

LA FUNCION DE POLICIA JUDICIAL

FELIX BLAZQUEZ GONZALEZ

Comandante de la Guardia Civil
Doctor en Derecho

I. INTRODUCCION

La Policía Judicial (1) ha sido objeto, a partir de nuestra Constitución, de un amplio debate. Los comentarios que se van a verter en este artículo son producto de nuestro particular análisis. Estamos convencidos de que en esta materia no se pueden realizar afirmaciones rotundas. El dinamismo en el que nos encontramos hace necesario contemplar la realidad desde una perspectiva amplia, en donde tengan cabida todo tipo de opiniones.

El estudio de la Policía Judicial puede realizarse, a nuestro juicio, desde dos puntos de vista: el formal, que afecta a los elementos constitutivos de esta Institución y, el material, que se refiere a su actividad –diligencia de entrada y registro, intervención telefónica, etc.–. En las siguientes líneas se abordará, exclusivamente, el aspecto formal de la Policía Judicial.

Comenzaremos haciendo una breve referencia a sus antecedentes próximos, no tanto por su dimensión histórica, sino por su influencia en la actual configuración de la Policía Judicial; posteriormente, abordaremos la nueva posición constitucional de la Policía Judicial y, por último, pasaremos revista a los modelos policial y procesal, lo que nos servirá para situar la realidad de la Policía Judicial.

Los datos anteriores nos permitirán analizar pormenorizadamente los problemas que padece la Policía Judicial, particularmente, en relación a su composición, dependencia y coordinación.

La última parte la dedicaremos a esbozar las líneas de un nuevo factor que está afectando a los Cuerpos policiales y, especialmente, a la Policía Judicial: la cooperación policial internacional.

II. ANTECEDENTES

La Policía Judicial actual parte, fundamentalmente, de la nueva visión que se tiene de esta Institución a partir del artículo 126 CE. Los antecedentes arrancan con el nacimiento del modelo policial, a principios del siglo XIX, y se van a extender hasta la promulgación de nuestra actual Constitución.

1. LOS CUERPOS POLICIALES

El modelo policial español nace por una influencia directa del modelo francés, que se caracterizará por la creación de Cuerpos policiales fuertemente jerarquizados y, algunos, como la Gendarmería, de naturaleza militar. De esta época data, igualmente, la creación en Francia de la figura del Procurador del Rey, al que se le adscribirán agentes policiales distintos a los de la policía general, y que pudiera ser considerado como un antecedente lejano de la Policía Judicial.

El modelo se consolida en la primera mitad del siglo XIX con la creación de la Policía (1824), los Carabineros de Costas y Fronteras (1829) y la Guardia Civil (1844). El nacimiento de la Policía fracasó al poco de su nacimiento, entre otros motivos, al concebirse como un instrumento del Poder y por la gran oposición que ejercería la Iglesia, Judicatura y Militares. Por su parte el Cuerpo de Carabineros se concibió como una fuerza especial, separada del Ejército, que dependía del Secretario de Estado y del Despacho Universal de Hacienda. Después de la guerra civil (1936-1939) se integraría en la Guardia Civil. Por último, la Guardia Civil nace como un Cuerpo especial, compuesto por Fuerzas de Infantería y Caballería, que bajo la dependencia de los Ministros de Gobernación y Guerra, desarrollaría, entre otras, las funciones de prevención y represión de los delitos.

A lo largo del siglo XIX la Policía se va a caracterizar por constantes reestructuraciones. A finales del siglo XIX la Guardia Civil se consolida, su plantilla inicial de 5.501 pasa a 18.970 guardias civiles, mientras que el Cuerpo de Vigilancia sólo contaba en torno a los 1.000 agentes y el Cuerpo de Seguridad con 3.000 agentes.

Desde el punto de vista de Policía Judicial merece hacer una especial referencia a la creación, en 1896, del Cuerpo de Policía Judicial de Madrid y Barcelona. La novedad es que nace al margen de los Cuerpos policiales tradicionales, así como su dependencia que sería exclusiva del Ministro de Gracia y Justicia. Su misión, derivada del incremento de las actividades anarquistas, era la de descubrir y perseguir los delitos que se cometieran por medio de explosivos. En contra de lo que podría pensarse, su naturaleza fue militar, entre otros motivos, porque la competencia para conocer los delitos que investigaban residía en los órganos jurisdiccionales militares. Su actividad fue limitada, integrándose en el Cuerpo de Vigilancia en 1906.

La actividad de los Cuerpos policiales en el siglo XX estará marcada por la evolución de los avances tecnológicos, lo que llevará a su especialización, particularmente, en la Policía.

Por último, en el período de transición (1975-1978), el protagonismo de la Guardia Civil decayó en favor de la Policía. La Ley 55/78 de la Policía, de gran influencia en la actual redacción de la LOFCS, se caracterizará por la relegación de la Guardia Civil a funciones meramente preventivas y a las primeras fases de la investigación.

2. LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Al margen del nacimiento del modelo policial que hemos descrito en el punto anterior, para conocer la actual concepción de la Policía Judicial hemos de partir de la realidad en la que se encontraba la Administración de Justicia en el siglo XIX.

