

JUECES *para la* DEMOCRACIA

POLICIA JUDICIAL

Sección Territorial del País Vasco

I. ANTECEDENTES

Como vagos antecedentes relacionados, sólo indirectamente, con la función específica de la policía judicial suelen citarse las Hermandades de Municipios que en la Baja Edad Media surgen en los reinos Castellano-Leoneses y que tienen, entre otras, como misión, el mantenimiento del orden, así como las Uniones y Juntas, que, con idénticos fines, aparecen en Aragón y Navarra.

Con los Reyes Católicos, en virtud de un proceso de unificación de las Hermandades, nace la Santa Hermandad, órgano de policía y Justicia a un tiempo, financiado por las ciudades al servicio de la Corona y que, transformado, más tarde, en órgano local, se mantendría hasta el siglo XIX.

La Novísima Recopilación al regular las funciones de los Alguaciles y Alcaldes de Casa y Corte, Alguaciles de las Cancillerías y Justicias, les atribuye entre otras típicamente administrativas, la de "perseguir y prender malhechores».

La Constitución de Cádiz de 1812 establece en cada provincia cuerpos de Milicias Nacionales compuestas por habitantes de cada una de ellas cuyo servicio realizado tan sólo cuando las circunstancias lo requieran se prolongó hasta 1844 fecha en que se creó la Guardia Civil para el aseguramiento del orden público, ejerciendo, a su vez, funciones propias de policía judicial.

En 1870 nace el Cuerpo de Orden Público que luego sufriría transformaciones (Cuerpo de Seguridad, Seguridad o Asalto, Policía Armada y de Tráfico y Policía Nacional) al que se atribuyeron siempre, principalmente desde la entrada en vigor de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, funciones de Policía Judicial.

La Ley de Policía de 4 de diciembre de 1978 establecía en su artº 10 la creación de unas unidades especiales de Policía Judicial dependientes funcionalmente de los órganos judiciales competentes, con lo que se establecía una dependencia funcional no exclusiva.

El cuadro legal lo completa finalmente el artº 126 de la Constitución que establece: "La Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal, en sus funciones de averiguación del delito, y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la Ley establezca.» Precepto este no desarrollado y ciertamente impreciso ya que no concreta claramente la naturaleza de la dependencia.

En definitiva, bien puede afirmarse, que a diferencia, en los países de nuestro entorno cultural, no puede hablarse aún en España de una Policía Judicial propiamente dicha, constituyendo, en realidad, un conglomerado de Cuerpos y Agentes de la Autoridad bajo una cierta primacía y coordinación del Cuerpo Superior de Policía, desconectados de la misma, con una clara vinculación administrativa o gubernativa, y con una

dependencia funcional compartida entre Justicia y Gobierno, y una dependencia orgánica exclusiva del Poder Ejecutivo.

II. LA POLICIA JUDICIAL EN EL DERECHO COMPARADO

A) *Italia*

La Constitución italiana es una de las más contundentes a la hora de referirse a la policía judicial, como órgano al servicio de la Justicia. Dice su art.109: «La autoridad judicial dispondrá directamente de la policía judicial.» En Italia existe una policía de Seguridad (Polizia di Sicurezza), tendente a garantizar la conservación del orden público en general; otra, la Administrativa (Polizia Amministrativa) cuyas funciones son las de sanidad, urbanismo, vigilancia comercial e industrial, etc., y por último, la Judicial (Polizia Giudiziaria).

La Polizia Giudiziaria tiene en Italia dependencia orgánica de la Administración Pública pero funcional de los Tribunales y Ministerio Fiscal (arts. 220 y 229 del Codice Processuale Penale). Su competencia se concreta a la investigación de los delitos, y aseguramiento de personas y cosas, buscas, capturas y notificaciones de órdenes específicas de la Autoridad Judicial en el ámbito de su competencia. Pueden actuar como delegados del Juez y Fiscal en determinados actos durante la instrucción sumarial, cuales interrogatorio del acusado, declaraciones de testigos, careos, pericias planimétricas y fotográficas, etc.

