e Iltmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CIRCULAR NUM. 6/1978

SOBRE INSPECCION DE PROCEDIMIENTOS PENALES

EXCMOS. E ILT MOS. SRES.:

Las informaciones que sobre prisiones preventivas se han venido recibiendo en esta Fiscalía nos ha revelado el avance conseguido como consecuencia del cumplimiento que ha merecido nuestra Circular núm. 4/1978, de 27 de mayo.

Se refería aquélla, de modo fundamental y casi exclusivo, a las situaciones de prisiones preventivas, vigilancia y denuncia de las excesivas, aceleración del trámite en las causas con preso y formación de las pretensiones procedentes para que aquella medida cautelar se aplicara en su justo y equilibrado criterio procesal.

Transcurridos más de seis meses de aquella Circular, debemos dar un paso más en la misión de vigilancia e inspección que el Ministerio Fiscal tiene atribuida sobre los procedimientos penales, al objeto de que todos ellos, tanto con como sin preso, no se demoren más de lo estrictamente preciso ni se dilaten en ellos la práctica

de diligencias y actuaciones, único motivo que procesalmente puede justificar su prolongación.

Actualmente, salvo aquellos casos excepcionales en que por la trascendencia penal de los hechos enjuiciados, alarma pública producida o derivaciones extrajudiciales se inspeccionan los sumarios de manera específica y constante, el Fiscal sólo interviene cuando se le notifican o dan traslado para dictamen las resoluciones judiciales. Entendemos que la misión del Ministerio Fiscal no puede reducirse a esta espera pasiva que, además de su legal función instructora, transfiere al Juez la promoción y el impulso que es atribución del Ministerio Público.

Debemos tomar plena conciencia de la gravedad que supone que un procedimiento penal pueda quedar estacionado; o se practican diligencias o se concluye. Tampoco puede estar pendiente de actuaciones o decisiones tan espaciadas, que, en realidad, pueden transformarse en corruptela dilatoria. Claramente previene el artículo 24.2 de la nueva Constitución contra las “dilaciones indebidas” en el proceso público. La celeridad de la justicia es la mayor garantía de su eficacia y de la protección del ciudadano y esa celeridad la debe promover constantemente el Fiscal. Es su función.

Cierto que abruma el número de Diligencias Previas que pesan sobre los Jueces y Fiscales, pero debe advertirse que dichas Diligencias son, o al menos deben ser, pues su propia naturaleza lo exige, cortas y pasajeras. Introducidas en nuestro ordenamiento procesal por la Ley 3/67, de 8 de abril, como fase preparatoria de los dos procedimientos de urgencia, están limitadas a las actuaciones esenciales para determinar la naturaleza y circunstancias del hecho, las personas que hayan participado en él y el procedimiento aplicable, que deben ser parcticadas por el Juez *sin demora* para adoptar alguna de las resoluciones prevenidas en el artículo 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Su finalidad concreta y precisa obliga a interpretar

de forma estricta su alcance, no debiendo sustituirse con ellas la instrucción de la causa criminal, siendo misión de los Fiscales vigilar para que se ciñan a la materia objeto de las mismas y velar por los principios de simplificación, brevedad y aceleramiento que inspiran el procedimiento de urgencia.

Por lo que se refiere a las Diligencias Preparatorias y Sumarios, en todos sus trámites, la media más alta por Fiscal sobre plantillas teóricas debidamente estudiadas y contrastadas constituye a lo largo del año cifra que no puede mantenerse bajo un estricto control. Sin embargo, cabe, y por ello se aconseja, que cada Fiscal, mediante un pequeño fichero o agenda de hojas móviles, vigile el estado de tramitación de las causas cuyo despacho le esté asignado, por grupo de actuaciones, que pudieran ser los siguientes:

a) Las que se hallan pendientes de alguna decisión instructora.

b) Las que esperan el cumplimiento de algún despacho, oficio, exhorto, carta orden, en suma, trámite exterior.

c) Las que penden de diligencias a practicar en el propio Juzgado.

d) Las que se encuentren en estado de traslado a las partes para evacuar los trámites de emplazamiento, calificación, etc.

e) Las ya calificadas por el Fiscal y pendientes de señalamiento de vista, cuyo número en algunos casos preocupa y sobre las que se debe actuar, instando la devolución de las que se hallen en poder de las acusaciones o defensas, habiendo transcurrido con exceso el plazo concedido para evacuar el trámite.

Ninguna causa debe estar parada o en estado "latente". Tal situación pugna con la esencia de la Justicia, que, como ya hemos advertido, es rapidez y agilidad. A tal fin bueno es recordar las Circulares de esta Fiscalía de 24 de marzo de 1932 —consecuencia del Decreto

de 23 de marzo de 1932—, la de 27 de enero de 1953 y la de 29 de octubre de 1956 sobre inspección del procedimiento sumarial para que fuesen declarados conclusos dentro del término normal. En la primera se afirmaba que “la tardanza en terminar los procedimientos criminales no tanto es consecuencia de la falta de preceptos rituarios como de censurable incumplimiento de los mismos al amparo de prácticas abusivas, dañosas igualmente para el Estado y para el particular que tenga la inmensa desgracia de verse sometido a proceso”. Y en ambas se encarecía la más rápida y cumplida administración de la justicia, recabando de los Señores Fiscales el celoso cumplimiento de las instrucciones contenidas en las mismas, que ahora reitero, ordenando tener como vigentes las siguientes:

1.^a Los funcionarios del Ministerio Fiscal observarán con todo celo lo preceptuado en los artículos 306 y 315 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, procurando realizar personalmente el mayor número de inspecciones no sólo en los casos indicados en el artículo 318 de la citada Ley, sino en todos aquellos en que se observe retraso injustificado en la instrucción.

2.^a Cuidarán que los Jueces de Instrucción cumplan rigurosamente lo prevenido en el artículo 324 de la Ley rituaria penal, reclamando no sólo los partes de adelanto, sino testimonios en relación para a su vista acordar lo que sea pertinente para la más pronta terminación del proceso.

3.^a Todo procedimiento que lleve más de seis meses de tramitación deberá ser inspeccionado personalmente cuando de los partes de adelanto no se deduzca claramente lo justificado de la demora.

4.^a El cumplimiento del deber a que se refiere el apartado anterior deberá extremarse con prioridad absoluta en las causas con preso, evitando que esta medida cautelar dure más de lo estrictamente necesario o que

el tiempo de duración de la misma pueda exceder del de la condena que se imponga.

5.^a Evitarán, en cuanto sea posible, la revocación del auto de conclusión del sumario, salvo cuando se trate de diligencias esenciales para la calificación o de elementos de conocimiento que no puedan adquirirse por la práctica de prueba en el curso del juicio oral.

6.^a Cuando considere que se han reunido en el sumario los suficientes elementos para hacer la calificación de los hechos y poder entrar en el trámite de juicio oral deben hacer uso de la facultad establecida en el artículo 622, párrafo segundo, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y pedir su terminación, reservándose, en su caso, para el escrito de conclusiones el proponer las pruebas cuya aportación al sumario dificulte la conclusión de éste. En las Diligencias Preparatorias velará por el cumplimiento de los plazos prevenidos en la regla 1.^a del artículo 790 del Código Penal.

7.^a Extremarán su celo para que los trámites de instrucción y calificación no se demoren, instando, en su caso, ante el Juez o la Sala que las demás partes intervinientes hagan lo mismo con el fin de evitar que las acusaciones particulares o las defensas no incidan en corruptelas dilatorias.

8.^a Pondrán especial cuidado en que las ejecutorias se cumplan con rapidez, siguiendo su tramitación con vista de los libros reglamentarios y ficheros auxiliares hasta su archivo.

No es necesario advertir la prudencia con que debe hacerse compatible la rigurosidad que se propugna en la celeridad y permanente actividad de las actuaciones judiciales penales, con la comprensión que aconsejen los coyunturales excesos de trabajo en que puedan hallarse los Juzgados de Instrucción y las Audiencias. Debiendo asimismo, cuando esos excesos de trabajo —reales y comprobados— se transformen en endémicos, ponerlo en conocimiento de esta Fiscalía para que seamos porta-

dores ante la Superioridad orgánica de la necesidad de adscribir medios con los que atender al trabajo y hacer posible su eficacia en servicio del justiciable.

Tampoco se me ocultan las muchas dificultades instrumentales de que adolecen las Fiscalías para hacer realidad estos criterios rectores de nuestra función. Para subsanarlas deberán acudir al Servicio de Instalaciones y Medios, indicando las necesidades e imperfecciones que dificulten o puedan reducir el ritmo de trabajo. Ocioso es decir que la misma insistencia que esta Fiscalía aplica para la más exquisita puesta a punto de esta excepcional institución que es el Ministerio Fiscal, está poniendo continuamente para recabar cuanto material y humanamente necesite el servicio de su altísima misión.

Iniciamos en estas jornadas una nueva etapa del cotidiano hacer de nuestro pueblo, en la que los principios consagrados por la nueva Constitución deben hacerse realidad viva y constante. La protección jurisdiccional de los derechos y libertades que proclama su artículo 24 y la misión que al Ministerio Fiscal encomienda el artículo 124 nos impone, entre otros deberes de parigual trascendencia, éste de velar porque la justicia penal sea precisa y breve. Entre todos debemos conseguirlo.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 18 de diciembre de 1978.

Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CIRCULAR NUM. 7/1978

SOBRE EL MINISTERIO FISCAL ANTE LA CONSTITUCION

EXCMOS. E ILTOS. SRES.:

Promulgada la nueva Constitución española, entiende esta Fiscalía que es obligado considerar la misión que a nuestro Ministerio corresponde como defensor de los

derechos humanos, cívicos y sociales proclamados en ella y del interés público tutelado por la ley y recordar con el necesario énfasis el exacto ejercicio de la altísima tarea que el artículo 124 nos encomienda. Servirá también la oportunidad para exponer a todas las Fiscalías la orientación que la General del Estado entiende necesario imprimir a nuestras actuaciones.

I. *Los derechos de los ciudadanos.*

Claramente se ofrecen en los artículos 14 al 38 de la Constitución los derechos de los españoles en el orden personal, humano y político y en los artículos 39 al 52, los de carácter económico y social.

Para aquellos supuestos en que pudiera parecer escasa o dudosa la literalidad del texto constitucional, deberán los señores Fiscales tener en cuenta, para su más exacta comprensión, no sólo la Declaración de los Derechos Humanos proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sino también los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966, así como la Convención de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales formulada en Roma por el Consejo de Europa en 4 de noviembre de 1950, cuyo valor interpretativo o complementario se deduce del artículo 10.2 de la Constitución.

Todos ellos constituyen el catálogo de vigencias, cuya tutela, protección y defensa atañe al Ministerio Fiscal, no como concepción abstracta y genérica, sino de manera precisa, como misión dinámica fundamental para el mantenimiento del orden jurídico, vigilancia y exigencia de su respeto y satisfacción del interés social. En su consecuencia, cuando las normas reguladoras de esos derechos del ciudadano hayan sido quebrantadas, corresponde al Ministerio Público ejercitar las acciones

penales procedentes en orden a la restauración del derecho conculcado y persecución de los infractores y, en su caso, el ejercicio de las acciones o recursos a que puedan dar lugar el desarrollo legislativo de los artículos 53 y 162.

No basta una formulación adecuada del Estado de Derecho si no se consigue que las condiciones sociales de todo orden sean favorables al desarrollo y actuación de las libertades de los ciudadanos constitucionalmente reconocidas. Su ejercicio sólo estará sujeto a las limitaciones establecidas por la Ley con el único fin de asegurar el respeto y reconocimiento de los derechos y libertades de los demás y satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar social en una sociedad democrática, como expresamente se consigna en el artículo 29 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948.

De ahí la exigencia de un sistema de garantías jurídicas que salvaguarden el ejercicio de esos derechos dentro del orden de la vida general del país y de las relaciones de sus ciudadanos, sistema del que son presupuestos esenciales e insoslayables el principio de legalidad y la independencia de la Administración de Justicia.

Especial interés debe merecer como criterio rector de estas conductas tutelares, la igualdad de los españoles ante la Ley que proclama el artículo 14 de la Constitución: "Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social." No habrá igualdad si se tolera cualquier acepción de personas por consideraciones de autoridad política, situación económica, preeminencia social ni aun de categoría intelectual, como tampoco lo sería, en sentido inverso, la demagógica estimación negativa de estas condiciones sin perjuicio de considerar las circunstancias, a cuya esti-

mación puedan atraer los casos de quienes se encuentren más desheredados de la fortuna o marginados por las difíciles condiciones del diario vivir. “Toda forma de discriminación, ya sea social o cultural en los derechos fundamentales de la persona, por el sexo, raza, color, condición social, lengua o religión, ha de ser superada y rechazada como contraria a los designios de Dios” (Const. *Gaudium et Spes*, 29).

Por sí mismas, pues, ni unas ni otras posiciones deben influir ante la Ley, sin que ello prohíba, ante la casuística calificación de hechos y conductas, el juicio valorativo que, en un terreno estrictamente jurídico, puedan tener las específicas situaciones y reacciones de los protagonistas frente a los acontecimientos que se enjuicien.

II. *La forma de Gobierno y la Corona.*

Los señores Fiscales deben atender cuidadosamente a superar la aparente antinomia que pudiera deducirse entre la declaración contenida en el artículo 1.3 de la Constitución respecto a la forma política del Estado como Monarquía parlamentaria, el contenido de todo el Título II, “De la Corona”, que la consagra con la categoría supralegal que la inclusión en el texto constitucional representa y la inviolabilidad que se atribuye a la persona del Rey en el artículo 56.3, de una parte, y los derechos a la libertad de expresión que se consignan en el artículo 20 de la Constitución, y que pudieran alegarse como fundamento para cuestionar aquellos principios o sustentar otros contrarios, de otra.

Aquellas normas deben relacionarse con los artículos comprendidos en el capítulo I, Título II del Libro II del Código Penal, advirtiendo el vacío de precisión coherente que las normas constitucionales requieren en relación con los preceptos penales aludidos y que habrá de cubrir próximamente el nuevo texto del Código Penal.

Cualquiera que sea la demora en su publicación no

cabe aceptar que, entre tanto, pueda quedar desprovista de protección penal la forma de Gobierno, la Corona y las personas e Instituciones que constitucionalmente la integran.

La condición que al Rey se le otorga en el artículo 56.1 como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, que asume su más alta representación en las relaciones internacionales; su inviolabilidad; al mando supremo de las Fuerzas Armadas que le atribuye, entre otras funciones de altísimo y egregio abolengo, el artículo 62; la legitimidad histórica que precisa el artículo 57.1 sobre la persona de S. M. el Rey Don Juan Carlos de Borbón, es obvio que le rodean y aureolan de una representación tan alta que en ella han de verse subsumidas la grandeza que comporta la dignidad humana de todos los españoles, la gloria histórica de los pueblos que constituyen la unidad de España y el honor de las generaciones que construyeron esta patria común e indivisible.

A reserva, pues, de las precisiones que en su momento aporte el Código Penal que se prepara, deberán todas las Fiscalías procurar desde este mismo momento de manera muy especial, que las figuras del Rey, de la Reina, del heredero de la Corona y de los Regentes, en su caso, queden amparadas y protegidas.

Son por ahora, indudablemente, pocos por consecuencia de la transición política los artículos 146, 147 y 148 del vigente Código Penal, pero es tan alto el interés jurídico a proteger, que no se puede admitir duda alguna sobre la amplitud que en tal supuesto cabría aplicar al delito de injuria, en el que se incluiría el deterioro, la ofensa y el desprestigio de la Corona que la Constitución ha elegido como símbolo de la unidad y permanencia del Estado.

No sólo el insulto o la ofensa, en cualquiera de sus formas de expresión, sino la información maliciosa, la utilización insidiosa del nombre o de la imagen, el dibujo o la alegoría atrevidos —y en todo caso políticamente

innecesarios—, la impugnación o discusión pública de la legítima autoridad del Rey, deben entenderse como actos dolosos contra la más alta representación pública y exterior del Estado y de la Patria, y, por lo tanto, incurso en los citados artículos del Código punitivo. La política es discutible; el Rey es inviolable.

Cuestión que puede merecer diferentes interpretaciones y sobre la que ya aludíamos y debe alertarse al Ministerio Público, es aquella que pueda hacer entrar en conflicto la libertad para “expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones” consignada en el artículo 20.1. a) de la Constitución, con las limitaciones que para esa misma libertad previene el punto 4 del mismo artículo, entre las que cobran primacía, como Ley de Leyes, las declaraciones y principios de la propia Constitución.

Habrán de reconocerse compatibles con los principios constitucionales la expresión y difusión de pensamientos, ideas u opiniones favorables a formas de gobierno distintas a la Monarquía parlamentaria. Sin embargo, cuando esas ideas u opiniones constituyan agresión a la misma o se conformen como actos de ataque o contradicción a sus símbolos o representaciones o, en fin, de planteamiento beligerante contra la forma de gobierno que se ha dado libremente el pueblo español, pueden incidir según su virulencia, en actividad penal, puesto que la de los partidos políticos, expresión del pluralismo que conforma la democracia, declara su libertad (art. 6) “dentro del respeto a la Constitución y a la Ley”.

Dicho sea con expresión más concreta: Esta Fiscalía General del Estado entiende lícita la libre expresión ideológica de cuantas ventajas puedan entender los ciudadanos respecto a formas políticas de Estado distintas de la Monarquía parlamentaria, pero considera penalmente ilícito e incurso en la tipología del artículo 163 del Código Penal, cuanto de irrespetuosa y agresiva discrepancia con el texto constitucional se plantee, exprese y difunda

con ánimo de sustituir por caminos de ilegalidad o con ánimo de pública perturbación, la forma de gobierno que conforma el Estado español.

Si el ordenamiento constitucional se encomienda por el artículo 8.1 a la defensa y responsabilidad de las Fuerzas Armadas, es obvio que la legalidad es interés cuya protección nos corresponde a nosotros, según el artículo 124.1 y a esa responsabilidad debemos hacer honor cuando el desconsiderado ejercicio del derecho a la libertad de expresión derive hacia el ataque directo o indirecto, ofensivo o reivindicativo contra las Instituciones o principios proclamados en la Ley Fundamental. Entonces sólo cabe y es ocioso encarecerlo al celo de V. E., promover la acción de la justicia en defensa de esa legalidad en riesgo. Tanto el mandato como el interés jurídico protegido se nos ordenan y precisan en la misma Constitución. Innecesario es insistir en su más estricta observancia.

