

y con honradez cuál es la situación real y tratar, dentro de la cada vez más desaconsejable profusión de tipos de procesos penales, de intensificar nuestra intervención para terminar o paliar hasta donde sea posible este estado de cosas.

A tal fin es indispensable la estrecha colaboración con Jueces, Magistrados y Secretarios y el apoyo en los Colegios de Abogados y Procuradores para crear, sobre todo en los Juzgados de las grandes ciudades, un procedimiento o mecanismo de control, aunque sea a base de las tradicionales carpetillas, fichas o agendas de hojas movibles, que permita detectar las diligencias paralizadoras del curso de la tramitación y proceder en su consecuencia a la remoción de los entorpecimientos dilatorios. Vigilancia solidaria fundada en una responsable conciencia común que puede conseguir más por la fiabilidad de la Justicia que cuantas leyes pueda imaginar la más perfecta mente jurídica.

El Fiscal, que tiene que ir al sumario y no esperar a que el sumario venga a él, debe examinar los autos con el pensamiento puesto en el descubrimiento de la verdad y la acertada calificación de los hechos enjuiciados, pero a sus ojos no deben pasar inadvertidos esos reales, continuos y dañosos episodios donde se encuentra el incidente dilatorio, reclamando en el acto, mediante el oportuno escrito, su más pronta y eficaz rectificación.

Me consta que esta labor exige una dedicación acuciosa y árida, todavía no suficientemente compensada, pero es nuestro deber y hay que cumplirlo, conscientes de que hoy por hoy es una de las funciones prioritarias en la misión que el Ministerio Público tiene confiada, hasta el extremo que los señores Fiscales Jefes deberán encomendarla donde fuera preciso y posible, como sola o principal actividad, a algún Abogado Fiscal, siempre bajo su inmediata vigilancia y comprobación.

El celo, la intuición y la inteligente comprensión de los miembros de la Carrera Fiscal son en ellos virtudes naturales acrecentadas por la experiencia. Confío plenamente que serán puestas a contribución para el específico fin de las presentes instrucciones, a las que será dado el debido y exacto cumplimiento.

b) Consultas

CONSULTA NUM. 1, DE 12 DE ENERO DE 1979, SOBRE ADECUACION DEL ORDENAMIENTO JURIDICO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

Contesto a la Consulta de V. E. de 21 de diciembre, recibida el 29, agradeciéndole su preocupación por algunos de los muchos problemas de concordancia, adecuación y reforma de normas legales que se han de derivar de la promulgación del nuevo texto constitucional.

Respecto de los que plantea en su comunicación, no se le oculta a V. E. que en tanto no se atribuya la competencia y se articule el procedimiento judicial para la detención y expulsión de extrajeros indeseables, así como

para la sanción de las infracciones de contrabando, materias regidas hoy por el Decreto de Extranjería, 522/1974, de 14 de febrero, y por la de Contrabando, 2166/1964, de 16 de julio, las normas de ambas disposiciones habrán de mantener su plena vigencia, pues de otra forma se crearía un vacío legal inadmisibles en un Estado de Derecho.

Los efectos derogatorios de la Constitución son terminantes y absolutos respecto de las leyes que específicamente menciona en sus disposiciones derogatorias y con tan rigurosa eficacia que alcanza también a las normas que hubieren reglamentado, desarrollado, completado o de cualquier otra manera traigan causa de las leyes expresamente derogadas.

Pero la fórmula general e indeterminada que contiene la cláusula 3 de tales disposiciones derogatorias y a las que V. E. se refiere en su exposición no puede entenderse que siempre y en todo caso confiera a las normas constitucionales efecto derogatorio inmediato sobre los ordenamientos legales que estén o parezca que estén, a juicio del intérprete, en oposición con los principios que la Constitución establece.

Cuando el texto constitucional regula de modo completo una materia, sea en su parte dogmática o en la orgánica, claro es que su aplicación y fuerza derogatoria son inmediatas. Pero no es así cuando, como en los casos que V. E. consulta, la Constitución sienta principios rectores cuya inserción en ordenamientos tan complejos como el de extranjería y el de contrabando a que V. E. se refiere, así como en términos análogos aparecen el del procedimiento de extradición, tutela de menores, internamientos o aislamientos sanitarios y tantos otros que se deducen de la consideración del texto constitucional que, por evidentes razones de seguridad jurídica, requieren en cada caso un ulterior desarrollo legislativo, que habrá que esperar y al que habrá de estarse.

Es sabido que esta tarea revisora se halla en avanzado estado de preparación por los Departamentos competentes para dictar o formular los proyectos de la copiosísima serie de disposiciones necesarias a fin de acomodar el ordenamiento jurídico a los preceptos y principios constitucionales.

En las materias que son objeto de su consulta y en las demás de carácter análogo habrá de esperarse a la tarea revisora y estar a sus resultados.

CONSULTA NUM. 2, DE 1 DE JUNIO DE 1979, SOBRE EJECUCION JUDICIAL DE LAS MULTAS GUBERNATIVAS

En la consulta formulada por V. E. en su escrito de 11 de los corrientes se plantean dos cuestiones: a) posibilidad legal de que una misma infracción pueda ser objeto simultáneamente de enjuiciamiento penal y de expediente gubernativo con la resultante de dos sanciones, una penal y otra administrativa; b) procedimiento aplicable para la exacción de multas gubernativas impuestas por el señor Gobernador Civil en uso de las facultades que le atribuye el artículo 260 i) de la vigente Ley de Régimen Local.

