

# **“LA POLICIA JUDICIAL, EL MODELO ESPAÑOL Y EL FUTURO DE LA GUARDIA CIVIL EN EL MISMO”**

**GUILLERMO OSTOS MATEOS-CAÑERO**

Coronel de la Guardia Civil  
Jefe del Servicio de Policía Judicial  
Doctor en Derecho

## **I**

### **PREAMBULO**

Por una serie de circunstancias que no viene al caso detallar ahora, el autor de este modesto trabajo se ha visto siempre inmerso en la mayoría de los intentos normativos que en nuestro país han pretendido el marco jurídico de una nueva Policía Judicial que concretase el modelo amplio que recoge nuestra ya centenaria Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Y si estas circunstancias se han dado cara a la regulación específica del tema, junto a Jueces, Fiscales y compañeros de otras corporaciones policiales, y en el seno de comisiones y grupos de trabajo (1); tampoco es menos cierto la sensibilidad y directa participación en nuestro ordenamiento corporativo (Guardia Civil), que dieron lugar, primero, a la Orden General número 1 de 13 de enero de 1979, que creó los pioneros 118 Equipos de Investigación y Atestados que constituyeron el embrión de nuestra especializada Policía Judicial de hoy, —y ello, cuando aún no existía la regulación específica a nivel nacional, es decir, el Real Decreto 769/87 de 19 de junio—; y la Orden General del Cuerpo número 76 de 15 de octubre de 1982, que por primera vez estructura el Órgano Central de la Policía Judicial en el Cuerpo, y sirve como soporte ya efectivo a una especialidad sin la cual es muy probable que hubiésemos fenecido en ese carácter con el que nacimos en el año 1844.

Pero no quisiera que estos antecedentes que afectan subjetivamente al autor de esta colaboración, se entendieran de otra manera distinta de la que se pretende y de la que realmente

está en el ánimo del que escribe: resaltar en este **introito** al tema que nos va a ocupar, la especial sensibilidad hacia el mismo, y me atrevería incluso a decir, en un término muy procesalista —natural por otro lado para el estudioso de dicha disciplina en el terreno jurídico—, legitimación directa para exponer mi particular visión sobre este elemento tan importante de la Justicia Penal.

2. En otra línea, también me resulta particularmente oportuno, el que un miembro de la Policía Judicial pueda hacer llegar al lector de esta revista el punto de vista del ejecutor de la actividad jurisdiccional penal, como se la ha venido a llamar a veces al Policía Judicial.

Han antecedido en este medio colaboraciones, de Jueces y Fiscales, y nos parece que podría ser de interés completar el triángulo de intervinientes principales en un Proceso Penal, ofreciendo la perspectiva del Policía Judicial; en primer lugar, sobre el modelo regulador vigente en nuestro ordenamiento; en una segunda parte, sobre el papel presente y futuro que debe tener la Guardia Civil en este modelo o en otro que el legislador crease para sustituir al vigente, si es que esa posibilidad se produce.

3. Y para completar esta entrada al estudio del problema —si es que realmente se puede denominar así—, me parece imprescindible llamar la atención del que nos lea sobre varias puntualizaciones:

- *Nada más lejos de nuestra intención que avivar una polémica con otras orientaciones sobre el tema, la inspiración de las normas que lo regulan, o las interpretaciones sobre las habilitaciones constitucionales o las que proceden de otras normas de desarrollo.*
- *Tampoco pueden entenderse las opiniones que aquí se sustentan, como contestaciones a otras procedentes de los demás órganos y titulares que componen la Administración de Justicia.*
- *Ni siquiera se pueden entender los razonamientos que aquí se expongan, como inspirados, directa o indirectamente, para una orientación encaminada a defender el modelo vigente.*

Hay pues que entender la posición del autor, exclusivamente, en la personal visión del tema Policía Judicial, su naturaleza, sus dependencias y funcionalidad, y sobre todo, desde la óptica de buscar la mejor eficacia para la sociedad que puede beneficiarse de una más ágil, económica y efectiva tutela jurisdiccional. Y esto

último, no cabe la menor duda que es el objetivo final que perseguimos todos.

## II

### **ANTECEDENTES (del modelo y datos comparativos con el vigente y con los que contempla el Derecho Comparado).**

1. Para no prolongar en exceso el trabajo ni tampoco hacerlo demasiado complejo, vamos a partir como antecedente normativo más remoto, de la centenaria Ley de Enjuiciamiento Criminal, que a lo largo de su dilatada vida se ha mostrado como una de las mejores regulaciones procesales que existen dentro del concierto de los sistemas rituales o de Enjuiciamiento, en el orden penal.

Al regular la Policía Judicial, utiliza **un método apertus** en cuanto a la enumeración de sus componentes, y un sistema en general más amplio pero abstracto, cuando regula su funcionalidad desde el artículo 282 hasta el 289 ambos inclusivos.