III. *Los ataques a la vida y al honor.*

Aunque la reconocida preparación doctrinal de los señores Fiscales aplicará a la gama de derechos constitucionales antes mencionados, la adecuada categoría de valores, es aconsejable destacar por su trascendencia intrínseca y su proyección en el entorno social, un especial y extensivo espíritu de tutela sobre los derechos que afectan a la vida e integridad física de los ciudadanos y a su honor.

Si todos por sí mismos se razonan, éstos exigen una alerta constante por la escandalosa frecuencia con que la producen los ataques indiscriminados contra la vida y la seguridad personal. El respeto que merece el individuo debe ser exigido sin reparo a través de la función de protección que atañe a los órganos defensivos del Estado, apoyándola todos sin descanso para la obtención de la paz social que les está encomendada. Estemos adver-

tidos para que una maliciosa o torcida interpretación de las garantías del justiciable, arropada en burdas maniobras demagógicas, no incida en la indefensión de la sociedad.

Constituiría burla imperdonable que la pretendida protección de los derechos de uno repercutiera en el general desamparo del derecho de todos, con gravísimas consecuencias para la tranquilidad ciudadana que es fundamento esencial para un normal desarrollo democrático.

Debe llamarse la atención sobre aquellos ataques que, si no extremosos en su intencionalidad y en sus resultados, proyectan por su difusión, su habitualidad y su descaro, una sensación generalizada de inseguridad. Tales los robos con violencia en las personas, el "tirón", la actuación agresiva, generalmente nocturna, de las bandas de delincuentes juveniles, el gamberrismo y la violencia sádica, indiscriminada, extendida por toda Europa, sin otra finalidad que producir daño y sembrar el desconcierto en la sociedad. Sobre estos delitos, que no por más exiguos en su entidad producen menos daños, debe actuarse con energía, excitando en cada caso la actuación de la Jurisdicción de menores y manteniendo una vigilancia sobre las medidas que aquélla adopte, porque no se debe olvidar que la edad del delincuente no exime al Ministerio Fiscal de su normal obligación de defensa de la sociedad.

Por lo que hace referencia a los derechos que afectan al honor, la dignidad de la persona, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, se hace apremiante una especial vigilancia ante la irresponsable degradación en el enjuiciamiento público de la vida y de las conductas ajenas.

Cierto que los preceptos sobre el delito de injurias, contenidos en los artículos 457 y 458 del Código Penal, han quedado anacrónicos y desfasados frente a la técnica expositiva de que abusan algunos medios, escritos

y hablados, de comunicación de masas. Hábil y meditadamente soslayan los tipos penales de la injuria, empleando la insidia, la información maliciosa, incompleta o torcidamente sugerente, la mezcla confusa, pero de seguro impacto social, entre lo cierto lícito y lo incierto inmoral y el asalto a la vida íntima con infracción grave de la humana protección que asegura nuestro nuevo texto constitucional en su artículo 18.

Bien comprendemos que es mucho pedir a los servidores de la Ley que forman la Carrera Fiscal, que lleguen con su actuación y pretendan hacer llegar a los Tribunales en la suya, donde no llega la Ley penal vigente, pero cree el Fiscal general del Estado que es indispensable proclamar nuestra preocupación y hacer un llamamiento a los legisladores sobre la necesidad de nuevas normas penales protectoras de estos derechos, acrecentando el reconocido celo de todos los Fiscales para denunciar, pereseguir y refrenar la desordenada carrera de los que confunden el ejercicio de la libertad de expresión con el asalto, sin medida ni derecho, al honor ajeno.

La Constitución en su artículo 20 reconoce y protege el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, así como la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

Proclamamos la sacralidad de estas libertades, pero también sus limitaciones, que la propia Constitución se cuida de fijar de forma clara y precisa en el número 6 del propio artículo 20 cuando dice que “tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”. Ello asegura que el ejercicio de aquellas libertades no puede transgredir de manera alguna la frontera que constituye el contenido de estos precisos derechos.

IV. *La pornografía.*

Relacionado íntimamente con la libertad de expresión, tenemos que contemplar el problema de la pornografía.

El brusco salto producido en nuestra Patria al pasar de un sistema de control gubernativo al otorgamiento de las libertades que al ciudadano corresponden, ha producido inevitables reacciones pendulares, agudizadas por la falta de una preparación íntima en la sociedad para crear, sentir y autoimponerse una moral de cuyo mantenimiento y defensa parecía haberse descuidado dejándola despreocupadamente en las manos del Estado como si de patrimonio ajeno se tratara. Cuando la Administración abandonó su inadecuada función subsidiaria de consolidación moral de las costumbres y de las conciencias, apareció el vacío. Ese vacío, que si en lo íntimo es problema insustituible de cada ser humano, en lo que se refiere a su proyección externa debemos llenarlo sin atentar a la libertad personal, antes al contrario, defendiéndola y exigiendo su respeto.

Hay que proclamar que frente al desenfrenado huracán de lo obsceno, la sociedad española ni tenía preparadas ni ha sabido ensayar con fruto las reservas morales de que venía haciendo ostentación como tesoro de su espiritualidad.

En todo caso, el hecho está ahí y el daño general, sobre todo respecto a la juventud, es patente: revistas, libros, filmes, objetos, espectáculos, ofrecen un panorama lamentable que asombra a los más libres ciudadanos de los más avanzados países occidentales.

El Fiscal ha dedicado muchas horas al estudio del problema de la pornografía y su incriminación en nuestro derecho positivo. Los artículos 431 y 432 la tipifican bajo las figuras delictivas de escándalo público, sancionándola con las penas de arresto mayor, multa hasta un máximo de doscientas mil pesetas e inhabilitación

especial, aparte de las faltas tipificadas en los artículos 566, número 5.º, y 567, número 3.º, del mismo Cuerpo legal. La insuficiencia y la ambigüedad de tales preceptos son evidentes dada la gravedad que actualmente reviste lo pornográfico y de ahí la necesidad urgente de una modificación de dichos preceptos penales adaptándolos a la realidad social, así como de las normas procesales que faciliten la rápida acción de Jueces y Fiscales y la exigencia de normalizar gubernativamente el régimen de espectáculos, clarificando lo concerniente a su calificación moral y previniendo y sancionando eficazmente las infracciones que afecten a la asistencia indebida de menores. Y, como es natural, como así se piensa, así se tiene expuesto y solicitado de quien corresponde.

Por el momento y hasta que unas y otras disposiciones no se hayan elaborado, recuerdo a los señores Fiscales la ineludible obligación de ejercitar la acción penal cuando conozcan por cualquier medio la existencia de hechos constitutivos de delito conforme a la legalidad vigente, debiendo prestar atención y vigilancia a las publicaciones que se impriman en su territorio, a través del depósito administrativo prevenido en el artículo 12 de la Ley de Prensa y, en su caso, solicitar de los Jueces de Guardia la medida cautelar de secuestro que autoriza el artículo 816 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, lo que deberán interesar aun a reserva de la competencia que ulteriormente corresponda al entendimiento de la causa.

El amplio clamor que llega hasta esta Fiscalía General del Estado procedente de todos los sectores sociales e intelectuales y de la mayoría de las familias españolas, garantizan de antemano la general anuencia que ha de provocar la inflexible decisión sobre estas medidas que sólo intentan proteger y garantizar, desde la esfera penal que nos está confiada, el ejercicio normal de las libertades y derechos que la Constitución reconoce.

V. *Derechos sociales y económicos.*

Dedica nuestra Constitución el capítulo tercero del Título I a la regulación de los principios rectores de la política económica y social. En condensada y sustanciosa síntesis, se proclama en él una serie muy amplia, sin ninguna referencia ociosa, de derechos, exigencias, tutelas y disfrutes que, referidos directamente a la persona o a su entorno, encierran la más directa importancia para configurar la deseada futura sociedad española.

Amparadas ya algunas de estas declaraciones en las tipologías del Código Penal, pendientes otras de recibir su consagración en el nuevo texto de nuestro ordenamiento punitivo, estima conveniente esta Fiscalía llamar la atención de los señores Fiscales, sobre la necesidad de otorgar toda la importancia que merecen estos principios.

Algunos tienen ya su definición legal, como puede serlo el delito social que tipifica el artículo 499 bis del Código Penal, de que, obligado es decirlo, se ha hecho aplicación muy escasa por temor sin duda a la acusación de tendencias demagógicas. La certidumbre en el empleo, la estabilidad económica, la seguridad e higiene en el trabajo, el cumplimiento de las normas de seguridad social, todo el contorno normativo enderezado a garantizar al español y a su familia una vivienda digna, son fundamentales exigencias de justicia que afectan al hombre y a su dignidad, cuyo incumplimiento, cuando aparejándolo la maquinación maliciosa o indiferente negligencia de los responsables quebrantan los principios básicos del humanismo cristiano como cualquier otro ataque a la integridad personal o a las bases más elementales de la convivencia que la Constitución proclama.

En la protección y defensa de tales derechos deberá V. E. proceder ejercitando las acciones penales cuando así lo exijan los hechos que se le ofrezcan, cuidando al

mismo tiempo de que la protección penal de esos derechos no sea utilizada indebidamente como instrumento de coacción dentro del ámbito de las normales negociaciones laborales.

En todo caso hay que proceder con todo rigor en la persecución del delito social, como ya se indicó en su día respecto al delito fiscal (Circular 2/78), y sobre las conductas delictivas que afecten al tráfico de viviendas de protección oficial (Circular 5/75), puesto que la concepción de igualdad entre los españoles, el principio de solidaridad nacional y la tendencia que informa las corrientes filosóficas del mundo moderno hacia una humanidad más justa, deben acuciarnos a impedir el atropello de estos derechos, como crisparon en su día a nuestros predecesores la esclavitud, el trabajo agotador de las mujeres y niños o los horarios de trabajo nocturnos e inhumanos. Ni abandonar la calificación penal de tales hechos por un criterio, ya periclitado, de que no inciden en el ilícito penal, ni dejarnos tampoco arrastrar por quienes, ajenos a la alta responsabilidad de preservar la Ley, intenten hacer de tan celosa obligación medio arbitrario que introducir como instrumento de amenaza en lugar de entendimiento, cuando la busca de la justicia social se haya situado en zonas de competencia claramente ajenas a lo penal.

Respecto a la protección cultural, la defensa del legado histórico-artístico y del medio ambiente, es de todos conocida la frecuencia y gravedad de la expoliación, del lucro inmoral y la negligencia destructiva que han asolado y asolan nuestro legado histórico-artístico, así como la irresponsabilidad, cuando no voluntaria indiferencia, incurra claramente en dolo eventual, con que se infringe toda la regulación administrativa encaminada a la defensa del medio ambiente. Gloriosas edificaciones que se deshacen entre el abandono y el vandalismo; retablos, imaginería y pintura, documentación preciosa de la que se hace mercancía fácil o saldo de

exportación; playas arruinadas por la contaminación, ríos muertos en su fauna y su flora por el incalificable desprecio de los responsables de pingües instalaciones industriales, incendios forestales que devastan nuestras más bellas regiones y aun autoridades administrativas culpables del incumplimiento de los elementales deberes de vigilancia y enérgica exigencia. Todo ello va destruyendo lo que es herencia o entorno vital que estamos obligados a conservar para las generaciones futuras.

El Fiscal general del Estado encomienda y traslada a V. E. su decisión de ser inexorable en el cuidado y protección penal de estos tesoros cuya tutela, como patrimonio de la sociedad española, nos encomienda la Constitución. Bien conoce la escasa referencia de nuestro ordenamiento jurídico penal al respecto en contraste con su trascendencia social y económica, limitada por lo que afecta a la protección cultural a los preceptos contenidos en los artículos 547, número 1; 558, número 5; 561; 562, 563 bis y 579 del Código Penal, y por lo que hace relación al medio ambiente, sólo las faltas previstas en los artículos 577, números 6, 7 y 8, y 581 del mismo Cuerpo legal que velan por la salubridad, higiene y seguridad a causa de ciertas actividades peligrosas de escaso alcance, aun hoy estas últimas vaciadas de contenido y sustituidas por múltiples sanciones administrativas que, además, evitan que sus responsables puedan ser alcanzados, aunque sea en mínimo grado, por la represión penal.

Estimamos, pues, de urgente necesidad, tipificar dentro del Código Penal, como delito de riesgo, las actividades contaminantes de los centros industriales cuando por la inobservancia de las normas sobre depuración o límites de emisión de sustancias tóxicas, se haya creado una situación peligrosa para la salud humana colectiva o contraria al bienestar de nuestro pueblo.

En tanto se cuente con las adecuadas medidas sancionadoras, esta Fiscalía recomienda muy especialmente

una interpretación rigurosa de los preceptos penales relacionados con las declaraciones de los artículos 45 y 46 de la Constitución, recordando las instrucciones contenidas en la Circular de 5 de diciembre de 1970 sobre protección penal del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional.

VI. *La protección penal en los entes preautonómicos.*

Por Reales Decretos-leyes promulgados en los últimos meses, se han creado diversos Entes preautonómicos, dotados de sus correspondientes organismos rectores: Generalidad, Consejos, Juntas, Diputaciones Generales, etcétera. Ulteriormente estos Entes preautonómicos habrán de sustituirse, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo tercero del Título VIII de la Constitución, por las Comunidades Autónomas, regidas por los Estatutos que se formulen en los términos allí prevenidos.

Estos Estatutos expresarán el rango y caracteres jurídicos de sus consejos de gobierno, así como la condición de sus componentes, su *status*, privilegios, responsabilidades, etc. Las nuevas jerarquías gozarán, como es consecuente, de la correspondiente protección penal en la extensión que al efecto se establezca.

Pero, entre tanto se aprueben los Estatutos de las Comunidades Autónomas, no puede olvidarse la realidad del ejercicio de una serie de funciones y competencias transferidas, asumidas por órganos propios cuyos representantes ejercen legítimamente funciones públicas y en quienes se dan los requisitos necesarios para considerarles investidos del carácter de autoridad.

Tal cualidad en los Presidentes y Consejeros de los Organismos preautonómicos resulta del artículo 119 del Código Penal, conforme al cual se reputará Autoridad, a los efectos penales, quien por sí sólo o como individuo de alguna Corporación o Tribunal, tuviere mando o ejerciere jurisdicción propia.

En la copiosa jurisprudencia sobre esta materia, está declarado que Autoridad, a efectos penales, es quien ejerce mando o poder con capacidad de hacerse obedecer. Y por lo que hace referencia al ejercicio de jurisdicción propia, hay que entender, comprendida en tal expresión, no sólo la facultad de juzgar, sino también la competencia para resolver en negocios administrativos, y la de dictar normas o decisiones.

Consecuentemente, cuantos actos criminosos afecten a los Presidentes y Consejeros de los Entes preautonómicos, tanto como sujetos activos o pasivos, deberán encuadrarse como realizados por o contra personas investidas de función pública y de autoridad, siempre y cuando, naturalmente, los hechos enjuiciados guarden relación directa con la función pública que les haya sido atribuida y con su ejercicio.

Si el Ministerio Fiscal es constitucionalmente garante de la legalidad, no se infiere de tan alto mandato que la legalidad sea la estrictamente punitiva, exclusivamente limitada al Código Penal: “Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus”. Así, pues, esa defensa de la legalidad no puede tener otro límite ni condición que la de la Ley, cualquiera que sea su alcance y función, salvo que el deber de su restauración no venga —también por Ley— encomendada a otro órgano del Estado.

Y para cuando la Ley escrita ofrezca dudas o confusiones, deben los Fiscales, con la prudencia que —como primera virtud cardinal debe ser norma de su actuación— interpretar las normas, ayudándose, entre otros criterios, por el de la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas y atendiendo a su espíritu y finalidad.

La actitud del Ministerio Fiscal extendiendo su tutela a la protección penal de los representantes provisionales de las Comunidades Autónomas, no hace más que, fundado en la Ley Constitucional, en la interpretación de su espíritu, en la viva realidad social y en la normativa

de creación de los Entes preautonómicos, servir a la defensa de la legalidad.

VII. *Apoyo al Defensor del Pueblo.*

La Constitución española, en su artículo 53, introduce en nuestro ordenamiento jurídico la institución escandinava del "Ombudsman", tan extendida ya en el mundo, y que aquí se titula Defensor del Pueblo.

Son muchas las misiones que la Ley orgánica que regula esta nueva figura de nuestro Derecho público habrá de otorgarle y todas ellas tendentes a la protección de los derechos humanos. Es obvio que en su atribución influirá indudablemente la circunstancia de que el derecho a tutelar no tenga encaje en otra protección jurisdiccional, se desvíe por sus características de las tipologías penales o directamente incida en lo administrativo discrecional o en lo político indiscriminado.

En cualquier caso es notorio el límite que deberá suponer para tan efectiva tarea la introducción en las cuestiones que se le sometan, de un componente penal.

Sin conceder de las privativas funciones que constitucionalmente nos están atribuidas, recomiendo a V. E. que preste en su día al Defensor del Pueblo, en cuantas ocasiones lo interese, la ayuda y colaboración que de nuestra función requiera, procediendo de conformidad con lo que la Ley disponga en cada caso.

* * *

La tutela, defensa, protección y restauración, en su caso, de los derechos de los españoles, son los únicos módulos que han de prefigurar la actuación del Ministerio Fiscal en la trascendente misión que le ha sido confiada por la Constitución.

Reciba V. E. esta primera Circular enderezada a ese cometido, interpretado a la luz del principio de legalidad

que es norma capital de nuestra Institución. Seamos severos cuando la Ley lo mande, tutelares si la Ley lo dispone. Independientes y justos siempre. Y prudentes.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 30 de septiembre de 1978.

Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CIRCULAR NUM. 8/1978

SOBRE LAS REFORMAS INTRODUCIDAS EN LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL POR LA LEY 53/1978, DE 4 DE DICIEMBRE, Y SU RELACION CON LA 56/1978, DE LA MISMA FECHA

EXCMOS. E ILTOS. SRES.:

Al entrar en vigor la importante modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que introduce la Ley 53/1978, de 4 de diciembre, conviene precisar su alcance para unificar el criterio del Ministerio Fiscal en orden a su interpretación.

La orientación de la reforma se centra en la aproximación de nuestro proceso penal al sistema acusatorio puro mediante la implantación de un equilibrio de facultades entre las partes —acusadora y acusada— desde los momentos iniciales de la instrucción.

A tal efecto, el artículo 118, en su nueva redacción, concede al imputado, cualquiera que sea la forma de imputación y la índole del procedimiento, capacidad para personarse y actuar su defensa desde el instante mismo en que la imputación se produzca. Coherentemente, el 520 desarrolla estos principios con el mayor rigor cuando la imputación haya dado lugar a la privación de libertad del sujeto, estableciendo las más eficaces garantías para favorecer la situación de presos y detenidos.

Las demás reformas que contiene la Ley son funda-

mentalmente complemento o concordancia del desarrollo de esos principios.

