

EGUZKILORE

Número 11.
San Sebastián
Diciembre 1997
91 - 98

LA COLABORACIÓN DE LA POLICÍA CON EL PODER JUDICIAL

Emilio OLABARRIA MUÑOZ

Vocal del Consejo General del Poder Judicial

Resumen: La Policía Judicial colabora y auxilia estrechamente a los Jueces y Tribunales y al Ministerio Fiscal. Su actuación en relación a lo jurisdiccional tiene varios estadios, no obstante cabe preguntarse si existe en el Estado español una verdadera Policía Judicial, no administrativa. Junto a ello se plantea el problema de los límites de su actividad de auxilio a la jurisdicción. Para conseguir una real Policía Judicial hay un largo camino por recorrer que requiere una reforma profunda del propio Poder Judicial.

Laburpena: Epai Polizia epaile eta auzitegien eta Ministerio Fiskalaren hur-hurreko lankidea eta laguntzailea da. Jurisdikzioari begira egiten duen lana hainbat mailatakoa da. Hala ere, galde egin liteke ea Espainiako Estatuan ba ote dagoen benetako Epai Poliziarik, administrazioaz kanpokorik. Horrekin batera, jurisdikzioari laguntzeko egiten duen jardueraren mugen arazoa azaltzen da. Oraindik bide luzea egin behar da Benetako Epai Polizia lortzeko, Epai Boterearen eraldaketa sakona tartean dela.

Résumé: La Police judiciaire assiste et collabore de très près avec les juges, les tribunaux et l'accusateur public. Son action par rapport à la juridiction présente une diversité de stades. On peut se demander pourtant s'il existe en Espagne une vraie Police Judiciaire, non administrative. Auprès de cela se pose la question des limites de son activité d'assistance à la juridiction. Pour atteindre une vraie Police Judiciaire il faut parcourir un long chemin qui demande une profonde réforme: celle du propre Pouvoir Judiciaire.

Summary: Judicial Police collaborates and aids to Judges and Courts and to the Public Prosecutor. Its intervention in relation to jurisdiction has different stages, nevertheless one might ask if in Spain exists a real Judicial Police, nonadministrative. Likewise, the problem of the limits to the activity of aid to jurisdiction is phrased. To manage a real Judicial Police there is a long way to cover which requires a deep reform of the Judicial Power.

Palabras clave: Policía Judicial, Poder Judicial, Ministerio Fiscal, Política Criminal.

Hitzik garrantzizkoenak: Epai Polizia, Epai Boterea, Ministerio Fiskala, Krimenari buruzko Politika.

Mots clef: Police judiciaire, Pouvoir Judiciaire, Procureur, Politique criminelle.

Key words: Judicial Police, Judicial Power, Public Prosecutor, Criminal Politics.

Partimos de una noción amplia de “policía” como conjunto de actividades de las autoridades en el terreno de las Administraciones interiores, que conlleva, en general, la potestad de imponer coercitivamente restricciones a los derechos y libertades de las personas a fin de conseguir el mantenimiento de la seguridad y del Orden Público, aunque esta expresión cause fobia a determinados juristas y muchos ciudadanos, o al legislador que enfáticamente pronuncia en la Exposición de Motivos nada menos que de la Ley de Seguridad Ciudadana que se deroga con ésta la Ley de Orden Público, emblemática del régimen anterior (como si la Ley de Seguridad Ciudadana no fuera la única Ley contemporánea de orden Público), heredera de las anteriores Leyes franquistas, en definitiva de la Ley de Defensa de la República (21 de octubre de 1933) que ya restringía gravemente las atribuciones de los tribunales de jurados. Concepto al que la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se refiere también, con el brazo encogido, en su art. 11 sobre las funciones de tales cuerpos: mantener y restablecer el orden y la seguridad ciudadana.

La Ley Catalana de Policía de la Generalidad en su Preámbulo cita, con menos inhibiciones semánticas: “el mantenimiento del orden público”.

La función de policía trata de sancionar, de manera que la coerción sea inmediata, en presencia o en expectativa, en expresión de Bobbio.