Parece oportuno e incluso congruente resaltar ya desde este momento, que dicha regulación específica inmersa en otra más general y cualificada de todo el proceso penal —calificada unánimemente como ley excepcional—, tipifica claramente como característica, entre otras, de esa Policía Judicial, su no dependencia orgánica de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, pues no otra cosa se puede desprender del análisis de los artículos 284 al 291, particularmente. Se podrá alegar: pero se resaltan unas características de Policía Judicial genérica más que específica. Cierto, pero el que se incida en unas notas de especialización, —exclusividad-permanencia-dependencia funcional, a la hora de regular esa Policía Judicial específica, no puede entenderse en rigor como una carta de naturaleza orgánica. Hay que admitir que puede suponer solo, una más acentuada dependencia funcional. Como afirma el Fiscal del Tribunal Supremo **Fernández Bermejo** (2), una de las características de la legislación vigente y reciente, es que se acentúa la conexión Juez-Fiscal-Policía Judicial— llegando, con la existencia de las Unidades Adscritas, hasta prácticamente sus últimas consecuencias, es decir, a la **cuasi adscripción orgánica**. Pero no adelantemos acontecimientos.

Si es necesario especificar antes de dar un nuevo paso, que ya en el año 67, con la Reforma procesal penal que introduce el llamado Procedimiento de Urgencia, —tanto el sumario

como el sumarísimo—, se intenta no sólo la concreción sino el reforzamiento de la naturaleza y el papel que debe tener la Policía Judicial en la Justicia Penal. Esos hasta cierto punto tímidos pasos para darle facultades casi decisorias y autónomas dentro del orden procesal a la Policía Judicial, no se pueden interpretar de otra manera, que como el reconocimiento expreso de que la solución de los problemas de la Justicia Penal no se pueden abordar sin alterar los papeles tradicionalmente asignados a los que desarrollan una colaboración directa e importante a la actividad jurisdiccional. Lástima que frente a la permanencia del hermano mayor, el Procedimiento Ordinario, y lo regulado en él referido a la Policía Judicial, las facultades extraordinarias que se atribuyen a ésta en el antiguo precepto 856 no tuvieron prácticamente virtualidad y decayeron en gran parte por su no práctica.

2. Siguiendo el orden cronológico que señala el **Teniente Coronel Lázaro Corthay** en un trabajo reciente (3), el siguiente paso a contemplar podría ser el artículo 126 de la Constitución Española de 1978. Y lo primero que llama la atención es que el legislador elude hablar de dependencia orgánica y es más, matiza, que "La Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales, y del Ministerio Fiscal en **sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos** —abunda— **que la Ley establezca**". No se querría caer en un criterio restrictivo al interpretar el precepto, pero parece posible concluir en que si el legislador hubiese pensado en una **Policía propia** —en su sentido más amplio— de Jueces y Fiscales, no se hubiese entretenido tanto en matizaciones y distinciones.

Creo en la línea del **Profesor Moreno Catena** (4), que la Constitución no quiere crear ningún Cuerpo nuevo de funcionarios policiales llamados a desempeñar los referidos cometidos. Pienso que el precepto fundamental se quiere referir a un nuevo sentido estricto de la Policía Judicial en contraposición con el más abstracto y genérico de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Por otro lado y en esta línea, tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial, como la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad van indicando el deseo del legislador de una dependencia funcional por encima de otra consideración.

3. Y saliendo ya a otra faceta del tema que comentamos, tenemos que referirnos respetando el orden cronológico a que anteriormente hacía mención, al Estatuto del Ministerio Fiscal, articulado en la Ley 50/81 de 30 de diciembre.

Y este análisis que mencionamos, pone sobre el tapete la dependencia específica de la Policía Judicial en el proceso concreto. ¿De la Autoridad Jurisdiccional?; ¿Del Ministerio Fiscal? Estamos comentando la norma reguladora del Ministerio Fiscal y por tanto, no parece muy congruente jurídicamente, que tal Estatuto pase a regular la dependencia de la Policía Judicial respecto del Juez o Tribunal. Es mucho más lógico que hable de lo que procede hablar en esa norma: del Ministerio Fiscal y, con referencia a la Policía Judicial, que regule sus relaciones. No nos vamos a pronunciar ahora sobre el detalle de esas relaciones, y sobre todo si deben ser exclusivas, pero lo que está claro es que la Policía Judicial en el período instructorio del proceso penal debe marchar en íntima conexión subordinada al Ministerio Fiscal. Más adelante detallaremos, pero desde este momento hay que significar la influencia e incluso modificación, que la Ley de 15 de junio de 1982, introduce sobre este Estatuto, al conservar el modelo actual y encomendar la instrucción al Juez de Primera Instancia.

4. Como se ha expuesto y en clara línea de congruencia con el artículo 126 de nuestra Constitución, la Ley Orgánica número 6/85, del Poder Judicial, de 1 de julio, dedica un Capítulo a la Policía Judicial. Y en él, a nuestro juicio queda claro:

- *La distinción entre una Policía Judicial genérica y otra específica.*
- *Que ambas tienen una dependencia funcional de Juzgados y Tribunales y del Ministerio Fiscal para el cumplimiento del mandato constitucional de averiguar el delito y descubrir y asegurar al delincuente, y que la específica la tendrá funcional para las que se le encomienden.*
- *Que no se la puede utilizar en misión distinta de las que acaban de quedar fijadas en el punto anterior y sean propias del carácter de Policía Judicial.*
- *Y en un precepto concreto, en el artículo 446, se remacha la dependencia funcional al hablar de la investigación penal —en concreto— y de la dirección tanto de los Juzgados y Tribunales como del Ministerio Fiscal. Luego este mandato también parece claro a la hora de hablar de una posible dirección exclusiva de uno u otro.*
- *Por último del artículo 444 se desprenden claramente esas notas de especialización y régimen especial que deberán tener las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.*