I

Todas estas medidas en orden a la igualdad de las partes en el proceso penal significan un paso adelante de especial trascendencia. El legislador de 1882 al redactar la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal tuvo muy presente la cuestión y en la exposición de motivos explicativa de las ideas rectoras del procedimiento penal, después de referirse a las garantías que se concedían para la defensa del acusado, dijo:

“Todas estas concesiones al principio de libertad, que a una parte de nuestros Jueces y Magistrados parecerán sin duda exorbitantes, no contentarán aun probablemente a ciertas escuelas radicales que intentan extender al sumario desde el momento mismo en que se inicia las reglas de publicidad, contradicción e igualdad que el proyecto del Código establece desde que se abre el juicio hasta que se dicta la sentencia firme. No niega el infrascrito que insignes escritores mantienen esta tesis con ardor y con fe; pero hasta ahora no puede considerársela más que como un ideal de la ciencia, al cual tiende a acercarse progresivamente la legislación positiva de los pueblos modernos. ¿Se realizará algún día por completo? El Ministro que suscribe lo duda mucho. Es difícil establecer la igualdad absoluta de condiciones jurídicas entre el individuo y el Estado en el comienzo mismo del procedimiento por la desigualdad real que en momento tan crítico existe entre uno y otro: desigualdad calculadamente introducida por el criminal y de que éste sólo es responsable. Desde que surge en su mente la idea del delito o, por lo menos, desde que, pervertida su conciencia, forma el propósito deliberado de come-

terlo, estudia cauteloso un conjunto de precauciones para sustraerse a la acción de la Justicia y coloca al Poder público en una posición análoga a la de la víctima, la cual sufre el golpe por sorpresa, indefensa y desprevenida. Para establecer, pues, la igualdad en las condiciones de la lucha, ya que se pretende por los aludidos escritores que el procedimiento criminal no debe ser más que un duelo noblemente sostenido por ambos combatientes, menester es que el Estado tenga alguna ventaja en los primeros momentos, siquiera para recoger los vestigios del crimen y los indicios de la culpabilidad de su autor. Pero sea de esto lo que quiera, la verdad es que sólo el porvenir puede resolver el problema de si llegará o no a realizarse aquel ideal. Entretanto, los que tienen la honra de dirigir los destinos de un pueblo están obligados a ser prudentes y a no dar carta de naturaleza en los Códigos a ideas que están todavía en el período de propaganda, que no han madurado en la opinión ni mucho menos encarnado en las costumbres ni se han probado en la piedra de toque de la experiencia."

Pues bien, para que ahora el nuevo toque de experiencia dé lugar a un contraste favorable y esta avanzada reforma arraigue en nuestra vida jurídica, como arraigaron los principios entonces tan liberales de la Ley de 1882, será menester que todos contribuyamos con especial atención y prudente celo a la observancia de las nuevas reglas.

Todo dependerá, en definitiva, del probado buen espíritu y rectitud de nuestros Jueces y Magistrados, del empeño y generosidad de Letrados y Procuradores y de la función vigilante del Ministerio Fiscal, al que corresponde velar por la observancia de los nuevos preceptos, interpretarlos con cautela y acierto, así como moderar cualquier exceso y combatir las corruptelas que, desba-

ratando la justeza de la medida, la desnaturalicen y conduzcan al fracaso.

II

El artículo 118 en su anterior redacción, puesto en relación con el 384, 652 y 788, sólo permitía la intervención del inculpado en las diligencias sumariales —absolutamente secretas para él— desde que fuere procesado y, en las Diligencias Preparatorias del juicio en primera instancia ante los Jueces de Instrucción, desde que se adoptare en ellas alguna medida cautelar contra su persona, bienes o derechos.

Prácticamente, pues, hasta ahora sólo la acusación actuaba libremente durante la fase instructora, sin posibilidad de contradicción, orientando la prueba con ausencia total de aquel contra quien se dirigía, pues, en la realidad, el auto de procesamiento y la adopción de medidas cautelares son, generalmente, decisiones que se producen cuando la parte sustancial de la investigación está terminada.

La única garantía del reo residía así en la objetividad del Juez y en la imparcialidad del Ministerio Fiscal, que constituían el centro de equilibrio; pero ese equilibrio se quebraba por la intervención unilateral del querellante particular, no sujeto a ningún deber de imparcialidad. Y no era raro —como la experiencia tristemente lo ha demostrado— que utilizara la querella para perseguir efectos civiles, como instrumento de coacción sobre el querellado o como medio de preconstituir prueba para el proceso civil.

Hoy ya nada de eso será posible: “Toda persona a quien se impute un acto punible podrá ejercitar el derecho de defensa, actuando en el procedimiento cualquiera que éste sea” (párrafo primero del art. 118).

El momento en que puede hacerlo lo consigna el mismo párrafo con toda claridad: “desde que se le comu-

nique su existencia (la del procedimiento cualquiera que éste sea), haya sido objeto de detención o de cualquier otra medida cautelar o se haya acordado su procesamiento, a cuyo efecto se le instruirá de este derecho”.

A renglón seguido, en el párrafo segundo, se ordena que desde el momento en que exista imputación de un delito contra persona o personas determinadas sea puesto inmediatamente en conocimiento de los presuntamente inculcados.

En caso de denuncia —dice— desde que sea admitida. Como en realidad no existe un trámite específico de admisión de denuncias habrá que entender como tal el mandato judicial de comprobación de los hechos y apertura de procedimiento a que se refiere el artículo 269. A estos efectos, no debe olvidarse que los atestados de la Policía tienen el carácter de denuncia, como previene el párrafo primero del artículo 297.

La querrela igualmente habrá de ser comunicada al querrellado cuando sea admitida, conforme al artículo 312, antes o al tiempo de ordenar la práctica de las diligencias que en ella se propusieren. En este punto es de recordar que son muchos los Fiscales que de antiguo tienen expresado su parecer de que el traslado o comunicación de la querrela, tanto al Ministerio Fiscal como al querrellado, debiera ser al momento de su presentación, concediéndoles audiencia para poder oponerse razonadamente a la admisión y aportar los elementos que puedan corroborar su petición. No se ha atendido del todo a esta vieja aspiración, pero ha sido satisfecha en parte.

También resulta del nuevo texto legal que la comunicación de la existencia del procedimiento ha de efectuarse en cualquier caso, comprendiendo, naturalmente, la iniciación de oficio, por inhibición de otro Juzgado, por orden de proceder o por otra forma que implique “cualquier actuación procesal” contra persona determinada.

En todos estos casos los sujetos de imputación podrán, desde luego, actuar su defensa valiéndose de Letrado y Procurador. El mecanismo que la reforma consigna para la designación de éstos se mantiene en términos tan parecidos a la redacción anterior que no ofrecen dificultad de interpretación.

III

En su nueva redacción, el artículo 520 desarrolla los principios recogidos en el 118, especificando la normativa aplicable a los supuestos de privación de libertad y estableciendo un orden de garantías en favor del detenido o preso, garantías que tienen rango constitucional porque sustancialmente las proclama el artículo 17.3 del nuevo texto.

En el primer inciso del párrafo primero del 520 y en el párrafo segundo señala las prevenciones relativas a la moderación con que debe ejecutarse el arresto del detenido o preso, que son transcripción literal del texto anterior.

En el segundo inciso de dicho párrafo primero se establece que “todo detenido o preso debe ser informado, desde luego, y en términos claros y precisos, de modo que le sean comprensibles, de las causas que han determinado su detención y de los derechos que le asisten”.

Esta notificación de los motivos de la detención no es posible ni en muchos casos sería prudente que se extendiera a más de lo que establece a tal efecto el artículo 513 para el contenido de las requisitorias, es decir, la mención específica de la figura de delito por el que se procede. Cualquier otro dato podría arriesgar el éxito de la investigación. En relación con la información de los derechos que le asisten parece lo más recomendable e inequívoco que los agentes encargados de ejecutar el arresto entreguen al detenido una copia de este artículo 520.

El inciso final de este mismo párrafo primero que comentamos dispone que al arrestado “en ningún caso se le podrá compeler a prestar declaración si, invitado a hacerlo, se negare”. Más adelante, en el párrafo tercero, se vuelve sobre esta cuestión, estableciendo que “si el detenido o preso se niega a declarar, aun en presencia de su Abogado, se consignará tal decisión en las actuaciones”.

Queda así a la libre voluntad del detenido dar contestación, desde luego, a las preguntas que se le formulen, aplazarlo hasta que esté presente su Abogado o negarse a contestar con o sin la presencia de su defensor.

Mucho se ha debatido esta cuestión de la licitud del silencio. Toda persona está obligada a decir verdad, pero no en su propio perjuicio. Nadie tiene obligación de condenarse a sí mismo ni de facilitar la prueba de su delito. La Ley de Enjuiciamiento Criminal ha tenido siempre en cuenta estos principios: prohíbe que al reo se le exija juramento —artículo 287—, previene que si rehúsa contestar a las preguntas que se le dirijan la única consecuencia será que se le prevenga que, no obstante su silencio, se continuará la instrucción del proceso —artículo 392— y sienta, como regla absoluta, que en los interrogatorios no se podrá emplear género alguno de coacción y amenaza —artículo 389, *in fine*.

Sin embargo, la posibilidad legal del silencio no implica su licitud y acarreará responsabilidad por los perjuicios que con él puedan causarse, sin que suponga coacción el que se prevenga al interrogado sobre este eventual peligro, así como sobre los beneficios legales que para su defensa le depara una ocasión de justificarse.

En el párrafo sexto se establece el derecho del detenido a que se comunique a los suyos el hecho de su detención, el lugar de su custodia y la petición de asistencia de Abogado si la hubiera solicitado, designando la persona a quien desea que se haga esta notificación,

sea o no familiar suyo. El curso de estos avisos es voluntario para los mayores de edad, pero es obligatorio si se trata de menores o incapaces y de modo que si no se hallare a la persona a quien hubiere de cursarse la notificación se hará al Ministerio Fiscal, que procurará suplir aquella noticia respecto a quien corresponda.

IV

El resto de este artículo 520 regula el derecho del preso o detenido a la asistencia de Abogado desde el momento mismo de detención, pudiendo solicitar su presencia en el lugar de custodia. Como hemos visto, esta designación puede cursarla a su familia para que provea en consecuencia.

La designación de Abogado y el requerimiento de su presencia en el lugar de custodia no son, en esta fase de las actuaciones, ni necesarias ni forzosas, sino que, como se desprende de todo el contexto, constituyen un derecho del detenido, al cual puede renunciar por cualesquiera razones y, entre ellas, para evitar demoras cuando entienda que pueden serle perjudiciales.

Cuando haga uso del derecho a requerir la presencia de su Abogado habrá de comunicarse, en todo caso, al Colegio de Abogados, el cual, si no resulta posible la actuación del Abogado designado, dispondrá lo necesario para la intervención de un Abogado de Oficio en el lugar de custodia.

Transcurridas ocho horas desde que se hubiere cursado el aviso al Colegio de Abogados sin que hubiere comparecido ningún Letrado podrá prescindirse de su presencia y proceder a la práctica de las diligencias que se consideren urgentes, sin perjuicio de que si posteriormente compareciere participe en los términos que la Ley señala en las diligencias que estén en curso o pendientes de practicar.

Del tenor de la Ley se deduce que no será preciso

esperar al transcurso de estas ocho horas para la práctica de aquellas diligencias que por su naturaleza sean inaplazables, tales como las de levantamiento de cadáver, restablecimiento del orden perturbado, asistencia a los lesionados, amparo de las víctimas, recogida de efectos, instrumentos y huellas del delito, análisis de alcoholemia, obtención de fotografías y consignación de datos sobre elementos percederos, así como cualesquiera otras que sean igualmente perentorias. Tampoco para recibir declaraciones de testigos, practicar reconocimientos y depósito de objetos y las demás en las que en estos momentos no está legalmente autorizada la intervención del defensor del detenido.

Esa intervención del Abogado en estos primeros momentos tiene un carácter específico de protección personal, por lo que no será necesario la asistencia de Procurador hasta que las actuaciones adquieran su desarrollo procesal.

En cuanto a la intervención del Letrado, la Ley la refiere a cuatro finalidades y a ellas deben entenderse limitadas sus facultades:

- a) Recabar que se dé lectura a este artículo 520.
- b) Asistir a los interrogatorios del detenido o preso; esta mera limitación de asistencia veda cualquier otra intervención y su presencia no puede extenderse tampoco a otros interrogatorios.
- c) Intervenir en todo reconocimiento de identidad de que sea objeto el detenido.
- d) Entrevistarse personalmente con el detenido o preso después del interrogatorio de éste. Es decir, que la conversación Abogado-detenido no puede producirse antes del interrogatorio.

Por último, es de observar —y el matiz tiene gran importancia— que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 527, que no ha sido modificado por la nueva Ley, este artículo 520 no será de aplicación en los casos en que se hubiere decretado la incomunicación del preso o

detenido. Ello sin perjuicio de que, aun tratándose de reo incomunicado, se haya de respetar inexcusablemente lo preceptuado en el artículo 17.3 de la Constitución, es decir, que deberá ser informado de sus derechos y de las razones de su detención, que no estará obligado a declarar y que puede designar Abogado que le defienda. Sin embargo, la relación personal con el Abogado le puede ser impedida mientras se mantenga la incomunicación, como previene el artículo 523, que tampoco ha sido afectado por la reforma.

V

El secreto sumarial que establece el artículo 301 ha sido tan atenuado en la nueva redacción del artículo 302 que realmente, para las partes, lo excepcional es el secreto.

“Las partes personadas —dice el párrafo primero— podrán tomar conocimiento de las actuaciones e intervenir en todas las diligencias del procedimiento.”

No obstante, queda exceptuado de esa intervención, por mandato del artículo 435, que no ha sido modificado, la declaración de testigos, que, como manda la Ley, habrá de continuar recibándose “separada y secretamente a presencia del Juez Instructor y del Secretario”, sin perjuicio de que después de recibida las partes puedan tomar conocimiento del acta de la declaración.

En todo caso, y cuando se considere necesario, podrá declararse el secreto total o parcial de las actuaciones para todas las partes, conforme al párrafo segundo del nuevo artículo 302, si bien atendiendo a que:

— Que sólo cabe esta declaración de secreto en las actuaciones por delitos públicos, sea o no necesaria denuncia para proceder, pero no en los delitos privados, sólo perseguibles por querrela del ofendido, en los que,

senso contrario, no podrá declararse el secreto de las actuaciones.

— El secreto sólo podrá mantenerse, como máximo, durante un mes y siempre deberá alzarse diez días antes de la conclusión del sumario, sin que, en recta interpretación, sea permitido reiterarlo, cualesquiera que sean las circunstancias que sobrevengan.

— Que nada de todo esto puede ser obstáculo a la intervención del Ministerio Fiscal en los términos que establece el Capítulo II del Título IV del Libro II de la Ley Procesal Penal y las disposiciones de su Estatuto y Reglamento.

VI

La modificación de los artículos 23, 37, 53, 311, 316, 333 y 522 se ha limitado a concordarlos con los principios que inspiran al 118 y con la finalidad de dar entrada en el proceso penal, con calidad de parte, a todo aquel contra quien se dirija una imputación penal y desde el momento mismo en que conozca o le sea comunicada esa imputación.

En tal sentido, el 23 les extiende la facultad de reclamar ante el Tribunal superior por la supuesta incompetencia del Juez Instructor; el 37 les concede audiencia en el trámite de la inhibitoria; el 53 les incluye entre los legitimados para formular recusación contra Jueces y Magistrados y los 311 y 333 les admiten también, una vez personados, entre los que pueden proponer e intervenir en la práctica de diligencias durante la instrucción.

El artículo 316 ha quedado derogado y sin contenido porque las normas que comprendía se han trasladado a los artículos 302 y 311.

En el 522 la reforma carece de trascendencia, pues se limita a sustituir la expresión “cárcel” —hoy inadecuada— por la de “establecimiento en que esté custodiado”, refiriéndose al preso o detenido.

VII

Relación de vigencia de la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal con la Ley 56/1978, de 4 de diciembre.

Esta Ley, temporal y excepcional, sobre medidas especiales en relación con los delitos de terrorismo cometidos por grupos armados suspende o condiciona la vigencia de todos los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, comprendidos los que incluye o modifica la Ley que estamos examinando en cuanto contradigan o se opongan a sus medidas de excepción.

La prioridad de esta Ley especial no resulta sólo de su propia naturaleza —que sería bastante—, sino además de que, formalmente, es Ley posterior.

Aunque ambas Leyes son de la misma fecha, la posterioridad de la número 56 resulta de su sanción y promulgación ulterior. La Ley de reforma de Enjuiciamiento Criminal lleva el número 53, por lo que cualquier duda sobre prioridad en el tiempo que pueda influir en la interpretación ha de resolverse en favor de esta última, número 56/1978.

En consecuencia de todo lo expuesto, los Señores Fiscales velarán por el cumplimiento de las nuevas normas y se atenderán en sus intervenciones a lo que en aquéllas se preceptúa y, en lo que las complete e interprete, al contenido de esta instrucción general.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 30 de diciembre de 1978.

Excmos. e Iltmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CONSULTAS

CONSULTA NUM. 1/1978

ABONO DEL TIEMPO DE PERMISO CONCEDIDO A UN PENADO NO REINTEGRADO A LA PRISION

EXCMOS. E ILTOS. SRES.:

Consulta V. E., en su escrito de fecha 30 de marzo próximo pasado, el caso de un recluso que, extinguiendo pena privativa de libertad, obtuvo el permiso de siete días que autoriza el apartado D) del artículo 109 del Reglamento de Instituciones Penitenciarias, introducido por la reforma de 29 de julio de 1977, y el penado no se reintegró al Establecimiento Penitenciario el día y hora señalados para la finalización del expresado permiso.

Habiendo sido detenido dos meses después, se está practicando nueva liquidación de condena y V. E. plantea la cuestión sobre si le serán abonables, como de cumplimiento efectivo, los siete días de permiso legalmente concedido y disfrutado.

Conforme con el parecer de V. E., esta Fiscalía entiende que el período de permiso es legalmente abonable para el cumplimiento de la condena, pues la obligación de reintegrarse a la prisión, obligación que quebrantó, sólo le era exigible al finalizar el permiso y en el día y hora que se le había señalado y que el interno se había comprometido a realizarlo.

