

PRESENTE Y FUTURO DE LA POLICIA JUDICIAL

CARLOS GRANADOS PEREZ

Magistrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo

ESCRIBIR sobre la Policía Judicial, especialmente en una revista de prestigio como es "Cuadernos de la Guardia Civil", es un reto para cualquier profesional que tenga alguna relación con el tema; yo la tengo en mi doble condición de Magistrado y Secretario de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial, y gustosamente me presto a ello.

Quiero dejar patente, desde este primer momento, que pretendo hacer especial hincapié, en estas líneas, en una Policía Judicial "viva", desde mi modesto y parcial punto de vista, acudiendo a los preceptos que la regulan sólo cuando se haga preciso, no sólo porque presupongo que los lectores de esta revista conocen la normativa que ordena legal, reglamentaria y administrativamente a la Policía Judicial, sino, principalmente, porque una cosa es lo que se "dice" sobre la Policía Judicial en los textos escritos y otra muy distinta la realidad de lo que viene en llamarse Policía Judicial.

No es ninguna casualidad que la Policía Judicial sea el único órgano colaborador de la Administración de Justicia, excluida la propia Carrera Judicial y el Ministerio Fiscal, que se menciona expresamente en el Título VI de la Constitución, que lleva por rúbrica "Del Poder Judicial"; los constituyentes han sido conscientes de la importancia que la Policía Judicial reviste para el funcionamiento de la Justicia, precisamente de la Justicia que más próxima se halla de las inquietudes y preocupaciones de los

ciudadanos como es la Justicia Penal. Y acorde con esa significación, se atribuye, en el artículo 126 de la Constitución, a la Policía Judicial las funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, bajo la dependencia de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal. Eso, insisto, no lo digo yo, sino que es literal expresión del precepto constitucional mencionado. Alguno, y con razón, me objetará que, asimismo, ese artículo termina afirmando "en los términos que la Ley establezca"; no obstante y como era evidente, el legislador, al desarrollar el mandato constitucional, ha venido a corroborar tal voluntad del constituyente, si bien matizada, al atribuir la dependencia orgánica al Ministerio del Interior. Y así la Ley Orgánica del Poder Judicial, 6/1985, de 1 de julio, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, 2/1986, de 13 de marzo, y el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, como textos más significativos, han acogido en su articulado el concepto, función y dependencia de la Policía Judicial en los términos siguientes: "se establecerán unidades de Policía Judicial que dependerán funcionalmente de las Autoridades Judiciales y del Ministerio Fiscal en el desempeño de todas las actuaciones que aquéllas les encomienden" (artículo 444-1.º de la Ley Orgánica 6/1985); "en el cumplimiento de sus funciones, los funcionarios adscritos a Unidades de Policía Judicial dependen orgánicamente del Ministerio del Interior y funcionalmente de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal que estén conociendo del asunto objeto de su investigación" (artículo 31-1.º de la Ley Orgánica 2/1986); "la Policía Judicial, con la composición y estructura que en esta norma se determinan, desarrollará, bajo la dependencia funcional directa de los Jueces y Tribunales y del Ministerio Fiscal, funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, con arreglo a lo dispuesto en la Ley"; y "en la ejecución de sus cometidos referentes a la averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, así como de los previstos en los apartados b) a e) del artículo 445 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial y los funcionarios a ellas adscritos dependen funcionalmente de los Jueces, Tribunales o miembros del Ministerio Fiscal que estén conociendo del asunto objeto de su investigación" (artículos 6.º y 10 del Real Decreto 769/1987).

Transcurridos más de diez años desde la promulgación de la Constitución y varios años desde la entrada en vigor de los textos que la

desarrollan, en lo que concierne a la Policía Judicial, sería consecuente que la situación de la Policía Judicial y sus relaciones con los Jueces y el Ministerio Fiscal fuera muy distinta, para el mejor funcionamiento del Proceso Penal, que la existente en la época preconstitucional. Sin embargo ello no es así y no precisamente porque la situación anterior a la Constitución fuese la perfecta. No es extraño escuchar de personas implicadas en la Administración de Justicia, en el proceso penal y en la propia Policía la pregunta o interrogante sobre si existe realmente una Policía Judicial. Y ello nos invita a examinar cuál es la situación actual de la Policía Judicial en nuestro país.

