

PRESENTE Y FUTURO DE LA POLICIA JUDICIAL

MARIANO FERNANDEZ BERMEJO

Fiscal del Tribunal Supremo

La Policía Judicial en la Ley de Enjuiciamiento Criminal

La historia de la Policía Judicial en nuestro país es la historia de los artículos 282 a 298, que nuestra vetusta Ley de Enjuiciamiento Criminal (ya más que centenaria) dedica a su regulación. Huelga decir que la nota más saliente de aquella Policía Judicial es su **Inexistencia** como tal. A no otra conclusión conduce la lectura del artículo 283 que pretende investir de la cualidad de Policía Judicial a quienes —como los Alcaldes, Tenientes de Alcalde, Serenos, Funcionarios de Prisiones, Agentes Judiciales... y un largo y variopinto etcétera— ni siquiera pertenecen a los Cuerpos de Seguridad.

Aquella pretendida Policía Judicial carecía de otra vinculación con la Administración de Justicia que la genérica obligación de auxilio que la ley impone a las distintas autoridades y funcionarios en la misma enumerados, que prestan su colaboración en forma esporádica, y sin formación especializada de clase alguna.

Tal marco no impidió, como es obvio, que desde hora bien temprana se intentara, en los Cuerpos de Seguridad, la especialización de funcionarios en las tareas de investigación criminal, de lo que es buena muestra la creación en 1914, dentro de la Guardia Civil, del Servicio de Identificación Judicial para instrucción de Oficiales y Suboficiales en las técnicas de

investigación criminal. Pero esos esfuerzos dieron sus frutos en un modelo policial institucionalmente desconectado de la Administración de Justicia.

A nadie, de todos modos, puede sorprender lo desdibujado del diseño a poco que se constate la falta de nitidez con que la Ley de Enjuiciamiento Criminal trata otras instituciones, como el propio Ministerio Fiscal, a quien el artículo 2.º de la Ley de 11 de febrero de 1981 (que establecía las bases y la autorización al Gobierno para que redactara la Ley de Enjuiciamiento Criminal) encomendaba la instrucción "de todos los procesos", mandato modificado pocos meses después por la Ley de 15 de junio de 1982, que ordenaría finalmente encomendar la instrucción a los "jueces de Primera Instancia", consagrando así el modelo que habría de adoptar el texto articulado de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En tal modelo aparecen nítida la figura del Juez de Instrucción, como encargado de instruir el sumario "bajo la inspección directa" (artículo 306) de un Ministerio Fiscal "cuasi-nonnato" aún —su primer Estatuto es del año 1925— y sin embargo ya recluido en las Audiencias y por tanto alejado del momento investigador, para el que, no obstante, se le atribuían importantes facultades.

Más de cien años de aplicación de esa ley, con usos y actitudes en ocasiones impensables para aquél legislador e incluso, a veces, contrarios a sus intenciones, han generado un sistema de relaciones entre los actores del proceso del que, en síntesis, destacan:

— Una actividad policial, dirigida desde el Ejecutivo, sin otra conexión con la Administración de Justicia que la que representa la entrega de atestados y puesta a disposición de detenidos, precedida en ocasiones de peticiones al Juez para actuaciones —entrada y registro domiciliarios, control postal, etc.— que requieren su inexcusable autorización. Es una actividad que desde la Administración de Justicia se ve como "ajena", llevada a cabo por funcionarios que nada tienen que ver con la misma y que carecen de un marco competencial definido.

— Por otra parte, en el centro de la actividad procesal, un Juez de Instrucción, en quien se confía la adopción de todo tipo de medidas cautelares, tanto personales como reales (desde la prisión preventiva hasta el embargo de bienes), pero también la "instrucción" de los sumarios, o, lo que es igual, la preparación del material necesario para el juicio, que prácticas poco deseables acabarían hipertrofiando a costa de una raquítica fase oral y, lo que no es menos

grave, las más de las veces sumando actuaciones (como la aportación de antecedentes penales, documentos oficiales e informes periciales) que con mayor celeridad podía haber realizado una Policía con competencias para ello, o que (como las inacabables ratificaciones sumariales) no son sino repetición inútil de lo ya practicado en el atestado policial.

— Espectador privilegiado de tales prácticas, un Ministerio Fiscal cómodamente parapetado en la sede de las Audiencias Provinciales, que rara vez se hace eco del mandato legal (artículo 306 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) de inspeccionar directamente las actuaciones sumariales, y ajeno por completo a la actividad policial, lo que le sitúa en la paradójica posición de promotor de la Justicia sobre la base de unas investigaciones con las que no tiene otra relación que la derivada de la lectura de los folios del sumario. Tal desconexión con el momento de la investigación y con sus actores se transformará, en numerosas ocasiones, en nuevo factor de dilación, al requerir el Fiscal la devolución del sumario al Instructor para que —tardamente— se completen determinados extremos que le parecen imprescindibles —sin que a veces lo sean— para formular una acusación fundada.