B) *Francia* En Francia hay dos fuerzas de la policía: la Policía Nacional y la Gendarmería. La Policía Nacional se halla a las órdenes del Ministerio del Interior, en ella se encuadran tanto la específica policía de orden público, como la administrativa y la judicial. Esta constituye una de las seis direcciones generales. También la Gendarmería realiza, como una de sus funciones primordiales, actividades típicas de la policía judicial (art. 113, siguientes y concordantes del Decreto de 22 de agosto de 1958, incorporado al Código de Procedimiento Penal -Code de Procédure Penale-). En cuanto a organización y funcionamiento, dicho Código -art. 12 y siguientes, en vigor el 1 de marzo de 1959- establece que depende del Fiscal (procureur de la République), cuya dirección le compete en coordinación, para actos concretos, con el Juez de Instrucción y el Prefecto; éste, como autoridad política, posee atribuciones en relación con delitos contra la seguridad del Estado. Está físicamente enclavada en las sedes de los Tribunales, y sus atribuciones o actividades varían según sean anteriores a la apertura de la instrucción o posteriores; en el primer caso, con estricta sujeción a las normas del Código de Procedimiento, y en el segundo, según las órdenes del instructor. .

C) *Alemania* En la República Federal Alemana, cada Lander -territorio autónomo- es independiente en la organización de las fuerzas de policía, que se subdividen en Policía de Orden (Schutzpolizei), con uniforme, y en Policía Judicial (Kriminalpolizei).

D) *Gran Bretaña* En Gran Bretaña, hasta 1828 era rechazable u odioso utilizar el solo nombre de policía, por ser considerada como una amenaza a las libertades individuales y de expresión. Por entonces el Ministerio del

Interior consiguió reglamentar la policía metropolitana de Londres y las policías locales. La Policía londinense y las locales, tiene encomendadas funciones de policía judicial. En Gran Bretaña no hay un órgano oficial encargado de sostener la acusación particular, equiparable al Ministerio Fiscal del derecho continental, es ella misma la que, además de investigar los delitos, acusa ante los Tribunales a los delincuentes y aporta las pruebas. Está sometida su actividad al control de los Tribunales a través de un conjunto de «Reglas Judiciales», «Judges Rules», que sirven de salvaguarda a la dignidad y libertad de las personas mientras permanecen bajo investigación.

E) *Portugal* La PJ -Policía Judicial- tiene larga vigencia. La norma orgánica, el Decreto de 2 de octubre de 1945, fue derogado y sustituido por el Decreto-Ley 364/77 de 2 de septiembre que regula su naturaleza, competencia y atribuciones. Es un organismo auxiliar de la administración de Justicia, fiscalizado por el Ministerio Público, con exclusiva competencia para investigar, en todo el territorio, los delitos más graves y de mayor dificultad de averiguación. Este Decreto-Ley ha pretendido rescatar a la PJ a su auténtico papel de policía al servicio de la Justicia penal, que había perdido por causa de la legislación precedente. Con esta nueva reglamentación se ha pretendido salir al paso de la proliferación de organismos policiales que a menudo se sobreponen y confunden. Se atribuye al Ministerio Fiscal el ejercicio exclusivo de la acción penal y la dirección desde el inicio de la instrucción preparatoria con lo que se alivia a la PJ de estas funciones para centrarse en las propias. El artº1 fija su naturaleza y funciones estableciendo que la PJ es un servicio de prevención o investigación criminal, auxiliar de la Administración de Justicia, jerárquicamente organizado bajo la dependencia del Ministerio de Justicia; sus funciones son ejercidas en defensa de la legalidad democrática en el respeto a los derechos de los ciudadanos, correspondiendo al Ministerio Público su fiscalización. Todas las autoridades y organismos policiales deben participar a la PJ los hechos que tengan en conocimiento relativos a la preparación o ejecución de delitos de su competencia.

F) *Estados Unidos* En los Estados Unidos existe un mosaico de policías. Cada Estado tiene la suya, a las órdenes del Gobernador. Aparte existen la Guardia Nacional de ámbito federal, el FBI (Federal Bureau of Investigation), continuación, desde 1924, del Servicio Secreto del Tesoro; hoy es el Cuerpo de investigación más importante y depende del Ministerio de Justicia; aparte de otras competencias se encarga de los crímenes federales, delitos que en su ejecución, persecución o efectos, desbordan el ámbito de un Estado.

G) *Países Latinoamericanos* En orden a la materia que nos ocupa, hay de todo. A menudo se entiende por policía judicial la especialización del servicio de policía gubernamental, con alguna, más bien escasa, dependencia del Juez o Fiscal o de ambos. En otros casos la policía judicial es una institución desvinculada del poder ejecutivo y dependiente sólo de la Justicia.

a) El Código de Procedimientos Penales de Perú, de 1939, según el cual la policía depende del Gobierno y es ella la que hace el atestado, con valor de denuncia, que presenta al instructor.

b) El Código de Procedimientos Penales de 1973, de Guatemala, que dispone que la PJ es una sección de la Policía Gubernativa y depende del Ministerio Público.

c) La Ley de Procedimientos Judiciales de 1975, de Venezuela, la Policía Judicial realiza funciones de instrucción sumarial y depende del Ministerio de Justicia.

d) El Código de Procedimientos Penales de Costa Rica, de 1973, en el cual la PJ depende de la Corte Suprema de Justicia, con atribuciones enteramente sumariales.

e) El Código de Procedimientos Penales de Bolivia, de 1972, que confiere a la PJ funciones instructoras -averiguación de los delitos, acumulación de pruebas, detención de culpables y presentación al Juez- con dependencia exclusiva del Poder Judicial (Corte Suprema y Cortes Superiores de Distrito).