5. Aparece la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en marzo de 1986 y se continúa con la regulación de la Policía Judicial. Destacaremos a efectos de nuestra exposición lo siguiente:

- Se insiste en la especialización que deben tener las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.
- Se profundiza en la dependencia funcional fijada por normas anteriores, y por ello utiliza el vocablo **adscribir** para especificar que determinadas Unidades de Policía Judicial podrán tener este status especial dentro del criterio de dependencia señalado: se fija el carácter de colaborador para el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales respecto de las Fuerzas y Cuerpos dependientes del Gobierno de la nación.

6. Y por último, —por analizar sólo el conjunto más relevante de normas que regulan la Policía Judicial—, nos encontramos con el Real Decreto 769/87, de 19 de junio.

Creemos que pocos comentarios se pueden añadir sobre lo dicho, aunque analizaremos en profundidad su articulado. Lo que se hace y no podría ser de otra manera, es detallar el modelo que se ha ido configurando.

- Se especifican sus funciones de acuerdo con lo que disponen las normas que ya hemos comentado.
- Se estructuran las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, que son las que constituyen esta especialidad policial en sentido estricto.
- Se matizan los criterios de actuación respetando como norte la dependencia funcional de Juzgados, Tribunales y Fiscal, y las características de esta dependencia de las que podríamos destacar por lo que supone de **ex novo** y por el alcance que puede adquirir, la del carácter del **comisionado** de dichos Organos Jurisdiccionales.  
También merece ser destacado el contenido del artículo 20, por el que se introduce la dirección del Ministerio Fiscal respecto de la Policía Judicial en las investigaciones preprocesales de ésta.
- Por lo que se refiere a las comunicaciones entre Jueces y Fiscales con Policía Judicial, se podría entrar en una situación **contra lege** si tenemos en cuenta lo que disponen los aún vigentes preceptos de los artículos 288 a 291 de la L.E.Cr. ya que se generaliza

el criterio prevalecedor de urgencia en estas comunicaciones sobre cualquier otra clase de requerimiento, lo cual por otro lado no hace sino ser congruente con el **principio de exclusividad** que se asigna a la Unidad Orgánica de Policía Judicial.

- Los contenidos de los artículos 23 al 30 regulan la estructura y funcionamiento de las Unidades Adscritas previstas en la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y ello, con independencia de contemplar como posibles otras adscripciones permanentes o transitorias de las propias Unidades Orgánicas.
- Por último, se crean los **Organos de Coordinación**, tanto a nivel nacional como provincial, punto que dicho sea de paso, porque en otro momento lo comentaremos más extensamente, es uno de los de menor cumplimiento a la hora de la práctica y en consecuencia nos podría conducir a **entenderlo como uno de los factores que más inciden en el todavía deficiente desarrollo del modelo vigente.**

7. <sup>9</sup> Y si lo que ha quedado expuesto podría configurar un cuadro de notas características y comparativas del modelo vigente español con sus antecedentes normativos, ¿qué nos enseña el Derecho Comparado al respecto?

Lo primero, —haciendo nuestra una afirmación contenida en otro reciente trabajo de otro colega del Instituto, **Coronel García-Fraile Gascón**—; (5) **que no se puede hablar de que en Europa haya un modelo policial.** Y que los existentes se han ido caracterizando por "monismo" —en épocas dictatoriales—, frente a "pluralismo" en sistemas democráticos, y dentro de éstos, con submodelos "verticales" en aquellos países donde prevalecen las raíces jurídicas del Derecho Romano, frente a tipos "horizontales" en los inspirados por el Derecho anglosajón.

Mostramos nuestra conformidad en la mayor parte a estas conclusiones y sobre todo, a la de que resulta difícil hablar de un modelo rígido y por el contrario se pueden observar bastantes variedades dentro del denominador común que el **Coronel García-Fraile** detalla, aunque también él hace referencia a estas notas peculiares.

8. Pero lo verdaderamente importante cara a la meta que perseguimos es fijar en los diferentes modelos policiales europeos lazos de dependencia respecto de Jueces y Fiscales y la naturaleza que tienen, así como sus características principales.

En esta línea, podemos encontrar:

En **FRANCIA**, la función de Policía Judicial específica, la desempeñan principalmente,

- *Diferentes Servicios de Policía, tanto pertenecientes a la Policía Nacional, como de la Policía Urbana.*
- *La Gendarmería Nacional (Departamental) que depende del Ministerio de Defensa.*

Con una estructuración importante y formación, especialización, y exclusividad acentuadas, las misiones de Policía Judicial se ejercen bajo la dirección y control de las Autoridades Judiciales pero sin que la Administración Orgánica de Interior y Defensa se vean afectadas.

La actuación de la Policía Judicial en la colaboración a la actividad jurisdiccional se encuentra dirigida por el Procurador de la República (Fiscal) que tiene a su cargo a través de los diferentes escalones de mando de la propia Policía Judicial, el velar porque esta cumpla estrictamente con el principio de legalidad en sus diligencias para averiguar el delito y sus circunstancias y asegurar al delincuente.

