

EGUZKILORE

Número 11.  
San Sebastián  
Diciembre 1997  
45 - 50

## LA POLICÍA JUDICIAL COMO OBJETIVO

José Manuel CASTELLS ARTECHE

*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea*  
*San Sebastián*

**Resumen:** Se analizan las causas que impiden que la Policía Judicial se consolide como institución operativa. Así, además de cuestionar la opción del propio modelo de policía adoptado, se debate sobre la composición orgánica de las Unidades de Policía Judicial, su doble dependencia (la orgánica gubernativa y la funcional de los jueces) y los momentos adecuados de intervención, aludiendo al problema de la autoridad responsable patrimonialmente por sus actuaciones.

**Laburpena:** Epai Polizia erakunde eraginkor gisa sendotzea eragotzen duten zioak aztertzen dira. Hala, aukeratu den polizia eredua zalantzan jartzeaz gainera, eztabaida egiten da Epai Poliziaren Unitateen osaera organikoaz, haren menpekotasun bikoitzaz (gobernuarekiko menpekotasun organikoa eta epaileen menpekotasun funtzionala) eta esku hartzeko une egokiez, eta agintaritzak bere jarduketengatik izan dezakeen ondarre-erantzukizunaren arazoa aipatzen da.

**Résumé:** L'auteur expose les causes qui empêchent la Police Judiciaire de se consolider comme institution opérante. Il met en question non seulement l'option de Police Judiciaire adoptée, mais aussi la composition organique des Unités de Police Judiciaire, sa double dépendance (organique du gouvernement et fonctionnelle des juges) ainsi que les occasions appropriés à l'intervention, ce qui renvoie au problème de l'autorité patrimoniallement responsable de ses actions.

**Summary:** The causes that stop the consolidation of Judicial Police as an operative institutions are analyzed. In this way, in addition to question the option of the police type adopted, the organic composition of Judicial Police Units, its double dependence (the organic governmental one and the functional of the judges) and the adequate moments of intervention are debated, alluding to the problem of the patrimonial responsible authority because of its actions.

**Palabras clave:** Policía Judicial, Poder Judicial, Administración de Justicia, Constitución Española.

**Hitzik garrantzizkoenak:** Epai Polizia, Epai Boterea, Justizi Administrazioa, Espainiako Konstituzioa.

**Mots clef:** Police Judiciaire, Pouvoir Judiciaire, Administration de Justice, Constitution Espagnole.

**Key words:** Police Judicial, Judicial Power, Administration of Justice, Spanish Constitution.

Si se cita a la Policía Judicial como un próximo o lejano objetivo a perseguir y alcanzar, se revela que está lejos de haberse consolidado como institución operativa a corto plazo. Policía Judicial que cuenta con el respaldo, ni más ni menos, que de la Constitución en su artículo 126, en cuanto asunción de un signo de los nuevos tiempos, que reclamaban una policía científica, especializada y al servicio del Poder Judicial.

Son causas de diverso tipo, que trataré de enumerar, las que están lastrando el posible avance hacia una Policía Judicial moderna en el contexto español. Comenzando por la opción del propio modelo de policía adoptado, que tan lejano se halla en el sistema español del modelo anglosajón, de una policía civil y descentralizada, profesional y orientada a la investigación criminal, en cuanto a la esencial búsqueda y obtención de pruebas para que el juez pueda juzgar (BALLBE). Si nuestra elección ha sido históricamente por un modelo napoleónico, militarizado, al servicio del Estado y centrada en el mantenimiento del orden público, la policía será, en consecuencia, generalista, encaminada a la represión y carente de preparación técnica. En suma, una policía falta de condiciones para configurarse en las pautas que se presumen y pretenden que sean las de una Policía Judicial, puesto que esa policía escapará como sea del control y contacto judicial, asegurándose con la cobertura del aparato gubernamental.