La institucionalización de la coacción jurídico práctica, y su monopolio, corresponde no a la Administración, sino al Estado y si ese Estado está basado en la tripartición de poderes, esa coerción institucionalizada no corresponde a la Administración, como de manera confusa dice el Preámbulo de la Ley 13 de marzo de 1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Un poder no puede ser ejercido sino a través de un instrumento propio, legitimado y dotado para la actuación coactiva, el Estado moderno se caracteriza por asumir, en régimen de monopolio, el uso institucionalizado de la fuerza o coacción y sería un grave error pensar que cuando el poder del Estado se divide y residencia en distintos titulares, el monopolio de la coacción se concentrará en uno solo de los poderes, como confusamente hace el Preámbulo de la LFCSE, cuando afirma que a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ejerce el monopolio, por parte de las Administraciones Públicas, de la coacción jurídica.

No se reconoce al Poder Judicial la posesión de un instrumento que le permite actuar en el ámbito que le es propio, como tal Poder.

La Policía Judicial en este contexto, y en un Estado con tendencia a administrarlo todo, encuentra su fundamento en la necesidad de que en el proceso jurisdiccional, en cualquiera de los órdenes, aparezca y se institucionalice la coacción.

Esta coerción es necesaria en varios ámbitos:

- para mantener el orden y respeto en los Tribunales;
- para dar efectos inmediatos a todas las resoluciones judiciales. Sin ello la satisfacción jurídica no se consigue. La ejecución de las resoluciones judiciales se logra en ocasiones por los mismos Jueces, Tribunales y aun el Ministerio Fiscal, en algunos casos es suficiente la lectura en audiencia pública de la resolución ante las partes para que éstas la ejecuten; en otras ocasiones son otras entidades públicas y políticas las

que ejecutan la resolución judicial, el Congreso y el Senado para un suplicatorio, el Gobierno a través de Reales Decretos Leyes, también ejecutan las entidades administrativas, éste es el caso de la Administración Penitenciaria en la ejecución de las resoluciones de los Tribunales Penales y en especial en las sentencias de condena, Administración que a veces se olvida que opera por una delegación de la jurisdicción (hacer ejecutar lo juzgado según expresión del art. 117/3 CE) y no es el penitenciario el único caso de participación de las Administraciones en la ejecución de resoluciones judiciales (personal de las oficinas judiciales, registradores civil, mercantil, de la propiedad, penados y rebeldes, alcaldes, Administraciones de montes, aguas, caza, pesca, la policía de tráfico, los agentes judiciales). En todo caso hay una Policía Judicial, que colabora y auxilia estrechamente a los Jueces y Tribunales y al Ministerio Fiscal, un instrumento para la misión constitucional de Jueces y Tribunales, la Policía Judicial.

Su actuación en relación a lo jurisdiccional tiene varios estadios.

1. Primero, el de Policía Judicial Genérica o general, proclamada ya por la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que ya comprendió que la consagración del Poder Judicial postulaba la existencia de una Policía Judicial y que ésta debía estar constituida por todos, constituidos en autoridad o no, los que tuvieren la misión de garantizar la seguridad jurídica, investigar los delitos y perseguir a los delincuentes.

Esta policía, integrada por todos los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de todo el Estado, en virtud de las competencias de los arts. 149/29 y 148/22 de la Constitución, es la Policía Judicial. Sus funciones son de seguridad pública y administrativa, de prevención en general y la especialidad de ser Policía Judicial (LFCSE, Ley Vasca de la Policía 4/92 de 17 de julio, Ley de Policía de la Generalitat).

Los miembros de esos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad actúan de manera especial en su colaboración con la Administración de Justicia, según establece el art. 5/1.e de la LFCSE, el art. 1º del Real Decreto de Policía Judicial 769/87 y el art. 283 L.E.Cr.

2. Hay un segundo estadio de Policía Judicial específico o especial, constituida por las unidades Orgánicas del art. 445 de la LOPJ y el art. 28 del Real Decreto de Policía Judicial; se crean por la LFCSE y son la Policía Judicial en sentido estricto, de carácter permanente y especial; para cumplir el mandato del art. 126 de la CE, la Policía Judicial depende de los Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal, en sus funciones de averiguación del delito. Pero no basta con esta especialización, hay que observar también la distribución territorial, para que como reza el Preámbulo del Real Decreto Ley de Policía Judicial: los órganos judiciales puedan disponer de modo inmediato del apoyo técnico imprescindible para las diligencias de investigación criminal en los procesos penales.

