

Comunicación presentada por el Instituto de Estudios de Administración Local al «Primer Congreso Hispano-Luso-Americano Penal y Penitenciario»

Delimitación de falta municipal y falta penal.—Función de la Policía municipal en materia penal.—Previsiones municipales.

Algunos de los hechos punibles mínimos que sanciona el Libro III del Código penal vigente tienen gran similitud con las faltas administrativas que la legislación orgánica de los Ayuntamientos autoriza a éstos y a los Alcaldes a prever y sancionar.

La tendencia actual es el reforzamiento de los medios coercitivos en manos de las Autoridades administrativas para asegurar el cumplimiento de los múltiples fines de la Administración pública en todos sus grados y esferas.

Acaso el motivo fundamental de la subsistencia en nuestro Código penal de multitud de faltas que tienen un matiz preponderante de contravención administrativa está en el hecho de no haberse acometido su regulación en las distintas Leyes municipales que se han sucedido en España y el hecho de su posible inserción en las Ordenanzas de Policía de los Municipios y en los Bandos de las Alcaldías es siempre fuente de colisiones, de competencias entre las Autoridades municipales, judiciales y administrativas.

En las grandes Corporaciones, con Asesores competentes, tales previsiones suelen tener un sello de cautela y garantía que hace más difícil que se susciten aquellas competencias, pero en millares de pequeños Municipios la regulación de tales faltas plantea muchas veces cuestiones de verdadera gravedad, origen en algunos casos hasta de fricciones personales que nada benefician a la vida de los pueblos.

Pero aun los Ayuntamientos que redactaron con acierto tal parte de sus Ordenanzas, no suelen seguir el ritmo de los tiempos, y al no

haberlas modificado en un cuarto de siglo, llegan a ser inadecuadas las previsiones de las faltas y a estar en mayor o menor desconexión jurídica con el Libro de faltas del Código penal, modificado varias veces en la última centuria.

El Sr. Castejón, en su libro «Faltas penales, gubernativas y administrativas» (Madrid, 1950. Publicaciones del Instituto de Estudios de Administración Local), se pronuncia sobre este interesante punto en la siguiente forma:

«La solución de este problema se encontraría en la agrupación de todas las faltas de entidad análoga, tanto penales como administrativas, en un Código de Policía, y en la actuación rápida, breve y libre de trabas procesales, de un Tribunal de Policía, pues si frecuentes hechos de la vida moderna exigen la prontitud de la represión, hay algunos que la reclaman con mayor imperiosidad por el aumento que han adquirido en los tiempos actuales, como son los accidentes diarios de la circulación, que embarazan la marcha de los Tribunales y permiten a los culpables escudarse en los resquicios y subterfugios del procedimiento penal, a fin de obtener transacción a favor del dañador y en contra de la víctima.»

El Sr. Ferrer Sama, en sus «Comentarios al Código penal», dice también:

«Marca la doctrina española la necesidad de formular una distinción precisa entre las faltas que, participando de la misma naturaleza del delito, se diferencian de éste sólo por su menor gravedad, o sea, como delito venial de lesiones, hurto o estafa, y las faltas que se distinguen del delito, no ya por su levedad, sino por su índole propia... aunque por el aumento de su intensidad o cuantía las primeras puedan llegar a delito y las segundas siempre conservan su naturaleza contravencional.»

El Sr. Castejón mantiene insistentemente en sus publicaciones la conveniencia del establecimiento de unos Tribunales de Policía que entendiesen de las faltas, las cuales deberían estar comprendidas también en un Cuerpo legal específico, en un Código de Policía. Esta solución, acaso ideal, puede tropezar con la magnitud del cambio que imprimiría a la legislación penal, a la administrativa y a la Organización judicial.

Probablemente, el camino más fácil sería el de una discriminación cuidadosa de las faltas esencialmente penales y aquellas otras que la Sociedad crea para precaver su propia defensa, y, en el punto concreto de la competencia de los Ayuntamientos, mencionar las administra-

tivas, no exhaustivamente, porque la Administración se va enfrentando cada día con nuevas figuras, pero sí enunciativamente, las que corresponden simplemente a ellos, dedicándoles en la legislación municipal una Sección que contuviera una norma general que evitase las diversas, contradictorias y a veces desviadas interpretaciones de las Ordenanzas municipales, y de los Bandos de las Alcaldías, incluyendo en la reglamentación correspondiente, preceptos procesales que deparasen a los interesados en el procedimiento administrativo garantías semejantes a las que han tenido hasta hoy en la Justicia municipal.