La Constitución, se ha dicho ya, asumió la Policía Judicial en el interior del mismo poder judicial. Dejó para el legislador futuro la concreción y puesta en marcha de esta policía. Las leyes orgánicas posteriores, dotadas de indudable buena voluntad, sin embargo, han enturbiado de tal manera el ambiente de esta clase de policía, que resulta difícil mantener su existencia normalizada en la actual coyuntura, puesto que esa normativa ha puesto los peldaños de la escalera, pero se le ha olvidado construir el piso de llegada. Quiere indicarse que se abordan los problemas, pero las fórmulas adoptadas son tan confusas o difusas que la realidad de la institución se resiente hasta llegar en momentos y situaciones a la parálisis total.

Problemas que tienen diversos frentes, que me limitaré a enunciar. Comenzando por el arduo tema de la composición orgánica de las Unidades de Policía Judicial, resuelta simplistamente por la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a favor de los cuerpos estatales, relegando el resto policial –autonómico y local– al mero papel de colaboradores y auxiliares. El Real Decreto de 10 de julio de 1987, desarrolló con fidelidad semejante mandato, que resolvía de un plumazo cualquier controversia.

No obstante, los dos Estatutos de autonomía de vanguardia, el vasco y el catalán, habían presentado, más el primero que el segundo, su candidatura a esta clase de policía para su propia policía autonómica. Estaba en la mente de los estatuyentes, la consideración de que una policía autonómica, sin el rasgo de Policía Judicial, no sería más allá de una simple guardia vaticana. Ambos Estatutos hacían, de todos modos, pender de posteriores leyes procesales la efectiva puesta en marcha de su Policía Judicial, diseñada a grandes rasgos, y en cuanto proyecto, en la letra del Estatuto de autonomía.

La Ley orgánica del Poder Judicial, en sus artículos 443 a 446, regula por su parte esta temática, decantándose por el sincretismo más absoluto en la composición de la Policía Judicial (“todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,

tanto si dependen del Gobierno central como de las Comunidades autónomas o de los entes locales”), preocupada la Ley orgánica esencialmente por establecer la dependencia de la autoridad judicial respecto de la Policía Judicial.

Contradicción evidente con la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en este punto al menos, que tiene, sin embargo, la importancia de servir de argumento normativo para afirmar la existencia de unidades orgánicas compuestas por la policía autonómica, donde ésta exista, en justificada compañía en este viaje, respaldada por los respectivos Estatutos autonómicos.

Es preciso hacer notar, que la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad había obviado, en el supuesto de la policía autonómica vasca y en su disposición final primera, cualquier referencia al carácter meramente colaborador de ésta en las funciones de Policía Judicial, a diferencia del caso catalán; posición, en este último supuesto, que originó reacciones encontradas de la Generalitat catalana, que se apoyará siempre, tal como se ha denotado, en la Ley orgánica del Poder Judicial y en la letra de su dependencia orgánica, controvertida por la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El reconocimiento pleno de esta posibilidad se verificará esencialmente en las Leyes de policía de 17 de julio de 1992, para la del País Vasco, y de 17 de octubre de 1994, para la policía de la Generalitat. En las mismas emergerán –potestativamente en el supuesto catalán– unidades de Policía Judicial en el interior de la estructura policial autonómica, con reglas similares a las que había establecido la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Faltaba el igual reconocimiento de sus funciones como tal Policía Judicial. Cuestión que se abordará en las Juntas de Seguridad respectivas, determinándose dichas funciones según correspondieran a los cuerpos estatales o al autonómico, con arreglo a una delimitación competencial basada en el Estatuto de autonomía.

Marco que no es precisamente modélico, puesto que se constata que se impone la existencia de dos Policías Judiciales con competencias propias y actuables en unos casos y compartidas en otros, con arreglo a unas poco claras reglas delimitadoras de competencias. Existe la sensación de que al margen de competencia extra o supracomunitaria como frontera de actuación, quien llega primero o recibe la denuncia, actúa también a continuación, sea cual sea la policía. Luego cabe predicar que la inseguridad jurídica es manifiesta, por encima de textos legales o declaraciones jurisprudenciales. Indeterminaciones que no impiden considerar que el proceso está dirigido hacia la consideración de las policías autonómicas vasca y catalana, como componentes innegables de las funciones predicables de la Policía Judicial.

