

PONENCIAS

(Versión aprobada por el Congreso)

La Policía Judicial*

INTRODUCCION

En el pórtico del año de los acontecimientos fastuosos, y en parte ígneos, la esquizofrénica división de la dependencia funcional y orgánica de la Policía Judicial ha dado lugar a significativas tensiones entre el Poder Judicial y el Ministerio del Interior, debidas a las intromisiones e injerencias de este último en la labor de los miembros de la Policía Judicial bajo las órdenes de los Jueces de Instrucción en investigaciones que salpicaron a protagonistas de la vida política. No podía ser de otra manera.

Si la memoria se remonta al siglo cuyo quinto centenario se recuerda, las funciones y competencias policiales y jurisdiccionales venían atribuidas a las mismas personas, y su diversificación no es fruto prematuro sino consecuencia de un largo y lento proceso histórico, tortuoso, como se verá en nuestro país.

La victoria de la revolución burguesa en toda Europa y sus zonas de influencia supuso un hito en el tránsito del Viejo Estado Absolutista al Estado Liberal, que consagra la división de poderes como principio básico del Estado de Derecho, en el cual la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado reside con carácter excluyente en el Poder Judicial, comenzando de forma clara la frontera entre los Jueces y la Policía; los primeros como titulares, en su función jurisdiccional, de un poder del Estado, y la segunda, como un órgano de otro poder, el Ejecutivo.

Ahora bien, como señala José Jiménez Villarejo, «la aparición y el correcto funcionamiento de una verdadera Policía Judicial es un logro más tardío, de forma que únicamente el progreso democrático del Estado o, dicho de una manera más precisa, la aproximación al Estado Democrático de Derecho haría posible una verdadera Policía Judicial»¹. Es decir, el imperio del Derecho ha de someter a la Administración pública y, por lo tanto, a la Policía, y máxime a la Judicial, que ha de depender de los operadores jurídicos, encargados de aplicar el derecho. Esta afirmación conlleva que el Poder Judicial, como tal, necesita un instrumento propio que permi-

ta desarrollar y compeler el cumplir el mandato que constitucionalmente se le atribuye de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, es decir, la Policía Judicial, ya que como decía Pascal: «El poder sin justicia es despótico, mas la justicia sin poder es impotente.»

La dependencia orgánica de la Policía Judicial ejercida por el Ministerio del Interior: ¿Implica la impotencia de la Justicia? ¿Es posible residir tal dependencia en otros estamentos? Tales interrogantes son el tema de esta ponencia.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El artículo 126 de la Constitución dice: «La Policía Judicial depende de los Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca.» Este precepto, ubicado en el título VI de la CE dedicado al Poder Judicial, según Ruiz Vadillo, se ha incorporado a causa de los antecedentes «del pasado y de la realidad social y jurídica que le sirve de base. Si en España, al promulgarse la Constitución, la prestación de servicios por la Policía a los Juzgados y Tribunales no hubiera planteado ningún problema (nos referimos en cuanto a su dependencia), sin duda el tema a nivel constitucional hubiera quedado seguramente estructurado de otra manera y tal vez, incluso, no hubiera quedado expresamente incluido en el texto constitucional»². Compartimos la opinión de Ruiz Vadillo, pues la Policía Judicial no deja de ser un órgano de Poder que auxilie al Poder Judicial, y, por lo tanto, no era necesaria o inexcusable su mención en el Título VI de la Norma Fundamental, como no se recogen los demás colaboradores de la administración de Justicia, a los cuales se refiere el Título V de la LOPJ junto al Ministerio Fiscal.

La redacción del artículo 126 de la CE, como dice «Almagro Nosete», deja abierto el tema de la Policía Judicial, pues no obliga a establecer un régimen sustancialmente diverso al anterior que, como se sabe, consistía y por desgracia consiste, en hacer depender éstos a estos efectos de la Autoridad Ju-

* Ponencia de la Sección Territorial de Andalucía Occidental.

¹ José Jiménez Villarejo. «La Policía Judicial»: una necesidad no un problema. *Revista del Poder Judicial*, número especial II:

Justicia Penal. 1987, pág. 175.

² Ruiz Vadillo. *Comentarios a la Constitución*. I Tomo 1980, pág. 625.

dicial a la Policía Judicial en sentido estricto, exclusivamente afecta y dependiente a la Autoridad Judicial y al Ministerio Fiscal en las funciones que le encomienda el reiterado artículo³.

El desarrollo del esbozo constitucional se ha llevado a cabo por la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Real Decreto 769/87, a nivel estatal, más los Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco.

La LOPJ 6/85 de 1 de julio es la primera norma postconstitucional que se ocupa de la Policía Judicial, precisando en su artículo 443 que la función de averiguación de los delitos y descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes competirá a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tanto si dependen del Gobierno Central como de las Comunidades Autónomas o de los Entes locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

El artículo 444 contempla la creación de unidades de Policía Judicial, haciendo constar la dependencia funcional de las Autoridades Judiciales y del Ministerio Fiscal.