III. EL MARCO POLITICO y CONSTITUCIONAL

El tema que nos ocupa fue tratado por Justicia Democrática *en 1973*.

En dicho año esta asociación judicial elaboró un escrito titulado «Policía y Política». Resulta comprensible nuestro interés por aquellas líneas, dado el escaso tiempo transcurrido y la perspectiva ideológica que caracterizaba a aquella asociación.

El interés del documento estaba centrado en el orden público, ven él se subrayaba de forma permanente la lejanía existente entre las instancias policiales y judiciales. No se atrevía a perfilar soluciones concretas para mejorar esas relaciones, y acababa describiendo un difuso horizonte para ellas. Y terminaba el trabajo diciendo que «sólo la evolución hacia horizontes de libertad permitirá a jueces y policías encontrar un terreno común de entendimiento y encontrarse a sí mismos en el seno de una sociedad renovada al servicio de todo el pueblo»

Sólo la confianza en una renovación política permitía albergar esperanzas de mejora para aquellas relaciones.

Y la renovación llegó ... ¿Se ha encontrado aquel terreno común de entendimiento?

En el marco actual puede sostenerse que el único criterio que debe guiar toda reflexión sobre un modelo de policía judicial ha de ser el de obtener una policía judicial *adecuada* a la sociedad en que actúa.

¿En qué consiste dicha adecuación?

Observemos que dicho criterio no sólo opera para la organización de la policía judicial, sino también para el de toda la organización judicial en que aquélla se integra.

La Exposición de Motivos de la reciente Ley Orgánica del Poder Judicial afirma que «se precisa de un Poder Judicial *adaptado* a una sociedad

predominantemente industrial y urbana, y diseñado en atención a los cambios producidos en la distribución territorial de la población, en la división social del trabajo y en las concepciones éticas de los ciudadanos...».

Dicha adaptación es necesaria ante la transformación producida en el seno de la organización estatal, que se presenta actualmente como un Estado social y democrático de Derecho, en el que «los poderes públicos están obligados a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y a mover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social» (art. 9.2 de la Constitución transcrito en la Exp. Mot. de la LOPJ).

El autor de esta Exposición de Motivos no explica el diseño realizado y en qué medida éste responde a las necesidades descritas. Parece preocuparse más por las cuestiones del momento (independencia judicial y elección de los vocales del CGPJ).

De este modo la organización del sistema judicial se mantiene prácticamente igual a la existente hasta el momento sin que se razone si ésta es la adecuada, la adaptada a una sociedad como la descrita.

Sobre el sistema judicial penal y su revisión son numerosas las críticas y recomendaciones, particularmente en los sistemas sociales más avanzados. De estas críticas y recomendaciones deberían partir directrices útiles tanto para los órganos judiciales como para los policiales. Entre ellas las más frecuentes serían:

1. Ser accesible a todos, representar verdaderamente la voluntad profunda de la población y tomar rápidamente en consideración la evolución de la sociedad en la que actúa.

2. Profesar en sus principios un profundo respeto a la persona.

3. Considerar criminales sólo las conductas que representan una grave amenaza para la sociedad y no pueden resolverse mediante el recurso a otros medios legales o sociales (subsidiaria del Derecho Penal).

4. Reemplazar en lo posible la acción penal por soluciones más constructivas basadas en la Constitución, y limitar el proceso penal a los casos más graves, prevaleciendo en los demás casos la despenalización.

5. Restringir el recurso de la pena en general y de la pena de prisión en particular, a fin de reducir los sufrimientos y costes que tales medidas conllevan, potenciando la utilización de medidas alternativas.

Resulta asimismo imprescindible preparar a la organización policial de tal forma que pueda hacer frente a las tendencias de la delincuencia contemporánea.

Entre estas nuevas tendencias, Radzinowicz («Ideología y delito») apunta estos ocho sectores de crecimiento:

1. Vandalismo y gamberrismo.

2. Violencia.
3. Nuevas formas de robo.
4. Conductas asociales y consumo de drogas.
5. Infracciones profesionales y conductas ilegales de personas consideradas respetuosas de las leyes.
6. Mayor contingente de delincuentes procedentes de las clases medias.
7. Incremento de la delincuencia juvenil.
8. Más delincuentes primarios que reincidentes.