Situación actual de la Policía Judicial

Debería ceñirse a la Policía propiamente judicial, es decir, a la que tiene como función la averiguación de los delitos y descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes; sin embargo, abordamos ya el primer problema, y es que no se diferencia la Policía específica para la Justicia o para el proceso penal del resto de la Policía, la de seguridad u orden público, a la que incumbe, bajo la exclusiva dependencia del Gobierno, según establece el artículo 104 de la Constitución, la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Esta confusión, como lógicamente es de suponer, no favorece a la dependencia funcional de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, como exige la Constitución, sino que es la dependencia del ejecutivo, en concreto del Ministerio del Interior, la única que prevalece, ata y desata, determina competencias y funciones, controla y suministra el trabajo de Jueces y Fiscales. Lo que estaba pensado como órgano de colaboración del Poder Judicial, convierte a Jueces y Fiscales en colaboradores del "poder ministerial". La cuestión no es cómo se ha llegado a esta situación, la cuestión es cómo no se ha salido de esta situación tras la entrada en vigor de la Constitución. Si quienes tienen la última palabra deciden que esto es lo más conveniente para la Justicia, para el Estado de Derecho y para el mejor servicio de los ciudadanos, de acuerdo, cambiemos la Constitución y las Leyes correspondientes, quitemos el calificativo de "Judicial" a lo que es sólo Policía y santifiquemos la actual situación en que todo, o lo que es lo mismo, nada es Policía Judicial.

Causas y razones de la actual situación de la Policía Judicial

Sin entrar en los motivos de fondo, que los dejo para el mejor criterio del lector, examinemos las distintas razones que han determinado, a mi juicio, tan peculiar situación, algunas de ellas ajenas al Ministerio del Interior.

a) No uso por los Fiscales y los Jueces de las facultades que les conciernen sobre la Policía Judicial.

El Ministerio Fiscal y la Policía "no se entienden", salvo notables excepciones, y ello es tan palpable que la Comisión Nacional de Coordinación tomó el acuerdo de que los Fiscales Jefes de las Audiencias despachasen semanalmente con los Jefes de las Unidades Orgánicas Provinciales de Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. Que al menos se vieran las caras una vez por semana. Eso ya lo dice todo sobre la nula dirección de los Fiscales respecto a las investigaciones que en causas criminales realizan los funcionarios de la Policía. Y como no tengo constancia de que la Policía se haya negado a cumplimentar las instrucciones recibidas de las Fiscalías, evidentemente tales instrucciones no existen, haciendo los Fiscales total dejación de las facultades que las leyes les otorgan. Difícilmente puede reclamarse más protagonismo en el proceso penal cuando no se ejerce el que les ha sido conferido. Así, además de las referencias que al Ministerio Fiscal se hacen en la Constitución y en los textos antes citados, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en el apartado 4.º de su artículo 4, expresa que el Ministerio Fiscal, para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, podrá "dar a cuantos funcionarios constituyen la Policía Judicial las órdenes e instrucciones procedentes en cada caso"; el artículo 20 del Real Decreto sobre regulación de la Policía Judicial dispone que "cuando los funcionarios integrantes de las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial realicen las diligencias de investigación criminal formalmente concretadas a un supuesto presuntamente delictivo, pero con carácter previo a la apertura de la correspondiente actuación judicial, actuarán bajo la dependencia del Ministerio Fiscal. A tal efecto, darán cuenta de sus investigaciones a la Fiscalía correspondiente que, en cualquier momento, podrá hacerse cargo de la dirección de aquéllas, en cuyo caso los miembros de la Policía Judicial actuarán bajo su dependencia directa y practicarán sin