3. Existe un tercer estadio, el de las unidades adscritas, del art. 35 de la LFCSE y RDPJ, disponibles de inmediato en el tiempo, y también según el principio procesal de inmediación, es decir, sin intermediarios entre sus miembros y los Jueces y Fiscales, con la ideal consideración del art. 25 del RDPJ de que “deberán, en lo posible, tener su sede en las propias dependencias o edificios judiciales y fiscalías”.

4. Hay que considerar un escalón más de auxilio policial a los jueces y tribunales, el de los vigilantes de seguridad y los detectives privados de la Ley 23/1992, de Seguridad Privada.

Los vigilantes de seguridad tienen entre otras funciones poner inmediatamente a disposición de las FCSE a los delincuentes en relación con el objeto de su protección (bienes y personas) así como los instrumentos, efectos y pruebas de los delitos.

Los detectives privados, a solicitud de personas físicas o jurídicas, se encargarán de la investigación de los delitos perseguibles sólo a instancia de parte por encargo de los legitimados en el proceso penal.

Se observa pues, que los vigilantes y detectives que se vean ante hechos aparentemente delictivos públicos y la prohibición de investigarlos no obsta a que pueden informarse de ellos como los ciudadanos particulares en las circunstancias del art. 490 de la L.E.Cr.

5. La escala de cooperadores directos de los individuos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no acaba ahí. Los ciudadanos particulares tienen potestades de proceder a detenciones (art. 490 L.E.Cr.) e incluso poner a los detenidos a disposición judicial (art. 496 L.E.Cr.), funciones de policía judicial, que conviene practicar con prudencia, amén de obligaciones dispersas en la L.E.Cr. de naturaleza afín a lo policial, requerir a médicos que presten auxilio a las víctimas, derecho y obligación de participar en levantamiento de cadáveres en vías férreas y carreteras, intervenir en trabajos muy urgentes de ayuda de primeras diligencias (art. 13 L.E.Cr.).

6. Aún se podría hablar de un sexto estadio, la autodefensa (casos de legítima defensa o de estado de necesidad) que constituyen una penetración de la ciudadanía en el terreno propio de la Policía Judicial en sentido lato, aunque a los Estados corresponde evitarlo reduciéndolo al máximo.

No obstante cabe preguntarse si existe en el Estado español una verdadera Policía Judicial, no administrativa.

La Comisaría General de Policía Judicial está integrada en la Dirección General de Policía. Las Comisarías Generales con funciones policiales operativas, las Comisarías Generales de Información, Policía Judicial, Seguridad Ciudadana, de Extranjería y Documentación y Policía Científica, todas ellas con el nivel orgánico de Subdirección General. Y a la Comisaría General de Policía Judicial corresponde la operatividad de la información transmitida por la Comisaría General de Información, así como dentro del ámbito policial, organizar y gestionar lo relativo a la prevención, investigación y persecución de los delitos y faltas; el estudio, planificación y ejecución de los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia y cooperación técnica internacional.

Esta redacción está consignada por el art. 15 de la LFCSE atribuyendo a esa Comisaría, dentro del ámbito policial, organizar y gestionar todo lo relativo a la prevención, investigación y persecución de los delitos y faltas; ahí está toda la organización y todo el funcionamiento de la Policía Judicial, el panorama del art. 126 de la CE y el art. 33 de la LFCSE se oscurece absolutamente con la aparatosa intromisión de este Organismo.

Esta Comisaría General –que es una Subdirección General– pone de relieve la penetración de la terminología administrativa, depende del Director General de Policía y del Ministerio del Interior, antes Justicia e Interior. Su ordenación y funcionamiento lo rigen autoridades políticas y administrativas, no judiciales.

Todo lo anterior, esta intromisión en las bases propias de Policía Judicial, se hace bajo evocaciones distintas, eficacia, desgravar a los tribunales de quehaceres rutinarios, etc.

Lo mismo ocurre con el RD 1334/1994, en su art. 19 relativo a la Dirección General de Tráfico, a través de la que el Ministerio ejerce sus competencias sobre el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, su función es la de la “investigación de los accidentes de tráfico” expresión que hace dudar y que abre el paso a la voracidad administrativa, jerarquizada.