André Bossard, por su parte, apunta estas cuatro notas:

1. Existencia de lo que llama «crimen organizado ».
2. Incremento de la violencia: vandalismo, terrorismo y delincuencia violenta.
3. Incremento de la criminalidad económica y financiera.

4. Internacionalización de la delincuencia.

Puede afirmarse que la actividad policial se dedica escasamente a los sectores 3, 4 Y 5 de la escala de Radzinowicz.

La adecuación de la que se ha hablado, tanto del sistema judicial como policial, *exige* una organización de recursos y de métodos en materia policial que permita *rectificar con urgencia el desequilibrio actual*, mediante el cual los detenidos sólo representan cierto tipo de delitos cometidos en nuestra sociedad: los cometidos por las clases sociales económicamente marginadas. Esto da la imagen de una policía judicial en sus primeras fases de evolución.

Por otra parte, se ha dicho que la policía judicial se integra en el Poder Judicial. En su lucha contra la criminalidad, la cuestión de fondo resulta ser que, de manera autónoma o bajo las órdenes o la dirección de la autoridad judicial, la policía procede a investigaciones destinadas a remitir ante un Tribunal al responsable de un delito.

Tal calificación sobre un carácter auxiliar se hace sin merma alguna de la importancia que debe reconocerse a los servicios policiales.

En este sentido, la dignidad del policía debe ser ampliamente recogida. Su carácter de profesional responsable, en cuyo ejercicio, como se deduce de la declaración deontológica realizada en el seno de las Naciones Unidas (17.12.79), es comparable con el de las más afamadas profesiones liberales (Beristain), lo que resulta una manera positiva de recordarle las posibilidades de abuso que entraña el ejercicio de sus tareas.

Su cercanía al ciudadano, producida por la complejidad organizativa del mundo contemporáneo, determina una decisiva influencia y repercusión en la «calidad de vida» del ciudadano. Hasta tal punto, que un *jurista* italiano ha podido afirmar que «el tema de las libertades es, en primer lugar, el tema de los poderes públicos», y que, para Ballvé, la cuestión de la organización policial es el punto neurálgico para poder designar a un Estado como social y democrático de Derecho.

Todos ellos son factores que explican la exigencia de atención que debe prestarse a esta cuestión.

En cualquier caso, remarcar el carácter auxiliar de la Policía Judicial sirve para mantener una perspectiva global sobre ella.

En este sentido, la Constitución de 1978 mantiene el diseño realizado ya por la Ley de Enjuiciamiento Criminal, al determinar las funciones de la Policía Judicial de un modo similar a las ya previstas por aquella Ley.

IV. EL SISTEMA DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL

La *vieja* ley de 15 de junio de 1882 concebía la policía judicial como una *auxiliar* de los jueces y tribunales así como el Ministerio Fiscal, con obligación de averiguación de los delitos públicos que se cometieran en su territorio o demarcación, así como de la práctica de todas aquellas diligencias necesarias para comprobar los delitos y descubrir a los delincuentes, sin olvidar la recogida de todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito de cuya desaprobación hubiese peligro, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial.

De lo dispuesto en los arts. 282 y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se deducen fácilmente las características básicas de dicha policía judicial, especialmente de la enumeración que hace de las diversas funciones y obligaciones que le atribuye, partiendo en definitiva de una concepción en que básicamente destaca que se trata de una *relación directa e inmediata* entre juez y policía judicial como se deduce de la *obligación de seguir las instrucciones* que se reciban tanto de los *jueces* y tribunales como del Ministerio Fiscal a los efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes (art. 283) de *participar inmediatamente* a la autoridad judicial el conocimiento que tuvieren de la existencia de algún delito (284 Ley de Enjuiciamiento Criminal), de lo consignado en el arto 286, cuando dispone que al presentarse el juez a instruir el sumario, *cesarán todas las diligencias policiales* de prevención, debiendo entregarlas en el acto a dicho juez, así como los efectos y el detenido, y en esta misma línea, la posibilidad de que el juez se *entendiera directamente* con los funcionarios de la policía judicial (art. 288), junto con la *obligación de dar cuenta inmediata* al juez o autoridad de quien recibió la orden concreta cuando no se pueda cumplir la orden o requerimiento para que se provea de otro modo a su ejecución, o con la obligación de no dejar pasar más de veinticuatro horas sin comunicar al Ministerio Fiscal o al juez instructor las diligencias que se hubieran practicado, concediendo facultades disciplinarias al Juez Instructor en caso de incumplimiento de esta obligación, o la obligación de los jueces y Ministerio Fiscal de informar razonadamente a los superiores del comportamiento de los componentes de la policía judicial.