demora las diligencias que el Fiscal les encomiende para la averiguación del delito y el descubrimiento y aseguramiento del delincuente"; y el artículo 781 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tras la reforma operada por Ley Orgánica 7/1988, dispone, entre otros extremos, que "en este procedimiento —procedimiento abreviado para determinados delitos— corresponde al Ministerio Fiscal, de manera especial, impulsar y simplificar su tramitación sin merma del derecho de defensa de las partes y del carácter contradictorio del mismo, dando a la Policía Judicial instrucciones generales o particulares para el más eficaz cumplimiento de sus funciones, interviniendo en las actuaciones..."; Cándido Conde-Pumpido Ferreiro, en un interesante artículo sobre este tema, destaca que la dirección de la investigación policial, como la delegación en ella de la práctica de diligencias concretas, no puede representar ni que el Fiscal se convierta en un "Jefe" de la Policía, ni que aquella delegación constituya una autorización para la libre acción de la misma, de forma que el Fiscal pase a ser un mero homologador de las actuaciones policiales; por ello, continúa, tanto en un caso como en otro, las instrucciones del Fiscal deben ser lo más precisas posibles, marcando los límites de la actuación y subrayando la titularidad del Ministerio Fiscal como director o promotor de la investigación. El campo de actuación del Ministerio Fiscal en el tema de la Policía Judicial es amplio y trascendente, y si bien el modelo de Policía Judicial que se recoge en la normativa vigente es ciertamente mejorable, no lo es menos que el Ministerio Fiscal no ejercita las competencias que le vienen atribuidas en los preceptos antes expresados.

Algunos Jueces han manifestado que no existe Policía Judicial, y no están muy desorientados si se refieren a una Policía Judicial que funcione como se dispone en la Constitución; lo que no han expresado es la cuota de culpa que tienen los Jueces españoles en la falta de desarrollo del modelo de Policía Judicial consagrado en nuestro ordenamiento; me sorprendió muy negativamente que fueran precisamente los Jueces los que menos acudieron a unas mesas redondas sobre Policía Judicial, organizadas por la Comisión Nacional de Coordinación, en diversas provincias, con participación de Jueces, Fiscales y miembros de la Policía Judicial; las quejas sobre la no utilización por los Jueces de la Policía Judicial son constantes, como también lo son que cuando se requieren sus servicios, algunas veces, lo es para cometidos que no son los propios de una Policía

científica o especializada. Una vez recibidos los atestados o diligencias policiales, constituye una excepción que los Jueces recaben la presencia de la Policía que intervino en la investigación de los hechos presuntamente delictivos en ellos recogidos, para su ampliación, aclaración, o posterior seguimiento. Son precisamente Jueces los que presiden las Comisiones Provinciales de Coordinación de Policía Judicial, y deberían ser más aprovechadas para impulsar a la Policía Judicial, coordinar sus intervenciones, o cambiar impresiones con los Jueces de los correspondientes partidos para unificar pautas de actuación. Y se hace preciso que tengan un cabal conocimiento de las posibilidades y servicios que pueden ser prestados por las que en los textos legales se llaman Unidades Orgánicas de la Policía Judicial de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía.

b) Posición del Ministerio del Interior en orden a la Policía Judicial.

Yo la resumiría en dos palabras: "no interesa". Otra cosa no puede explicarse si tenemos en cuenta las siguientes consideraciones:

a) El rango o categoría jerárquica de los máximos responsables de la Policía Judicial en la Guardia Civil y en el Cuerpo Nacional de Policía, que son, respectivamente, un Coronel y un Comisario General, en el primer caso a las órdenes de los Generales del Cuerpo y en el segundo bajo la dependencia de los Subdirectores Generales del Departamento.

b) La Circular 22/1987, de 26 de agosto, sobre reorganización de las Brigadas de Seguridad Ciudadana, emitida por el Subdirector Dirección General de la Policía, y uno de cuyos destinatarios es el Comisario General de Policía Judicial, y en la que se atribuye a las Brigadas de Seguridad Ciudadana la investigación de hechos delictivos, creando los correspondientes Grupos de Investigación, justificándose, entre otros extremos, "para cubrir una parcela en la lucha contra la delincuencia notoria e insuficientemente cubierta por las Brigadas de Policía Judicial" y que "la situación actual de la delincuencia, cuya investigación hasta ahora era privativa de las Brigadas de Policía Judicial, ha superado por su tipología y volumen las posibilidades de la misma...", y para ello, en vez de potenciar a las Brigadas de Policía Judicial, por el contrario se dice y acuerda: "La adjudicación de funciones de investigación a las Brigadas de Seguridad Ciudadana de áreas cuantitativamente importantes de la delincuencia y la consiguiente reducción de la actividad