Por último, una de las fundamentales quejas contra la vieja ordenación de la Policía Judicial de la L.E.Cr. era la mediación, es decir, la intervención de los superiores policiales en cuanto a las órdenes o mandatos de los jueces y fiscales (art. 288 y siguientes). El RDPJ de 1987 consagra el principio de inmediación, pero el art. 21 ya establece la necesidad de que intervenga el jefe de la unidad correspondiente, y la intervención y aparición de esa centralizadora Comisaría General para la Policía Judicial, para gestionar la persecución de delitos, supone un obstáculo burocrático más a la celeridad que la persecución penal exige. Si añadimos las gerencias territoriales en los horarios de servicio de las Policías Judiciales y los “servicios comunes” para la ejecución de sentencias, embargos, todo ello atenta seriamente contra la inmediación, en aras de la burocratización.

El enorme cúmulo de funciones que corresponde a una policía moderna pública hace aparecer el problema de la especialización. En la llamada “Policía Judicial”, prevista bajo los principios de especialización y permanencia, estabilización y estricta dependencia funcional respecto a Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, presenta la cuestión de si están para realizar tan sólo funciones de auxilio a los Tribunales. El hecho de que funcionalmente dependan también del Ministerio Fiscal responde que no. También responde que no el hecho de que la potestad disciplinaria sobre los agentes corresponde a la administración organizadora de la Policía.

La Policía Judicial no es puramente judicial o, mejor dicho, jurisdiccional.

El art. 33 de la LFCSE, emite el siguiente sofisma: los funcionarios de la Policía Judicial desempeñan esa función con carácter exclusivo, sin perjuicio de que puedan desarrollar también funciones 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 del Estado.

Estas funciones son muchas, todas las de los arts. 11 y 12 de la LFCSE.

La Ley, al no expresar cuáles serían esas circunstancias requirientes, no impide que a los agentes de la Policía Judicial se les confíen también funciones específicas de Policía Gubernativa, y esto es desnaturalizar la Policía Judicial.

La presión doctrinal para crear una Policía Judicial como Cuerpo, se topa en el Estado con otra dificultad, la plurinacionalidad y que el País Vasco y Cataluña han creado su propia Policía Judicial.

Es difícil aquí cumplir el mandato del art. 109 de la Constitución Italiana “la autoridad judicial dispone directamente de la Policía Judicial”. No hay modelos judiciales puros de Policía Judicial.

La potestad disciplinaria en la Ley española sigue en manos de la autoridad policial administrativa (art. 35 LFCSE) pudiendo Jueces, Tribunales y Fiscales tan sólo instarla, y el comienzo de un procedimiento disciplinario puede conllevar la suspensión provisional, desapareciendo esa “no remoción”, esa estabilidad de los agentes de la Policía Judicial que pudiera amparar su independencia con respecto a sus superiores administrativos y el riesgo de negar el mandato del art. 5 de la LFCSE: actuar con absoluta neutralidad política e imparcialidad.

De hecho, la Policía Judicial está a cargo de las Administraciones, pero en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento del delincuente, dirigidos por Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, y esto es un avance.

La problemática de la Policía Judicial no se agota en lo dicho, se plantea otro gran problema, el de los límites de su actividad de auxilio a la Jurisdicción, los del art. 126 de la CE parecen muy estrechos para determinada doctrina, tan sólo auxilio al proceso penal represivo.

La pregunta es por qué no ampliar la concepción de la Policía Judicial a lo que sea necesario, en ámbitos jurisdiccionales civil, laboral, contencioso y a la Jurisdicción Voluntaria; no sólo el conflicto penal es el lugar donde ha de aposentarse la labor policial judicial.

Otro problema es el debate actual y deseo de muchos de la atribución al Fiscal de las competencias de instrucción de los procesos penales.

El “juzgar” de la Constitución comprende efectuar una serie de juicios preliminares, concatenados, en eso consiste la instrucción. El considerarla como no jurisdiccional lo que puede suponer es tener a sus encargados como “no independientes de las órdenes de los superiores” piénsese en la dependencia jerárquica del Ministerio Fiscal, casi ejerciendo como simples funcionarios administrativos, mantener ese estado procesal, como no jurisdiccional, sino administrativo (los recursos dejarían de ser de reforma, apelación, queja) y debería haber recursos administrativos y contencioso-administrativos.