Esta relación directa e inmediata se reforzaba por la posibilidad de delegación en los funcionarios de policía judicial para estar presentes en la práctica de la autopsia, de recibir el encargo de practicar la entrada y registro en edificio o lugar cerrado, etc.

El sistema teórico creado por la Ley de Enjuiciamiento Criminal no sufrió alteraciones de interés con la modificación efectuada al introducirse el procedimiento de urgencia, pues prácticamente lo que se hizo fue consignar una serie de obligaciones concretas y específicas a las ya incluidas con carácter general en los arts. 282 y siguientes del Código Penal, básicamente contenidas en los arts. 784-3.º y 786.

En definitiva el sistema de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con su escrupulosa enumeración del art. 283, partía de la *idea fundamental* de que una vez que el juez intervenía, ya la policía dejaba de funcionar autónomamente, pues claramente se le imponía la obligación de cesar en su cometido y ponerse a disposición del instructor; pero tanto esta obligación como la de comunicar a la autoridad judicial el conocimiento que tuvieran de la existencia de algún delito o la imposibilidad de cumplir la orden recibida y que en definitiva son suficientemente *expresivas de una dependencia profunda* de los órganos jurisdiccionales, en realidad *no se han cumplido nunca o casi nunca* en la práctica incluso ya mucho antes de que la propia Ley de Enjuiciamiento Criminal fuera desvirtuada por efectos de las leyes complementarias que vinieron a regular la situación e incluso ya dentro de la propia Ley de Enjuiciamiento Criminal en su relación con el Código Penal ya viene en cierto modo a reconocerse implícitamente que el sistema creado tenía sus propias *quiebras* como se deduce especialmente de toda la normativa que regula las detenciones así como las diversas figuras delictivas consignadas en el Código Penal con relación al mismo tema. Ciertamente cuando entró en funcionamiento la Ley de Enjuiciamiento Criminal. La realidad social que contemplaba era diferente y más reducido el ámbito de la criminalidad pero lo cierto es que hoy, y cada día más se advierte la aparición de *espacios policiales autónomos* cada vez más amplios.

Quiebras que recientemente han encontrado un explícito reconocimiento en la vía legislativa tanto con el sistema de la *ley reguladora del «Habeas Corpus»*, que en definitiva no es más que una evidente demostración de que el sistema teórico de la Ley de Enjuiciamiento Criminal no se cumpla en absoluto ante la posibilidad de que cuando el juez entiende que la detención que se ha practicado es correcta, el detenido puede volver de nuevo a las dependencias policiales, y no digamos ya con la normativa de toda la *legislación antiterrorista*, que atribuye a la policía unas facultades desorbitadas y fuera de control judicial directo, con lo que finalmente puede concluirse que el sistema originario creado por la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el que la policía judicial pocas iniciativas podía tener sin control judicial, o por lo menos sin el conocimiento de la autoridad judicial o del Ministerio Fiscal se ha pasado justamente al sistema inverso, en el que es la propia policía judicial la que tiene en sus manos prácticamente la llave para la apertura de los procesos judiciales al poder decidir por sí solo cuando pone un hecho en conocimiento de la autoridad judicial y cuando no, sin que se haya previsto legalmente un remedio para evitar dicha situación.

En cuanto a la ya tan conocida distinción entre dependencia orgánica y funcional, si bien en la Ley de Enjuiciamiento Criminal no se hablaba de la primera, tampoco se la excluía, pero ya con la Ley de Policía 55/77 de 4 de diciembre sólo se prevía la posibilidad de creación de unidades específicas de policía judicial, con dependencia funcional del órgano jurisdiccional.

El modelo de juez instructor que llevaba consigo la concepción de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El sistema teórico de la Ley de Enjuiciamiento Criminal obedecía, asimismo, a una visión del juez instructor con un papel y unas funciones claramente definidas, pero dicho sistema tampoco se seguía en la realidad, por diversas circunstancias ya fuera excesiva avalancha de papel, desidia, falta de interés, convirtiéndose el juez instructor habitualmente en un ser burocratizado que se limita a «sacar papel», quedando la función propiamente instructora, de averiguación del delito y del delincuente, consignando según le obliga el famoso arto 2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, así lo adverso como lo favorable al presunto reo en manos de los funcionarios de la oficina judicial, entre cuyas funciones no está precisamente la de dirigir la instrucción -ni siquiera por delegación- con todos los inconvenientes que ello comporta, derivados sobre todo de la rutina y de la falta de conocimientos adecuados.