En esta época no existía diferencia clara entre funciones judiciales y gubernativas. A lo largo de este siglo comienza su delimitación: en 1834 las provincias se subdividen en partidos judiciales y en 1835 se aprueba el Reglamento provisional para la Administración de Justicia. Este último dispondrá que los Alcaldes y Tenientes de Alcaldes, ante la existencia de un delito o delincuente, deberán formar las primeras diligencias y arrestar a los reos. Igualmente deberán entregar lo actuado a los Jueces Letrados de Primera Instancia, correspondiendo a éstos, ante la existencia de un delito en el que fueran competentes —no

tenemos que olvidar las múltiples jurisdicciones que existían en esa época—, su persecución y castigo, así como la parte de policía judicial que las leyes y reglamentos les atribuyeron (2).

Pero el hito más importante, desde el punto de vista procesal, será la regulación de la Policía Judicial en el Código de Enjuiciamiento Criminal de 1882. Nos llama la atención la concepción de una Policía Judicial totalmente "tutelada" por Jueces y Fiscales y sin apenas autonomía para la realización de su actividad. Ello sólo es explicable por la falta de confianza de los que hasta entonces habían desarrollado las funciones de auxilio a Jueces y Fiscales: lo que explica el protagonismo absoluto del Juez de Instrucción. Lo lamentable que ese espíritu y, lo que es más importante, la regulación de la Policía Judicial en la LECrim apenas ha sufrido cambios sustanciales desde esa fecha (3).

III. NUEVA REALIDAD NORMATIVA

La situación de la Policía Judicial actual tiene su arranque, como hemos dicho, en la Constitución de 1978 (CE), al establecer, por un lado, que corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS) la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades (Art. 104 CE); y a la Policía Judicial, bajo la dependencia de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, la averiguación del delito y el descubrimiento y aseguramiento del delincuente (Art. 126 CE).

La inclusión de la Policía Judicial en la Constitución, sin duda por influencia de la Constitución italiana, rompe, o al menos debería haber roto, su posición tradicional. La voluntad del constituyente parece que era conectar a la Policía Judicial con el Poder Judicial, de hecho el artículo 126 CE se encuentra en el Título VI —Poder Judicial—, y el artículo 104 CE en el Título IV —Gobierno y Administración.

El desarrollo normativo del artículo 126 CE no se va a establecer en una norma específica, sino que se va a llevar a efecto de forma fragmentaria. El marco general que determinará el alcance de la Policía Judicial se llevará a efecto en la Ley Orgánica 6/85, de 1 de julio,

del Poder Judicial (arts. 443 al 446 LOPJ) y, en menor medida, en la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (arts. 29 al 36 LOFCS).

Los elementos más importantes de la regulación anterior son:

- La actividad de la Policía Judicial pasa a ser considerada, de la mera especialización, a una función.
- Se conciben dos modalidades de Policía Judicial: la genérica, que puede ser desarrollada por todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la específica, que alcanza, exclusivamente, a los componentes de las Unidades Orgánicas.
- Se regula la doble dependencia de la Policía Judicial: funcional de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, y orgánica del Ministerio del Interior.
- Se pretende elevar el valor de la actividad de la Policía Judicial, a través de la creación de la figura del "Comisionado" (4).

Con carácter reglamentario se dicta el Real Decreto 769/87, de 19 de junio, de Policía Judicial (RDPJ), que establecerá lo siguiente:

- Estructura las Unidades de Policía Judicial.
- Profundiza sobre la dependencia funcional.
- Recoge los principios y formas de actuación de sus componentes.
- Introduce la dirección del Ministerio Fiscal en las investigaciones preprocesales.
- Establece los órganos de coordinación propios para la Policía Judicial.

La regulación anterior va a afectar, fundamentalmente, a los aspectos "orgánicos" de la Policía Judicial, pero los "funcionales" seguirán rigiéndose por la LECrim. Las únicas reformas formales se introducirán en la Ley 3/67, de 8 de abril, de los delitos derivados de los accidentes de circulación, al incluir como parte de la Policía Judicial al personal dependiente de la Jefatura Central de Tráfico encargado de la investigación técnica de los accidentes de vehículos a motor.

La Ley 3/67 sí va a tener un mayor alcance en el modelo procesal, ya que rompe el modelo acusatorio, al otorgar funciones instructoras y decisorias a un mismo órgano judicial. Esta ruptura se vería agravada tras la aprobación, años más tarde, de la Ley Orgánica 10/80, de 11 noviembre, de enjuiciamiento oral de los delitos dolosos, menos graves y flagrantes. La vuelta al sistema acusatorio vendría de la mano del Tribunal Constitucional en su STC núm. 145/88, de 12 de julio.

IV. MODELO POLICIAL

El análisis del modelo policial nos va a dar una perspectiva orgánica de lo que es la Policía Judicial. No hay que olvidar que la Policía Judicial es una especialidad más de los Cuerpos policiales, por lo que es necesario conocer su situación y, lo que es más importante, el devenir futuro del modelo policial (5).

La piedra angular sobre la que va a pivotar el modelo se encuentra en el artículo 149.1.29 CE, al establecer que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado, pero añade la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan crear policías dentro del marco de una Ley Orgánica.