Tendría que cambiar el modelo de Ministerio Fiscal, el francés es el nuestro, y admitir que los Fiscales sean Magistrados, independientes en el ejercicio de sus funciones, al estilo italiano, o se les declare dotados de autonomía funcional total al modo brasileño, o al menos que el que se proponga al Rey por el Gobierno sea elegido en sede parlamentaria. Y en relación a la Policía Judicial, lo mismo, se debe crear una Policía Judicial independiente y especializada, desvinculada de sus antiguos superiores administrativos.

El art. 126 establece que la Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca.

El legislador ha resuelto dividir este campo de acción en dos, antes del proceso y durante el proceso.

En el primer caso, cuando los funcionarios integrantes de las unidades orgánicas de la Policía Judicial realicen diligencias de investigación criminal formalmente concretadas a un supuesto presuntamente delictivo, actuación bajo la dependencia del Ministerio Fiscal, los funcionarios practicarán sin demora las diligencias que el Fiscal les encomienda para la averiguación del delito y el descubrimiento del delincuente (art. 20 RDPJ).

Este art. es un desarrollo de la instrucción en germen, del art. 785-bis de la L.E. Cr.

En caso de que la actividad procesal haya comenzado ya, el Juez o Tribunal competente, una vez iniciado el procedimiento penal, y el Fiscal encargado de las actuaciones en el preproceso (art. 2 PPPJ) se entenderán directamente y sin necesidad de acudir a instancias superiores con el Jefe de la unidad correspondiente, sea la policía que sea la que actúe, CNP, GC, Mossos de la Ley Catalana 10/94, para encomendarles la práctica de cualquier investigación u otras misiones de Policía Judicial, el responsable policial requerido habrá de disponer lo que sea preciso para el cumplimiento del servicio.

Aquí ya se observa la posibilidad de conflictos entre Jueces y Fiscales; el modelo español y francés de Fiscal con posibles desdoblamientos; y la posibilidad de que se transfirieran esos conflictos a la Policía Judicial.

Para superar estos problemas se han propuesto fórmulas diversas: la dependencia de la Policía Judicial del C.G.P.J., dudosa propuesta porque éste es un Organismo de Gobierno político-administrativo, no adecuado para gobernar un verdadero Cuerpo de Policía Judicial; la transferencia al Fiscal General del Estado, en sustitución del Ministerio del Interior de la Policía Judicial con los inconvenientes ya comentados, el Ministerio Fiscal es por su cabeza dependiente del ejecutivo.

Hay quienes dicen, como MORENO CATENA, que establecer la dependencia orgánica y funcional de la Policía Judicial de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal resulta imposible tanto por razones de índole práctica como por motivos estrictamente jurídicos, tal solución exigiría la adscripción de unidades policiales a todo Juzgado, Tribunal u Oficina del Ministerio Fiscal; sin embargo, las labores de investigación criminal exigen la utilización de técnicas y medios costosos, imposibles de adquirir en gran número (bancos de huellas) y la exigencia de una centralización de recursos óptimos. Dice además que tampoco desde un punto de vista jurídico-político puede defenderse la dependencia orgánica y funcional de la Policía Judicial porque ni la magistratura, ni su órgano de gobierno, reúnen las condiciones necesarias para dirigir la política criminal ni tampoco podían responder políticamente por ello.

Lo segundo es muy discutible, porque la aparición de la noción “responsabilidades políticas” para los jueces significaría que su nombramiento sería político o por motivos políticos.

La situación es que la administrativación continuará alejándonos incluso de la vieja L.E.Cr. muy minuciosa en la asignación de funciones y dependencias, porque además hay que coordinar administrativamente distintas policías, y Administraciones responsables.

Hay un Consejo de Política de Seguridad para coordinar a las distintas policías, estatales y autonómicas, que son policías integrales, hay Junta de Seguridad en las

CC.AA. con policía propia, sobre todo cuando se observa en las leyes que los propios sistemas de formación de policías difieren; compárese el art. 15 de la Ley Catalana y el 32 LFCSE.

Preceptos como el art. 30 de la LFCSE siempre existirán, cláusulas en blanco en favor de las autoridades policiales superiores y de las políticas de los Ministerios.

Y para conseguir una real Policía Judicial seguro que hay un largo camino que recorrer que requiere también, seguro, una reforma profunda del propio Poder Judicial, de la Jurisdicción, para que sin atisbo de duda pueda concebirse una Oficina Judicial íntegra, con funciones policiales realmente independientes.