Por eso mismo, esa relación o comunicación directa entre el juez instructor y la policía judicial, establecida por la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no tendría sentido si no fuera el juez el que directa y personalmente impartiera las órdenes y por ello una revisión del sistema de la policía judicial implica también una revisión del sistema existente, de hecho, de juez de instrucción y acaso también el modelo teórico defendido pasa por una vuelta al verdadero Juez Instructor que la Ley de Enjuiciamiento Criminal contemplaba, activo y dinámico, metido de lleno en la instrucción del procedimiento, llevando la efectiva y no meramente ficticia labor investigadora, dejando de lado la práctica burocratizada y rutinaria que suele imperar en la oficina judicial, estando presente en la dirección desde las primeras diligencias especialmente, lo que implica, evidentemente, un contacto personal y directo con las personas afectadas, así como dictar órdenes directas a los componentes de la policía judicial en función de la línea investigadora que se haya trazado. Puntos básicos y fundamentales:

1. La insuficiencia absoluta de limitar la función instructora a una reelaboración del atestado.

2. La necesidad de una comunicación directa y la función directiva del juez es fundamental, partiendo de la consideración de que la visión judicial no coincide necesariamente con la policial en muchísimos aspectos que afectan al fondo y trascendencia del asunto, y también puede ser un remedio excelente para evitar en lo posible la ocultación de datos por la policía judicial al órgano jurisdiccional.

3. La intervención directa del Juez Instructor se hace especialmente necesaria en todos aquellos casos en que la policía se abstiene de intervenir, como delitos económicos, ecológicos, etc., bien porque dichos hechos llegan al juzgado por vías ajenas a los cauces habituales (atestado), bien porque la policía no está suficientemente preparada para la práctica de dichas investigaciones o no quiere entrar en dicha investigación por las dificultades que lleva consigo y las escasas posibilidades de éxito. En estos casos, es fundamental estar encima del procedimiento y tomar iniciativas, no limitándose -como suele suceder- a prácticas las pruebas solicitadas por las partes interesadas.

4. Se tiene que acabar con la idea de que la función policial termina con la presencia del atestado y puesta a disposición del detenido, pues si bien en unos casos es así, en otros no es más que el principio, siendo en estos supuestos cuando se evidencia la necesidad de una policía judicial dependiente directamente del Juez Instructor para que la investigación continúe armónica y coordinadamente, trabajando en equipo con el órgano jurisdiccional y no meramente «a golpe de oficios» para evitar que cada vez sea un funcionario distinto el que lleve a cabo las órdenes que se vayan cursando con relación al mismo asunto en torno a la instrucción.

5. También una adecuada y completa instrucción exigiría, como ya reconocía la exposición de 32 motivos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la absoluta separación entre el Juez que instruya el sumario y el que dicte la sentencia, con la finalidad de evitar que surjan «en el juicio oral todas las preocupaciones y prejuicios que ha hecho nacer en su ánimo la instrucción», pero el sistema legal, después de la reforma efectuada por Ley de 8 de abril de 1967, estableciendo el procedimiento de urgencia, se alteró totalmente con las Diligencias Preparatorias y lo mismo pasó con el procedimiento establecido por la Ley Orgánica 10/80 de 11 de noviembre, situación que culmina con la Ley Orgánica del Poder Judicial al desaparecer la distinción entre Jueces de Instrucción y Jueces de Distrito, pasando los primeros a conocer también de los juicios de faltas, con lo que el Juez Instructor cada vez se va a encontrar con menos tiempo para dedicar a la instrucción propiamente dicha de los asuntos respecto de los que no va a fallar, si bien es cierto que está previsto un cierto paliativo al sistema al permitirse, por el artº 98 de la Ley Orgánica, la posibilidad de que uno o varios juzgados asuman, con carácter exclusivo -en las poblaciones donde existe más de una-, el conocimiento de determinados asuntos con exclusividad, como puede ser la instrucción; con lo que, además, se evitaría la práctica de nombramientos de jueces especiales, tan en boga en algunas audiencias y no se privaría al justiciable de su juez natural.