La analogía que hasta cierto punto existe entre el disfrute de permiso y la concesión de libertad condicional no justifica la aplicación de lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo 99 del Código Penal y en el artículo 64 del Reglamento de Instituciones Penitenciarias, tanto por la razón que V. E. señala de que dicha aplica-

ción analógica ha de ser rechazada porque lo sería en perjuicio del reo, como porque la reincidencia o reiteración que produce la revocación de la libertad condicional, con pérdida del tiempo pasado en esa situación, es una condición existente durante el período de libertad y en el caso de permiso el hecho de que el reo no se haya reintegrado a la prisión es un acontecimiento que se produce y opera después de transcurrido y agotado el tiempo de permiso, por lo que, en buena lógica, no puede operar sobre el anterior período de excarcelación legalmente disfrutado.

En su consecuencia, habrá de instar V. E., si no se hubiere hecho, que se abonen al penado como cumplimiento efectivo de condena los siete días en que disfrutó el permiso.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 6 de abril de 1978.

CONSULTA NUM. 2/1978

INTERVENCION DEL FISCAL EN LOS PROCESOS POR CALUMNIAS O INJURIAS CON PUBLICIDAD

EXCMOS. E ILMOS. SRES.:

En relación con el sumario 32/1978 del Juzgado de Instrucción núm. 2 de esa capital, instruido por injurias cometidas por medio de la prensa, consulta V. S., en su escrito de 21 de los corrientes, si el Ministerio Fiscal debe intervenir en la causa de referencia y en todas aquellas que se instruyan por los delitos de injuria o calumnia cometidos con publicidad.

En virtud de las disposiciones del Real Decreto-Ley 24/1977, de 1 de abril, especialmente las que contiene en su artículo 4.º, basta la mera denuncia del ofendido para la persecución de los delitos de injuria y calumnia, definidos en los artículos 453 y siguientes del Código Penal, en los supuestos a que se refiere el 463, es decir,

en los casos en que se reputan hechos por escrito y con publicidad o por medios de difusión legalmente equiparados a aquellas formas.

En su consecuencia, ha sido tácitamente derogado el párrafo 3.º del artículo 467 del Código Penal, que para tales delitos exigía inexcusablemente querrela de la parte ofendida, exigencia que ahora ha quedado reducida solamente para los delitos de calumnia e injuria cuando no hayan sido cometidos por escrito y con publicidad.

Conforme al artículo 105 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los Fiscales han de intervenir como parte acusadora, haya o no acusador particular, en todas las causas penales, “menos aquellas que el Código Penal reserva *exclusivamente* a la querrela privada”.

Desde que los delitos contra la honestidad dejaron de estar reservados exclusivamente a la querrela privada y bastó para su persecución la mera denuncia de las personas legitimadas por la Ley, se hizo preceptiva la intervención del Fiscal y este precedente corrobora que ahora en los delitos de calumnia e injuria, en que ya no es necesaria la querrela del ofendido, haya de intervenir el Ministerio Fiscal.

El denunciante sólo resulta imprescindible para poner en marcha el proceso y no asume otra responsabilidad que la que pueda derivarse de la falsedad de su denuncia. Por lo demás, no le alcanza ninguna carga procesal ni, como tal denunciante, es parte en el procedimiento.

De no intervenir el Ministerio Fiscal en estas causas de calumnia o injurias, desde que pueden iniciarse por mera denuncia del agraviado o sus representantes, se daría el contrasentido en nuestro sistema acusatorio de que pudiera entablarse un proceso penal sin parte acusadora.

El hecho de que el ofendido *pueda* personarse en forma para constituirse en parte no altera los términos de la cuestión, pues al Ministerio Fiscal no le cabe mante-

nerse a la expectativa de que se produzca tal evento ni admitirlo como condición para ejercer su actividad.

El denunciante no solamente podrá incorporarse como parte al proceso que inició con su denuncia, sino que también puede iniciarlo, desde luego, mediante querrela formal, pero todo ello no significa más que un orden de posibilidades u opciones facultativas que no suponen la reserva exclusiva de la acción a que se refiere el artículo 105 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y que veda la intervención del Fiscal en el proceso.

Así, pues, dispondrá V. E. la intervención Fiscal en el sumario 32/78 del Juzgado de Instrucción núm. 2 de esa capital y al que se refiere en su Consulta, así como en todas las causas en instrucción o que se instruyen por delitos de calumnia o injuria cometidos por escrito y con publicidad en los términos del artículo 463 del Código Penal.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 27 de abril de 1978.

Excmos. e Iltmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CONSULTA NUM. 3/1978

SOBRE APLICACION DEL INDULTO DE 14 DE MARZO DE 1977

EXCMOS. E ILTMOS. SRES.:

Con fecha 20 de mayo del corriente eleva V. I. consulta en los términos siguientes:

En causa núm. 21/1973 del Juzgado de Instrucción núm. 1 de la capital de la provincia, seguida por delito de asesinato, se dictó sentencia, en recurso de casación, por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en 10 de diciembre de 1974, condenando al procesado, como culpable de asesinato, cualificado por la premeditación y con las agravantes de despoblado y alevosía, a la pena

de muerte. Por acuerdo de Consejo de Ministros de 25 de abril de 1975 se conmuta la pena de muerte por la de treinta años de reclusión mayor. Publicándose el correspondiente Decreto en el *Boletín Oficial del Estado* de 5 de junio de dicho año.

El 25 de noviembre de 1975 se promulga el Decreto 2940/1975, por el que se otorga Indulto general en las condiciones que dicho Decreto establece. Solicitado por el procesado la aplicación del beneficio le fue denegado por la Sala, en auto de 13 de enero de 1976, de conformidad con el dictamen del Fiscal.

Al pasar, en otro trámite, la Ejecutoria a la Fiscalía el Fiscal dictaminó en el sentido de serle de aplicación los beneficios del Decreto de Indulto 388/1977, de 14 de marzo, lo que fue acordado, de conformidad con dicho dictamen, por la Sala en auto de 25 de marzo de 1977.

En el Centro Penitenciario donde el condenado se encuentra está redimiendo pena por el trabajo y ha sido propuesto para una reducción extraordinaria.

Se plantean en la consulta que se evacúa tres distintas cuestiones:

a) Si fue correcta la denegación de los beneficios del Indulto de 25 de noviembre de 1975; b) si igualmente lo ha sido la concesión del Indulto de 14 de marzo de 1977, y c) si a pesar de la prohibición contenida en el artículo 7 del Decreto 2940/1975 le es de aplicación el beneficio de redención de penas por el trabajo.

En cuanto a la primera de las cuestiones señaladas, visto lo dispuesto en el artículo 1.º c) del Decreto 2940/1975, como asimismo en los artículos 6.º y 7.º de la misma Disposición, está claro que en los casos de penas de muerte impuestas o cuya imposición proceda por delitos cometidos con anterioridad al 22 de noviembre de 1975, el legislador sólo quiso conmutar la pena capital por la de reclusión mayor, con duración de treinta años, independientemente de que dicha conmutación ya se hubiera concedido por una gracia anterior y particular,

pues así se deduce de la letra c) del artículo 1.º cuando dice que se concede el indulto *“de la sexta parte de las penas superiores a veinte años, salvo de las impuestas por conmutación de la pena capital”*. Ratifica este criterio el artículo 6.º, que al conceder indulto total de la pena que les quede por cumplir a los que hayan cumplido o cumplan veinte años de reclusión efectiva exceptúa expresamente a los condenados a penas privativas de libertad *“por conmutación de la pena capital”*. Igualmente el artículo 7.º expresa de una forma evidente la voluntad del legislador de que en los casos de penas de muerte impuestas o que procedía imponer por delitos anteriores al 22 de noviembre de 1975 el único beneficio que se otorgue sea el de la conmutación por la de treinta años de reclusión, que, según el Decreto, habrían de ser de reclusión efectiva al negarles los beneficios de indultos generales posteriores y de redención de penas por el trabajo.

Fue, por tanto, correcta la postura adoptada por V. I. al oponerse a la aplicación del beneficio de Indulto al condenado en la causa objeto de la consulta y en el mismo sentido se pronunció esta Fiscalía en la Circular 4/1975, inserta en la Memoria correspondiente al año 1976.

Plantea V. I. como segundo objeto de consulta si fue correcta la aplicación al mismo penado del beneficio de indulto establecido en el artículo 4 del Decreto 388/1977 a pesar de la prohibición que en cuanto a gozar de futuros Indultos Generales estableció el artículo 7 del anterior Decreto, 2940/1975.

A este respecto se ha de tener en cuenta que, como en el preámbulo del Decreto 388 se dice, éste viene a completar el conjunto de las diferentes medidas de gracia que tienen el propósito de plena reincorporación de los beneficiarios a la sociedad, medidas de gracia concedidas por circunstancias especialmente extraordinarias vividas por la nación y que tienen su comienzo precisa-

mente con el Decreto 2940/1975, razón esta que obliga a considerar al 388/1977 como complemento de aquél y, por tanto, ampliatorio con respecto al mismo de los beneficios por él otorgados. En este sentido, el artículo 4.º del Decreto que examinamos, al disponer que se concede indulto de la cuarta parte de las penas impuestas “por todos los delitos y faltas incluidas en el Código Penal”, emplea la expresión más amplia y el suprimir la limitación del Decreto 2940/1975 para las penas privativas de libertad por conmutación de la capital es evidente que el beneficio que concede es de aplicación a los condenados a reclusión mayor por conmutación de la pena capital impuesta, siendo indiferente en este caso que la conmutación haya sido resultante de un indulto particular o de la aplicación del Decreto 2940/1975.

Siguiendo en la tónica de excepcional generosidad, el Decreto que comentamos, de 14 de marzo de 1977, dispone en su artículo 6.º que *todos aquellos a quienes la aplicación de los beneficios que se conceden no suponga la inmediata libertad podrán disfrutar los beneficios de los artículos 80 y 100 del Código Penal* cuando se cumplan los requisitos que en ellos se establecen, valorando la conducta penitenciaria que se observe a partir de la entrada en vigor de esta disposición, o sea a partir del 18 de marzo de 1977.

Esto es, cualquiera que sea la cuantía y naturaleza de la pena que reste por cumplir al beneficiario, aunque sea resultante de conmutación de pena capital, no sólo se beneficia del indulto de la parte de pena de privación de libertad que dispone el artículo 4.º, sino también de la redención de penas por el trabajo y libertad condicional, sin más requisitos y limitaciones que las establecidas en el Código Penal, pero sin que la mala conducta penitenciaria del condenado observada con anterioridad al 18 de marzo de 1977 pueda enervar el beneficio.

Por lo anteriormente expuesto, V. I. actuó correctamente al dictaminar a favor de la aplicación del Indulto

que concede el Decreto 388/1977 al condenado en la causa 21/73 del Juzgado núm. 1 de la capital, y asimismo procede que dictamine favorablemente en cuanto a la reducción extraordinaria para la que el condenado ha sido propuesto si la misma se ajusta a lo dispuesto en el artículo 100 del Código Penal.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 31 de mayo de 1978.

Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CONSULTA NUM. 4/1978

SITUACION PROCESAL DE CAUSA CON VARIOS PROCESADOS EN LA QUE UNO DE ELLOS SE ENCUENTRA PRESO EN EL EXTRANJERO

EXCMOS. E ILTOS. SRES.:

Consulta V. I. sobre la situación planteada en la causa del rollo 261/1976, dimanante del sumario 49/76 del Juzgado núm. 2 de Castellón, por los delitos de raptó, hurto, estafa y apropiación indebida, en la que están procesados los súbditos alemanes Joachin Klaus, Peter Grafe y Berndt Günter Pulwey.

Según los datos que V. I. expone como antecedente de su Consulta y los informes recabados de la dirección General de Instituciones Penitenciarias, resulta que Berndt Günter Pulwey se hallaba en prisión desde el 24 de febrero de 1977 y por auto de 14 de abril de 1977 se decretó su libertad con fianza de 25.000 pesetas que constituyó el Procurador de los Tribunales doña María de los Angeles D'Amato Martín, expidiéndose, en su consecuencia, el oportuno mandamiento de libertad para el Centro Penitenciario de Castellón, donde a la sazón se encontraba el preso.

Sin embargo, en dicho Centro Penitenciario no se dio cumplimiento efectivo al referido mandamiento de

libertad porque Berndt Günter Pulwey quedó retenido a virtud del expediente de extradición 11/1977, rollo núm. 7/1977, Juzgado Central núm. 2, sección segunda de la Audiencia Nacional, Tribunal que, por auto de 30 de junio de 1977, acordó acceder a la entrega del reo a las autoridades alemanas, a las que fue entregado el día 9 de agosto de 1977, constando que el 10 de agosto de 1977 Berndt Günter Pulwey se hallaba en Alemania, según certificación del director de la Institución de Ejecuciones de la Justicia en Franckfort.

Las cuestiones que V. I. plantea en su consulta son las siguientes:

a) Si, como tiene solicitado el Procurador de los Tribunales doña María de los Angeles D'Amato Martín, debe serle devuelta la fianza de 25.000 pesetas que constituyó en favor de Berndt Günter Pulwey, lo que procede sea resuelto en sentido positivo, pues, conforme al artículo 534 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el fiador responde de la comparecencia de la persona que gozare de libertad con esa garantía, pero es lo cierto que Berndt Günter Pulwey no disfrutó en ningún momento de libertad a pesar de la constitución de la fianza, por lo que ésta ha carecido absolutamente de objeto, y la suma depositada deberá ser reintegrada, sin más, a la persona que la constituyó.

b) Sobre la imposibilidad legal para la celebración del juicio contra el procesado presente Joachin Peter Grafe en tanto no sea declarado en rebeldía Berndt Günter Pulwey, declaración que no se considera viable, ya que la presunta rebeldía no es imputable al reo porque no se le ha dado oportunidad para comparecer ante el Tribunal de Castellón. Por tratarse de un procedimiento ordinario es de aplicación lo dispuesto en el artículo 842 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con arreglo a lo cual sólo podrá continuarse el curso de la causa respecto a los procesados presentes cuando se hubiese declarado la rebeldía de los ausentes.

Sin embargo, es de tener presente que en este caso el juicio contra Joachin Klaus y Peter Grafe no puede quedar indefinidamente suspendido, dando lugar a los perjuicios que para ese procesado y para la recta administración de justicia supone la indefinida situación de pendencia.

La Ley 28/1978, de 26 de mayo, que acaba de entrar en vigor, permite la continuación del juicio para los procesados presentes sin necesidad de previa declaración de rebeldía de los que no hubieren comparecido, siempre que éstos hayan sido citados personalmente y el Tribunal entienda, con audiencia de las partes, que existen elementos suficientes para juzgar a los procesados presentes, con independencia de los que no hubieren comparecido.

Esta solución discrecional del Tribunal requiere que los procesados que no hubieren comparecido hubieran sido citados personalmente y, en el caso de Berndt Gün-ter Pulwey, la citación personal que pudiera hacersele sería una mera ficción, ya que es notorio que está impedido de comparecer por hallarse en prisión.

La solución racional en este caso es la de declaración de rebeldía de Berndt Gün-ter Pulwey, conforme a lo prevenido en los artículos 834 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, entendiéndose que no tiene domicilio conocido el que carece de él dentro del territorio nacional y, por consiguiente, no se halla a disposición del Tribunal.

El hecho de que la incomparecencia de Berndt Gün-ter Pulwey no le sea imputable deberá ulteriormente ser tomada en consideración a los efectos de impedir las consecuencias lesivas que en cualquier sentido pueda tener para ese procesado la expresada declaración de rebeldía y una vez que pudiendo hacerlo comparezca ante el Tribunal,

En consecuencia, se atenderá V. I. en su actuación a los términos expresados.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 27 de junio de 1978.

Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CONSULTA NUM. 5/1978

EXTRATERRITORIALIDAD DE LA LEY PENAL ESPAÑOLA EN RELACION CON UN DELITO DE ABORTO COMETIDO EN FRANCIA

EXCMOS. E ILMOS. SRES.:

Con fecha 5 de los corrientes ha tenido entrada en esta Fiscalía su escrito de 26 de mayo, al que acompaña consulta formulada por el Ilmo. Señor Fiscal de la Audiencia de Tarragona sobre extraterritorialidad de la Ley Penal española y competencia de nuestros Tribunales para el enjuiciamiento de un presunto delito de aborto cometido en Francia al que se refieren las diligencias previas 144/1978 del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Tortosa.

Conforme al relato de hechos, antecedente de la consulta, una mujer, embarazada de su novio y de acuerdo con éste, se trasladó a Francia con el propósito de que le provocaran el aborto, lo que se llevó a cabo en una clínica francesa y por facultativos de aquella nacionalidad.

El presunto delito aparece, pues, cometido en el extranjero y siendo extranjero el autor principal, es decir, el médico o sanitario que provocó el aborto, aunque el consentimiento prestado por la mujer española determine también su responsabilidad como coautora, y asimismo el varón español que la acompañó, que participó en la gestión y en atender los gastos, sea responsable en el grado de participación que le corresponda.

Como bien razona la consulta, tales hechos pudieran estar comprendidos en la excepción a la territorialidad de la Ley Penal que establece el artículo 339 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por cuanto autoriza la persecución en España de los delitos cometidos por españoles contra españoles siempre que concurren las demás circunstancias que dicho artículo contiene.

El citado artículo 339 dispone:

“El español que cometiere un delito en país extranjero contra otro español será juzgado en España si concurrieren las circunstancias siguientes: 1.^a Que se querelle el ofendido o cualquiera de las personas que puedan hacerlo con arreglo a las Leyes. 2.^a Que el delincuente se halle en territorio español. 3.^a Que el delincuente no haya sido absuelto, indultado o penado en el extranjero.”

Desde luego, el presunto delito aparece perpetrado por españoles y, es más, por españoles que se han trasladado a un país extranjero a fin de realizar un acto punible conforme a la legislación nacional y tolerado en el país donde se proponen realizarlo, cometiendo de esta manera un fraude de ley que, con arreglo al artículo 6.4 del Código Civil, no impedirá la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir, principio asimismo aplicable a los conflictos de leyes en el ámbito internacional cuando la invocación de una norma de conflicto tenga como fin eludir una ley imperativa española, según dispone el artículo 12.4 del mismo texto legal. Aunque estos preceptos pertenecen al Ordenamiento Civil, tienen sentido general en cuanto condenan y declaran ineficaces los propósitos pretendidos mediante el fraude de ley.

Conforme a la hipótesis del artículo 339, antes transcrito, no basta que se trate de un delito cometido por un español, sino que ha de ser contra otro español, y en relación con la nacionalidad del sujeto pasivo, el delito de aborto consentido por la madre plantea sus dudas la

consulta porque considera que en este caso la víctima es el feto, que “no es aún persona física, a quien, entre otras cosas, pueda atribuirse una nacionalidad”.