Dada la notoriedad del problema de la duplicidad de jurisdicciones para unos mismos hechos que, a veces, hasta llegan a ser objeto de sanciones duplicadas (otra cosa sería, naturalmente, la repercusión civil que pudiese tener una falta administrativa sancionada por los Alcaldes), creemos innecesario, de momento, señalar, siquiera enunciativamente, qué faltas podrían ser desglosadas del Código penal y llevadas a la legislación orgánica de los Ayuntamientos, aparte de que los criterios podrían variar, de unos a otros, pero desde luego la decisión en tal sentido habría de implicar la reforma del Código y de la Ley de Régimen local, en unidad de concepción.

Intimamente relacionada con ello está la máxima adecuación del órgano policial de que se sirven esencialmente los Ayuntamientos para la labor preventiva y represiva de toda clase de contravenciones por los particulares: los Cuerpos locales de Guardia municipal.

La Policía municipal, como generalmente se denomina a aquellos Cuerpos, ha sido casi siempre un órgano desvaído (con la salvedad, acaso, de algunos grandes Municipios) al que se ha prestado escasa atención en las regulaciones generales del Poder central y a cuyas funciones no se les ha reconocido nunca la gran trascendencia social que tienen.

Hoy es objeto de la creciente atención del Gobierno el trazado de las líneas fundamentales de aquellos Cuerpos locales (sin perjuicio de la autonomía de su regulación por las Corporaciones) y la aspiración es rodearlos del prestigio y garantías que por la multiplicidad de cometidos precisan.

Entre estos cometidos está el carácter de Policía judicial que tienen en virtud de las prescripciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, función que si en las poblaciones donde existen Plantillas de los Cuerpos policiales del Estado (Cuerpo general de Policía, Guardia civil y Policía Armada) deben realizar esencialmente éstos, sin perjuicio de los auxilios que reclamen en multitud de pequeños Muni-

cipios, no tiene otro órgano efectivo que la Guardia municipal en mano de los Delegados locales del Gobierno: los Alcaldes.

Bien actuando exclusivamente, bien como auxiliares de la Policía del Estado (lo que no excluye, en circunstancias especiales y de urgencia, una intervención exclusiva inicial), la Guardia municipal debe tener una mínima preparación uniforme para saber cuándo y cómo puede y debe practicarse una detención, con qué garantías ha de hacerse, qué providencias han de adoptarse para que no desaparezcan en los primeros momentos las pruebas de un hecho delictivo, etc.

Estimamos que hay que dirigir todos los esfuerzos a la formación y al perfeccionamiento de la Guardia municipal, claro que también en razón de los demás cometidos que tiene a su cargo, y de modo muy especial si algún día llegare a ser una realidad legal aquella discriminación de las faltas penales y municipales, puesto que se haría más obligada la mayor garantía individual frente a la acción de los órganos administrativos.

Estrechamente relacionado con ello está el interesantísimo problema de la existencia y régimen de las Prevenciones municipales, establecimientos no penitenciarios desde luego, pero que en una parte mínima deben estar sujetos a garantías uniformes para la estancia de los detenidos gubernativos, habida cuenta además de que en los pequeños Municipios, accidentalmente, pueden alojar individuos responsables de delitos más o menos graves hasta que las fuerzas estatales o la Administración judicial dispongan su traslado a lugares más adecuados.

Como síntesis ofrecemos a la consideración del Congreso las siguientes conclusiones:

1.ª Conveniencia de discriminar con precisión las faltas y jurisdicciones correspondientes, penales y administrativas, manteniendo en el Código penal únicamente las faltas que tengan el carácter de hechos delictuosos mínimos y llevando a la legislación orgánica de los Ayuntamientos las que tengan simple carácter de contravención administrativa y correspondan a la competencia asignada por el legislador a tales Corporaciones.

2.ª Conveniencia de delimitar más perfectamente el carácter policial de la Guardia municipal, en los términos enunciados.

3.ª Regulación mínima de carácter y condiciones que deben observar las Prevenciones municipales, pues aunque utilizables como tales, según la Orden de 14 de junio de 1930, las Prisiones preventivas de Capital de Provincia y las de Partido judicial (según los términos

del Decreto de 5 de marzo de 1948, sobre establecimientos penitenciarios), en las demás pequeñas localidades se precisa siempre de un local adecuado, con garantías mínimas de higiene y seguridad, donde se cumplan los arrestos gubernativos y se custodie provisionalmente a personas presuntamente responsables de delitos, hasta que la Autoridad judicial disponga su traslado al lugar correspondiente.

La carencia, y la inadecuación en otros casos, de estos lugares de detención personal hace pensar en la conveniencia de la adopción de las prescripciones mínimas sobre su existencia y régimen, anteriormente indicados.

Madrid, 15 de mayo de 1952.