El artículo 445 en su primer apartado especifica las funciones de la Policía Judicial, y en el segundo dice textualmente «en ningún caso podrán encomendarse a los miembros de dichas unidades la práctica de actuaciones que no sean las propias de la Policía Judicial o las derivadas de las mismas».

El artículo 446 sienta la inamovilidad de los miembros de la Policía Judicial en la investigación o actuación concreta hasta que ésta finalice, si no es por decisión o con la autorización del Juez o Fiscal competente.

Descaradamente la Ley Orgánica citada fija la dependencia orgánica de los miembros de la Policía Judicial en el Poder Ejecutivo, ya sea a nivel estatal, autonómico o local, quizá debido a una acción refleja y conservadora en atención a la regulación de esta materia en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La Ley Orgánica de 13 de marzo de 1986, 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en el Capítulo V del Título II «de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado» se dedica a la organización de las unidades de Policía Judicial.

El artículo 31 señala que los funcionarios adscritos a unidades de Policía Judicial dependen orgánicamente del Ministerio del Interior y funcionalmente de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal. El artículo 35 reitera la inamovilidad de los funcionarios adscritos a dichas unidades en los términos reflejados en el artículo 446 de la LOPJ, y el artículo 33 textualmente dice: «los funcionarios adscritos a las unidades de Policía Judicial desempeñarán esa función con carácter exclusivo, sin perjuicio de que puedan desarrollar también misiones de prevención de la delincuencia y demás que se le encomienden, cuando las circunstancias lo requieran de entre las correspondientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado». Es decir, que dicho artículo contradice

lo sentado en el número 2 del artículo 45 de la LOPJ, ya que este último, como se ha comentado, a la hora de determinar que *en ningún caso* los miembros de las reiteradas unidades efectuarán misiones que no sean las propias de Policía Judicial. Más adelante se resaltarà la importancia práctica de esta contradicción.

El Real Decreto 769/87 sobre regulación de Policía Judicial pretendía «hacer efectivo el principio de dependencia funcional» de la Policía Judicial —en sentido estricto— respecto de Jueces y Tribunales. Sin embargo, la composición de las comisiones de coordinación de Policía Judicial, así como el uso que las Comisiones han hecho de sus competencias, han llevado, en la práctica, a mediatizar la referida dependencia funcional.

El Decreto contiene innovaciones conceptuales confusas como el «comisionado» del Juez o Fiscal (art. 13). No se explica que sea esa figura ni la amplitud de sus facultades: las de la comisión civil, mercantil, u otra similar, no parece que sean aplicables, al ámbito de la Policía Judicial.

El artículo 14 otorga un valor, al parecer, a efectos probatorios, a las diligencias y actuaciones de las Unidades Orgánicas, superior al normal: «especial consideración», dice el texto del Decreto, que en este punto era premonitorio de la Ley de Seguridad Ciudadana, y a pesar de su ínfimo rango normativo, contradice el sentido de la jurisprudencia de los Tribunales Constitucional y Supremo sobre el valor probatorio de los atestados policiales: simples denuncias.

El artículo 20 aparece directamente encaminado a sustraer a los Jueces y Tribunales el conocimiento de las actuaciones de las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial y, por consiguiente, se disminuye, la pretendida «dependencia funcional». En efecto, la Policía Judicial sólo dependerá de los Fiscales «—no de los Jueces— cuando» realicen diligencias de investigación criminal formalmente concretadas a un supuesto presuntamente delictivo (art. 20) y, en esos casos, actuarán con total autonomía hasta tanto el Fiscal decida hacerse cargo de la dirección de las diligencias. Todo, sin que el juez sepa nada del asunto. La contradicción con el artículo 282 de la LECr parece clara: Al conocerse un hecho que pueda ser delito, el Juez debe ser informado inmediatamente.

Las Comisiones de Coordinación tienen (art. 22) un cometido más bien humilde: informarán, no en forma vinculante, en casos de adscripción permanente de funcionarios de Policías a una investigación; sin embargo, la decisión tras el informe corresponde al Jefe de la Unidad Orgánica de PJ, esto es, a uno de los cinco miembros de la Comisión que ha informado.

El artículo 24 es otro ejemplo de la merma de efectiva dependencia funcional de la PJ respecto a los Jueces y Fiscales. Así, en las Unidades Adscritas, verdadero núcleo central donde, al menos en Sevilla, se hizo efectiva la directa relación Jueces=Policías, la pertenencia a las mismas puede dejarse sin

³ Almagro Nosete. *Poder Judicial y Tribunal de Garantías en la nueva Constitución Española*. Tomo I. Edición, Coordinación.

Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia. 1979, pág. 301.

efecto «por el órgano competente» que obviamente no es la autoridad judicial. El único tamiz impuesto es el informe favorable preceptivo y vinculante de la Comisión Provincial. Basta repasar la composición de las Comisiones (Presidente de la Audiencia Provincial, Fiscal Jefe, Juez Decano, Jefe de la Unidad Orgánica de la Policía Judicial de la Policía y de la Guardia Civil) para entender que el peso de la autoridad judicial es casi nulo. La práctica seguida en Sevilla es expresiva: contra el parecer unánime de la Junta de Jueces de Instrucción y Penal, se acordó relevar al Jefe de la Unidad Adscrita. Las razones expuestas a la Junta de Jueces por la autoridad policial, no eran objetivas y, desconocemos si las había subjetivas.