Para examinar este punto se ha de partir de que el delito de aborto es indudablemente un delito contra la vida no sólo porque en la sistemática del Código aparezca junto a los demás atentados contra la vida (homicidio, parricidio, asesinato e infanticidio), sino porque fundamentalmente, y sin ningún género de duda, el feto es un ser vivo. La vida existe en el meramente concebido aunque todavía no sea persona, sino sólo esperanza de persona, que adquirirá tal condición por el nacimiento, y legalmente cuando cumpla las exigencias de viabilidad y supervivencia exigidas por la Ley Civil.

Con arreglo a esa misma Ley Civil —artículo 29 del Código— al concebido se le tiene por nacido para todos los efectos que le sean favorables y, evidentemente, nada es más favorable para el “nasciturus” que la conservación de su propia vida intrauterina.

También es de señalar que para la aplicación de la Ley Penal no es de rigor la exigencia del artículo 30 del mismo Código Civil, en cuanto requiere que “sólo se reputará nacido el feto que tuviere figura humana y viviere veinticuatro horas enteramente desprendido del seno materno”. El mismo artículo determina que esas exigencias son solamente “a efectos civiles”. Por esto la jurisprudencia penal considera persona a las víctimas de infanticidio, parricidio o asesinato aunque el sujeto pasivo sea un recién nacido y no se hayan cumplido en él los requisitos necesarios para adquirir la personalidad conforme al citado artículo 30 del Código Civil. Así, pues, el concepto penal de persona y personalidad es mucho más amplio que el de la Ley Civil.

A los efectos penales basta la personalidad potencial y para determinar el supuesto de competencia debe bastar la nacionalidad potencial del feto, que en el conce-

bido por padres españoles será la española, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 17. 1 y 2 del Código Civil.

Por otra parte, razones de todo orden aconsejan que esta delicada cuestión sea sometida a la decisión de los Tribunales para dar ocasión a que la jurisprudencia se pronuncie, por lo que conviene plantearla en forma y no sustraer al conocimiento judicial un caso de tanta trascendencia jurídica y sociológica.

Se hade observar, por último, que el enjuiciamiento de este asunto no corresponde a la Audiencia de Tarragona, pues, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4.1 e) del Real Decreto-Ley 1/1977, de 4 de enero, está atribuido a la Audiencia Nacional el conocimiento de todas las causas por delitos cometidos fuera del territorio nacional.

Por consiguiente, esa Fiscalía habrá de limitarse a pedir del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Tortosa que, en cumplimiento de lo establecido en la regla primera del artículo 5.ª del citado Real Decreto-Ley de creación de la Audiencia Nacional, eleve a dicha Audiencia y en relación con las diligencias previas 144/1978 la exposición a que dicho precepto se refiere.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 30 de junio de 1978.

Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CONSULTA NUM. 6/1978

SOBRE DETERMINACION DE LA GRAVEDAD DE LAS PENAS A EFECTOS DE APLICACION DEL PARRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 71 DEL CODIGO PENAL

EXCMOS. E ILTOS. SRES.:

En consulta formulada por V. E. con fecha 13 de julio plantea la duda que ha suscitado en esa Fiscalía la aplicación del artículo 71 del Código Penal en la cali-

ficación de una causa por falsedad y estafa, siendo la primera medio necesario para cometer la segunda.

Señala V. E. que la pena correspondiente al delito de estafa, con arreglo al artículo 528, número 2, del Código Penal, es la de presidio menor, aunque por concurrir la circunstancia de multirreincidencia y por aplicación del artículo 530 del mismo texto la pena que correspondería sería la de presidio mayor. Para la falsedad, conforme al artículo 303 del Código punitivo, la pena señalada es la de presidio menor y multa. Según el parecer que motiva su consulta, la gravedad de las infracciones, a estos efectos, ha de apreciarse tal como los delitos estén penados en el Código, con independencia de la agravante calificada del 530, y, conforme a ese criterio, la pena más grave no sería la del delito de estafa, sino la del delito de falsedad, por lo que la pena máxima a imponer sería la de seis años de presidio menor y multa, criterio que conduce a que castigados conjuntamente los dos delitos resulte inferior la penalidad a la de sólo el delito de estafa, si éste fuera el únicamente enjuiciado, o se castigará por separado.

El problema planteado por V. E. consiste, en definitiva, en la determinación de si las penas a considerar para la aplicación o inaplicación del artículo 71 han de ser consideradas en abstracto y de acuerdo únicamente con las que se fijan para los respectivos tipos de delito, o bien en concreto, es decir, atendiendo a la que corresponda a cada uno de los reos según las reglas que, en cada caso, determinan la sanción individualizada atendiendo al grado de ejecución, forma de participación y circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal.

Esta Fiscalía, en las Circulares de 10 de enero y 11 de febrero de 1908, apuntó el criterio de la valoración en concreto de las penas, doctrina que ratifica la de 30 de noviembre de 1942.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, después de

diversas resoluciones que vacilan entre uno y otro criterio, ha declarado en sentencia de 1 de julio de 1975 que para la aplicación del artículo 71 las penalidades a comparar deben ser las determinadas en concreto por la aplicación de las reglas para la determinación de la pena y establece que “la manera de realizar la medición concreta en cada caso es sencilla en cuanto a la precisión de la excepción favorable al reo, en orden a fijar la suma de las penas de los diversos delitos, a imponer separadamente, pues se atenderá a la fijada típicamente para cada infracción en el tipo, aplicándose a su vez las reglas generales de penalidad y obteniéndose así el resultado, según el grado delictivo, forma de participación y circunstancias modificativas”, añadiendo más adelante que para fijar cuál es la pena más grave “se atenderá la que resulte del juego de las tan citadas reglas generales para determinar la pena, pero operando sólo con la propia de los grados de ejecución, formas de participación y circunstancias atenuantes y agravantes de eficacia excepcional —eximentes incompletas, multirreincidencia, menor edad, etc.”, doctrina que coincide con la opinión personal de V. E., tal como la expone al final de su consulta.

Aplicando estos criterios al caso de autos, la pena correspondiente al delito más grave es la de presidio mayor, conforme a lo prevenido en el artículo 528, número 2, en relación con el 530, que en su grado máximo tiene una extensión de diez años y un día a doce años. La pena señalada para el delito de falsedad, conforme al artículo 303, concurriendo la agravante de reiteración, es la de cuatro años, dos meses y un día a seis años.

Según establezca el Fiscal en su escrito de conclusiones, la extensión de las penas dentro de los límites legales resultará favorable o desfavorable para el reo la aplicación del artículo 71 o el castigo por separado de las diversas infracciones, debiéndose proceder, en consecuencia, a lo que le resulte más favorable.

A estos criterios, por tanto, deberá atenerse V. E. para la calificación del caso consultado.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 29 de septiembre de 1978.

Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

CONSULTA NUM. 7/1978

SOBRE LA INTERVENCION EN EL PROCESO PENAL DE LOS ASEGURADORES DE RIESGOS EN EL USO Y CIRCULACION DE VEHICULOS DE MOTOR

EXCMOS. E ILTOS. SRES.:

Se ha recibido en esta Fiscalía, elevada a través de V. E., la consulta formulada por la Fiscalía de Lérida sobre la posibilidad de que el Ministerio Fiscal pueda interesar en los procesos penales que se declare la responsabilidad civil directa de las Compañías de Seguros que tuvieran suscrita con el acusado póliza de seguro voluntario, suplementario o complementario del obligatorio, hasta el límite concertado, así como exigir de las mismas prestación de fianza suficiente para garantizar dichas responsabilidades civiles de conformidad con los artículos 615 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En apoyo de su criterio afirmativo alega, sin otros razonamientos, la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1977.

La importancia y trascendencia de la cuestión que se plantea, a la que se hizo referencia en la Circular de esta Fiscalía de fecha 12 de julio de 1969, aconseja un estudio de las disposiciones legales aplicables y del alcance de la doctrina sentada en la citada sentencia.

Los preceptos legales que regulan la responsabilidad civil derivada de infracciones penales están contenidos en los artículos 19 a 22, 25 y 101 a 110 del Código Penal,

que hacen referencia a los tipos de responsabilidad civil en sus formas directa y subsidiaria; y en los artículos 100, 106 a 117, 615 a 621 y artículo 784, regla 5.^a de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que regulan el ejercicio de la acción para su efectividad y medidas cautelares garantizadoras de las mismas que pueden adoptarse, disponiéndose, por lo que afecta al procedimiento de urgencia, el último de los preceptos indicados, que en los supuestos en que las responsabilidades civiles estén total o parcialmente cubiertas por el régimen del Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil derivada del uso y circulación de vehículos de motor se requerirá a la entidad aseguradora o al Fondo Nacional de Garantía, en su caso, para que afiance aquélla hasta el límite del Seguro Obligatorio. Si la fianza exigida fuera superior al expresado límite el responsable directo o subsidiario vendrá obligado a prestar fianza o aval por la diferencia, procediéndose, en otro caso, al embargo de sus bienes. Pero sin que en ningún caso y por concepto alguno la intervención en el proceso de tales entidades pueda ser otra que la expresamente establecida en dicho precepto, esto es, las derivadas de las obligaciones asumidas en el acto constitutivo de la fianza o del requerimiento para afianzar.

La sentencia del Tribunal Supremo de 1977, lo mismo que la de 21 de mayo del mismo año, siguiendo el criterio interpretativo ya establecido en la de 7 de mayo de 1975, admite la acción directa del perjudicado contra el asegurador del vehículo hasta el límite del seguro voluntario o complementario del obligatorio en cuanto a la indemnización que exceda de los límites previstos por este último, con la consecuencia obligada de que pueda ejercitarse en el proceso penal, conforme con el principio de rogación de los artículos 100, 108 y 111 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y dando correlativa entrada en el proceso a la Compañía aseguradora declarada tercero civil responsable, con todas las consecuen-

cias legales que tal legitimación pasiva entraña, para la defensa de sus derechos.

Criterio interpretativo que se ha visto robustecido, se dice en uno de los considerandos, por la Orden del Ministerio de Hacienda de 31 de marzo de 1977, que regula como una de las modalidades del seguro voluntario de automóviles la que ampara la responsabilidad civil suplementaria que garantiza el pago de las indemnizaciones que en virtud de lo dispuesto en los artículos 1902 a 1910 del Código Civil y 19 del Código Penal se impongan al asegurado o al conductor autorizado y legalmente habilitado, siempre que la indemnización, dentro de los límites pactados, exceda del Seguro Obligatorio de Vehículos de Motor. Lo que viene, sigue diciéndose en dicho considerando, “a reafirmar” la posibilidad de accionar *el perjudicado* en el proceso penal para obtener de la entidad aseguradora declarada tercero civil responsable la efectividad de aquella responsabilidad civil suplementaria, como contrariamente si la acción no se ejercita por el perjudicado y, en su consecuencia, no se declara la responsabilidad civil, en concepto de tercero, de la entidad aseguradora, no podrá condenarse a la misma por razón del seguro voluntario, sin perjuicio de que se dilucide tal responsabilidad en vía civil”.

Se distingue, pues, en las sentencias que comentamos, y ello fija el alcance de su doctrina, entre el Seguro obligatorio de responsabilidad civil derivada del uso y circulación de vehículos de motor, respecto del cual las entidades aseguradoras son meros fiadores “*ex lege*”, sin más intervención en el proceso penal que la permitida por la regla 5.ª del artículo 784 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y el Seguro voluntario de automóviles, suplementario, hasta ser complementario del obligatorio, en cuyo supuesto de existencia el perjudicado podrá, conforme al criterio jurisprudencial, accionar dentro del proceso penal contra la entidad aseguradora del responsable para que se declare la responsabilidad civil del ter-

cero derivada de dicho contrato privado de seguro, con la consiguiente legitimación pasiva de esta última para personarse como parte en el procedimiento.

Ateniéndonos a los criterios mantenidos por esta Fiscalía, el Ministerio Fiscal al ejercitar la acción civil junto con la penal, en cumplimiento de la obligación que le impone el artículo 108 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, debe limitarse a las responsabilidades civiles, directa o subsidiaria, derivadas de la infracción criminal, conforme con el principio de responsabilidad subjetiva, y, en su consecuencia, la fianza a exigir a la Entidad aseguradora o al Fondo Nacional de Garantía, en su caso, no podrá exceder de los límites de cobertura legalmente establecidos para el Seguro Obligatorio de Automóviles.

A la interpretación que precede, recordándole las instrucciones consignadas en la Circular núm. 4/69 de esta Fiscalía, deberá atenerse V. E. en su actuación.

Dios guarde a V. E. y a V. I. muchos años.

Madrid, 7 de diciembre de 1978.

Excmos. e Illmos. Sres. Fiscales de las Audiencias Territoriales y Provinciales.

ESTADISTICA

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias previas del Artículo 789 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

AUDIENCIAS	Pendientes en 1.º enero 1978	Iniciadas del 1.º enero a 31 diciembre 1978	Total de las dos casillas anteriores	TERMINADAS DURANTE 1978, POR						Pendientes en 1.º enero 1979
				Archivo por no ser delito el hecho (art. 789/1.º)	Sobreséidas por no ser conocido el autor (art. 789/1.º)	Declaradas falta (art. 789/2.º)	Inhibidas conforme al art. 789/3.º	Convertidas en sumario (art. 789/4.º)	Elevadas a preparatorias (art. 789/5.º)	
Alava	186	4.066	4.852	280	1.418	1.297	193	93	452	1.119
Albacete	362	3.429	3.791	427	1.053	850	80	60	562	727
Alicante	837	19.831	20.668	2.044	10.283	2.621	236	442	1.570	3.472
Almería	566	6.222	6.788	1.023	2.689	1.179	395	220	727	555
Asturias	2.102	15.513	17.615	3.708	6.729	2.852	386	483	1.564	1.893
Avila	265	1.498	1.763	329	481	242	35	28	165	483
Badajoz	918	6.649	7.567	1.207	2.178	1.288	619	198	914	1.163
Baleares	2.137	11.876	14.013	2.734	5.150	1.220	135	151	2.054	2.569
Barcelona	21.576	107.831	129.407	17.344	54.722	17.784	3.099	3.565	8.154	24.739
Burgos	889	6.376	7.265	1.129	2.894	1.433	147	199	657	806
Cáceres	396	3.337	3.733	677	1.050	1.014	155	87	224	526
Cádiz	3.510	15.167	18.677	1.642	6.836	1.509	530	1.112	1.824	5.224
Castellón	477	4.646	5.149	670	1.884	655	72	159	836	610
Ciudad Real	595	4.109	4.704	905	1.010	1.160	210	159	538	722
Córdoba	1.815	12.549	14.364	2.642	5.250	2.425	601	460	648	2.338
Coruña (La)	2.310	15.273	17.583	4.121	4.314	3.443	652	611	1.640	2.802
Cuenca	370	1.610	1.980	262	285	350	31	132	214	706
Gerona	3.215	12.256	15.471	641	5.618	645	153	162	493	1.709
Granada	1.166	15.958	17.124	5.434	5.322	2.099	940	532	1.246	1.551
Guadalajara	462	1.742	2.204	381	589	285	28	70	346	505
Guipúzcoa	1.156	10.246	11.402	990	4.123	1.926	598	336	1.204	2.226
Huelva	1.046	6.169	7.215	927	2.229	926	261	187	602	2.083
Huesca	426	2.260	2.686	662	407	418	79	55	474	591
Jaén	1.446	6.487	7.933	1.816	1.999	1.466	322	140	372	1.818
Las Palmas	3.135	18.051	21.186	2.848	9.066	2.046	323	627	1.357	4.919
León	757	6.772	7.529	1.448	2.269	1.720	159	272	643	1.018
Lérida	698	3.970	4.668	558	1.311	692	96	179	671	1.161
Logroño	288	3.300	3.588	496	1.524	498	152	92	310	516
Lugo	527	4.403	4.930	482	1.446	1.427	105	113	663	694
Madrid	8.316	101.384	109.700	16.797	64.092	5.893	3.219	2.631	6.039	11.029
Málaga	5.532	29.510	35.042	3.843	20.292	3.297	1.064	1.053	2.289	3.204
Murcia	1.549	10.171	11.720	1.145	4.571	1.560	450	406	1.513	2.075
Navarra	845	6.187	7.032	692	3.051	1.295	148	317	683	846
Orense	320	5.458	5.778	985	1.309	1.707	501	170	364	651
Palencia	279	2.282	2.561	369	834	582	51	54	389	282
Pontevedra	1.616	11.782	13.398	1.380	4.970	2.930	209	304	1.348	2.257
Salamanca	208	4.010	4.218	789	1.903	405	67	151	611	292
Santa Cruz de Tenerife	1.730	12.243	13.973	2.108	5.975	1.964	323	517	1.541	1.545
Santander	881	7.019	7.900	842	2.624	2.097	134	305	694	1.105
Segovia	326	1.711	2.037	348	648	260	43	41	132	565
Sevilla	7.503	40.272	47.775	8.543	15.572	7.871	2.747	1.167	3.069	8.806
Soria	317	1.259	1.576	283	311	250	35	44	181	463
Tarragona	1.741	11.894	13.635	1.386	6.494	2.119	462	568	1.037	1.569
Teruel	337	1.515	1.852	476	310	338	70	39	257	362
Toledo	553	3.825	4.378	487	1.592	774	149	152	468	756
Valencia	2.426	27.260	29.686	4.625	12.163	3.825	1.801	645	3.504	3.123
Valladolid	1.033	8.237	9.270	1.092	4.332	500	89	352	1.492	1.347
Vizcaya	2.141	16.592	18.733	4.215	7.308	2.155	1.210	594	1.147	2.104
Zamora	262	2.598	2.860	807	580	698	53	78	326	318
Zaragoza	1.631	14.251	15.882	3.718	6.146	2.669	462	238	1.151	1.498
Audiencia Nacional	272	1.097	1.369	480	368	"	19	34	147	31
TOTAL	94.081	652.153	746.234	113.237	309.574	98.659	24.089	20.784	59.506	114.763

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias preparatorias.