Ambas cuestiones se plantean en torno a los hechos acontecidos el pasado.

septiembre, en las dependencias del Gobierno Civil de esa capital, hechos que no relata V. E., por lo cual no es posible analizarlos ni determinar su trascendencia específica.

Según informa V. E., el Gobierno Civil impuso a la denunciada por tales hechos una multa de 10.000 pesetas en uso de las facultades establecidas en el precepto antes mencionado y también pasó el tanto de culpa a esa Fiscalía, la cual formuló la correspondiente denuncia ante el Juzgado de Guardia, incoándose por el Juzgado de Instrucción núm. 3 de esa capital el sumario 483/1978, sin que V. E. consigne los hechos penales que dieron lugar a la incoación de ese procedimiento.

En cuanto a la existencia del proceso penal y del procedimiento gubernativo, es claro que si tienen por objeto los mismos hechos son rigurosamente incompatibles, como tiene declarado una reiterada jurisprudencia y como ha venido a sancionar legalmente el Real Decreto-Ley 6/1977, de 25 de enero, que, aunque referido a las sanciones por actos contrarios al orden público, sienta una doctrina de aplicación general. Tanto en su Exposición de Motivos como en la parte dispositiva señala que «no se impondrán conjuntamente sanciones gubernativas y sanciones penales por unos mismos hechos», concediendo preferencia para el enjuiciamiento a los Jueces y Tribunales, sin perjuicio de que archivado o sobreseído el procedimiento o declarada, en cualquier caso la irresponsabilidad penal se comuniqué a la autoridad gubernativa por sí, no obstante, existiera infracción administrativa sancionable.

El punto esencial de esta cuestión reside en la identidad de los hechos, no sólo en cuanto a su realidad objetiva, sino también en el aspecto sustancial en que deban ser considerados. Cuando los hechos sean distintos, o sea, diferente el aspecto en que se enjuicien, pena y sanción gubernativa son compatibles, sin que se vulnere el principio «non bis in idem» y éste parece ser el caso, pues la Consulta de V. E. aceptar implícitamente la compatibilidad entre el procedimiento penal y la sanción gubernativa impuesta.

El otro punto de su Consulta y que constituye su tema central consiste en la determinación de cuál sea el procedimiento aplicable —judicial o administrativo— para la exacción de la multa impuesta por el Gobierno Civil en ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 261 i) de la vigente Ley de Régimen Local.

El señor Gobernador Civil interesó del Juzgado que procediera a la ejecución de la multa. El Juez de Distrito competente rechazó el requerimiento, fundando su resolución en las disposiciones de los números 3 y 4 del artículo 117 de la Constitución.

No es en la aplicación de los aludidos preceptos constitucionales donde puede tener apoyo legal la denegación del auxilio judicial y ello por dos razones: una, porque las normas constitucionales contenidas en los números 3 y 4 del artículo 117 no suponen ninguna novedad ni alteran el «statu quo» legal, pues son transcripción casi literal de los artículos 2 y 3 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial; otra, porque los principios establecidos en la Constitución requieren, por regla general, el adecuado desarrollo legislativo, como más ampliamente se expresó al evacuar consulta

por esta Fiscalía con fecha 12 de enero próximo pasado, Consulta 1/1979, que contiene los criterios a observar en este punto por el Ministerio Fiscal.

Lo que importa, pues, es determinar si con arreglo a la legalidad vigente procede la ejecución judicial por vía de apremio de la multa gubernativa a que se refiere la Consulta. En la Consulta núm. 5/1976 (*Memoria de 1977*, pág. 264) se analiza la situación legal en aquel momento; pero esta situación legal ha sido modificada, como V. E. señala, por el Real Decreto 1.772/1978, de 15 de julio, estableciendo que el apremio de las multas impuestas por actos contrarios al orden público tendrá carácter administrativo y se ajustará a las reglas que aquella disposición establece.

Aunque ese Real Decreto se refiere sólo a las sanciones por actos contrarios al orden público, es lo cierto que su aplicación no ha de limitarse a sólo las sanciones pecuniarias de la Ley de Orden Público, sino que habrá de extenderse también a las que se refiere el artículo 260 i) de la Ley de Régimen Local y los artículos 22, 23 y 24 del Estatuto de Gobernadores Civiles.

En lo que se refiere a la facultad sancionadora del artículo 260 i) de la Ley de Régimen Local, viene subsumida, e incluso sustituida, por las que contiene el Estatuto de Gobernadores Civiles y, en todo caso, tienen tal analogía entre sí que no deben ser sujetas a reglas distintas de procedimiento. Por esto el Decreto 1.704/1965, de 16 de junio, en su artículo único establece la unidad de procedimiento para las sanciones de la Ley de Orden Público del artículo 260 i) de la de Régimen Local y del artículo 24 del Estatuto de Gobernadores Civiles.

Por otra parte, y considerando aisladamente el artículo 260 i) de la Ley de Régimen Local, el procedimiento de exacción de las multas impuestas a su amparo no podría ser otro que el de carácter administrativo, como con carácter general lo dispone para todo lo concerniente a las Haciendas locales el artículo 737, 1, de la propia Ley.

En definitiva, habrá de considerarse acertada, por los fundamentos expresados anteriormente, la resolución del Juzgado de Distrito al denegar la ejecución judicial de la multa de referencia, la cual habrá de acomodarse en su exacción a las reglas del Real Decreto 1.772/1978, de 15 de julio, coincidiendo, por tanto, el parecer de esta Fiscalía con el que V. E. expone en su Consulta.