En **ITALIA**, el **Código di Procedura Penale** se encarga de regular el funcionamiento de la Policía Judicial específica. Configuran ésta, efectivos del Cuerpo de Policía de Seguridad italiana y del de Carabinieri, y aunque mantienen de una manera clara los correspondientes lazos de dependencia orgánica de los Ministerios de Interior y Defensa, los Servicios especializados dedicados a las funciones de investigación criminal dependen funcionalmente de los Fiscales del Tribunal y del Fiscal General del Tribunal de Segunda Instancia.

En **ALEMANIA**, su estructura Federal habilita las funciones propias de Policía Judicial entre los diferentes Cuerpos Policiales de la Federación, que sin detraer orgánicamente a sus Servicios de Investigación Criminal, se obligan a informar inmediatamente al Fiscal del Tribunal Supremo o a los Procuradores Generales (Fiscales Generales).

La L.E.Cr. (Federal), otorga competencias al Fiscal que puede pedir la información que necesite a las Autoridades Públicas y puede llevar a cabo investigaciones de cualquier tipo, bien él mismo, o solicitar que las hagan los funcionarios de Policía, quienes por otro lado tienen determinada autoridad en la investigación, pues si estiman necesaria una más rápida ejecución de acciones instructorias judiciales, pueden ordenar la remisión directamente al Juzgado de Primera Instancia (SIC) (art. 163).

En **SUIZA**, el poder de administrar justicia y la soberanía en materia de policía, pertenece a los Cantones, con independencia de que las Autoridades Federales se reservan determinadas competencias en relación con los delitos que pongan en peligro el interés nacional.

Existen en Suiza, debido a su estructura federativa, diversas organizaciones policiales y además en gran número, lo que dificulta dar detalles en materia de Policía Judicial. No obstante hay que significar que al margen de los más de 125 Cuerpos de Policía existentes, es el Ministerio Público de la Confederación el instrumento para llevar a cabo las tareas de Policía a rango de Estado constituyéndose como una Oficina del Departamento Federal de Justicia y Policía (D.E.J.P.) y actúa esencialmente a través de su Servicio Jurídico, Policía Federal, y Oficina Central Suiza de Policía.

En el **REINO UNIDO** no existe organización de Policía Judicial. Dentro de cada Cuerpo (hay 52), existe un Departamento de Investigación Criminal y sus Agentes pueden tomar la decisión de detener y abrir diligencias sin obligación de informar de todos los delitos al Servicio de Fiscalía de la Corona. El Fiscal empieza a intervenir cuando la Policía le informa de que existe una persona responsable de un delito y decidirá si se continúa o no.

Sólo existe una fuerza de Policía Nacional en **IRLANDA**, y a uno de los Departamentos, en que se estructura el Cuerpo le corresponde todo lo referente a la Investigación Criminal, que funciona en nombre del Acusador Público o en el del propio miembro de la Policía, según la entidad del delito, sin perder en ningún caso su condición y dependencia orgánica de la **GARDA SIOCHANA**, como se conoce al Cuerpo de Policía irlandés.

**LUXEMBURGO** cuenta con dos Cuerpos Policiales: Gendarmería y Policía. En el primero hay creado un Servicio de Policía Judicial y Administrativa que actúa a requerimiento de Procuradores y Jueces de Instrucción. La Policía depende del Ministerio de Justicia en su calidad de Policía Judicial.

En **BELGICA**, coexisten la Policía Municipal, la Gendarmería y la Policía Judicial de los Tribunales. Si bien la Gendarmería tiene las más amplias facultades y en lo judicial depende del Ministerio de Justicia, es la Policía Judicial de los Tribunales con sus 22 Distritos la que lleva el peso de esta investigación criminal, dependiendo del Ministerio de Justicia y actuando bien de oficio o por delegación y requerimientos de Magistrados y Jueces de Instrucción. Cada

Distrito Judicial cuenta con un Procurador del Rey (Ministerio Público).

Los dos Cuerpos de Policía de los **PAISES BAJOS** dependen en unos casos del Ministerio de Justicia y, en otros, del de Interior. Ambos, tanto la Policía Municipal como la Nacional dedican un 20 por 100 de sus efectivos a tareas de Policía Judicial. La mayoría de los Ministerios, no obstante, cuentan con sus propios Servicios de Investigación Criminal, al margen de la Policía, y actúa bajo la dirección del Fiscal (Magistratura de pie) mientras que los Jueces (Magistratura sentada) solo administra justicia en los casos que le son presentados.

En **DINAMARCA**, la Policía depende del Ministerio de Justicia al igual que el Ministerio Fiscal Público que ejercita la acción en las Causas Fiscales (delitos) que la Ley castiga con la pena de prisión. Dentro de la Policía, los Politimester (circunscripción) ejercen la función de "ejercitar acciones judiciales en calidad de Autoridades Judiciales subordinadas (SIC)". La Policía de Investigación Criminal (específica) se encarga de la investigación de las infracciones "muy graves" del Código Penal.

Por último, en **PORTUGAL**, desde 1982 y modificaciones del 87, se fijan la naturaleza y atribuciones de la Policía Judicial, que se organiza jerárquicamente en el Ministerio de Justicia; aunque compete su fiscalización al Ministerio Público, que puede incluso otorgarle competencia para realizar investigaciones y coordinar Autoridades Judiciales.