En el período comprendido entre 1978 y 1986 –año de aprobación de la LOFCS– las Comunidades Autónomas del País Vasco y, en menor medida, Cataluña y Navarra crearían o potenciarían unos Cuerpos policiales propios, tomando como fuente normativa sus Estatutos. La no existencia de un marco posibilitaría la creación de modelos policiales específicos. El propio Tribunal Constitucional en la STC núm. 117/84, de 5 de diciembre tendría que señalar que la seguridad pública es un materia compartida, en donde el Estado mantiene, exclusivamente, la competencia sobre el aspecto material, correspondiendo a las Comunidades Autónomas decidir sobre el aspecto orgánico, que se desarrolla precisamente a través de la creación y dirección de las Policías Autónomas.

La LOFCS lo único que hace es reconocer las situaciones de hecho creadas en las Comunidades del País Vasco, Cataluña y Navarra. Con el fin de que este modelo no se

extendiera, la LOFCS posibilita que el resto de las Comunidades, hayan previsto o no en sus Estatutos de Autonomía la creación de Policías Autónomas –Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias– puedan adscribir Unidades del Cuerpo Nacional de Policía. En los últimos años prácticamente todos los Estatutos han modificado su articulado para acceder de una u otra manera al modelo policial. La posibilidad de adscribir Unidades del Cuerpo Nacional de Policía ha sido materializada en las Comunidades de: Cantabria (Ley Orgánica 11/98, de 30 de diciembre), La Rioja (Ley Orgánica 2/99, de 7 de enero), Murcia (Ley Orgánica 1/98, de 15 de junio), Aragón (Ley Orgánica 6/94, de 24 de marzo), Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 3/97, de 3 de julio), Extremadura (Ley Orgánica 12/99, de 6 de mayo), Castilla y León (Ley Orgánica 4/99, de 8 de enero). Por su parte las Comunidades de las Islas Baleares y Madrid no se pronuncian en esta materia; si bien esta última Comunidad ha suscrito un Acuerdo con el Ministerio del Interior para que la Guardia Civil se haga cargo de la vigilancia de sus edificios públicos (Resolución de 4 de diciembre de 1996 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior). Por último, la Comunidad de Asturias ha optado por la posibilidad de crear su propia Policía Autónoma (Ley Orgánica 1/99, de 5 de enero).

El desarrollo alcanzado por las Autonomías ha desbordado las previsiones del legislador de la LOFCS. Las Comunidades mantienen una pugna constante con el Gobierno de la Nación por ampliar las competencias en materia de seguridad pública. La dificultad radica en que los modelos del País Vasco y Cataluña son una referencia que en cualquier momento se pueden exportar al resto de las Comunidades. El problema de la creación de Cuerpos propios no es tanto jurídico, como de voluntad política (6). Bastaría modificar los Estatutos o que el Gobierno de la Nación hiciera una transferencia, en base al artículo 150.2 CE, para que la creación de Cuerpos policiales propios fuera una realidad en todas las Comunidades (7).

Esta situación nos permite decir no que no existe un modelo, ni tan siquiera un proyecto. Lo que realmente necesitamos es que se defina uno determinado y que se arbitren las

medidas de coordinación necesarias para su armonización. En la actualidad el esfuerzo policial dista mucho de la eficiencia que se exige a las Administraciones Públicas (8).

V. MODELO PROCESAL

Dentro de este punto abordaremos, no tanto el ordenamiento procesal, como la situación general del modelo procesal. En principio señalaremos que si la situación en el modelo policial podemos calificarla de confusa, otro tanto podemos decir del modelo procesal.

Como hemos apuntado anteriormente, la declaración de inconstitucionalidad de algunos artículos de la LO 10/80, provocaría la vuelta del sistema tradicional acusatorio. La STC 145/88 daría lugar a la LO 7/88, de 28 de diciembre, de creación de los Juzgados de lo Penal. Una de las novedades más importantes, en orden a la instrucción, es la potenciación del Ministerio Fiscal:

"Cuando el Ministerio Fiscal tenga noticia de un hecho aparentemente delictivo, bien directamente o por serle presentada denuncia o atestado practicará él mismo u ordenará a la Policía Judicial que practique las diligencias que estime pertinentes para la comprobación del hecho..." (Art. 785 bis.1 LECrim) (9).

La potenciación del Ministerio Fiscal volvería a estar presente en la LO 5/95, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado (10).

Al hilo de esta tendencia, el RDPJ va a profundizar al establecer lo siguiente:

"Cuando los funcionarios de las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial realicen 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" (Art. 20 RDPJ).

La voluntad de otorgar mayor protagonismo al Ministerio Fiscal se detecta, igualmente, en la creación de las Fiscalías Especiales para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas (Ley 5/88, de 24 de marzo) y para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción (Ley 10/95, de 24 de abril). Un efecto de su creación sería la adscripción de Unidades de Policía Judicial a la Fiscalías Especiales.

Desde el punto de vista doctrinal, podríamos argumentar ventajas e inconvenientes de la nueva posición del Ministerio Fiscal. Las ventajas más importantes, entre otras, son: la simplificación del proceso, la mayor eficacia y la adecuación de nuestro modelo procesal al resto de los países de nuestro entorno. Entre los inconvenientes se destacan la falta de la tan deseada independencia del Ministerio Fiscal respecto del Poder Ejecutivo y la necesidad de modificar nuestro sistema procesal (11).