A. Trámite.

B. Sentencias y recursos.

PROVINCIAS	Pendientes en 1.º enero 1978	Instruidas entre 1.º enero y 31 diciembre 1978	Total de las dos casillas anteriores	Sobresimiento por no considerarse delictivo el hecho o no probarse su realización (arts. 637/1.º y 2.º y 641/1.º)	Sobresimiento por estar exentos de responsabilidad penal los autores o no haberse descubierto éstos (arts. 637/3.º y 641/2.º)	Abierto el juicio oral	Convertidas en sumario (art. 791/4.º)	En trámite en 1.º enero 1979	CONDENATORIAS			TOTAL sentencias	Recurridos por el Fiscal	Recurridos por las partes	SENTENCIAS 2.ª INSTANCIA		
									Conformes Fiscal	Disconformes	Absolutorias				Confirmando	Revocando	Pendientes de sentencia
Alava	71	476	547	125	17	324	13	68	230	29	12	271	2	48	32	13	5
Albacete	175	579	754	171	13	249	38	276	225	46	11	282	8	31	33	21	11
Alicante	550	1.956	2.006	210	91	1.557	89	59	640	166	154	960	21	60	64	17	37
Almería	168	775	943	214	12	464	38	215	324	72	37	433	7	23	21	9	"
Asturias	274	2.036	2.310	93	347	1.508	159	203	695	274	134	1.103	33	128	84	52	25
Ávila	50	183	233	48	33	134	9	9	91	7	6	104	2	18	7	4	11
Badajoz	70	938	1.008	226	25	620	70	67	421	77	44	542	20	41	33	22	6
Baleares	688	2.073	2.761	465	71	971	45	1.209	558	111	84	753	5	55	37	23	"
Barcelona	1.836	8.756	10.592	985	1.302	5.620	76	2.609	1.868	532	217	2.617	51	168	121	52	46
Burgos	103	657	760	33	97	472	46	112	310	55	37	402	8	64	49	22	13
Cáceres	40	227	267	43	11	142	18	53	81	31	9	121	"	3	1	"	2
Cádiz	636	1.950	2.586	346	41	1.456	79	664	681	55	28	764	88	63	16	18	42
Castellón	84	1.039	1.123	265	19	621	77	141	251	224	38	513	"	44	37	8	3
Ciudad Real	186	538	724	80	5	409	16	214	330	43	22	395	7	41	31	6	11
Córdoba	37	652	689	21	13	574	4	77	153	301	59	513	77	41	64	26	28
Coruña (La)	495	1.616	2.111	228	147	1.028	24	684	464	134	31	629	14	133	111	23	13
Cuenca	105	214	319	18	12	133	10	146	95	25	5	120	11	15	13	10	3
Gerona	424	1.158	1.582	640	101	921	42	243	192	368	80	640	82	92	42	47	85
Granada	132	1.247	1.379	51	19	836	61	195	635	66	34	735	3	63	31	4	31
Guadalajara	74	346	420	39	4	262	33	82	60	31	24	115	16	6	7	13	2
Guipúzcoa	56	1.204	1.260	36	81	646	58	460	284	59	28	371	26	39	45	12	8
Huelva	378	736	1.114	167	21	511	37	378	337	100	34	471	2	61	42	17	8
Huesca	235	491	726	24	67	363	16	256	232	81	33	346	14	52	30	23	4
Jaén	75	552	627	80	20	436	14	77	308	66	27	401	3	51	38	16	"
Las Palmas	573	1.364	1.937	96	144	1.278	74	345	379	102	51	532	4	13	7	10	1
León	72	643	715	84	61	431	46	93	329	57	24	410	7	95	48	37	17
Lérida	272	671	943	133	123	349	25	313	252	49	11	312	33	43	26	50	"
Logroño	32	318	350	54	9	227	30	30	175	37	9	221	14	28	25	14	3
Lugo	43	672	715	224	8	383	10	90	245	54	38	337	21	54	26	35	17
Madrid	919	6.119	7.038	682	890	3.425	462	1.579	1.543	168	324	2.035	11	100	87	24	"
Málaga	2.520	2.447	4.967	82	55	2.453	113	1.166	1.180	174	104	1.458	42	53	62	33	"
Murcia	826	1.513	2.339	208	56	926	65	1.084	556	159	79	794	2	151	101	52	"
Navarra	287	713	1.000	6	139	711	29	115	270	225	35	530	7	39	32	17	19
Orense	76	364	430	131	26	154	14	105	73	112	8	193	"	22	11	7	14
Palencia	49	389	438	32	30	286	38	52	181	71	18	270	2	31	24	7	"
Pontevedra	441	1.491	1.932	64	408	876	97	487	551	42	44	637	14	78	77	26	"
Salamanca	176	611	787	155	8	376	51	197	251	85	24	360	12	56	44	16	20
Santa Cruz de Tenerife	478	1.621	2.019	176	380	816	91	636	587	80	78	745	7	30	26	6	12
Santander	181	748	929	113	32	535	26	225	230	123	51	404	24	45	36	17	16
Segovia	6	132	138	17	6	103	3	9	65	10	2	77	"	10	8	2	"
Sevilla	523	3.069	3.592	762	182	2.290	150	208	747	187	106	1.040	30	88	52	12	54
Soria	31	183	214	29	1	114	9	56	86	31	3	120	"	13	8	4	2
Tarragona	148	1.037	1.185	106	58	835	53	122	521	158	43	722	4	88	74	19	13
Teruel	237	257	494	3	11	278	1	201	109	47	14	170	3	45	28	12	8
Toledo	116	475	591	110	35	304	35	107	177	35	13	225	2	25	20	9	4
Valencia	1.548	3.504	5.052	321	1.038	2.096	353	1.244	996	410	136	1.542	51	149	129	71	42
Valladolid	171	1.492	1.663	269	284	683	55	332	426	133	46	605	29	101	71	42	17
Vizcaya	155	1.147	1.302	82	144	801	15	260	568	106	50	724	11	40	36	15	5
Zamora	84	326	410	35	17	296	3	59	238	25	19	282	8	46	31	15	8
Zaragoza	53	1.429	1.482	29	28	1.212	102	111	748	247	124	1.119	6	167	126	27	16
Audiencia Nacional	77	217	294	29	8	239	"	18	152	6	34	192	"	29	16	7	6
TOTAL	17.036	63.351	80.587	8.640	6.750	42.734	3.022	17.809	20.638	5.814	2.669	29.657	844	2.979	2.220	1.037	680

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Sumarios de Urgencia.

A. Trámite en el Juzgado.

B. Trámite en la Audiencia.

AUDIENCIAS	Pendientes en 1.º enero 1978	Incoados entre 1.º enero y 31 diciembre 1978	Total de las dos casillas anteriores	Sobreseimiento del n.º 1 del art. 641 (Art. 795)	Sobreseimiento del n.º 2 del art. 641 (Art. 795)	Declarados falta	Inhibidos	Conclusos elevados a la Audiencia	En trámite en el Juzgado en 31 de diciembre de 1978		Sobreseimiento por no considerarse delictivo el hecho o no probarse su realización (arts. 637/1.º y 2.º y 641/1.º)	Sobreseimiento por estar exentos de responsabilidad penal los autores o no haberse descubierto éstos (arts. 637/3.º y 641/2.º)	Aperturas de Juicio oral	Extinción de responsabilidad	SENTENCIAS DICTADAS				RECURSOS DE CASACION		Pendientes en la Audiencia en 31 diciembre 1978
									Con procesado	Sin procesado					CONDENATORIAS		Absolutorias	TOTAL	Preparados por el Fiscal	Preparados por las partes	
															Conformes Fiscal	Disconformes					
Alava	31	90	121	5	1	1	1	89	17	7	8	17	162	3	41	32	2	75	"	15	33
Albacete	34	98	132	5	1	1	1	75	24	16	14	17	57	"	45	13	3	61	1	12	22
Alicante	157	675	832	69	18	2	10	197	521	371	168	183	368	251	204	55	40	299	1	10	199
Almería	72	267	339	31	"	6	"	215	34	53	33	8	133	36	92	24	12	128	"	24	9
Asturias	185	713	898	173	194	15	22	330	6	158	119	57	135	1	134	104	27	265	"	30	103
Avila	23	76	99	24	17	"	2	32	11	13	1	5	21	1	14	4	2	20	"	2	4
Badajoz	68	261	329	11	"	5	5	236	49	23	12	10	220	6	160	26	31	217	1	26	4
Baleares	420	2.211	2.631	66	1.341	8	27	810	28	351	58	102	575	4	149	57	42	248	1	17	209
Barcelona	1.050	3.401	4.451	547	761	92	124	1.370	1.048	509	34	92	1.701	742	599	223	118	940	7	171	619
Burgos	62	216	278	4	"	"	"	197	40	37	26	23	140	"	101	33	3	137	"	17	54
Cáceres	66	232	298	50	57	2	5	105	18	61	"	10	92	"	63	11	1	75	"	7	5
Cádiz	348	1.631	1.979	59	233	3	19	1.109	346	210	123	44	901	26	508	14	44	566	2	69	124
Castellón	65	248	313	32	10	4	3	182	43	39	31	5	136	8	69	43	16	128	3	36	83
Ciudad Real	60	157	217	11	2	"	2	145	43	17	23	3	120	"	72	18	8	98	1	17	16
Córdoba	87	460	547	40	12	"	1	414	67	13	13	6	305	"	62	198	40	300	1	48	41
Coruña (La)	323	525	848	76	14	8	3	361	226	160	34	4	310	"	186	83	35	304	2	21	4
Cuenca	12	89	101	22	12	6	"	41	8	12	6	9	26	"	22	16	5	38	3	8	26
Gerona	184	404	588	127	22	10	18	360	56	150	11	53	265	14	111	40	25	176	4	14	62
Granada	51	564	615	38	10	2	10	470	51	34	69	51	281	13	210	48	10	268	"	68	56
Guadalajara	27	116	143	28	29	1	2	32	16	35	"	1	32	"	19	16	2	37	"	4	5
Guipúzcoa	465	325	790	69	58	27	8	311	251	66	43	31	244	5	100	21	19	140	"	4	99
Huelva	100	235	335	15	3	1	"	268	40	8	19	10	113	3	143	22	19	184	1	39	75
Huesca	57	289	346	18	163	7	4	81	24	49	3	1	60	2	39	23	5	67	3	12	8
Jaén	69	230	299	56	5	"	11	145	24	58	"	"	109	7	72	55	20	147	"	22	29
Las Palmas	120	462	582	4	"	12	3	365	154	44	37	8	294	6	86	62	12	160	1	22	149
León	51	322	373	9	8	2	8	266	28	52	6	4	227	29	141	30	24	195	1	12	74
Lérida	115	341	456	20	191	7	10	92	53	83	17	22	52	5	40	8	4	52	1	3	"
Logroño	19	113	132	11	4	1	8	83	11	14	6	"	77	"	72	5	7	84	"	11	"
Lugo	16	148	164	4	11	"	4	118	21	6	2	13	99	6	50	34	6	90	3	6	9
Madrid	1.021	2.527	3.548	208	129	48	45	2.065	497	586	148	215	1.306	9	933	288	263	1.484	15	165	387
Málaga	56	1.110	1.166	43	3	2	3	1.050	25	40	2	4	831	"	349	172	110	631	6	41	"
Murcia	119	492	611	64	22	8	10	371	78	58	64	22	273	12	180	48	18	246	"	13	"
Navarra	62	449	511	36	84	"	18	282	37	54	22	61	162	26	98	59	15	172	1	21	133
Orense	65	170	235	87	78	17	10	11	12	15	14	4	260	14	72	41	12	125	"	5	4
Palencia	26	92	118	17	6	1	5	61	2	26	1	2	54	1	34	10	6	50	"	6	"
Pontevedra	138	832	970	42	160	12	5	539	93	88	16	8	377	18	334	13	30	377	1	31	120
Salamanca	25	214	239	25	7	"	6	166	19	16	12	4	118	8	82	9	18	109	1	17	52
Santa Cruz de Tenerife	119	527	646	81	40	3	5	404	60	49	27	12	280	53	200	33	33	266	2	64	93
Santander	71	396	467	22	3	3	2	347	58	32	37	20	269	9	131	49	26	206	1	12	11
Segovia	12	29	41	19	2	1	1	18	"	"	19	2	28	"	24	4	"	28	"	10	10
Sevilla	134	4.056	4.190	1.414	1.354	6	10	960	135	311	102	698	402	20	140	70	21	231	4	53	408
Soria	22	78	100	12	18	"	"	37	8	23	9	"	25	3	16	5	2	23	2	3	5
Tarragona	107	392	499	29	5	7	3	287	99	37	12	11	269	"	151	73	25	249	"	19	39
Teruel	26	34	60	2	"	"	1	43	10	4	2	"	38	1	19	10	7	36	"	3	3
Toledo	47	215	262	26	35	22	11	125	37	36	11	13	99	"	60	29	10	99	"	13	14
Valencia	438	1.921	2.359	67	348	51	36	1.386	301	170	39	331	773	64	349	152	74	575	4	49	394
Valladolid	120	286	406	10	4	1	6	247	103	35	30	21	185	2	77	46	24	147	2	14	78
Vizcaya	264	720	984	40	61	26	27	566	106	158	11	21	503	4	207	164	5	376	"	24	393
Zamora	12	69	81	2	2	"	"	65	8	4	3	2	60	"	42	16	8	66	1	5	16
Zaragoza	145	1.111	1.256	93	148	29	33	177	34	142	37	126	414	1	256	4	61	561	2	66	199
Audiencia Nacional	1	8	9	1	"	"	3	4	1	"	"	"	1	"	1	"	2	3	2	1	1
TOTAL	7.367	30.627	37.994	3.964	5.686	464	551	17.710	5.481	4.533	1.534	2.364	13.982	1.413	7.889	2.613	1.352	11.359	81	1.382	4.481

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Sumarios ordinarios y los especiales del Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (excepto Título III).

A. En el Juzgado.

B. En la Audiencia.

AUDIENCIAS	Pendientes en 1.º enero 1978	Incoados entre 1.º enero y 31 diciembre 1978	Total de las dos casillas anteriores	Declarados falta (624)	Inhibidos	Elevados a la Audiencia con auto de conclusión	Pendientes en 31 diciembre 1978	Sobreseimiento por no considerarse delictivo el hecho o no probarse su realización (arts. 637/1.º y 2.º y 641/1.º)	Sobreseimiento por estar exentos de responsabilidad penal los autores o no haberse descubierto éstos (arts. 637/3.º y 641/2.º)	Aperturas de juicio oral	Extinción de responsabilidad	SENTENCIAS DICTADAS				RECURSOS DE CASACION		Pendientes en 31 diciembre 1978
												CONDENATORIAS		Absolutorias	TOTAL	Preparados por Fiscal	Preparados por las partes	
												Conformes Fiscal	Disconformes					
Alava	33	48	81	1	1	61	18	4	2	21	"	27	9	1	37	"	10	4
Albacete	14	50	64	"	"	43	21	30	4	18	"	8	3	3	14	"	3	13
Alicante	78	218	296	68	5	50	103	10	93	73	6	52	25	10	87	1	22	39
Almería	45	133	178	"	1	150	27	97	4	49	6	35	12	4	51	"	18	3
Asturias	172	367	539	46	7	322	164	315	48	57	2	128	83	25	236	1	19	92
Avila	16	57	73	2	4	59	8	37	4	10	"	10	2	1	13	"	1	1
Badajoz	36	82	118	"	1	80	37	20	1	35	2	21	7	7	35	"	15	2
Balears	228	915	1.143	2	4	928	209	412	176	201	3	96	61	26	183	2	32	178
Barcelona	275	801	1.076	17	91	667	388	59	213	449	29	258	143	101	502	2	37	154
Burgos	16	102	118	"	3	91	24	45	34	22	"	9	7	2	18	"	3	22
Cáceres	18	86	104	1	1	80	22	56	13	9	1	5	3	1	9	"	6	1
Cádiz	133	511	644	"	2	281	361	53	82	215	4	109	2	28	139	1	11	146
Castellón	35	179	214	"	1	178	35	145	1	27	5	12	18	4	34	1	14	29
Ciudad Real	28	103	131	"	"	101	14	59	6	26	"	15	8	6	29	1	9	24
Córdoba	45	328	373	"	"	332	41	189	9	83	8	10	57	16	83	"	15	17
Coruña (La)	35	163	198	3	1	153	41	28	2	57	1	13	6	2	21	"	2	3
Cuenca	6	43	49	1	"	44	4	27	5	3	"	5	1	"	6	"	"	7
Gerona	91	110	201	2	3	90	24	40	65	20	45	16	10	4	30	2	6	40
Granada	27	175	202	2	"	179	21	80	4	76	2	36	6	2	44	"	3	17
Guadalajara	14	90	104	"	2	68	34	38	23	7	"	5	2	"	7	"	"	10
Guipúzcoa	43	111	154	"	"	81	73	9	5	53	3	78	10	11	99	"	8	13
Huelva	39	101	140	1	"	123	16	49	5	25	"	15	6	10	31	"	13	10
Huesca	11	31	44	2	1	29	12	1	5	11	"	17	2	4	23	"	7	3
Jaén	48	110	158	"	1	130	27	60	7	14	1	10	13	7	30	"	6	48
Las Palmas	68	165	233	2	"	164	67	21	1	108	6	52	39	12	103	1	50	129
León	4	71	75	"	"	74	1	33	12	29	"	7	4	2	13	"	"	24
Lérida	65	155	220	1	3	144	72	57	48	24	1	21	5	7	33	"	4	"
Logroño	12	45	57	"	"	43	14	19	3	15	4	9	3	1	14	"	4	2
Lugo	6	46	52	"	"	46	6	23	5	12	2	5	5	3	13	1	3	7
Madrid	354	611	965	22	36	589	318	148	80	268	1	33	18	20	71	5	11	92
Málaga	74	280	354	6	2	291	55	69	21	152	"	35	37	13	85	1	14	"
Murcia	55	184	239	1	"	169	69	18	19	86	15	23	6	5	34	"	9	"
Navarra	8	193	201	"	10	183	8	98	52	24	2	7	10	3	20	1	9	37
Orense	13	47	60	3	2	41	14	8	6	33	3	9	11	2	22	"	7	6
Palencia	9	24	33	"	1	25	7	9	5	11	"	5	1	2	8	"	1	"
Pontevedra	70	145	215	19	3	145	46	58	4	51	2	37	"	4	41	2	1	30
Salamanca	20	115	135	"	"	108	27	64	14	22	2	19	2	6	27	"	6	12
Santa Cruz de Tenerife	59	285	344	1	1	296	46	110	61	98	3	65	15	17	97	1	9	55
Santander	34	77	111	"	"	91	20	25	4	29	1	18	9	4	31	"	5	5
Segovia	4	38	42	"	"	35	7	35	"	6	"	4	1	1	6	"	3	3
Sevilla	251	1.696	1.947	10	11	1.426	500	220	715	149	10	50	52	27	129	6	62	164
Soria	11	37	48	"	"	36	12	33	"	2	1	"	"	"	"	"	"	8
Tarragona	91	176	267	"	3	148	116	55	14	87	"	24	28	14	66	2	12	13
Teruel	5	4	9	"	"	4	5	2	"	1	"	6	4	1	11	1	4	2
Toledo	52	127	179	"	2	124	53	84	19	19	2	10	3	1	14	"	3	32
Valencia	292	920	1.212	"	28	910	274	183	432	318	27	144	87	33	271	8	90	260
Valladolid	34	72	106	"	"	76	30	15	12	48	1	29	14	7	50	"	5	34
Vizcaya	12	126	138	"	8	109	21	8	7	54	2	29	8	4	41	"	2	32
Zamora	10	28	38	"	"	25	13	6	2	17	"	7	4	3	14	"	2	6
Zaragoza	58	390	448	5	10	396	37	117	107	105	5	30	31	8	69	1	25	62
Audiencia Nacional	32	226	258	"	6	133	119	4	51	56	6	20	13	3	36	1	11	20
TOTAL	3.189	11.197	14.386	218	255	10.151	3.681	3.385	2.505	3.385	214	1.688	906	478	3.080	42	612	1.911

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Datos generales sobre el volumen de trabajo en la Fiscalía durante el año 1978.