V. EI MODELO DE POLICIA JUDICIAL

Dentro del marco de opciones organizativas de la PJ y de su dependencia de «los Jueces y Tribunales del Ministerio Fiscal», establecida por el artº 126 de la Constitución, en primer lugar la LOPJ de 1 de julio de 1985 y, posteriormente, el Proyecto de Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en lo sucesivo PLFCS) se han decidido por centrar el sistema en las

llamadas «Unidades de Policía Judicial». Lo que no supone una gran innovación, ya que, en definitiva, éste era el sistema que, quizá desde un punto de vista retórico, ya preveían tanto la Ley de Policía de 1974 como la de 1978.

Más allá y más acá de este núcleo central, el PLFCS prevé, por un lado, las funciones genéricas de PJ que competen a todos los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y, por otro, la existencia de funcionarios llamados «adscritos», a quienes se encomienda un caso concreto o se destina a un órgano judicial o fiscal concreto.

Hemos de partir, pues, de la opción ya realizada por el legislador de la LOPJ para, sin perjuicio de su posible crítica, tratar de estructurar cuál sería, a nuestro juicio, el modelo de PJ que requeriría hoy la sociedad española.

Para ello, quizá fuera conveniente distinguir, en primer lugar, lo que podríamos llamar una función genérica de policía judicial de la actividad específica como tarea especializada de determinados funcionarios.

La función genérica sería aquella que compete a todos los funcionarios públicos, como concreción específica en el marco de su estatuto profesional del deber general de colaboración con los Jueces y Tribunales que establece el artº 118 de la Constitución.

Esto realmente no es ninguna novedad, pues en ciertos aspectos ya se encuentra regulado, incluso con conminación penal, en los arts. 371 y 338 bis del Código Penal. Pero, con todo, se echa en falta, ya en un marco general, que se estableciera la obligación concreta de los funcionarios públicos, y especialmente de todos aquellos que ejercitan funciones de vigilancia o inspección (funciones administrativas de policía especial), de poner en conocimiento de los Tribunales o del Ministerio Fiscal todos los hechos delictivos de que tengan conocimiento en el desempeño de sus funciones y de colaborar en su investigación.

Piénsese en la importancia que tal estructuración tendría respecto de la persecución de delitos como los relacionados con la seguridad en el trabajo, medio ambiente, salud pública, consumo, delitos fiscales, etc., que normalmente quedan fuera del sistema penal en la actualidad gracias, en gran medida, a la falta de actividad para su persecución de funcionarios como Inspectores de Trabajo (e incluso Magistrados); Servicios de Vigilancia Aduanera o Fiscal; Servicios de Medio Ambiente, tanto centrales como autonómicos o municipales; Defensa de los Consumidores, etc., todos los cuales tienen conocimiento directo de hechos tipificados como punibles que, sin embargo, quedan dentro del estricto ámbito administrativo y cuya persecución penal es muy difícil sin su colaboración.

Con independencia de esta función genérica, que por supuesto también compete a todos los funcionarios de seguridad, sea cual sea su adscripción, ha de considerarse a continuación la que hemos llamado función específica de Policía Judicial, que sería la que compete a los funcionarios profesionalmente encargados de la «averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente». Sin que por ello se haya de olvidar que el Poder Judicial no es sólo Justicia Penal y que también es necesaria la asistencia policial en otros órdenes judiciales. Pues bien, a partir, como ya se ha dicho, de la opción legislativa en esta

función específica a favor del doble sistema de las Unidades y de los funcionarios adscritos, habría que examinar qué notas serían esenciales para que se pueda hablar de una Policía Judicial dependiente de los Jueces y de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en el sentido del arto 126 de la Constitución.

Pero antes, quizá sería preciso detenerse, aunque sea en parte como recapitulación de ideas ya expuestas, sobre para qué estimamos necesaria esa dependencia.

Una primera respuesta, obvia, sería para cumplir el mandato contenido en el arto 126 del Texto Constitucional. Pero más allá de esta obviedad existen otras razones que estimamos se sitúan en el núcleo central de la estructura del Poder Judicial en general y del sistema penal en particular en nuestro país.

La Constitución predica la nota de independencia como eje de la organización judicial. Pues bien, en un sistema de justicia penal en el cual, como ya se ha dicho, el Juez de Instrucción está situado por la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el centro de la investigación del delito cometido, no es posible que el Juez realice dicha investigación con total independencia si el instrumento fundamental con el que cuenta para realizarla, la Policía Judicial, le resulta un instrumento ajeno, sometido a vínculos de disponibilidad y fidelidad a otros poderes.

Por poner sólo un ejemplo, que creemos puede ser suficientemente ilustrativo, piénsese en cómo podría realizarse en nuestro país una investigación judicial independiente en un caso como el italiano de la logia masónica Propaganda-2, con amplias ramificaciones e implicaciones de personas insertas en el seno mismo del poder ejecutivo, si los funcionarios policial es a quienes se encomendara gestiones concretas estuvieran, como están en la actualidad, sometidos a las directrices y organización de una escala jerarquizada ajena, a la cual estarían obligados a dar cuenta de sus pesquisas.