Por último, desde el punto de vista de los componentes de la Policía Judicial, lo esencial no es quien dirija la actividad de investigación-instrucción, sino en la necesidad de que realmente exista una figura que dirija "técnicamente" su actividad.

VI. PROBLEMAS DERIVADOS DE SU ACTUAL CONFIGURACION

La realidad es que la regulación de la Policía Judicial se encuentra, por una lado, en la normativa derivada del artículo 126 CE y, por otro, en la LECrim.

Los puntos más conflictivos de esta doble regulación atañen, fundamentalmente, a su composición, dependencia y coordinación.

1. COMPOSICION

El art. 283 LECrim enumera una relación abierta de Autoridades y agentes que forman parte de la Policía Judicial. Este elenco de personas supondría, a finales del siglo pasado, un auxilio estimable a la actividad que como "policía judicial" desarrollaban, como tal, los Jueces de Instrucción (12).

Al margen de que esa enumeración ha ido perdiendo vigencia con el tiempo, la normativa derivada del artículo 126 CE va a limitar la condición de Policía Judicial a las FCS (Art. 443 LOPJ). Esta clara contradicción de nuestra Ley Procesal con la LOPJ tendría una fácil solución con la modificación del artículo 283 LECrim, lo que no llegamos a entender son los motivos por los que el legislador no ha introducido esta reforma.

Por otro lado, dentro de las FCS, debemos distinguir los Cuerpos policiales que forman parte de las FCSE, es decir, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, del resto de las FCS -Policías Autónomas y Policías Locales.

En principio todos los componentes de las FCS tienen la condición de Policía Judicial, el problema es determinar su alcance, es decir, si las facultades se extienden de la misma manera a todos sus integrantes. La LOFCS va a establecer dos modalidades de Policía Judicial: la genérica y la específica. La genérica, en la que se incluyen todos los componentes de las FCS, y la específica, en donde se encuadra, exclusivamente, el personal de las Unidades de Policía Judicial de las FCSE:

"1. Las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades que se regulen en el presente capítulo.

2. Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter colaborador de las FCSE el personal de policía de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales" (Art. 29 LOFCS).

La regulación anterior daría lugar a que una parte de la doctrina se manifestara en contra de que fuera de las FCSE no cabía hablar de

la Policía Judicial específica. Este análisis sería muy simplista si no analizamos otras fuentes normativas y, particularmente, los Estatutos de Autonomía. Por lo que se refiere al País Vasco y Cataluña los artículos 17 y 13, respectivamente, posibilitaron la creación o potenciación de Cuerpos policiales propios. Además los Acuerdos de Delimitación de Servicios suscritos por los Gobiernos de estas Comunidades y el de la Nación supusieron un respaldo de las Policías Autónomas. La regulación como Policía Judicial específica quedaría plasmada en la Ley del País Vasco 4/92, de 17 de julio, de la Policía del País Vasco y en la Ley de Cataluña 10/94, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad (Mozos de Escuadra) (13).

Por lo que se refiere a la Policía Foral de Navarra, su desarrollo ha sido diferente a los anteriores Cuerpos policiales, pero el Plan director de organización y funciones de la Policía Foral, aprobado por el Parlamento de Navarra en el mes de junio de 1994, posibilitó, igualmente, la creación de Unidades de Policía Judicial en el seno de este Cuerpo policial.

Una de las consecuencias de la falta de correlación normativa en la LECrim es que algunos componentes de las Policías Autónomas, bajo la condición de Policía Judicial, actúan fuera de sus Comunidades, en algunas ocasiones amparados por órdenes de Autoridades Judiciales, lo que supone enturbiar aún más nuestro confuso modelo policial.

Por otro lado, los Cuerpos de Policía Local, mantienen el carácter "colaborador", como Policía Judicial, de las FCSE, pero en realidad su actividad es mucho mayor que el reflejado en la LOFCS, lo que exigirá una mayor clarificación en una futura reforma de esta norma.

Por último, el determinar el alcance de la actividad de las distintas FCS resulta muy difícil, pero resulta necesario. En el derecho comparado, como por ejemplo en Francia, la solución ha venido a dar un protagonismo distinto a los distintos Cuerpos policiales.

2. DEPENDENCIA

a) El sistema de doble dependencia.

La dependencia es uno de los temas claves para conocer el grado de funcionamiento de la

Policía Judicial. Como se ha indicado, la Policía Judicial está sujeta al sistema de doble dependencia: orgánica y funcional. La dependencia orgánica es la existente entre los componentes de la Policía Judicial y sus superiores jerárquicos; mientras que la dependencia funcional se da entre los primeros y las Autoridades Judiciales y Ministerio Fiscal.

Existe el peligro de creer que ambas dependencias tienen la misma naturaleza. Lejos de ello la dependencia orgánica es la propia de cualquier organización y, en consecuencia, está sujeta al principio de jerarquía —que tiene su manifestación en los correspondientes regímenes disciplinarios—. Por contra, la dependencia funcional tiene un contenido más limitado, no existe el concepto de organización, y si unas facultades de dirección de las Autoridades Judiciales y el Ministerio Fiscal sobre los funcionarios de Policía Judicial que tengan adscritos.