En síntesis, la realidad derivada del modelo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, nos presenta una Policía, que siendo "auxiliar" de Jueces y Fiscales (artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) a pesar de que carece de vinculación real con la Administración de Justicia, tiene como obligación "averiguar los delitos", y practicar las diligencias necesarias para descubrir a los delincuentes, "según sus atribuciones", sin que en parte alguna se precise cuáles sean realmente esas atribuciones, pues sólo del Juez se predica en la ley la competencia —a veces, la obligación— para realizar todos y cada uno de los actos de "investigación", lo que duplicará habitualmente unas diligencias, en las que el Ministerio Fiscal, presente sólo "a los postres", ni siquiera merece el calificativo de invitado de piedra.

El diseño constitucional

El momento histórico que culmina con la Constitución de 1978 había de generar un intento de modificación de la situación existente, conscientes todos de la necesidad de establecer una mejor y mayor vinculación entre la Policía y la Administración de Justicia, que acabe

transformando a la primera en pieza —fundamental, además— de la segunda.

Comienza así una etapa —entiendo que, aún hoy, en sus inicios— en que se busca definir el nuevo marco institucional de la Policía Judicial.

La Constitución Española determinó la necesaria existencia de una Policía Judicial (artículo 126), que "depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente...". Del artículo 149.29 se deduce que tal Policía puede tener ámbito inferior al estatal, limitada al territorio de la Comunidad Autónoma que la cree.

Parcial desarrollo de tal mandato encontramos en la Ley Orgánica 6/85 de 1 de julio, del Poder Judicial (Título III del Libro V, artículos 443 a 446) y en la Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Capítulo V del Título II, artículos 29 al 36). Del conjunto de sus preceptos, cabe deducir la intención de alumbrar una Policía Judicial asentada en los siguientes principios:

Especialización (artículo 30). En un doble sentido:

a) **De los funcionarios:** Las unidades de Policía Judicial se forman con aquellos "que cuenten con la adecuada formación especializada".

b) **De las unidades:** Además del criterio territorial, prevé la formación de unidades de Policía Judicial en base a criterios de especialización delictual.

Exclusividad (artículo 33). La función debe ser exclusiva, lo que implica que sólo excepcionalmente pueden serles encomendadas misiones distintas (de prevención de delincuencia y otras).

Permanencia: Se predica de un modo contundente respecto de las unidades de Policía Judicial ("a las que corresponderá esta función con carácter permanente", dice el artículo 30.1). De los funcionarios sólo se predica en relación con determinadas investigaciones ya en marcha, pues "no podrán ser removidos o apartados de la investigación concreta que se les hubiere encomendado... si no es por decisión o con la autorización del Juez o Fiscal competente".

Dependencia funcional: Los funcionarios adscritos a Policía Judicial dependen en el cumplimiento de las funciones que les son

propias de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal (artículo 31.1).

Tras las dos leyes orgánicas referidas, sólo el R. D. 769/87 de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, con el limitado alcance que deriva de su modesto rango normativo, ha afrontado específicamente cuestiones relativas a la organización de la Policía Judicial.

El conjunto normativo aludido apunta hacia una Policía Judicial anclada en lo orgánico en el Poder Ejecutivo (sea estatal o autonómico) y dependiente en lo funcional de Jueces Magistrados y Fiscales, lo que determina que sea el Ministerio del Interior (artículo 30 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), quien **organice** las unidades de Policía Judicial, con funcionarios cuyo estatuto personal no difiere del de cualquier otro miembro de los Cuerpos de Seguridad, y que sólo en el cumplimiento de sus funciones dependen de Jueces y de Fiscales.

Una dependencia funcional, sin embargo, que no está sino tímidamente concretada en las disposiciones citadas, que apenas suponen unos cortos pasos en el camino hacia la inserción de la Policía Judicial en el ámbito de la Administración de Justicia, lo que puede no ser negativo si se considera parte de un proceso en marcha, no una meta alcanzada.

A la cortedad de tal regulación se une la inconcreción del ámbito de atribuciones de la Policía Judicial. La vaguedad del artículo 445 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el silencio de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, culminan en el vacío del R. D. 769/87, sobre regulación de la Policía Judicial, en cuyo artículo 28 no se enumeran atribuciones reales, sino delegadas ("podrán encomendárseles la práctica...").