AUDIENCIAS	Procedimientos en Fiscalía en 1.º de enero de 1978	Procedimientos ingresados desde 1.º de enero de 1978 a 31 de diciembre	TOTAL	Pendientes en Fiscalía en 1.º de enero de 1979	Dictámenes emitidos por:				Vistas efectuadas con asistencia de:				Juicios orales a que han asistido en Audiencia y Juzgados				Asuntos gubernativos despachados por:				Inspecciones directas de Sumarios				Audiencias a Juntas de Protección a la mujer, de Beneficencia y otras Juntas de Autoridades					
					El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	Fiscales Municipales y Comarcales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	Fiscales Municipales y Comarcales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL	El Fiscal	Teniente Fiscal	Abogados Fiscales	TOTAL
					Alava	30	6.150	6.180	12	3.043	3.125	"	"	6.168	27	20	"	47	70	292	"	46	408	48	24	"	72	8	5	"
Albacete	1	6.295	6.296	"	1.426	2.049	2.251	"	5.726	10	23	32	65	7	125	135	79	346	86	32	41	159	2	1	2	5	"	"	3	3
Alicante	54	30.241	30.295	72	3.974	3.828	18.981	1.679	28.462	1	20	52	72	1	154	652	460	1.267	205	47	"	252	"	1	2	3	"	"	12	12
Almería	"	15.428	15.428	"	3.815	5.215	5.154	675	14.859	14	9	7	30	100	165	190	84	539	137	"	"	137	"	"	1	1	11	"	"	11
Asturias	133	37.337	37.470	140	4.325	5.114	23.505	2.610	35.554	"	29	221	250	2	74	584	860	1.520	237	"	10	247	"	"	3	3	"	"	12	12
Ávila	"	3.233	3.233	"	3.401	77	"	49	3.527	41	"	"	41	26	"	"	26	52	61	"	"	61	3	"	"	3	4	"	"	4
Badajoz	"	11.887	11.887	"	5.667	4.953	"	"	10.620	42	28	"	70	268	226	"	300	794	254	130	"	384	"	1	"	1	18	"	"	18
Baleares	"	20.125	20.125	340	662	3.612	10.146	3.883	18.603	1	25	41	67	14	195	652	248	1.109	103	1	2	106	"	2	1	3	10	"	"	10
Barcelona	852	144.318	145.170	1.023	3.134	991	144.382	2.598	150.105	"	72	415	487	"	"	2.677	1.091	3.768	61	378	"	439	"	"	1	1	"	12	"	12
Burgos	"	10.536	10.536	"	1.756	4.252	4.528	"	10.536	9	34	31	70	9	135	196	141	481	143	38	10	191	"	"	1	1	3	"	"	3
Cáceres	"	6.403	6.403	10	1.240	2.303	2.298	354	6.195	2	1	1	4	34	52	47	71	204	400	27	18	445	1	"	"	1	2	"	"	2
Cádiz	363	20.166	20.529	341	3.080	5.044	11.422	813	19.546	"	12	23	35	14	140	468	749	622	176	"	"	176	1	"	1	2	12	"	"	12
Castellón	45	8.664	8.709	30	1.754	3.365	2.721	187	8.027	17	13	11	41	63	209	221	117	610	1	"	"	1	"	1	1	2	"	"	"	"
Ciudad Real	"	6.667	6.667	"	2.902	3.058	"	264	6.224	9	36	"	45	25	205	"	168	398	67	59	"	126	2	2	"	4	"	2	"	2
Córdoba	130	17.869	17.999	273	2.857	3.321	10.449	115	16.742	"	15	73	88	2	144	437	313	896	"	2	3	5	"	2	3	5	"	2	"	2
Coruña (La)	"	21.061	21.061	"	4.178	3.746	12.294	"	20.218	42	42	212	296	123	58	366	"	547	151	103	"	254	"	"	2	2	"	9	"	9
Cuenca	"	2.583	2.583	"	2.593	"	"	"	2.593	23	"	"	23	44	"	"	120	164	63	"	"	63	3	"	"	3	4	"	"	4
Gerona	"	22.300	22.300	"	10.650	6.350	5.300	"	22.300	17	83	48	148	191	205	172	602	1.170	140	"	"	"	3	10	20	33	"	"	"	"
Granada	"	22.165	22.165	"	1.060	5.462	14.894	"	21.416	23	"	"	23	"	146	440	140	726	230	21	"	251	"	"	"	"	"	"	"	"
Guadalajara	8	4.340	4.348	10	4.105	"	"	53	4.158	26	"	"	26	50	"	"	104	154	123	"	"	123	21	"	"	21	12	"	"	12
Guipúzcoa	"	13.471	13.471	"	3.810	2.127	7.533	"	13.471	5	6	13	28	51	128	299	"	478	611	61	46	718	13	"	"	13	6	"	"	6
Huelva	45	10.835	10.880	40	4.270	4.458	"	"	8.728	50	25	"	75	174	246	"	240	660	81	85	"	166	1	"	"	1	3	"	"	3
Huesca	"	10.294	10.294	"	9.780	"	"	"	9.780	74	"	"	74	101	"	"	339	440	46	"	"	46	"	"	"	"	3	"	"	3
Jaén	29	11.934	11.963	29	2.804	3.287	3.290	1.213	10.594	18	25	25	68	54	94	122	401	671	458	52	55	565	"	1	"	1	14	"	"	14
Las Palmas	"	21.894	21.894	"	3.215	4.315	13.889	"	21.429	3	21	18	42	3	142	324	116	585	452	6	7	465	"	"	"	"	12	"	"	12
León	25	9.766	9.791	47	1.903	3.469	3.290	306	8.968	21	46	38	105	62	133	122	209	526	37	56	52	145	"	"	"	"	"	"	"	"
Lérida	"	7.503	7.503	"	3.318	2.684	1.501	"	7.503	63	13	6	82	59	155	63	51	328	98	26	5	129	2	3	2	7	"	"	"	"
Logroño	1	5.490	5.491	8	3.272	1.755	"	199	5.226	37	4	"	41	69	75	"	72	216	31	13	"	44	1	2	"	3	"	"	"	"
Lugo	"	4.850	4.850	4	2.482	3.423	"	139	6.044	42	21	"	63	119	95	"	223	437	42	36	"	"	"	"	"	3	"	"	3	
Madrid	809	125.145	125.954	992	2.177	3.483	113.896	"	119.556	"	"	45	45	"	"	5.035	326	5.361	16	79	"	95	"	"	14	14	"	18	12	30
Málaga	300	69.592	69.892	500	6.530	8.690	54.172	"	69.392	"	30	68	98	"	253	1.501	420	2.174	313	"	"	313	1	"	2	3	10	"	"	10
Murcia	"	19.022	19.022	"	1.981	3.610	11.187	1.003	17.781	18	41	108	167	9	178	558	329	1.074	49	58	147	254	7	"	"	7	12	"	"	12
Navarra	"	14.511	14.511	"	4.905	5.489	2.566	760	13.720	50	30	13	93	73	263	180	182	698	72	2	"	74	13	1	"	14	"	12	"	12
Orense	"	5.501	5.501	"	1.955	1.914	1.677	"	5.546	3	1	23	27	56	37	139	"	232	26	7	6	39	1	"	"	1	"	9	"	9
Palencia	2	3.940	3.942	"	2.868	784	"	"	3.652	25	2	"	27	83	43	"	137	263	61	40	"	101	"	"	"	"	22	"	"	22
Pontevedra	"	24.632	24.632	"	3.405	3.688	11.154	5.113	23.358	10	18	82	110	40	109	740	123	1.012	19	18	115	152	1	"	1	8	"	"	8	
Salamanca	"	7.625	7.625	"	2.736	4.889	"	"	7.625	62	6	"	68	125	149	"	181	455	127	17	"	144	26	14	"	40	102	"	"	102
Santa Cruz de Tenerife	87	20.866	20.953	314	3.411	3.597	13.735	370	20.093	11	4	52	68	22	105	415	165	707	159	17	8	184	1	"	10	11	12	"	"	12
Santander	9	11.568	11.577	20	1.699	2.920	6.031	213	10.863	30	31	2	53	88	110	279	164	641	186	70	"	256	3	3	5	11	"	"	"	"
Segovia	"	2.291	2.291	"	1.124	1.167	"	"	2.291	3	11	"	14	18	65	"	19	102	21	12	"	33	"	1	"	1	1	"	"	1
Sevilla	903	59.685	60.588	1.006	246	7.657	46.502	1.985	56.390	7	3	4	14	"	86	1.434	407	1.927	92	275	425	792	"	"	"	"	"	21	"	21
Soria	13	1.799	1.812	6	1.177	629	"	"	1.806	1	3	"	4	9	126	"	2	137	28	2	"	30	2	2	"	4	"	2	"	2
Tarragona	103	19.290	19.393	99	3.043	5.218	9.276	743	18.280	30	34	56	120	72	176	481	165	894	86	23	16	125	2	"	"	2	"	2	"	2
Teruel	73	2.948	3.021	34	2.735	"	"	"	2.735	35	"	"	35	207	"	"	10	217	38	"	"	38	2	"	"	2	4	"	"	4
Toledo	"	6.493	6.493	"	2.887	2.608	"	612	6.107	12	19	"	31	59	101	"	195	355	41	35	"	76	3	"	"	3	3	3	"	6
Valencia	397	64.927	65.324	456	1.030	3.123	55.862	2.227	62.242	2	38	206	246	"	57	1.724	599	2.380	617	56	63	736	1	"	8	9	31	14	18	63
Valladolid	"	26.871	26.871	"	8.722	8.702	8.692	"	26.116	9	18	6	33	119	297	281	25	722	85	1	"	86	"	3	"	3	8	2	"	10
Vizcaya	370	32.026	32.396	420	4.316	3.970	22.360	818	31.464	3	18	7	28	12	98	374	"	484	578	7	"	585	7	8	16	31	23	"	"	23
Zamora	"	4.128	4.128	"	2.091	2.037	"	"	4.128	39	"	"	39	87	82	"	164	333	42	13	"	55	"	"	"	3	2	"	5	
Zaragoza	"	25.878	25.878	"	380	1.672	19.187	3.011	24.250	7	55	99	161	3	155	577	732	1.467	319	82	239	640	"	"	4	4	67	9	"	76
Audiencia Nacional	16	3.186	3.202	22	356	680	1.572	"	2.608	"	75	378	453	2	11	30	"	43	17	54	5	76	"	6	12	18	"	"	"	"
TOTAL	4.798	1.065.729	1.076.527	6.248	160.250	167.920	575.697																							

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Asuntos civiles incoados en los Juzgados de 1.ª Instancia de cada una de las Provincias del Territorio en 1978.

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	16	59	185	461	41	4	1	178	467	497	1.412	459
	Ciudad Real	25	52	125	554	47	1	"	195	867	854	1.866	526
	Cuenca	1	29	50	145	29	"	"	58	243	248	555	164
ASTURIAS	Murcia	51	162	465	1.580	42	8	"	660	1.525	1.437	4.493	1.912
	Oviedo	42	316	612	1.422	136	12	2	704	2.004	1.848	4.814	1.653
BALEARES	Palma de Mallorca	13	182	418	1.853	70	4	5	437	1.249	1.099	4.111	2.212
BARCELONA	Barcelona	88	1.012	3.428	9.914	272	256	46	3.985	4.869	4.758	24.292	12.695
	Gerona	11	145	266	497	34	1	3	359	606	602	1.939	722
	Lérida	6	74	170	705	38	5	1	175	716	723	1.905	758
	Tarragona	19	119	354	891	34	6	2	288	1.011	981	2.724	999
BURGOS	Bilbao	43	229	799	2.525	115	25	5	695	2.098	1.915	6.523	2.571
	Burgos	15	126	319	464	124	4	1	247	714	788	2.021	884
	Logroño	16	54	164	388	34	2	3	113	383	505	1.095	429
	Santander	8	181	384	501	92	2	"	252	793	896	2.480	1.086
	Soria	2	16	48	60	22	"	"	39	287	300	474	128
CACERES	Vitoria	7	58	189	395	20	3	"	246	266	255	1.254	518
	Cáceres	12	36	123	462	59	"	"	162	612	578	1.466	463
	Badajoz	13	58	158	992	100	5	"	516	740	983	2.582	771
CORUÑA (LA)	La Coruña	7	222	531	1.151	91	14	3	495	826	1.373	3.623	1.242
	Lugo	12	83	200	426	19	1	"	200	391	491	1.331	476
	Orense	9	64	200	309	22	3	"	140	290	304	1.078	466
	Pontevedra	23	152	438	1.652	64	7	1	683	754	781	3.680	1.630
GRANADA	Almería	5	25	30	147	9	"	"	115	249	48	580	308
	Granada	66	129	280	1.658	80	1	2	743	1.068	990	4.027	1.626
	Jaén	11	39	106	417	38	3	2	280	614	668	1.510	569
LAS PALMAS	Málaga	25	70	153	932	36	3	3	550	625	707	2.397	1.070
	Las Palmas	16	119	244	1.501	53	3	"	503	1.383	1.007	3.849	1.894
	Santa Cruz de Tenerife	17	107	158	1.363	30	6	7	271	1.223	945	3.036	1.173
MADRID	Avila	4	33	52	245	19	"	"	46	252	213	651	169
	Guadalajara	2	9	59	71	9	"	"	57	364	345	571	134
	Madrid	191	1.003	2.364	18.173	338	111	34	5.889	6.641	7.149	34.744	19.718
	Segovia	3	16	91	102	27	"	"	245	182	371	666	140
NAVARRA	Toledo	16	59	159	504	"	"	"	311	736	726	1.785	563
	Pamplona	7	133	368	1.022	55	10	2	244	886	838	2.754	1.256
	San Sebastián	38	217	361	1.154	33	23	3	545	1.071	1.100	3.472	1.605
SEVILLA	Cádiz	47	90	212	1.731	79	3	2	772	138	1.046	4.014	1.425
	Córdoba	27	75	226	1.357	70	8	"	959	574	1.060	3.192	77
	Huelva	14	49	106	676	62	"	"	230	524	425	1.652	632
	Sevilla	30	212	692	4.177	184	21	2	998	1.821	1.325	8.294	3.754
VALENCIA	Alicante	63	356	1.037	3.627	100	41	6	1.126	1.380	1.629	7.736	3.444
	Castellón	6	76	198	527	28	9	1	277	716	671	1.838	644
	Valencia	40	313	1.199	5.641	148	39	12	1.908	3.111	3.128	12.411	5.177
VALLADOLID	León	10	114	342	535	61	2	"	384	786	891	2.330	917
	Palencia	7	36	93	240	55	"	"	108	344	339	883	324
	Salamanca	6	52	251	711	88	1	"	165	519	501	1.793	792
	Valladolid	5	118	354	1.307	100	3	1	338	811	804	3.095	1.469
	Zamora	4	41	137	252	89	"	"	99	291	365	1.010	433
ZARAGOZA	Huesca	6	32	77	177	33	1	1	53	470	411	819	294
	Teruel	1	19	39	46	13	"	"	21	125	219	364	77
	Zaragoza	41	262	1.136	2.822	99	26	1	683	1.594	1.695	6.780	2.706
TOTAL		1.147	7.232	20.150	78.462	3.441	677	152	28.737	50.210	52.032	191.971	85.154

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Asuntos civiles iniciados en la Audiencia Territorial desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1978.

AUDIENCIA TERRITORIAL DE	Competencias	JURISDICCION CONTENCIOSA		JURISDICCION VOLUNTARIA		TOTAL de asuntos iniciados	TOTAL de sentencias dictadas	ASUNTOS EN QUE INTERVIENE 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	10	38	490	9	7	554	273	22	18
Baleares	4	3	286	"	"	289	155	12	11
Barcelona	29	110	1.764	"	"	1.903	970	31	27
Burgos	1	2	1.077	"	"	1.080	500	1.080	14
Cáceres	3	2	205	"	3	213	123	6	20
Coruña (La)	7	49	840	"	5	901	488	68	15
Granada	25	39	641	28	35	768	294	23	23
Madrid	30	58	1.720	1	5	1.814	885	39	28
Oviedo	3	4	368	"	"	375	245	10	4
Las Palmas	"	3	114	3	2	222	162	4	4
Pamplona	"	14	399	"	"	413	240	5	5
Sevilla	3	30	795	1	"	828	713	6	"
Valencia	7	22	923	7	3	992	600	24	24
Valladolid	2	8	590	"	"	600	414	21	21
Zaragoza	1	1	518	"	"	520	351	8	19
TOTAL	125	383	10.730	49	60	11.472	6.413	1.359	233

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

*Asuntos civiles tramitados en la Audiencia Provincial
desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1978.*

AUDIENCIAS	Competencias	JURISDICCION CONTENCIOSA		Jurisdicción 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	"	3	37	"	40	"
Albacete	"	11	31	1	42	1
Alicante	"	45	199	"	189	"
Almería	1	17	41	4	63	1
Asturias	"	46	242	"	288	2
Avila	"	20	10	"	30	"
Badajoz	"	15	75	1	91	4
Baleares	"	34	73	10	117	2
Barcelona	"	142	768	28	940	48
Burgos	"	19	110	1	120	"
Cáceres	1	12	55	2	70	3
Cádiz	"	18	68	"	86	"
Castellón	"	8	25	4	37	1
Ciudad Real	"	9	40	2	51	"
Córdoba	"	20	69	"	89	1
Coruña (La)	"	69	266	8	343	"
Cuenca	"	2	12	"	14	"
Gerona	"	21	62	1	83	1
Granada	"	78	148	"	226	"
Guadalajara	"	6	13	"	19	"
Guipúzcoa	"	20	62	9	82	"
Huelva	"	16	70	"	86	2
Huesca	"	11	18	"	29	1
Jaén	"	25	35	1	61	2
Las Palmas	"	76	130	17	206	25
León	"	18	161	"	179	"
Lérida	"	8	52	3	63	2
Logroño	"	8	28	5	41	5
Lugo	"	26	58	"	84	"
Madrid	6	189	986	85	1.266	86
Málaga	"	56	120	"	176	2
Murcia	"	50	101	8	159	"
Navarra	"	7	82	6	93	6
Orense	"	12	58	"	70	3
Palencia	"	13	35	1	49	1
Pontevedra	"	66	184	"	250	2
Salamanca	"	13	111	6	130	6
Santa Cruz de Tenerife	3	191	113	1	304	7
Santander	"	26	197	10	233	"
Segovia	"	6	17	"	23	"
Sevilla	1	24	185	3	222	4
Soria	"	7	6	"	13	2
Tarragona	"	33	56	3	92	"
Teruel	"	2	12	1	15	1
Toledo	"	13	38	2	53	2
Valencia	"	54	230	1	285	8
Valladolid	"	26	155	"	181	9
Vizcaya	"	67	353	4	420	12
Zamora	"	9	55	"	64	3
Zaragoza	"	32	214	10	246	10
TOTAL	12	1.709	6.260	238	8.113	265

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Juicios de faltas en los Juzgados Municipales, Comarcales y de Paz de toda la provincia.