Se ha discutido mucho sobre las ventajas e inconvenientes de la existencia de la doble dependencia. El legislador ha dejado claro que quiere, al igual que los países de nuestro entorno, el sistema de doble dependencia: si bien la dependencia funcional única de Jueces y Fiscales reforzaría el carácter "judicial" de la Policía Judicial, también lo es que ello tendría muchos inconvenientes por la necesidad de solventar los problemas descritos: crisis del modelo policial, falta de un modelo procesal adecuado, etc., así como otros nuevos: dificultad material de adscribir a todos los Jueces y Fiscales Unidades de Policía Judicial, elevado coste, etc.

A nuestro juicio, lo más importante no es la existencia de la doble dependencia, sino que la dependencia orgánica no interfiera en la dependencia funcional, o si se quiere de otra manera, que las autoridades administrativas no puedan influir en la actividad desarrollada por la Policía Judicial.

b) El contenido de la dependencia funcional.

En principio, la dependencia funcional supone una subordinación, que se manifiesta en la posibilidad que tienen los Jueces y Fiscales de impartir órdenes —directrices, auxi-

lios, requerimientos...— a los componentes de la Policía Judicial (14).

Además de la potestad directiva de Jueces y Fiscales, la subordinación engloba la dación de cuenta: la obligación que tiene la Policía Judicial de participar a Jueces y Fiscales de los delitos de los que tuviera conocimiento (15).

Tanto la potestad directiva, como la dación de cuenta están a salvo de cualquier interferencia de la dependencia orgánica. De no ser así los funcionarios de Policía Judicial o sus superiores jerárquicos podrían incurrir en responsabilidades penales.

Por otro lado, ha sido muy discutida por la doctrina la posibilidad de que Jueces y Fiscales puedan ejercer la potestad disciplinaria sobre el personal que tengan adscrito. El artículo 35.1.d LOFCS deja claro que la única posibilidad que tienen es la de instarla, si bien cuando se inicia un expediente disciplinario por hechos relacionados con una investigación concreta, el Juez o Ministerio Fiscal de quien dependa el expedientado podrá remitir informe al instructor, debiendo comunicar éste —o en su caso, las autoridades administrativas correspondientes— la resolución recaída. Aunque pudiera pensarse que esta regulación de mínimos pudiera amenazar la dependencia funcional, en el orden real, apenas ha tenido repercusión.

c) Principios del personal de la Policía Judicial.

Los componentes de la Policía Judicial están sujetos a los mismos principios que el resto de las FCS, pero además, y teniendo en cuenta su función, establecen los siguientes: exclusividad, prohibición de remoción, carácter permanente y reserva en sus actuaciones.

El respeto de estos principios supone una salvaguarda de la dependencia funcional. De los principios citados queremos destacar, por su importancia, el de la exclusividad. La LOPJ dispone que, en ningún caso, podrán encomendarse a los miembros de las Unidades de Policía Judicial la práctica de actuaciones que no sean las propias de su función o derivadas de ésta (Art. 445.2 LOPJ), este principio se rompería, un año más tarde, en la LOFCS al establecer que:

"Los funcionarios adscritos a las Unidades de Policía Judicial desempeñarán esa función con carácter exclusivo, sin perjuicio de que puedan desarrollar también las misiones de prevención de la delincuencia y demás que se les encomienden, cuando las circunstancias lo requieran de entre las correspondientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" (Art. 33 LOFCS).

Como se observa la actual redacción puede romper la dependencia funcional. Desconocemos la intención del legislador con la redacción de este artículo, pero estamos seguros que no tuvo en cuenta los graves problemas de personal y material de las Unidades de Policía Judicial, siendo preciso su reforma y que se vuelva a la redacción del citado artículo 445.2 LOPJ.

No obstante las críticas anteriores, creemos que la dependencia orgánica no supone una amenaza a la dependencia funcional. Ello no significa que se siga reforzando la dependencia funcional, y en este sentido, existirá una mayor garantía en la medida que se profundice en la adscripción de Unidades de Policía Judicial a Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal (16).

3. COORDINACION

Como consecuencia de la descentralización del modelo policial el legislador de la LOFCS diseñó un sistema de coordinación en el que pudieran participar todas las Administraciones implicadas —central, autonómica y local—. Frente a este sistema de coordinación general, el RDPJ establecería un sistema de coordinación específico para regular las Unidades de Policía Judicial.

Con carácter general, la LOFCS crea el Consejo de Política de Seguridad, las Juntas de Seguridad de las Comunidades Autónomas y las Juntas Locales de Seguridad. A excepción de algunas Juntas de Seguridad Local, el resto de los órganos sólo han tenido un carácter testimonial; lo que demuestra la urgencia de modificar la LOFCS. En una futura reforma se debe contemplar, al menos, la realidad de las Policías Autónomas y Locales y los cam-

bios derivados de la cooperación policial internacional (17).

Por lo que respecta a la coordinación de la Policía Judicial, el RDPJ establece dos niveles: central y periférico. El nivel central está representado por la Comisión Nacional y el periférico por las Comisiones Provinciales de Coordinación de Policía Judicial. La función de estos órganos es conformar un sistema de coordinación y dirección unitaria para aquellas investigaciones criminales que desbordan el ámbito territorial de un solo órgano, así como armonizar las directrices que deban impartirse a las Unidades de Policía Judicial (Art. 31 RDPJ).