Creemos que el cuadro ofrecido puede ser suficiente para clarificar varias cosas:

- *Que en general la Policía Judicial se incardina en uno u otro Ministerio del Ejecutivo y en la estructura del Cuerpo o Cuerpos policiales existentes.*
- *Que el servicio policial de Policía Judicial es una facción especializada, y controlada en sus funciones de investigación criminal por Fiscales y Jueces.*
- *Que no se da prácticamente ningún supuesto pleno de dependencia orgánica, bien del Poder Judicial o del Ministerio Fiscal.*
- *Que efectivamente la dependencia funcional es más acusada del Ministerio Fiscal que del Juez o Tribunal, puesto que en determinados supuestos es posible incluso el control o dirección judicial a cargo del Ministerio Público.*

### III

## CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO

1. De los antecedentes expuestos y comentarios a los mismos, al hilo de la construcción del modelo de Policía Judicial, según el orden cronológico de las principales normas que la han ido creando y desarrollando, así como del análisis de los principales sistemas europeos, nos parece suficientemente configurado el mismo, lo que nos exime de otras consideraciones que pudieran resultar obvias, sobre todo, para el perito de Derecho o para el interesado en el tema.

No obstante, si consideramos oportuno hacer nuestras valoraciones sobre el modelo así fijado para que al menos puedan ser utilizadas como contraste de otras existentes, algunas de las cuales han sido exteriorizadas a través de estos **Cuadernos de la Guardia Civil**.

2. En primer lugar —evitando el juicio sobre su congruencia normativa porque creémosla suficientemente argumentada en el Capítulo II—, tenemos que confesar que a nuestro entender el modelo es válido, aunque a determinados sectores les pueda resultar insuficiente. Y es válido, fundamentalmente, porque intenta respetar, tanto nuestras raíces históricas jurídicas, como las también tradicionales competencias del Juez y el Ministerio Fiscal. En todo caso sería la propia Policía Judicial la que más motivos de queja podría presentar porque a pesar de que se quiera paliar su insuficiente cobertura de garantías en su quehacer investigativo, creemos sinceramente que queda mucho por hacer para lograr un nivel aceptable y justo para este trabajo de calle que en ocasiones resulta muy difícil llevar a cabo.

3. No llegamos a alcanzar cual sería el beneficio que representaría para la Administración de Justicia contar con un Cuerpo de Policía nuevo, orgánicamente dependiente de ella, y separado por tanto del resto de la administración policial del Estado.

No resultan alentadoras las experiencias foráneas de multiplicación de Cuerpos policiales, máxime, cuando incluso hoy a lo que se tiende es a crear espacios únicos, incluso policiales.

Por otro lado, sería introducir un nuevo factor de coordinación policial que resulta a la vista de casi la totalidad de las experiencias existentes, uno de los problemas de más difícil solución, incluso, en Estados Federales donde el criterio de competencia objetiva es posible.

Y a lo anterior habría que añadir el costo adicional del tiempo necesario para resolver no sólo la implantación del nuevo Cuerpo sino lo que se derivan propiamente de dicha implantación: delimitaciones competenciales, niveles de coordinación, conjunción de funciones, etc...

Pensamos que cuando el Magistrado **don José Jiménez Villarejo** (6) afirma que "La Policía Judicial es un órgano ejecutivo del Poder Judicial y es una necesidad política y una consecuencia inevitable del Estado de Derecho", no está supeditando estas conclusiones a una Policía Judicial orgánicamente dependiente de dicho Poder. Sinceramente y con el mayor respeto a sus afirmaciones nosotros las vemos completamente compatibles con una Policía Judicial de dependencia funcional.

Es difícil por otro lado concebir y dirigir una política policial sin responder también políticamente por ello. Y es más fácil **a sensu contrario**, imaginar una Policía Judicial que realice su labor de investigación para aportarla al Proceso Penal al objeto de conseguir la averiguación del delito y la aprehensión del delincuente y todo ello, sin necesidad de que su sujeción a Jueces y Fiscales sea producto de un lazo más o menos orgánico o funcional. Creemos que el "alma" del problema al final se reduce a ese clima de desconfianza que se genera cuando desde la Administración de Justicia se colabora con unos determinados Agentes de la Policía Judicial que dependen orgánicamente del Ejecutivo y se consideran insuficientes los lazos de relación con los Juzgados y Fiscales en orden a entregarle diligencias y peticiones de autorización para actos de investigación que obligadamente necesitan la preceptiva autorización judicial.

Se podrían añadir más argumentos en esta línea de distinción dependencia orgánica-dependencia funcional, pero pensamos que hemos planteado suficientes presupuestos para configurar nuestra posición al respecto, y por otro lado pienso que esta posición no se encuentra aislada si tenemos en cuenta lo ya expuesto cuando analizamos el modelo o modelos de Policía Judicial que usan los Europeos. Como siempre, el Derecho Comparado no sólo sirve para ilustrar sino también para identificar incógnitas que a veces nos parecen difíciles de encontrar en el panorama propio.