Los temores sobre la intromisión que las Comisiones de Coordinación pueden hacer en terreno jurisdiccional se han concretado en algunos casos. Así, la Comisión de Sevilla acordó el 6 de mayo de 1991 dirigirse al Servicio Andaluz de Salud para que los partes «de lesiones sean remitidos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a fin de que éstos realicen gestiones y luego los envíen a la autoridad judicial debidamente informados». Y esto afectaba a todo tipo de lesiones: incluso las procedentes de posibles torturas o malos tratos policiales. Así, la Comisión «derogó» el precepto del Código Penal que ordena la remisión al Juez de los partes y establece la responsabilidad penal del facultativo que no lo haga (art. 576 C. Penal). Pese a la respuesta contraria de la Junta de Jueces, el acuerdo no consta que haya sido modificado.

El 3 de mayo de 1991, la Comisión acordó que los asuntos nuevos a investigar por la Policía se encomendasen a la Unidad Orgánica —no a la Unidad Adscrita— sin que los Jueces pudiesen elegir la Unidad que, en cada caso, le pareciese más indicada a las circunstancias del asunto.

En todos los casos referidos, la Comisión se constituyó, y acordó sus decisiones, con ocho miembros. Los tres que no pertenecían a la misma eran jefes policiales o de la Guardia Civil; los acuerdos se adoptaron a veces de forma unánime. La abrumadora presencia policial —cinco de los ocho miembros— permite hablar de Comisión de Policía... judicial con minúsculas.

En la provincia de Huelva, tampoco la invasión de competencias de la Comisión en el ámbito jurisdiccional es pequeña: Es el Presidente de la Audiencia quien decide si se envía una «solicitud de colaboración» (que paradójicamente procede de un poder del Estado —el judicial— a un órgano que le está jerárquicamente subordinado) para que la Policía actúe o no. Así se instaura un nuevo órgano, que media-tiza hasta el punto de anular la real independencia del Juez en la investigación de los delitos.

Sin duda, la desaparición de las Comisiones sería una buena medida. Que el control de la Policía Judicial no es cuestión baladí, se muestra una vez más

por las competencias que el legislador le concede a diario.

La Ley de medidas de Reforma Procesal publicada en el BOE de 5 de mayo de 1992 modifica el artículo 659, párrafo 4.º de la LECr permitiendo el registro domiciliario, autorizado por el Juez pero a presencia del Secretario Judicial o, la novedad, de un funcionario de la Policía Judicial si el Juez lo autoriza.

En definitiva, la dependencia orgánica de la Policía Judicial al Ministerio del Interior ha supuesto por la ambigüedad de la normativa que desarrolla el artículo 126 de la Constitución de injerencia en la dependencia funcional de la Policía Judicial y en la propia independencia judicial, al haberse efectuado una interpretación partidista. El artículo que, como señala Javier Boix Reig, «alude a una dependencia esencial de la Policía Judicial, que, en ningún caso debe limitarse por dependencias orgánicas de la clase que fuere, da pie a que prime en todo caso la dependencia funcional, y si existen problemas derivados de la dependencia orgánica que, directa o indirectamente afecten a la funcional, deben solventarse siempre en favor de la función constitucional atribuida a la Policía Judicial. Y en caso de colisión entre preceptos ordinarios, hay que atenerse siempre a criterios de interpretación que potencien la independencia judicial y que sean conformes a la Constitución»⁴.

La dinámica de la realidad, como se ha expuesto, ha sido muy contraria a la expresada.

ALTERNATIVA

De lo expuesto se concluye que la esquizofrénica división de la dependencia funcional y orgánica de la Policía Judicial ha hecho fracasar a la propia Policía Judicial y, por tanto, al Poder Judicial en su función de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes.

Por ello, es ineludible y perentorio plantear la transmutación del modelo estructural diseñado, y basándonos en los argumentos críticos vertidos, es necesario modificar sustancialmente este modelo mediante la creación de un Ente de Derecho Público en el que se integre la Policía Judicial, implicando ello un trasvase de funcionarios desde la Administración Central del Estado (Ministerio del Interior) al citado Ente. A estos efectos puede seguirse el esquema de los funcionarios transferidos en el ámbito de las Comunidades Autónomas, o cualquier otro que no produzca merma alguna en los legítimos derechos de los funcionarios.

Los Organos de Gobierno del citado Ente Público serán nombrados por el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo Fiscal, con el fin de asegurar la dependencia funcional de la Policía Judicial exclusivamente respecto de Jueces y Fiscales.

⁴ Javier Boix Rolg, VI Ponencia del Seminario citado en la nota anterior, pág. 141.

⁵ Juan Alberto Belloch Julbe, IX Ponencia del I Seminario de colaboración Institucional entre la Universidad Internacional Me-

néndez Pelayo y la Dirección General de la Policía, Santander, Julio de 1989. Edita Ministerio del Interior, Dirección General de la Policía en *Policía y Sociedad*. 1989, pág. 194.