

## LA POLICÍA JUDICIAL DEL SIGLO XXI. EL MODELO DE VIGILANCIA ADUANERA

**Dr. Fernando Iglesias Pérez**

Cuerpo Superior de Vigilancia Aduanera, investigación (AEAT)

Artículo jurídico que analiza la configuración actual de la Policía judicial en España, que parte del esquema propuesto en el siglo XIX en la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se propone un nuevo modelo basado en cuerpos de Policía judicial especializados y el trabajo mediante equipos multidisciplinares.

Palabras clave: Policía judicial; Investigación; Fraude Aduanero; Fraude Fiscal; Ley de Enjuiciamiento Criminal; Equipos multidisciplinares; Investigación; Inspección.

Se autoriza la utilización completa o parcial de este documento, citando al autor:

IGLESIAS, F. (2018). La Policía judicial del siglo XXI. *Asociación Cuerpo Superior Vigilancia Aduanera, especialidad investigación. Madrid*. Disponible en [www.investigacionaduanerafiscal.es](http://www.investigacionaduanerafiscal.es)

---

### Índice

La regulación vigente de la Policía judicial en España.....	2
El código Penal: delitos contra la seguridad y otros delitos en los que converge la inspección en investigación.....	3
Vigilancia Aduanera: embrión del modelo propuesto.....	4
Conclusiones .....	6
Bibliografía.....	7



## La regulación vigente de la Policía judicial en España

Analizar la figura de la Policía judicial en España obliga a partir de lo dispuesto en la Constitución Española, en cuyo artículo 126 se establece que *“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”*. Tal y como establecen Arnaldo Alcubilla y González Hernández en la sinopsis de dicho artículo publicado por el Congreso de los Diputados, el artículo 126 CE no viene sino a otorgar fuerza constitucional una línea de actuación ya iniciada por la legislación ordinaria: se constitucionaliza el principio de dependencia de la Policía judicial de los Jueces, Magistrados y Ministerio Fiscal. En este sentido, el Real decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante LECrim) ya alude expresamente a la Policía judicial como *“auxiliares de los Jueces y Tribunales competentes en materia penal y del Ministerio fiscal”*. La plasmación en un texto constitucional de la dependencia funcional del Poder Judicial (es en el Título sexto de la Constitución Española que lleva la rúbrica *“Del Poder Judicial”* donde se encuentra el mencionado artículo 126) supone no una excepción en nuestro derecho comparado, puesto que en similares términos se recoge en el artículo 109 de la Constitución italiana (*“la autoridad judicial dispondrá directamente de la Policía judicial”*), o el 209 de la portuguesa de 1976 (*“los Tribunales tendrán derecho en el ejercicio de sus funciones al auxilio de las demás autoridades”*).

Es el hecho de que nuestra Carta Magna regule expresamente esta naturaleza de auxilio de la Policía judicial lo que obliga a garantizar que la normativa que desarrolla esta materia garantice este modelo de funcionamiento. El desarrollo de la figura de la Policía judicial, además de en la LECrim, y sin perjuicio de lo establecido en el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía judicial, se encuentra en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ). En dicho texto normativo, en el Libro séptimo dedicado al Ministerio Fiscal y demás personas e instituciones que cooperan con la Administración de Justicia, el Título III regula en los artículos 547 a 550 la figura de la Policía judicial. Resumidamente, dichos artículos regulan las siguientes ideas:

- La función de la Policía judicial comprende el auxilio a los juzgados y tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes, y será bajo la dirección de estos como lleve a cabo la investigación penal. Esta función competirá, cuando fueren requeridos para prestarla, a 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, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.
- Es necesario establecer por ley unidades de Policía judicial que dependerán funcionalmente de las autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal en el desempeño de todas las actuaciones que aquéllas les encomienden, siendo necesario igualmente que por medio de ley se fije la organización de estas unidades y los medios de selección y régimen jurídico de sus miembros.
- Se enumeran las funciones de la Policía judicial, siendo:
  - a) La averiguación acerca de los responsables y circunstancias de los hechos delictivos y la detención de los primeros, dando cuenta seguidamente a la autoridad judicial y fiscal, conforme a lo dispuesto en las leyes.
  - b) El auxilio a la autoridad judicial y fiscal en cuantas actuaciones deba realizar fuera de su sede y requieran la presencia policial.
  - c) La realización material de las actuaciones que exijan el ejercicio de la coerción y ordenare la autoridad judicial o fiscal.