investigadora de las actuales Brigadas de Policía Judicial obliga a una remodelación de éstas y a la lógica integración de funcionarios procedentes de las mismas en las Brigadas de Seguridad Ciudadana". Lo sorprendente es que este fortalecimiento de las competencias y medios humanos de las Brigadas de Seguridad Ciudadana, a costa de las Brigadas de Policía Judicial, se produce a los dos meses de publicarse en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto sobre regulación de la Policía Judicial, que, según dispone, está constituida por las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, bajo la dependencia funcional directa de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, y a las que se atribuye, con carácter permanente y especial, la función de investigación criminal. Y menos de un año y medio después de publicarse la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que atribuye a las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial, con carácter exclusivo, las funciones que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución. Y poco más de dos años después de que la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en su artículo 445 disponga "que corresponde específicamente a las Unidades de Policía Judicial la averiguación acerca de los responsables y circunstancias de los hechos delictivos y la detención de los primeros, dando cuenta seguidamente a la autoridad Judicial y Fiscal...". Como es claramente perceptible, las Leyes Orgánicas y el Real Decreto citados dicen una cosa y la Circular dispone otra bien distinta, y, como era de suponer, es la Circular del Subdirector General Operativo de la Policía la que prevalece en la realidad.

c) La Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial cuya misión fundamental, según la exposición de motivos del Real Decreto sobre regulación de la Policía Judicial que la crea, es la de fijar las grandes líneas de actuación de la Policía Judicial, recogiendo el sentir del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, que la preside, y de los Ministros de Justicia, Interior, Fiscal General del Estado, Secretario de Estado para la Seguridad, Vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial y del Magistrado autor de estas líneas, que constituyen sus miembros, tomaron el acuerdo, en su reunión de 4 de julio de 1989, de aprobar un documento propuesta para impulsar y desarrollar el funcionamiento de la Policía Judicial, sin que las propuestas aprobadas, en su mayor parte, no obstante el tiempo transcurrido, se hayan hecho realidad, y, es de suponer, que ello es debido a que no han tenido el visto bueno de los que en definitiva

deciden en el tema, es decir, los Directores Generales de la Guardia Civil y de la Policía y Secretario de Estado para la Seguridad. Están, pues, aprobados y pendientes de desarrollar los siguientes acuerdos:

- *Reforzar la línea de mando de los máximos responsables de la Policía Judicial sobre las Unidades periféricas de Policía Judicial, en lo que concierne a su dependencia orgánica, con el fin de lograr la adecuada unidad de dirección.*
- *Dotar a los mandos de Policía Judicial, en la Guardia Civil y en el Cuerpo Nacional de Policía, del rango adecuado, que posibilite una auténtica línea jerárquica en todos los niveles.*
- *Potenciar la dotación de efectivos humanos de las Unidades Adscritas de Policía Judicial, con el fin de conseguir una actuación más directa e inmediata al servicio de la Administración de Justicia.*
- *Modificar la Circular 22/87 antes mencionada, con el fin de que sean las Unidades de Policía Judicial cauce obligado para canalizar, ante Juzgados y Fiscales, las investigaciones policiales de presuntos hechos delictivos.*
- *Adaptar a la normativa vigente las denominaciones de las Unidades de Policía Judicial.*
- *Propiciar la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para adecuarla, en materia de Policía Judicial, al mandato constitucional y al resto del ordenamiento jurídico. Promover la elaboración de una Ley Orgánica que establezca los límites a la intromisión de la actuación policial en la esfera individual. Articular una norma clara y precisa, con el rango adecuado, que especifique las competencias de las Policías Locales en funciones de Policía Judicial.*

Asimismo está pendiente de desarrollar el acuerdo adoptado en la reunión, antes mencionada, de la Comisión Nacional de Coordinación de Policía Judicial, a propuesta del Secretario de Estado para la Seguridad, sobre la constitución de un órgano en la Secretaría de Estado para la Seguridad que centralice y coordine la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de Policía Judicial, así como la realización de un programa presupuestario específico para la Policía Judicial, que se incorpore al programa presupuestario

de la Dirección General de la Policía y al de la Dirección General de la Guardia Civil.