La Comisión Nacional tendría su primera reunión el 1 de octubre de 1987, a partir de esa fecha su actividad ha ido decayendo, convirtiéndose en la actualidad en un órgano sin apenas actividad. Por su parte, las Comisiones Provinciales no han tenido el funcionamiento deseado: frente a Comisiones que se reúnen todos los meses, hay otras que únicamente se han reunido para constituirse. A pesar de lo anterior, creemos muy positivo el funcionamiento de estos órganos, destacando la actividad que se viene desarrollando en algunas Comisiones Provinciales.

VII. COOPERACION POLICIAL INTERNACIONAL

En los puntos anteriores hemos dejado constancia de que el futuro de la Policía Judicial está delimitado por el devenir de los modelos policial y procesal. Si bien es verdad esa afirmación, también lo es que partimos, exclusivamente, del derecho interno. En el inicio del siglo XXI si algo está condicionando todas las esferas de la sociedad es, sin duda alguna, el proceso de integración de España dentro de la Unión Europea.

Hasta hace pocos años la cooperación policial se limitaba a INTERPOL (18). A partir de los años 70 y 80 esta organización no daría una respuesta suficiente para atender las necesidades que requerían los países integrantes de la incipiente Comunidad Europea, lo que llevaría a la creación de nuevas y dinámicas organizaciones de cooperación policial.

1. LA SITUACION ACTUAL

a) EUROPOL.

La cooperación policial en Europa tiene como antecedente más importante en la creación, en el año 1975, del Grupo de TREVI. Su actuación se limitaba al terrorismo, cooperación técnica y formación policial, tráfico de drogas y criminalidad organizada internacional. En 1993 el Grupo de TREVI desaparecería como tal, pasando a formar parte, dentro del Tratado de la Unión Europea, del denominado tercer pilar —la cooperación en materia de justicia e interior.

El Tratado abre la puerta a la libre circulación de las personas entre los Estados miembros, pero exige, en contrapartida, una política común, entre otros, en materia de cooperación policial. Con este fin se crea la Oficina Europea de Policía (EUROPOL).

La Convención de EUROPOL no llegaría a aprobarse hasta el año 1995, en este período se constituye, como experiencia piloto, la Unidad de Drogas EUROPOL (UDE). Su funcionamiento se asienta en el intercambio de información entre los países integrantes, para ello se envían uno o más enlaces de los Estados miembros a una Oficina Central ubicada en La Haya.

En 1998 entra en vigor de la Convención de EUROPOL, abarcando, inicialmente, los campos de: prevención y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, material nuclear y radiactivo, redes de inmigración clandestina, trata de seres humanos y tráfico de vehículo robados. Para alcanzar estos objetivos facilita el intercambio de información y las investigaciones en los Estados miembros; recoge, compila y analiza la información, gestiona los sistemas informatizados de recogidas de datos, etcétera.

EUROPOL se encuentra dando sus primeros pasos, debiéndose convertir, en pocos años, en la piedra angular de cooperación policial en el ámbito europeo.

b) SCHENGEN

La cooperación policial descrita en el punto anterior suponía una apuesta a largo plazo. Las demandas de algunos países exigían la

creación de un sistema más ágil de cooperación, lo que daría lugar al Acuerdo de Schengen.

Los antecedentes hay que buscarlos en el año 1984, cuando los Presidentes de Francia y Alemania firmaron la Convención de Sarrebrück, por la que se establecía la libre circulación de las personas por los pasos terrestres entre ambos países. En 1985 se firmaría el Acuerdo de Schengen, al que se adherían, además, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. En 1990 se publicó el Convenio para la Aplicación del Acuerdo, sumándose al mismo los siguientes países: Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), posteriormente se han ido uniendo Finlandia, Suecia y Dinamarca, así como otros países fuera de la Unión Europea como Noruega e Islandia. En este proceso integrador es probable la próxima incorporación del Reino Unido e Irlanda —únicos países de la Unión pendiente de adhesión— y Suiza.

El espacio Schengen, como iniciativa intergubernamental, tenía como objetivo hacer efectivo la libre circulación de las personas dentro de la Unión Europea.

El Convenio de Aplicación afecta de forma directa a la actividad de los Cuerpos policiales. Por lo que se refiere a la función de la Policía Judicial se destaca la regulación los procedimientos de cooperación policial, particularmente, la vigilancia transfronteriza y la persecución en caliente; así como la creación del Sistema de Información Schengen —sistema informático en el que se incluyen datos de interés para la eficacia de las investigaciones criminales.

2. EL TRATADO DE LUXEMBURGO

El Tratado de la Unión Europea se modifica en octubre de 1997 por el Tratado de Amsterdam. El objetivo es ofrecer a los ciudadanos de la Unión un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Este objetivo deberá lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la

corrupción y el fraude. Para ello se trazan tres metas:

- Aproximación de las normas de los Estados miembros en materia penal.
- Mayor cooperación entre las autoridades judiciales.
- Mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades, bien directamente, o a través de EUROPOL.

El Tratado entró en vigor el 1 de mayo de 1999, además de ampliar el horizonte de EUROPOL —con la voluntad última de que esta organización tenga capacidad operativa en el territorio de la Unión—, tiene con novedad más importante la incorporación al acervo comunitario del Convenio para la Aplicación del Acuerdo de Schengen.

El Tratado de Amsterdam acelera el proceso de integración de los países de la Unión, así en materia penal está buscando un Código Penal europeo y, en materia procesal, su uniformidad.