- d) La garantía del cumplimiento de las órdenes y resoluciones de la autoridad judicial o fiscal.
- e) Cualesquiera otras de la misma naturaleza en que sea necesaria su cooperación o auxilio y lo ordenare la autoridad judicial o fiscal.
- Se garantiza asimismo la independencia de la Policía judicial al establecerse que los funcionarios de dicha Policía judicial a quienes se hubiera encomendado una actuación o investigación concreta, no podrán ser removidos o apartados hasta que finalice la misma o, en todo caso, la fase del procedimiento judicial que la originó, si no es por decisión o con la autorización del juez o fiscal competente.

Llegados a este punto interesa precisar qué organismos tienen actualmente la condición de Policía judicial. Para ello podemos diferenciar entre:

- Policía judicial genérica, o de primer grado, siendo esta las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a las que alude el artículo 547 de la LOPJ cuando indica que *“la función de la Policía judicial... competirá, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad...”*, especificándose en el mismo artículo que se refiere a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que dependen del tanto del Gobierno central como de las comunidades autónomas o de los entes locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias. En la práctica, tanto el Cuerpo Nacional de Policía como la Guardia Civil poseen en sus estructuras unidades orgánicas de Policía judicial, así como Unidades Adscritas a Juzgados y Tribunales. Las policías autonómicas que tienen competencias para ello también tienen estas unidades orgánicas dentro de sus estructuras.
- Policía judicial específica, o de segundo grado, que da respuesta a la previsión del artículo 283 de la LECrim, que prevé un elenco de cuerpos con la consideración de Policía judicial, más amplio que el previsto en la LOPJ. Debe partirse de la idea de que en el contexto histórico e institucional en el que nace la LOPJ seguían existiendo Autoridades y funcionarios no integrados en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tenían atribuidas y ejercían con legitimidad y eficiencia la función de investigación de delitos sustentada en la habilitación legal que les confería al respecto el artículo 283 LECrim, particularmente en los números 1º, 7º y 9º. Ejemplo de esta última categoría es el Servicio de Vigilancia Aduanera al que posteriormente se hará referencia.

### **El código Penal: delitos contra la seguridad y otros delitos en los que converge la inspección durante investigación**

Son muchas las clasificaciones que la doctrina ha establecido sobre los delitos establecidos en el Libro segundo de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (en adelante CP), entre ellas las elaboradas en función del bien jurídico protegido. Sin embargo, otra posible clasificación que deriva del bien jurídico protegido sería, la que se base en la posible colaboración/participación de órganos administrativos en calidad de auxilio judicial, testigos o peritos. Siguiendo dicha perspectiva podríamos diferenciar entre:

- Delitos que afectan a la seguridad y orden público, en el que encontraríamos delitos tales como homicidio, lesiones, contra la libertad, libertad en indemnidad sexuales, intimidad, robos, hurtos... entre otros

- Otros delitos de investigación cualificada por la necesaria participación de otros organismos que llevan tareas administrativas de inspección y a los que las autoridades judiciales y el Ministerio Fiscal recurre para su participación en el proceso penal e calidad de axulio judicial, testigos o peritos. Sería el caso, entre otros, de:
  - Delitos contra la Hacienda Pública,
  - Delitos contra la Seguridad Social,
  - Delitos contra la propiedad intelectual e industrial, en los que resulta,
  - Delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo,
  - Delitos sobre el patrimonio histórico,
  - Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente,
  - Delitos contra la protección de la flora, fauna y animales domésticos,
  - Delitos que prevean como acción tipificada la importación,
  - ...

Esta clasificación justifica la más que necesaria actualización de la organización de la investigación, basada en la especialización y participación de equipos multidisciplinares, puesto que el ya referido artículo 126 de la Constitución Española no tiene que suponer la renuncia al principio de eficacia que necesariamente debe inspirar el funcionamiento de la Administración Pública, tal y como establece el artículo 103 de nuestra Carta Magna.

### **Vigilancia Aduanera: embrión del modelo propuesto**

Tal y como se expuso anteriormente, la Constitución (art. 126) enuncia la tarea que incumbe a la Policía judicial, pero no atribuye la función a ningún órgano, ni efectúa la distribución material y geográfica de la competencia. En rigor, tampoco predetermina si ha de constituirse como cuerpo específico o como mera función ejercitable por los Cuerpos de Seguridad, ni si su régimen de dependencia de Jueces y Fiscales debe ser orgánico o funcional. En este contexto, la cada vez mayor sofisticación de determinados delitos, hace necesaria la concurrencia en la investigación de órganos policiales especializados junto con cuerpos administrativos cualificados. Un ejemplo de este esquema es el Servicio de Vigilancia Aduanera, que desde su integración en 1958 como organismo autónomo del Ministerio de Hacienda (sus orígenes se remontan al siglo XVIII como organización del Resguardo del Mar y en el siglo XIX como un servicio especial de vigilancia de la “Compañía Arrendataria del Monopolio de Tabacos S.A.”), fue evolucionando sus competencias, pasando de centrarse exclusivamente en el contrabando de labores de tabaco, a la situación actual, en la que se configura como una policía mixta (administrativa y judicial) integrada dentro de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante AEAT), y ejerciendo para la misma las funciones de investigación, persecución y represión del contrabando, los delitos conexos (blanqueo de capitales), así como el desarrollo que se le encomienden en el ámbito de la persecución, investigación y descubrimiento del fraude fiscal y de la economía sumergida.