En lo que concierne a la Guardia Civil, además de las referencias que se hacen a dicho Cuerpo en las líneas precedentes, creo que ha sido un error el que las Unidades Adscritas lo sean ante las Audiencias Provinciales, que no realizan, salvo muy contadas excepciones, funciones instructoras o de investigación, cuando son los Partidos Judiciales, especialmente en las zonas rurales de su exclusiva competencia, donde más necesitados están los Jueces y Fiscales de la colaboración y apoyo de Unidades Adscritas especializadas en Policía Judicial. Y no puedo dejar de mencionar que los equipos de atestados, de la Agrupación de Tráfico, cuyo cometido y trabajo está, en buena parte, destinado a Juzgados y Fiscales, no sólo no formen parte de la Policía Judicial sino que dependan de su propia Dirección General de Tráfico, así como que su jefe en el Cuerpo tenga el rango de General, superior al del actual Jefe del Servicio de Policía Judicial. Evidentemente se ha atribuido al tráfico rodado en España mucha más importancia que a la Policía Judicial. También se escapa de las competencias de la Policía Judicial nada menos que todo el tema relacionado con drogas, estupefacientes y delitos fiscales. La realidad, como decía anteriormente, dista mucho de los textos legales.

Futuro de la Policía Judicial

Las situaciones anteriormente descritas no debieran permitir mucho margen a la esperanza; no obstante, estoy convencido, aunque cada vez con menos entusiasmo, que al final prevalecerá el mandato de la Constitución, atribuyendo a la Policía Judicial la importancia que le corresponde para el mejor servicio de la Justicia y del Estado de Derecho. Y para ello me baso, fundamentalmente, en las manifestaciones y voluntades expuestas por las máximas autoridades que integran la Comisión Nacional de Coordinación de Policía Judicial, de lo que soy testigo, y del propio sentir de los profesionales que forman parte de las Unidades de Policía Judicial, que en cuantas ocasiones ha habido, han expuesto su deseo de una mayor integración con los Jueces y Fiscales, en aras de hacer más efectiva la dependencia funcional respecto a éstos. Asimismo quiero resaltar la magnífica labor que se viene desarrollando en el Centro de Estudios Judiciales, donde se imparten cursos a futuros especialistas en Policía Judicial,

permitiendo un mayor y mejor contacto con Jueces, Fiscales y Profesores de Universidad.

Debemos partir de casi cero, hasta el extremo de que se estudia la profundización del modelo actual de Policía Judicial en unas pocas provincias, con el fin de comprobar sus posibilidades reales, y sin perder de vista que nos estamos jugando algo esencial en un Estado Democrático y de Derecho. Confiemos, hasta donde podamos, en el buen sentir y en la mejor voluntad de quienes tienen en su mano las mejores soluciones.

Estoy convencido, o al menos quiero estarlo, de que al final se irán haciendo realidad las medidas ya adoptadas para potenciar a la Policía Judicial, que irán seguidas por otras, aún mejores, para que la Policía Judicial, junto con los Fiscales y Jueces, hagan del proceso

penal un instrumento mucho más ágil y eficaz para la Administración de Justicia. Que sea la Policía Judicial, con rigor y con la debida especialización, la que prepare, junto con el Ministerio Fiscal, el material que permitirá, sin detrimento de los derechos y garantías del justiciable, un juicio pronto y justo. Lo que estaría en consonancia con la situación de la mayoría de los países de la Comunidad Europea, como pudo comprobarse en el Congreso Europeo sobre Policía Judicial, celebrado en Madrid en febrero de este año. Asimismo, parto del convencimiento de que la creación de una Dirección General de Policía Judicial, con los apoyos presupuestarios adecuados, constituye paso necesario para cumplir el mandato constitucional, potenciando y clarificando los cometidos de Policía Judicial de las distintas Policías del Estado. ■