Los pasos dados, pues, son poco significativos —apenas si puede vislumbrarse en qué consiste la tan citada "dependencia funcional"— y poco o nada supondrían si no van seguidos de un verdadero desarrollo que concrete el lugar que la Policía Judicial debe tener en el ámbito de la Administración de Justicia.

A mi juicio, el próximo futuro debe aportar una remodelación del marco institucional de la Policía Judicial, concretando su lugar y sus competencias. Pero ello, creo, debe formar parte de una completa redefinición de las funciones de las otras dos instituciones básicas de la Justicia penal —Jueces y Ministerio Fiscal— así como del modelo de proceso que se quiere, pues, obvio es decirlo, el diseño orgánico de-

términará decisivamente la elección del tipo de proceso penal.

Creo también que el desarrollo que se adopte debe ser fiel consecuencia de los principios en que se asienta la regulación del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal y la Policía en la Constitución española, superando el desajuste que la situación actual revela.

Por decirlo sintéticamente, hay que superar las disfunciones que provoca la existencia de una Policía, sin marco competencial definido y desconectada de un Ministerio Fiscal, que constitucionalmente tiene encomendada la misión de promover la acción de la Justicia que encarna en unos Jueces, cuya misión constitucional —juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, así como garantizar la vigencia efectiva de los derechos básicos— no debe verse interferida por la asunción de competencias —la investigación de oficio, fundamentalmente— cuya atribución a los Jueces ha desembocado en una Justicia penal exasperantemente lenta e ineficaz.

Propugnamos, pues, que se cumpla el mandato constitucional sin cicaterías y, por tanto, que exista una verdadera Policía Judicial, funcionalmente inserta en la Administración de Justicia. Para ello es necesario asumir que la Administración de Justicia no puede ser ajena a los sistemas de selección de sus miembros, debe tener un papel preponderante en la elección de sus jefes y, en todo lo relativo a sus funciones, asumir la responsabilidad del régimen disciplinario y promoción de sus miembros.

Esta Policía Judicial desarrollará sus funciones vinculada directa e inmediatamente al Ministerio Fiscal, que dirigirá su actuación para que la aportación del material preparatorio del juicio esté, desde el principio, inspirada por quien debe luego decidir el sí y el cómo de las acciones a ejercitar. Debe romperse así la inercia de una desconexión casi total entre el Ministerio Fiscal y la Policía Judicial, para abrir paso a un modelo basado en la más completa colaboración en la preparación de un juicio oral que, con plena contradicción e igualdad, permita el ejercicio pleno de la función jurisdiccional que hasta ese momento sólo se habrá manifestado fragmentariamente, en garantía de los derechos del

justiciable, al decidir el Juez sobre las peticiones que, en el ámbito de las medidas cautelares o intervenciones restrictivas de derechos, le hayan formulado las partes.

En tal esquema deben quedar concretadas las actuaciones que deben ser responsabilidad de la Policía Judicial, conformando un marco legal de atribuciones del que no puede faltar una regulación detallada de la inspección ocular (dando estado legal al uso de toda clase de medios de fijación de imágenes), ocupación y depósito de piezas de convicción (o entrega provisional a sus legítimos poseedores), reconocimiento en rueda del imputado, levantamiento de cadáveres (con el asesoramiento del Médico Forense) y asistencia a la práctica de la autopsia, cuando proceda, requerimientos a Peritos para dictámenes de su especialidad y obtención de certificaciones de los Registros Públicos, medios todos básicos para conducir adecuadamente la investigación.

Ese diseño debe ser completado con la previsión legal de alternativas al proceso, que, como la suspensión temporal de la acusación, entiendo tienen cabida en nuestro ordenamiento en una interpretación flexible del principio de legalidad, constituyendo un instrumento sumamente eficaz al servicio de la Justicia en una sociedad consciente de las ventajas que conlleva la moderación en el ejercicio del "ius puniendi".

Quienes siguen aferrados a la idea del Juez Instructor como única fórmula de defensa de los derechos ciudadanos deben hacer balance y comprobar a dónde nos ha conducido tal modelo y, sobre todo, reflexionar acerca de la conveniencia de su mantenimiento en una sociedad democrática, en que están garantizados la libertad de expresión y el control político de los actos de gobierno.

Personalmente, creo más en un sistema que establezca las condiciones para que los Jueces dediquen todos sus esfuerzos a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, a instancia de alguien legitimado para ello.

El camino hacia esas metas se percibe largo y difícil, pero ya está iniciado. En su consecución será decisiva nuestra ilusión y voluntad de alcanzarlas. ■