La condición de Policía Judicial del Servicio de Vigilancia Aduanera fue objeto de debate en los años noventa, si bien esta cuestión ya ha sido superada por la doctrina y jurisprudencia, quedando fuera de cualquier discusión tras el auto de 31/07/1998 del Tribunal Supremo y la Consulta 2/99 de la fiscalía

General del Estado que reconocen sin ambages la condición de Policía judicial de los funcionarios de Vigilancia Aduanera como servicio especializado en la averiguación y represión de delitos de contrabando y conexos y cuyos miembros a todos los efectos actúan como agentes de la autoridad, auxiliares de jueces, tribunales y Ministerio fiscal, sin dependencia o sujeción a otros cuerpos de seguridad. Tal es así, que la Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, menciona expresamente del carácter de Policía judicial de los funcionarios del Servicio de Vigilancia Aduanera en su artículo 6º, facultándoles en base a dicha condición a ejecutar intervenciones telefónicas con las mismas condiciones legales que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el Centro Nacional de Inteligencia; o la Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea en su Disposición Adicional primera.

El hecho de que la AEAT tenga integrado orgánica y funcionalmente un cuerpo armado y con las mismas competencias durante la investigación penal que otros cuerpos policiales (seguimientos, escuchas telefónicas, entradas en domicilio, detenciones...) permite una más eficaz lucha contra el fraude, que recordemos puede adoptar la forma de infracción administrativa o de delito. En este sentido, la AEAT tiene encomendada la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, así como de aquellos recursos de otras Administraciones públicas nacionales o de la Unión Europea cuya gestión se le encomiende por ley o por convenio (artículo 103 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991), y esto debemos relacionarlo con el hecho de que el fraude a la Hacienda Pública no sólo es perseguible desde un punto de vista administrativo por la comisión de infracciones, sino que en los casos previstos en el CP (artículo 305 y siguientes) o en el artículo 2º de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, los hechos ilícitos pasan a tener la consideración de delito (generalmente en base al importe bien de la cuota defraudada, bien del valor de la mercancía objeto de acto de contrabando).

La integración de Vigilancia Aduanera en la AEAT supone disponer de un colectivo policial especializado en la investigación, que complementa al colectivo tradicional de inspección. Para ello, es interesante recoger la delimitación que en 2002 Vicente Romero hizo entre investigación e inspección, señalando que dice el diccionario de la Real Academia que investigar viene del latín "investigare", y se dice de la realización de actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático, con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia. Es sinónimo de indagar, observar, escrutar, explorar, preguntar, buscar, averiguar, inquirir, sondear, vigilar, estudiar; de proteger, amparar, defender. Por otro lado, inspeccionar viene del latín "Inspectio"; y dice la Real Academia, que es la acción de examinar o reconocer atentamente algo. Es sinónimo de comprobar, verificar, revisar. Se trata de campos distintos pero complementarios. La inspección es básicamente técnica, pericial y documental, y está sujeta a plazos; la investigación, por el contrario, es más policial, goza de autonomía temporal y puede alcanzar zonas de fraude totalmente esquivas a la Inspección.

Pero la integración de Vigilancia Aduanera en la AEAT como herramienta transversal todavía no se ha consolidado orgánicamente. El motivo es que dicha naturaleza transversal de Vigilancia Aduanera necesita el impulso de una reorganización dentro de la AEAT pasando a ser un departamento independiente con funcionarios de los diferentes cuerpos existentes de las especialidades de Vigilancia Aduanera colaborando dentro de las grandes áreas de la AEAT (Gestión, Inspección, Recaudación y Aduanas e Impuestos Especiales), en un esquema multidisciplinar que permita aprovechar las facultades de investigación tanto en procedimientos administrativos complejos como en investigaciones penales dada su condición ya señalada de policía mixta.