Menor cometido se predica de las policías locales en cuanto a su participación en la Policía Judicial. La disposición adicional final 5ª de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, se limita, y en cuanto competencia delegada, a reconocerles funciones de Policía Judicial para la ejecución del servicio de depósito de detenidos a disposición judicial y en cuanto a su custodia. No es mucho, pero no parece que pueda haber mayor extensión operativa desde el prisma exclusivo de su cometido meramente auxiliar, tal como existe en el espíritu de la letra de la Ley orgánica y en la enunciación que lleva a cabo de las funciones policiales.

Un tercer mundo problemático se sitúa en torno a la doble dependencia de la Policía Judicial. La Constitución se había limitado a enunciar su dependencia de los Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal. La Ley orgánica del Poder Judicial, inesperadamente, reconocerá, y abrirá así el frente, la dependencia de las autoridades gubernativas, apertura que desarrollará igualmente la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, mencionando claramente esta vez, la dependencia orgánica gubernativa y la funcional de los jueces (artículo 31.1). Dualidad difícil, lo señalaré de entrada, puesto que entran en juego combinado la Administración pura y dura y el propio poder judicial, cada una con sus propios intereses no necesariamente coincidentes.

Parece indudable que el vínculo orgánico respecto del Departamento de Interior resulta bastante más consistente que el estrictamente judicial, partiendo de la considerable importancia que la jerarquía y sus consecuencias (expedientes disciplinarios, instrucciones, retribuciones, etc.) poseen en el interior de los cuerpos de seguridad (BARCELONA).

Planteamiento “esquizoide” derivado de esta dualidad que está denotando la existencia de particulares dificultades. Es claro y notorio que la política de seguridad escapa a la acción interventora de la magistratura, de la misma manera que en un momento determinado de la actuación policial, esta institución debe pasar a depender funcionalmente de la instancia judicial. El “desvanecimiento” que esta última dependencia puede suponer para la línea jerárquica de la relación orgánica, no está suficientemente clara, como lo demuestra que a la autoridad judicial, la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se limita a permitirles instar el ejercicio de la potestad disciplinaria, que corresponderá en su desarrollo al Ministerio correspondiente.

El interrogante, por lo tanto, ¿de quién depende realmente la Policía Judicial?, está lejos de estar solventado. La sencillez en la propuesta de atribuir dicha dependencia en exclusiva al poder judicial, tal como recientemente ha exigido el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, puede ser una fórmula apropiada “*lege ferenda*”, pero de muy difícil aceptación desde la premisa de los actuales cuerpos de seguridad y desde la perspectiva de los departamentos con mando sobre los mismos.

Resta por consiguiente, como cuestión irresuelta, la doble dependencia en su formulación concreta. El mandato constitucional de una dependencia directa del poder judicial no consigue, hasta el momento, imponerse sobre la realidad de la pirámide jerárquica de la Administración, de la que los cuerpos policiales forman parte. De la forma que se solvente esta relación dialéctica pende una de las claves de futuro de la Policía Judicial.

Respecto de las funciones de la Policía Judicial, también mencionadas en el artículo 126 de la Constitución, el artículo 445.1 de la Ley orgánica del Poder Judicial realiza una amplia enumeración de las mismas, que innegablemente desbordan el precepto constitucional, y que en su extensión corrobora el artículo 11.1 de la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre con arreglo a un criterio finalista de conexión íntima con la infracción penal y su persecución. No es precisamente la precisión legal de estas funciones de la Policía Judicial el ámbito problemático; más bien éste se centra en los momentos adecuados de intervención y en espacios de delimitación funcional entre las diferentes policías tituladas judiciales, como ya se ha esbozado.