PROVINCIAS	JUICIOS DE FALTAS					SENTENCIAS		APELACIONES			SENTENCIAS JUEZ DE INSTRUCCION	
	Pendientes del año anterior	Ingresados durante el año 1978	TOTAL	Juicios celebrados	Pendientes en 31 diciembre 1978	Condenatorias	Absolutorias	Por el Fiscal	Por el perjudicado	Por el acusado	Confirmando	Revocando
Alava	305	2.372	2.677	2.283	394	1.359	353	"	30	160	171	19
Albacete	774	2.826	3.600	2.425	1.102	1.189	818	18	31	150	126	55
Alicante	3.953	13.203	17.156	10.275	5.912	4.802	4.117	10	102	290	305	75
Almería	730	4.699	5.429	4.171	1.258	1.463	2.708	"	67	89	117	35
Asturias	1.950	14.278	16.228	15.689	3.462	5.259	3.344	16	331	458	554	165
Avila	226	1.735	1.961	1.091	567	822	269	"	16	75	50	15
Badajoz	635	5.871	6.506	3.594	2.907	2.459	1.135	31	40	155	139	60
Baleares	1.492	12.057	13.549	10.292	3.257	1.567	3.835	20	"	45	41	20
Barcelona	19.051	152.158	171.209	63.561	34.875	18.628	36.108	110	433	884	903	210
Burgos	979	6.861	7.840	6.116	1.724	4.382	1.734	10	160	245	313	100
Cáceres	851	3.158	4.009	3.260	749	1.807	892	2	39	132	122	35
Cádiz	2.920	16.737	19.657	15.123	4.534	8.527	2.862	71	70	276	275	44
Castellón	478	2.372	2.850	2.183	540	1.674	503	6	31	125	95	15
Ciudad Real	828	5.141	5.969	2.948	1.123	2.307	641	66	41	180	184	62
Córdoba	1.578	11.157	12.735	4.278	234	2.312	1.966	14	40	266	192	62
Coruña (La)	5.629	11.564	15.193	10.965	4.228	2.611	1.951	21	173	397	368	106
Cuenca	193	1.739	1.932	1.112	307	740	262	3	11	42	34	9
Gerona	1.284	5.992	7.276	4.547	1.547	2.686	1.478	12	61	153	170	51
Granada	1.692	16.535	18.227	6.019	2.641	4.482	1.537	10	143	316	292	138
Guadalajara	235	2.107	2.342	910	325	614	296	4	10	38	28	8
Guipúzcoa	979	7.436	8.415	3.562	4.853	2.294	1.268	30	88	239	198	52
Huelva	914	2.048	3.462	2.114	1.348	1.264	850	4	20	42	51	15
Huesca	226	1.512	1.738	970	338	591	358	24	37	102	92	25
Jaén	1.057	7.462	8.519	5.136	1.709	2.973	1.486	19	41	268	536	60
Las Palmas	2.476	8.417	10.893	3.700	4.006	1.841	1.859	39	104	238	383	48
León	1.142	6.563	7.705	5.969	1.736	3.003	1.729	42	314	415	683	88
Lérida	1.219	354	4.740	2.745	1.995	1.574	1.171	3	35	157	97	39
Logroño	832	3.968	4.800	1.889	1.336	1.345	544	29	29	74	94	38
Lugo	542	2.299	2.841	2.227	614	1.494	732	25	91	218	193	63
Madrid	13.538	75.037	88.575	39.927	18.495	17.511	22.416	68	389	1.109	1.005	215
Málaga	2.670	19.000	21.670	8.719	6.467	4.594	4.125	20	46	264	237	53
Murcia	1.606	9.624	11.230	5.857	3.581	3.960	1.897	14	44	748	629	177
Navarra	537	2.248	2.785	2.063	722	196	839	4	69	90	120	36
Orense	754	2.647	3.401	1.155	2.246	880	814	8	74	149	121	43
Palencia	139	2.571	2.710	1.842	317	1.167	675	"	10	124	102	25
Pontevedra	1.136	9.480	10.616	5.845	2.453	3.310	2.164	24	200	495	447	158
Salamanca	630	6.420	7.050	3.355	4.721	1.135	1.194	2	76	57	96	33
Santa Cruz de Tenerife	1.045	5.882	6.927	4.907	2.020	2.617	2.290	23	59	186	215	53
Santander	1.064	6.602	7.666	5.504	2.162	3.484	2.020	5	206	505	428	188
Segovia	187	1.214	1.401	906	190	515	391	1	36	29	45	16
Sevilla	3.794	40.269	44.063	39.203	4.860	7.583	5.931	140	98	450	315	109
Soria	150	1.213	1.363	610	229	435	175	"	14	28	30	15
Tarragona	1.246	5.868	7.114	3.377	1.708	2.117	1.150	14	130	179	224	51
Teruel	92	1.075	1.167	561	230	373	188	1	13	28	27	4
Toledo	832	4.768	5.600	4.536	1.064	1.647	806	29	37	97	97	26
Valencia	6.012	43.814	49.826	17.510	8.994	12.248	5.262	65	322	805	899	127
Valladolid	1.420	7.546	8.966	7.316	1.650	2.664	779	7	52	93	97	55
Vizcaya	3.845	11.685	15.530	9.840	5.690	6.540	3.300	38	412	426	604	137
Zamora	254	2.016	2.270	1.634	636	995	639	17	30	130	99	64
Zaragoza	572	13.110	13.682	5.826	651	3.345	2.035	54	130	229	292	76
TOTAL	94.693	779.387	874.080	369.347	160.794	163.379	103.406	1.173	5.035	12.450	12.935	3.373

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

*Asuntos civiles tramitados en los Juzgados Municipales, Comarcales
y de Paz de todas las provincias durante 1978.*

AUDIENCIAS	ASUNTOS CIVILES					
	Pendientes del año anterior	Incoados durante el año	TOTAL	Resueltos	Pendientes en 31 de diciembre 1978	Casos en que intervino el Ministerio Fiscal
Alava	212	1.210	1.422	1.198	221	2
Albacete	744	1.298	2.042	1.421	621	3
Alicante	4.266	5.208	9.474	5.407	4.067	22
Almería	152	622	774	621	153	2
Asturias	704	3.945	4.649	3.930	719	22
Avila	56	372	428	319	109	6
Badajoz	345	1.478	1.823	1.476	347	2
Baleares	680	4.034	4.714	3.784	938	"
Barcelona	9.798	25.055	34.853	24.645	10.208	157
Burgos	167	1.358	1.525	1.352	173	6
Cáceres	381	1.013	1.314	1.153	241	5
Cádiz	609	2.600	3.209	2.700	509	47
Castellón	285	837	1.122	837	285	3
Ciudad Real	136	723	859	711	148	13
Córdoba	1.040	2.398	3.438	2.445	993	153
Coruña (La)	732	1.640	2.372	1.491	881	26
Cuenca	62	314	376	288	88	1
Gerona	468	1.021	1.489	993	401	6
Granada	640	2.829	3.469	2.584	885	15
Guadalajara	149	410	559	434	125	1
Guipúzcoa	512	2.488	3.000	2.490	510	39
Huelva	262	523	785	508	277	20
Huesca	122	335	457	346	111	2
Jaén	335	1.154	1.489	1.115	374	8
Las Palmas	1.512	3.820	5.332	3.546	1.786	54
León	613	2.011	2.624	1.997	627	8
Lérida	633	1.835	2.468	1.613	855	2
Logroño	184	792	976	850	126	6
Lugo	199	1.189	1.388	1.175	213	51
Madrid	13.763	25.516	39.279	25.505	13.774	267
Málaga	995	4.305	5.300	4.218	1.082	32
Murcia	807	2.112	2.919	2.026	893	50
Navarra	534	1.182	1.716	972	744	2
Orense	283	1.337	1.620	1.279	340	15
Palencia	75	714	789	684	105	5
Pontevedra	1.005	3.364	4.369	2.965	1.404	23
Salamanca	631	3.261	3.892	3.307	585	12
Santa Cruz de Tenerife	428	2.309	2.737	1.931	806	"
Santander	373	2.516	2.889	2.539	350	17
Segovia	90	484	574	474	99	1
Sevilla	4.173	10.997	15.170	11.372	3.798	43
Soria	33	306	339	309	30	"
Tarragona	1.084	1.856	2.940	1.851	1.089	7
Teruel	35	158	193	156	37	2
Toledo	163	692	855	717	138	6
Valencia	3.523	9.092	12.615	9.286	3.329	29
Valladolid	210	1.976	2.186	1.955	231	12
Vizcaya	1.674	5.014	6.688	3.018	3.670	42
Zamora	107	2.865	2.972	2.870	102	3
Zaragoza	700	3.867	4.567	3.819	748	40
TOTAL	56.684	156.435	213.119	152.682	60.345	1.290

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

Procedimientos incoados en virtud de la Ley de Peligrosidad Social desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1978.

JUZGADO DE	Pendientes en 1.º de enero de 1978	Incoados desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1978	TOTAL	TERMINADOS DESDE 1.º DE ENERO A 31 DE DICIEMBRE DE 1978					TOTAL	Pendientes en 31 de diciembre de 1978	Revisiones	Cancelaciones
				Por sentencia		Por inhabilitación	Por rebeldía	Archivados				
				Absolutorias	Condenatorias							
Baleares	213	342	555	85	110	14	162	55	426	129	64	130
Barcelona	3.258	149	3.407	18	6	24	6	1.469	1.523	1.884	31	2.699
Burgos (sede en Bilbao)	384	740	1.124	27	96	16	46	460	645	479	"	69
Coruña (La)	51	370	421	24	6	14	"	280	324	97	6	18
Las Palmas	207	415	622	60	179	12	41	148	440	182	40	18
Madrid	635	2.317	2.952	169	855	47	31	1.255	2.357	595	194	1.030
Málaga	412	769	1.181	44	208	19	69	379	618	563	35	123
Sevilla	658	1.308	1.966	8	392	15	37	563	1.015	951	47	63
Valencia	176	729	905	22	82	16	38	547	705	200	22	117
Valladolid	48	215	263	12	32	5	"	144	193	70	45	60
Zaragoza	82	458	540	21	128	37	6	297	489	51	57	119
Audiencia Nacional												
TOTAL	6.124	7.812	13.936	490	2.094	219	436	5.497	8.735	5.201	541	4.446

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

*RESUMEN de los asuntos despachados por esta Fiscalía en materia civil
(Sala 1.ª del Tribunal Supremo), desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1978.*

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS	Número de asuntos
Recursos de casación preparados por el Fiscal. {	
Desistidos	1
Interpuestos	2
Despachados con la nota de "visto"	447
Despachados con la nota de "Visto"	17
Combatidos en la admisión	136
Recursos de casación interpuestos por las partes {	
Con dictamen de improcedencia	"
Con dictamen de procedentes	"
Con dictamen de nulidad de actuación	"
Con dictamen de absteniéndose	"
Con dictamen de adhiriéndose	"
Incompetencia Sala	"
Recursos de revisión	86
Recursos de queja	1
Cuestiones de competencia	28
Expedientes de ejecución de sentencias extranjeras	25
Demandas de responsabilidad civil	"
Dictámenes de tasación de costas	"
Intervenciones varias {	
Injusticia notoria	"
Conflicto jurisdiccional	"
TOTAL	743

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

*RESUMEN de los asuntos despachados por esta Fiscalía en materia social,
desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1978.*

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS	Número de asuntos
Dictamen Competencias a efectos Arts. 166/174 P. Laboral	5.184
Recursos preparados por el Fiscal	{ Desistidos 2
	{ Interpuestos 5
Dictamen Sentencias T. C. a efectos Recursos en Interés Ley	6.228
	{ Varios "
	{ "Visto" "
	{ Combatidos en la admisión "
Recursos interpuestos por las partes	{ Con dictamen de improcedentes 727
	{ Con dictamen de procedentes 374
	{ Con dictamen de absteniéndose "
	{ Nulidad de actuaciones "
Recursos de revisión interpuestos por las partes	3
Competencias del Tribunal Central	{ Competente J. Laboral 723
	{ Incompetente J. Laboral 294
TOTAL	13.539

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

RESUMEN de los asuntos criminales (Sala 2.^a del Tribunal Supremo) despachados por esta Fiscalía desde 1.^o de enero a 31 de diciembre de 1978.

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 y quebrantamiento de forma preparados por los Fiscales ...	Interpuestos	67
	Desistidos	37
Recursos de revisión interpuestos por el Fiscal	3	
Recursos de súplica	Interpuestos por las partes	"
	Interpuestos por el Fiscal	"
	Apoyados total o parcialmente	22
Recursos de casación interpuestos por las partes, acordado en Junta de Fiscalía, respecto de ellos	Impugnados total o parcialmente	615
	Formular adhesión	"
	Oponerse a la admisión total o parcialmente	367
Recursos de casación interpuestos en beneficio del reo	4	
Recursos de casación desestimados por dos Letrados	Interpuestos en beneficio de los reos	"
	Despachados con la nota de "Visto"	632
Recursos de queja	Con dictamen de procedentes	2
	Con dictamen de improcedentes	14
Competencias	21	
Causas cuyo conocimiento está atribuido a la Sala de lo Criminal del Tribunal Supremo ...	9	
Dictámenes de tasación de costas	927	
Dictámenes de varios	27	
TOTAL	2.747	

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

*RESUMEN de los asuntos gubernativos en los que ha intervenido la Fiscalía,
desde 1.º de enero a 31 de diciembre de 1978.*

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	20	"	"	618	638
Consultas a los efectos del artículo 644 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.	"	"	"	"	"
Causas en que se han dado instrucciones a los Fiscales de las Audiencias ...	22	"	"	"	22
Causas reclamadas a los efectos del artículo 838, núm. 15 de la Ley Orgánica del Poder judicial	"	"	"	"	"
Comunicaciones registradas	"	"	"	"	12.917
	"	"	"	"	10.113
Denuncias	15	"	"	6	21
Consultas a los Fiscales	18	"	"	"	18
Juntas celebradas con los señores Teniente y Abogados Fiscales del Tribunal	38	8	6	140	192

INDICE

	<u>Págs.</u>
INTRODUCCION	9
CAPÍTULO I.	
MOVIMIENTO DE PERSONAL FISCAL Y SEÑORES FISCALES QUE HAN REDACTADO LA MEMORIA.	19
CAPÍTULO II.	
DESARROLLO SOCIOPOLITICO DE 1978 Y SU INCI- DENCIA EN LA INTERVENCION DEL MINISTERIO FISCAL	24
CAPÍTULO III.	
LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA	33
1. TRIBUNALES DE LO PENAL	34
2. TRIBUNALES DEL ORDEN CIVIL	47
3. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	49
4. LA JURISPRUDENCIA SOCIAL O LABORAL	50
LA INTERPRETACION DEL DERECHO SOCIAL	54
5. AUDIENCIA NACIONAL	55
6. ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL SUPREMO	59
CAPÍTULO IV.	
EVOLUCION DE LA DELINCUENCIA	65
1. LA DELINCUENCIA TERRORISTA	65
2. DROGAS	74
3. DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD	82
a) Delitos de robo:	
Con violencia o intimidación en las personas	87
Robo con fuerza en las cosas	90
b) Delitos de hurto	91
c) Especial consideración de las sustracciones de vehí- culos de motor	92
CAPÍTULO V.	
CONSIDERACIONES ESPECIALES SOBRE LA GRAVE PROGRESION DE LA DELINCUENCIA JUVENIL	94

	<u>Págs.</u>
CAPÍTULO VI.	
EL MINISTERIO FISCAL	113
A) SU ACTIVIDAD EN 1978	113
B) EL ANTEPROYECTO DE ESTATUTO: SUS PRINCIPIOS INFORMADORES	116
C) INVESTIGACIÓN ESPECIAL SOBRE UNA SUPUESTA DESAPARICIÓN DE PIEZAS ARTÍSTICAS PERTENECIENTES AL MUSEO DEL PRADO	125
CAPÍTULO VII.	
RECURSO CONTENCIOSO-ELECTORAL	136
CAPÍTULO VIII.	
REFORMAS LEGISLATIVAS	147
1. DE LEGE DATA	147
2. DE LEGE FERENDA	153
CIRCULARES	
Núm. 1. Reunión de la Junta de Fiscales Generales	179
Núm. 2. Sobre persecución del delito fiscal	182
Núm. 3. Visita a prisiones	188
Núm. 4. Sobre prisiones preventivas e inspección de sumarios	192
Núm. 5. Sobre la Ley 46/1978, de 7 de octubre, por la que se modifican los delitos de estupro y rapto	195
Núm. 6. Sobre inspección de procedimientos penales	200
Núm. 7. El Ministerio Fiscal ante la Constitución	205
Núm. 8. Sobre las reformas introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la Ley 53/1978, de 4 de diciembre, y su relación con la 56/1978, de la misma fecha	222
CONSULTAS	
Núm. 1. Abono del tiempo de permiso concedido a un penado, no reintegrado a la Prisión	237
Núm. 2. Intervención del Fiscal en los procesos por calumnias o injurias con publicidad	238
Núm. 3. Sobre aplicación del Indulto de 14 de marzo de 1977	240
Núm. 4. Situación procesal de causa con varios procesados en la que uno de ellos se encuentra preso en el extranjero	244
Núm. 5. Extraterritorialidad de la ley penal española en relación con un delito de aborto cometido en Francia.	247
Núm. 6. Sobre determinación de la gravedad de las penas a efectos de aplicación del párrafo segundo del artículo 71 del Código Penal	250
Núm. 7. Sobre la intervención en el proceso penal de los aseguradores de riesgos en el uso y circulación de vehículos de motor	253
ESTADÍSTICA	259