## Conclusiones

El anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 27 de julio de 2011 recogía varios de los elementos demandados tanto doctrinal como jurisprudencialmente sobre la necesaria reforma de la investigación de los delitos. Sobre la base de que el modelo planteado en dicho proyecto *“parte, en suma, de un fiscal que ha de tener sólidamente asegurada su autonomía ad extra pero que en modo alguno debe convertirse en un sucedáneo del actual Juez de Instrucción”* y que *“es la mayor flexibilidad de la organización fiscal la que permite configurar de manera más racional el ejercicio de las funciones directivas de la investigación”*, en su exposición de motivos se plantea el papel de la policía judicial dentro del esquema planteado. En concreto, se alude en primer a las dos funciones que son ejercidas por los órganos policiales - funciones de policía de seguridad y de policía criminal – lo cual entronca con la clasificación aludida anteriormente en la que se diferencian por un lado los delitos cuyo bien jurídico protegido lo constituye la seguridad y aquellos otros en los que la investigación del delito va a suponer labores de averiguación más compleja concurriendo órganos administrativos.

También destaca la asunción de la necesaria existencia de policía judicial especializada, mencionándose expresamente la figura del Servicio de Vigilancia Aduanera. Todo ello para concluir que la necesaria distinción entre *“las primeras diligencias, para la respuesta inmediata a la comisión del delito, de las actuaciones ulteriores. Respecto a las segundas, y desde una perspectiva realista, se asume la idea de que la investigación policial ha de tener un espacio específico, un marco propio de desarrollo inicial, que debe deslindarse de todas aquellas actividades que requieren de una orden del fiscal o de una autorización judicial. Se trata, en cualquier caso, de una tarea que se realiza bajo dependencia funcional del Ministerio Fiscal, por lo que ha de sujetarse a las directrices y a las instrucciones generales o particulares que éste dicte”*.

Se trata, en definitiva, del planteamiento de un modelo al que la cada vez mayor complejidad de las modalidades directivas conduce: el necesario establecimiento de equipos multidisciplinarios durante la fase de instrucción/investigación de determinados delitos; estando formados dichos equipos multidisciplinarios por Fiscalía, policía judicial especializada, órganos administrativos.

Se demanda por lo tanto reformar la configuración vigente del papel de la policía judicial, de tal modo que se establezcan cuerpos adscritos orgánica y funcionalmente en aquellos Ministerios/Secretarías de Estado en los que el bien jurídico protegido es objeto de su competencia (como sucede, por ejemplo, con el delito contra la Hacienda Pública y el contrabando – y el blanqueo de capitales de dichos delitos – en el caso de la Secretaría de Estado de Hacienda). Asimismo, la posible confluencia de diferentes delitos cuya competencia pudiera ser asumida por diferentes cuerpos especializados de policía judicial (véase por ejemplo un grupo criminal que lleva a cabo delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social), sería coordinado por la Fiscalía especializada en cada delito. Dicha Fiscalía especializada, también adscrita orgánica y funcionalmente en aquellos Ministerios/Secretarías de Estado en los que el bien jurídico protegido es objeto de su competencia, asumiría la función de coordinación entre policías judiciales que actualmente es asumida, sin el éxito esperado, por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado

## Bibliografía

ÁLVAREZ, FJ. *Bien jurídico y Constitución*. Cuadernos de política criminal. No. 43, Madrid, 1991.

CARDONA, J. *Derecho penal, parte especial. Adaptado a la reforma de la Ley orgánica 5/2010, de 22 de junio*, Barcelona, Bosch, 2010

ANDRÉS, P. *Jueces y policía (acerca de la distribución del trabajo represivo)*. Sistema - N. 79 (jul.-nov. 1987), p. 107-116.

ANTOLISEI, F. *Il problema del bene giurídico*. Rivista Italiana di Diritto Penale, Edit. Giuffrè, Milano, 1939

ARNALDO, E. y GONZÁLEZ, E. Hernández. *Sinopsis de la Constitución Española, artículo 126*. Diciembre 2003. Disponible en [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

FAIRÉN, V. *Sobre las Policías Judiciales españolas*. Revista de derecho procesal - N. 1 (1995) ; n. 2 (1995), p.7-62 ; 463-513.

LLERA, E. *La Policía judicial y la seguridad ciudadana*. Poder judicial - N. 31 (1993), p. 107-124.

ROMERO, V. (2002). *La investigación en la lucha contra el fraude en los impuestos especiales*. Congreso año 2002 de la Asociación de funcionarios del Cuerpo Superior de Vigilancia Aduanera, especialidad investigación. Sevilla. Disponible en [www.investigacionaduanerafiscal.es](http://www.investigacionaduanerafiscal.es)

SERRANO, JM. *Comentarios a la Constitución*. 3ª ed. Madrid : Civitas, 2001, P. [2141]-2144.

YÉBENES, A. *Competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en sus funciones de Policía judicial*. Boletín de Información. Ministerio de Justicia e Interior - Vol. 43, n. 1531 (jun 1989), p. 91-99.

ZUBIRI, F. *La Policía judicial*. Poder Judicial - N. 19 (1990), p. 69-88.