En este proceso, el Consejo Europeo celebrado en octubre de 1999 en Tampere incide de forma directa en incrementar la cooperación policial en la lucha contra las formas más graves de criminalidad.

NOTAS

(1) BLÁZQUEZ GONZÁLEZ Félix, "La Policía Judicial", Editorial Tecnos, 1998. Al final del artículo se citan las publicaciones más interesantes sobre esta materia.

(2) La inclusión de la expresión "policía judicial" es novedosa, pero su significado dista mucho del actual. Además de la referida falta de delimitación entre competencias judiciales y administrativas, los Cuerpos con funciones policiales —normalmente de naturaleza militar— velan a los Jueces como algo ajeno a su función, incluso consideraban peyorativo que fueran considerados como "auxiliares" de las Autoridades Judiciales.

(3) En la LECrim, coexisten dos procedimientos: el ordinario y el abreviado. Las modificaciones más importantes se han llevado a efecto en el procedimiento abreviado, pero sigue vigente la regulación formal de la Policía Judicial en el los términos del siglo XIX.

(4) La LOFCS dispone que los componentes de las Unidades de Policía Judicial que actúen por encargo y bajo la supervisión de los Jueces, Tribunales o Fiscales, tendrán el carácter de comisionados (Art. 34.2 LOFCS). Con ello se pretendía elevar el valor de la actividad desarrollada por la Policía Judicial, la realidad es que esta figura es una ficción, dado que el carácter probatorio de su actividad es el valor dado por nuestra normativa procesal, sin que el carácter de comisionados haya afectado a su posición (Arts. 297 y 741 LECrim.).

(5) En los últimos años son múltiples los estudios que se están haciendo sobre el modelo policial español, lamentamos que en la mayor parte de éstos no se le dé la importancia que se merece a la función de Policía Judicial.

(6) En el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 29 de diciembre de 1999 se publicaron las conclusiones a las que habían llegado una

Subcomisión formada dentro de la Comisión de Justicia e Interior para hablar del futuro del modelo policial. Las conclusiones, que no aclaran mucho sobre la actual incertidumbre, ponen de manifiesto las discrepancias existentes entre los partidos políticos sobre nuestro modelo.

(7) La Ley Orgánica 6/97, de 15 de diciembre, transfiere las competencias ejecutorias en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña, ello posibilitó, en contra de lo establecido en el propio Estatuto, que esta función haya pasado, en esta Comunidad, de la Guardia Civil a la Policía Autónoma.

(8) En la actualidad el número de componentes de las distintas FCS es el siguiente: Guardia Civil (75.000), Cuerpo Nacional de Policía (50.000), Policía Autónoma Vasca (7.000), Policía Autónoma de Cataluña (10.000), a alcanzar en el año 2.004, Policía Foral de Navarra (617), Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía (1.000, aunque esta cifra varía constantemente) y Cuerpos de Policía Local (51.000).

(9) La discusión doctrinal ha sido muy amplia; en general, se admite que la posición del Ministerio Fiscal ha salido muy reforzada, pero que no ha desplazado el protagonismo del Juez de Instrucción.

(10) La tímida ambigüedad de la posición del Ministerio Fiscal en la fase de instrucción, queda superada en la LO 4/92, de 5 de junio, por la que se reforma la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, al establecer que la dirección de las investigaciones corresponde, exclusivamente, al Ministerio Fiscal.

(11) Cuando se compara el Ministerio Fiscal español con el Ministerio Público de los países de nuestro entorno —Portugal e Italia— se olvida citar las diferencias sustanciales entre ambas figuras y, en general, entre los principios procesales aplicables.

(12) La enumeración de Autoridades y agentes del art. 283 LECrim, no se encuentra cerrada. A principios de nuestro siglo se extendería a los guardas y vigilantes (STS de 8 de abril de 1905) y a los guardas de campos de las comunidades de labradores (Reglamento de 23 de febrero de 1906). Como se observa podríamos incluir, con estos mismos criterios, la gran multiplicidad de profesionales que en la actualidad están relacionados con la seguridad pública.

(13) El Acuerdo de Delimitación de Servicios entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno Vasco se materializaría el 13 de marzo de 1989, siendo modificado y ampliado el 16 de junio de 1995. Por lo que respecta a Cataluña el acuerdo se suscribiría el 17 de octubre de 1994.

(14) La subordinación de la Policía Judicial de Jueces y Ministerio Fiscal está fuera de toda duda, no obstante todavía nuestra Ley Procesal sigue disponiendo que si el servicio que se ordenara a la Policía Judicial pudiera admitir espera, y siempre que no necesitase su inmediato auxilio, las Autoridades Judiciales y el Ministerio Fiscal deberán acudir al superior respectivo del funcionario de Policía Judicial (Art. 288 LECrim).

(15) El art. 20 RDPJ ha sido más tajante en esta obligación al establecer que la Policía Judicial deberá comunicar al Ministerio Fiscal, siempre que no haya actuado la Autoridad Judicial, todas las diligencias de investigación criminal formalmente concretadas a un supuesto presuntamente delictivo. En realidad las comunicaciones únicamente se realizan en los casos más importantes, entre otros motivos, porque de cumplir escrupulosamente este mandato provocaría el colapso del Ministerio Público.