4. Ahora, quizás resultare oportuno adentrarnos en otro tema que está sobre el tapete y que si bien al Policía Judicial no le compete resolver, sí le afecta. Y por ello podría ser de interés una opinión al respecto. Nos estamos

refiriendo a si esa dependencia de la Policía Judicial debe ser del Juez o del Fiscal.

Un somero repaso a opiniones autorizadas sobre el tema, nos lleva a una situación distinta según procedan de unos u otros de los intervinientes en el Proceso Penal. Y al tener que inclinarse por una determinada postura dada la línea positiva de ofrecer soluciones que hemos adoptado desde el comienzo, no queremos caer en la fácil —o difícil— solución salomónica de adjudicarle al Juez y al Fiscal el 50 por 100 de la Policía Judicial a cada uno. No, no se trata de eso. Se trata de dar a cada uno lo suyo según nuestro modesto saber y entender.

Parece que tiene que resultar inviable separar al Juez de la instrucción en el primer período de un proceso y procedimiento penales, y no solo porque lo avalan las raíces y tradición jurídicas de nuestro ordenamiento, sino también, **porque consideramos conveniente para la propia mentalización del Juez, el que no pierda contacto con el desarrollo de esa instrucción.** Además, debe y tiene que ser el protagonista principal de esos actos de enjuiciamiento limitadores de los derechos individuales del justiciable, propios por otro lado del arbitrio judicial en el marco legal. El Juez es el director del proceso en su sentido más amplio y el proceso lo componen o pueden componer dos partes diferenciadas, el período instructorio y el decisorio, sin perjuicio del obligado respeto constitucional de separar la instrucción del fallo.

Pero una cosa es que no pueda quedar desligado de esa dirección global, y otra bien distinta es, que en ambos períodos y particularmente en el instructorio, deba quedar reservados para esos actos procesales de enjuiciamiento, porque de lo contrario, jamás se podría contar con una justicia penal sumaria y suficientemente rápida y económica, procesalmente hablando.

Nos encontraríamos pues con una intervención general residenciada en lo judicial (7), acentuada al máximo en la fase decisoria, disminuida también al máximo para la instructoria, en donde coexistiría con una participación principal y activa del Fiscal en su labor inquisitiva e investigativa para configurar lo más completamente posible el delito, el delincuente y las circunstancias de ejecución.

El Fiscal tendrá a su cargo no sólo velar por el respeto a la legalidad y la acusación pública, sino que además, dentro del marco de la actividad jurisdiccional asumirá el protagonismo director y directo de la instrucción sumarial, reservándose para la Policía Judicial el papel más directamente

ejecutor de esa investigación sujeta claro está, al control directa del Fiscal por un lado y al más remoto jurisdiccional por otro. No habría pues que plantearse la disyuntiva de Juez o Fiscal, sino la doble afirmación de Juez y Fiscal.

En esta línea caminan las últimas reformas procesales entre las que hay que destacar el nuevo Procedimiento abreviado que se introduce al amparo de la Ley Orgánica 7/88, de 28 de diciembre, y que viene a sustituir los hasta ese momento vigentes Procedimiento de Urgencia y al de Enjuiciamiento Oral de delitos dolosos, menos graves y flagrantes de la Ley 10/80.

Este nuevo Procedimiento abreviado atenúa el papel judicial en el período instructorio aunque manteniendo el de garante de los derechos de las partes y el de enjuiciar si existen fundamentos o no para una declaración de culpabilidad. Por el contrario, se acentúan las intervenciones del Ministerio Fiscal y de la Policía Judicial, sobre la base de un mayor protagonismo del principio acusatorio. De esta forma se camina a lomos de la corriente que debe conseguir un doble objetivo: de una parte, preservar el respeto a los principios tradicionales que han inspirado nuestro ordenamiento jurídico por lo que se refiere al papel que debe jugar en cada caso el Juez, el Fiscal y la Policía Judicial; por otra, el logro de un proceso más económico desde el punto de vista procesal y más ágil y eficaz cara a una más efectiva tutela jurisdiccional.

5. Pero no nos engañemos. Resultará muy difícil conseguir esos objetivos si no se profundiza en la realización del modelo policial judicial escogido, y sobre todo, si no se resuelven los problemas que plantea la falta de cobertura y garantías legales —fundamentalmente en el orden procesal—, que necesita esta nueva Policía Judicial, pues como dice el hoy Vocal del Consejo General del Poder Judicial, señor BELLOCH JULBE (8), **"parece evidente que la Policía Judicial no puede seguir teniendo una consideración como algo secundario o marginal a la estructura del proceso penal. La realidad nos está diciendo que la Policía ocupa una posición central y, sin embargo, la legalidad es ajena a esa evidencia"**.

La propia Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial (9), aprobó una propuesta para impulsar y desarrollar el funcionamiento de la Policía Judicial en el actual marco legal. Una de las medidas aprobadas era la necesidad de ir a una reforma procesal que contemplase:

- Una modificación de los artículos 282 a 298 del Título III de la L.E.Cr., en la línea de contemplar la existencia de una Policía

Judicial *strictu sensu*, articulada en las Unidades Orgánicas y Adscritas pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del Gobierno de la nación.