Un último terreno dotado de suficientes incógnitas es la cuestión de la autoridad responsable patrimonialmente por actuaciones de la Policía Judicial. Cuestión nada baladí, puesto que si se considera que debe ser responsable patrimonialmente la Administración de Justicia, ésta sólo responderá en el supuesto de un funcionamiento anormal de la misma; mientras que la responsabilidad extracontractual patrimonial de la Administración gubernativa, lo será tanto por el funcionamiento normal como anormal del servicio, por los daños antijurídicos ocasionados a una persona o grupo de personas.

Referencia que no responde por sí misma a la pregunta de quién responde por los daños ocasionados por la Policía Judicial en su ejercicio.

En tanto una posible respuesta analógica, el Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, de Organización de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a las Comunidades autónomas y partiendo igualmente de la doble dependencia orgánica del Ministerio del Interior y funcional de las Comunidades autónomas, la doctrina ha hecho primar en cuanto a esta responsabilización la dependencia funcional, luego atribuyéndola a la correspondiente Comunidad autónoma.

Volviendo a la Policía Judicial, parece razonable mantener, tal como ha hecho la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1991, que el peso caiga del lado de la Administración de Justicia, lo que forzará a encajar dicha conducta policial en un concepto amplio de funcionamiento anormal del servicio, para permitir el máximo posible de responsabilización patrimonial por conductas dañosas de la Policía Judicial, impidiéndose así la existencia de un excesivo margen de irresponsabilidad.

En síntesis final, desde el exterior a la Policía Judicial en cuanto profesor de una Facultad de Derecho, puedo afirmar con suficiente seguridad, que si bien la Policía Judicial parece confirmada en el Estado español por los datos legales, y corroborada por una doctrina atenta y favorable, presenta en su interior determinadas zonas de indefinición, cuando no de ambigüedad. Unas vertientes defectuosas parten de contradicciones originadas por el propio modelo policial general, ciertamente reacio a una policía especializada, que escapa en su sentido al módulo policial tradicional español.

Otros defectos son provenientes de dificultades puramente internas a la formulación de la Policía Judicial. No están resueltas, al menos en grado suficiente, las consecuencias derivadas de la doble dependencia orgánica y funcional de esta policía; la delimitación funcional de las unidades orgánicas estatales y autonómicas, se halla trazada con tal elasticidad que no se adivina fácilmente el rol diferencial; las policías locales siguen representando un papel tan accesorio que resultan prácticamente inexistentes.

En otra ocasión he planteado, y puede ser una innegable conclusión en el presente momento, si la Policía Judicial, como la reforma administrativa, el pacto local o la acomodación constitucional del Senado, equivalen a principios de enunciación universalmente aceptados, insertos en un espacio de asunción incontestado, que no obstante, cuando se pretende su puesta en marcha en la vida real, se paralizan cuasitotalmente. Existe un consenso general sobre su necesidad, que sin embargo no consigue superar las contradicciones de todo tipo en su devenir. Son esas obstrucciones, muchas procedentes de inercias del pasado, las causas de las deficiencias de la actualidad, observables también en lo concerniente a la Policía Judicial, tras el breve análisis de su frente problemático.

En momentos como los presentes, en los que la Comisión de Interior y Justicia del Congreso de los Diputados está planteándose con seriedad y rigor aparente la revisión del modelo policial en el Estado español, parece llegado el momento de analizar los motivos por los que la Policía Judicial no cumple los objetivos propuestos, puesto que esos objetivos son muy dignos de tomarse en consideración en la dirección de la pretendida Policía Judicial.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BARCELONA LLOP, Javier (1997). *Policía y constitución*. Tecnos. Madrid.

BALLBE, Manuel (1996). “Modelos policiales comparados”, en: *Seguridad y estado autonómico*. Ministerio del Interior. Madrid.