(16) El esfuerzo realizado por los Cuerpos policiales en la adscripción de Unidades de Policía Judicial ha sido notable, en el orden cuantitativo, se destacan las Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil de carácter provincial y, en el orden cualitativo, la adscripción a Fiscalías Especiales y la creación de los Grupos de Apoyo a la Jurisdicción Militar y Fiscalía Jurídico Militar.

(17) Los acuerdos en materia de cooperación policial de carácter internacional exige, a nuestro juicio, una coordinación centralizada, con la correspondiente potenciación de la Secretaría de Estado de Seguridad.

(18) La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), tiene una conexión directa con la función de Policía Judicial, ya que entre sus objetivos figuran la asistencia recíproca en materia de policía criminal y el establecimiento de medidas que mejor contribuyan a la prevención y represión de las infracciones penales.

BIBLIOGRAFIA

AGUILERA DE PAZ Enrique, "Comentario a la Ley de Enjuiciamiento Criminal", Editorial Reus S.A., 1924.

CALVO SÁNCHEZ M. del Carmen, "La reforma del proceso penal", en Poder Judicial núm. 17, Marzo de 1990.

CONDE-PUMPIDO FERREIRO Cándido, "La Policía Judicial: Sus relaciones con el Ministerio Fiscal", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 3, 1990.

DE LLERA SUÁREZ-BÁRCENA Emilio, "La Policía Judicial y la Seguridad Ciudadana", en Poder Judicial núm. 31, Diciembre de 1993.

FAIRÉN GUILLÉN Víctor, "Sobre las Policías Judiciales españolas (1) y (2)", en Revista de Derecho Procesal núm.s. 1 y 2, 1995.

FERNÁNDEZ BERMEJO Mariano, "Presente y futuro de la Policía Judicial", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 2, 1989.

GÓMEZ-ESCOLAR MAZUELA Pablo, "El Fiscal instructor: la experiencia portuguesa", en Poder Judicial núm. 33, Marzo de 1994.

GÓMEZ COLOMER Juan Luis, "La Policía Judicial en España: Aspectos orgánicos y procesales penales", en Justicia 93.

GRANADOS PÉREZ Carlos, "Presente y Futuro de la Policía Judicial", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 1, 1989.

GRANADOS CALERO Francisco, "El Ministerio Fiscal (Del Presente al Futuro)", Editorial Tecnos, Madrid, 1989.

IZU BELLOSO Miguel José, "La Policía Foral de Navarra", Edita el Departamento de Presidencia e Interior del Gobierno de Navarra, Pamplona, 1991.

IZU BELLOSO Miguel José, "Las Policías Autonómicas y el modelo policial español", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 5, 1991.

JAR COUSELO Gonzalo, "Modelo policial español y Policías Autonómicas", Editorial Dykinson, Madrid, 1995.

JIMÉNEZ VILLAREJO José, "La Policía Judicial: Una necesidad, no un problema", en Poder Judicial núm. Especial II, Marzo de 1987.

LÓPEZ ARAUJO José Félix, "Algunas reflexiones sobre la normativa que regula la Policía Judicial", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 11, 1990.

LÓPEZ GARRIDO Diego, "El aparato policial en España -Historia, sociología e ideología-", Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1987.

LORCA NAVARRETE Antonio M., "La instrucción preliminar en el proceso penal: la actividad de la Policía Judicial", en La Ley, Septiembre de 1984.

MATEOS RODRÍGUEZ-ARIAS Antonio, "El Ministerio Público en el nuevo Código de Procedimiento Penal italiano. Su función investigadora, y sus relaciones con la Policía Judicial", en Poder Judicial núm. 34, Junio de 1994.

MINGORANCE TORRALBA Manuel, "El Acuerdo de Schengen", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 18, 1997.

MORALES VILLANUEVA Antonio, "La Guardia Civil y las Policías de las Comunidades Autónomas", en el VII Seminario Duque de Ahumada, "Seguridad y Estado Autonómico", Mayo de 1995, Edita el Ministerio de Justicia e Interior, 1996.

MORENO CATENA Víctor, "Dependencia orgánica y funcional de la Policía Judicial", en Poder Judicial núm. Especial VIII, Junio de 1988.

PAZ RUBIO José M., "El Ministerio Fiscal como impulsor de la Policía Judicial", en el Seminario "Policía y Sociedad", Edita la Dirección General de la Policía, Madrid, 1989.

QUERALT Juan José y JIMÉNEZ QUINTANA Elena, "Manual de Policía Judicial", Edita la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, Madrid, 1987.

QUERALT Juan José, "Introducción a la Policía Judicial", J.M. Bosch, Barcelona, 1999.

ROVIRA DEL CANTO Enrique, "El artículo 126 de la Constitución Española y su desarrollo en el ámbito castrense", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 11, 1990.

SALA I DONADO, Cristina, "La Policía Judicial", McGraw-Hill, Madrid, 1999.

TURRADO VIDAL Martín, "La Policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)", Edita la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.

VILLAGÓMEZ CEBRIÁN Alfonso José, "La Policía de Seguridad. Un estudio de Derecho Público comparado", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 14, 1995.

ZUBIRI DE SALINAS Fernando, "La Policía Judicial", en Poder Judicial núm. 19, Septiembre de 1990.