- Llenar de contenido el carácter de "comisionado" enunciado en el artículo 34-2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en los 13 y 14 del Real Decreto 769/87, que sin entrañar riesgo alguno para la indelegabilidad de la jurisdicción, impregne a esa Policía Judicial de una mayor judicialidad y permita, igualmente, la mejor consecución de las exigencias actuales de nuestra sociedad.
- Otras reformas legales que incidan en hacer posible una Policía Judicial más eficaz al servicio de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, facultándoles y habilitándoles en muchas de sus intervenciones que hoy día no cuentan con la cobertura apropiada.

Lo que se pretende con lo anterior, es llenar de contenido la función que se les tiene encomendada y que no es otra que la de auxiliar a las Autoridades Judiciales y Ministerio Fiscal como comisionados que son de ellas en las tareas de averiguación del delito y aseguramiento del delincuente.

En la línea expuesta estas reformas legales podrían afectar a los siguientes puntos:

- Controles de identidad.
- Cacheos y registros personales.
- Protección a testigos.
- Distinción y regulación claras de las figuras de la detención y la retención, dándose para ésta última plazos mínimos para poderlas llevar a cabo para identificar a una persona como se articula en otras legislaciones europeas.
- Normas para la reseña a sospechosos e indocumentados con el fin de averiguar su identidad en el curso de una investigación.
- Normas que regulen sus actuaciones en materia de intervención de comunicaciones, registros domiciliarios, y todo ello bajo la dirección del Fiscal.
- Normas para regular citaciones, comparecencias, evitando lo innecesario y superfluo.

- *Otras que regulen las delegaciones jurisdiccionales y fiscales a fin de hacer efectivo el término "comisionado".*
- *Amparar las citaciones de la Policía Judicial en las investigaciones pre-procesales.*
- *Valorar adecuadamente las actuaciones realizadas por la Policía Judicial en la calidad de Policía Científica, a fin de evitar ratificaciones innecesarias en el Juicio Oral.*

Estas y otras circunstancias configuran una más eficaz actuación pre-procesal y procesal de la Policía Judicial, posibilitando con ello su efectiva colaboración a una mejor administración de la Justicia Penal en España, que no se va a resolver sólo con aumentos cuantitativos de Organos Jurisdiccionales (10). Temas además todos ellos, de gran transcendencia jurídico-penal, no abordados como se dice por las normas penales y procesales españolas, a diferencia de otras naciones, con fundamentos político-jurídicos semejantes a los nuestros en los que gozan de explícita regulación en los textos legales.

Y terminamos este capítulo con dos transcripciones literales de recomendaciones que consideramos importantes en orden a impulsar el modelo actual de Policía Judicial. Una procede de lo acordado en determinadas Jornadas celebradas sobre el tema en España (11). Se acordó **"instar a Jueces y Fiscales a que se ejerzan más la dependencia funcional de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial con objeto de que la integración de unos y otros sea cada vez mayor y se aumente por consiguiente la eficacia y la credibilidad en el modelo"**.

La segunda recomendación procede de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial (12). Decía, "la existencia de una Policía Judicial en sentido estricto, que debe distinguirse por imperativo legal del resto de los efectivos policiales, obliga a que sea aquella el cauce de todas las actuaciones policiales que puedan generar una actuación judicial. Es preciso, por tanto, dictar la norma oportuna en este sentido para acabar con las disparidades de criterio y modos de actuación que solo vienen a perjudicar la efectividad del quehacer policial en esta materia y a incrementar la confusión en la interpretación del modelo legal de Policía Judicial".

## IV

### LA GUARDIA CIVIL COMO POLICIA JUDICIAL

1. El Instituto nace en 1844 no sólo con la naturaleza sino con la vocación de participar en la Investigación Criminal y auxiliar a la Administración de Justicia a descubrir del delito y el delincuente para ponerlo a su disposición. Durante cerca de siglo y medio ha combatido la criminalidad no solo con contrastada eficacia sino evolucionando siempre sobre parámetros de modernidad que le permitieran adecuar su funcionalidad, en cada momento, a las necesidades de esa Administración de Justicia. No le ha sido fácil porque tampoco lo ha sido la historia de España en este periodo de tiempo, pero ahí quedan esos lustros de permanente dedicación respetando siempre criterios de profesionalidad y apoliticidad.

Ya en el año 1895 la Guardia Civil a través de uno de sus miembros, el Teniente NARCISO PORTAS crea el primer Gabinete de Identificación Policial, instalándolo en el Gobierno Civil de Barcelona con el objeto de luchar contra la violencia que vivía esta ciudad a finales de siglo. Fue uno de los primeros aldabonazos a la puerta de la Policía Científica —término que introduce la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad— de la que hoy tanto se habla y sobre la que indudablemente va a recaer el peso de la prueba objetiva en el futuro de la justicia penal (13).

Cuando con el transcurrir de los años la formación y los medios técnicos con que se cuentan no son suficientes para una adecuada instrucción de diligencias policiales y para la necesaria investigación criminal, se da comienzo, desde el esfuerzo cooperativo, a la especialización de Grupos o Equipos capaces de hacer frente a esa demanda de auxilio jurisdiccional.