De modo paralelo, estimamos que la superación del esquema degenerativo de los «espacios» autónomos, policial y judicial, generaría a su vez por un lado una mayor garantía de respeto a los derechos fundamentales de las persona y en especial a los derechos de defensa desde el inicio mismo de la instrucción, y una mejor adecuación global del sistema penal a las nuevas exigencias sociales, con atención a lo que podríamos llamar delincuencia no tradicional.

Establecida así la necesidad de la dependencia, para que ésta fuera realidad se estima imprescindible que los funcionarios que integran las Unidades de Policía Judicial, sea cual sea su Cuerpo de pertenencia y su adscripción administrativa (del Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones o Municipios), se dediquen con *exclusividad* a la función de Policía Judicial, y no sólo «preferentemente» como propone el PLFCS.

Además de esta exclusividad, sería necesario:

- Disponibilidad por parte del Juez, Tribunal o Ministerio Fiscal. Entendemos por tal que el órgano judicial o fiscal pueda saber en todo momento con qué funcionarios puede contar y no se pueda ver imposibilitado de realizar una gestión concreta porque en ese momento

los funcionarios a quienes haya de encomendarse tengan que realizar otras funciones consideradas preferentes por las autoridades administrativas o policiales.

- Sujeción a instrucciones sobre la tarea a realizar y sobre cómo realizarla. - Comunicación directa y fluida, no sólo del resultado final de la investigación, sino también de cómo se ha seguido y de cada uno de sus pasos. En este sentido es inconcebible el secreto establecido en el PLFCS respecto de las fuentes de información.

- Por el contrario, secreto sobre las investigaciones que tengan encomendadas respecto a cualquier otra persona o autoridad, incluyendo las de sus propios Cuerpos de adscripción administrativa, y dación exclusiva de cuenta al Juez, Tribunal u órgano del Ministerio Fiscal que la haya encomendado.

- Finalmente, para garantizar la efectividad de la función y de la dependencia, serían necesarias medidas complementarias de organización, como competencia directa de los Jueces y Tribunales y del Ministerio Fiscal respecto a régimen disciplinario, traslados, ascensos, premios, etc.

VI. CONCLUSIONES

1. En el sistema de la Ley de Enjuiciamiento Criminal la investigación del delito gira en torno de la figura central del juez de instrucción, a quien los funcionarios policiales están obligados a participar «inmediatamente » la existencia del delito, cesando en sus averiguaciones y poniéndose a disposición del instructor en cuanto éste intervenga directamente.

2. Este sistema ha quebrado en la actualidad, tan de hecho, por la progresiva constitución de espacios policiales autónomos, como de derecho por la progresiva introducción legal de la figura del juez que acumula en su persona la instrucción y el fallo.

3. El nuevo marco político y constitucional obliga a un replanteamiento tanto del sistema judicial como del policial y de sus relaciones, de modo que uno y otro se adapten a los nuevos valores y principios constitucionales y a los cambios experimentados por la sociedad a la que sirven.

4. El artº 126 de la Constitución recoge el mandato de que la policía judicial dependa de los jueces y tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones específicas.

5. Esta dependencia no sólo resulta necesaria para cumplir el mandato constitucional, sino también para llevar a sus consecuencias naturales el principio de la independencia del poder judicial, para ofrecer una mayor garantía de respeto a los derechos fundamentales de la persona desde el inicio mismo de la instrucción y para una mejor adecuación global del

sistema penal a las nuevas exigencias constitucionales y sociales, con atención a la delincuencia no tradicional.

6. Dentro del marco de opciones organizativas que permite el arto 126 de la Constitución, tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial como el Proyecto de Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad optan por el sistema de las Unidades de Policía Judicial, completado con la posible existencia de funcionarios especialmente adscritos a determinado órgano o para un caso determinado.

7. Partiendo de esta opción ya realizada por el legislador, para llevar a cabo la dependencia sería necesaria la concurrencia de las siguientes notas:

a) Exclusividad en la dedicación de las Unidades y funcionarios adscritos a las funciones de policía judicial.

b) Disponibilidad por parte del Juez, Tribunal y Ministerio Fiscal. c) Sujeción a instrucciones.

d) Comunicación directa.

e) Secreto respecto a otras instancias.

f) Medidas organizativas complementarias, tales como competencia directa en materia disciplinaria, traslados, ascensos y premios, etc.