Hoy como ya ha quedado expuesto se cuenta con Unidades especializadas en todos los campos y sectores delincuenciales —terrorismo, narcotráfico, delitos económicos, contra las personas y contra las propiedades, incendios provocados, en relación con el vehículo y sus accidentes, etc...— y su estructuración se vertebra a tres niveles:

1. *Unidades Orgánicas de Policía Judicial provinciales incardinadas en las correspondientes territoriales del Cuerpo.*
2. *Unidades Orgánicas englobadas en las Zonas, que desarrollan su actuación*

*cuando el delito sobrepasa el límite provincial y tiene una repercusión regional; o son utilizadas para reforzar o apoyar en caso necesario a las del primer nivel.*

3. *Un Servicio Central que, amén de asumir la dirección técnica de todas las Unidades periféricas, cuenta con una Unidad Central Operativa altamente especializada en aspectos concretos de la criminalidad organizada y, que en el aún corto espacio de tiempo desde su creación, ha sabido ganarse un reputado prestigio en el ámbito de la actividad jurisdiccional.*

Además de estas Unidades especializadas que representan aproximadamente unos 2.000 Guardias Civiles dedicados al auxilio Judicial y Fiscal, se están desarrollando, cada vez con más intensidad y cualificación, Laboratorios de Policía Científica en los niveles periféricos provinciales y zonales, y todo ello, con independencia de la Jefatura de Investigación y Criminalística y el Centro de Peritaje Judicial suficientemente conocidos en España por la Orgánica del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal.

Junto a la Jefatura de Servicios y Delincuencia, la Escuela de Investigación Policial, y los Enlaces con organizaciones nacionales e internacionales, la **Policía Judicial de la Guardia Civil** se prepara progresiva y permanentemente para afrontar la responsabilidad que en este campo judicial y policial le atribuyen las normas que regulan el concepto, y que han sido comentadas a lo largo de este trabajo.

Pero no todo está hecho, y reconociendo que los esfuerzos cooperativos tienen que distribuirse entre las comandancias de servicio que las Leyes nos encomiendan, y que los recursos de todo tipo son escasos, tenemos que profundizar en la potenciación y desarrollo de nuestro despliegue, porque no hay que olvidar por otra lado, que en la Europa a que pertenecemos de pleno derecho, se habla desde hace ya años de espacios judiciales y policiales, y que la colaboración en estos aspectos entre Estados es cada vez más amplia, fluida e instituciona-

lizada. La entrada en vigor del Acta Unica Europea está ahí a la vuelta de la esquina; con ella, la caída de las barreras fronterizas y la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, y todo este panorama futuro pero próximo, nos tiene que coger suficientemente preparados para la respuesta.

Si a lo anterior unimos que el sistema de libertades en que vivimos, la moderna justicia penal y, sobre todo, la sociedad que nos mantiene nos exigen cada vez mayor cotas de seguridad, el Cuerpo debe posicionarse para responder a esta demanda social, so pena de quedar relegado de ese protagonismo ganado a pulso durante muchos años de lucha contra la criminalidad. ■

## NOTAS

(1) Centro de Estudios de Protección Ciudadana: Grupo de Trabajo: "Interacción Poder Judicial-Policía—". Policía Judicial. Coordinador Magistrado don Ramón Rodríguez Arriba. 1986.

Grupo de Trabajo. "Policía Judicial". C.G.P.J. —Fiscalía del Estado— Ministerio de Justicia-Ministerio del Interior. 1986-87.

(2) "Presente y futuro de la Policía Judicial". Mariano Fernández Bermejo. Fiscal Tribunal Supremo. Cuadernos de la Guardia Civil, número 2. 1989.

(3) Teniente Coronel Guardia Civil don Carlos Lázaro Cortiay. "La Policía Judicial como Policía Científica". Revista del Cuerpo número 556. Agosto 1990.

(4) Profesor Dr. don Víctor Moreno Catena. "La dependencia orgánica y funcional de la Policía Judicial". Jornadas sobre seguridad ciudadana. 8 y 9 junio 1989.

(5) Don Ángel García-Fraile Gascón. Coronel Guardia Civil. ¿Hacia un espacio policial europeo? Revista Cuerpo número 555. Julio 1990.

(6) Don José Jiménez Villarejo. Magistrado. Vc. don Carlos Granados Pérez. Secretario de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial. "Colaboración en materia de Policía Judicial entre Cuerpos de Policía de la nación - Autonómicas y Locales. 1989.

(7) Don Juan Alberto Belloch Julbe. "La Policía Judicial". I Seminario de colaboración institucional. Universidad Menéndez Pelayo - Policía - 1989.

(8) Idem. Op. cit.

(9) Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial. Junio 1989. Pág. 889.

(10) Don Guillermo Ostos Mateos-Cañero. Coronel Guardia Civil. "Adecuación de la Guardia Civil a las nuevas demandas sociales". Junio 1990.

(11) "Seminarios sobre la Policía Judicial". Comisión Nacional de Coordinación de Policía Judicial. Noviembre-diciembre 1988.

(12) Comisión Nacional de Coordinación de Policía Judicial. Junio 1989. Pág. 56.

(13) Don José María Paz Rubio. Fiscal. Secretaria Técnica de la Fiscalía General Técnica. Miembro del Comité Técnico de la Comisión Nacional de Coordinación de Policía Judicial. I Seminario de colaboración institucional Universidad Menéndez Pelayo. Policía. Junio 1989.