

LA AUDIENCIA NACIONAL: PERSPECTIVAS DE FUTURO¹

ÁNGEL JUANES PECES

Presidente de la Audiencia Nacional

La Audiencia Nacional constituye como todos ustedes saben, un Tribunal centralizado y especializado que fue creado hace ya 35 años. Desde entonces, para bien o para mal, no ha dejado de ser noticia, yo diría que casi diaria, convirtiéndose (y ello ha de subrayarse) en un Tribunal de referencia hasta el punto de que varios países, el más reciente de ellos, Bulgaria, han creado o están en vías de crear tribunales, si no iguales en su estructura, sí parecidos.

El peregrinaje de jueces y magistrados de otros países y de estudiantes de todas las facultades de nuestro país es constante.

De la Audiencia Nacional se han dicho muchas cosas, entre otras, que si no existiera habría que inventarla. No obstante es cierto que algunas voces, muy autorizadas, consideran que cuando desaparezca el terrorismo de ETA la Audiencia Nacional carece de sentido. Nosotros consideramos, sin embargo, que la Audiencia Nacional no sólo no debe desaparecer sino que cada día su existencia es más necesaria, si bien entendemos que, entre otras cosas, debería procederse a una modificación legal de sus competencias, para adaptarla a las nuevas circunstancias.

Así pues, nuestro trabajo, centrado en las perspectivas de futuro de la Audiencia Nacional, abordará diversos puntos que, a nuestro entender, necesitan un impulso o cambio. Los siguientes extremos serán, pues, objeto de nuestro estudio:

- Modificación legal de las competencias
- Especialización de Jueces y Magistrados

MODIFICACIÓN LEGAL DE LAS COMPETENCIAS

En ocasiones se olvida que la jurisdicción de la Audiencia Nacional se extiende a todo el territorio nacional y detenta diversas competencias, que abarcan desde la impugnación de convenios y conflictos colectivos, a los recursos contra actos de los Jefes de los Estados Mayores, sobre la legalidad de disposiciones de Ministros y Secretarios de Estado o, en fin, de las solicitudes de

¹ Conferencia pronunciada en el Curso de Verano “Ciencia y Policía” (6ª ed.), organizado por el IUICP de la Universidad de Alcalá, el día 28 de Junio de 2012, en Sigüenza.

extradición pasiva, euroordenes y de una cuestión novedosa en el ámbito procesal como es el de la cesión de jurisdicción, superado criterios otro tiempo vigentes centrados exclusivamente en la territorialidad, como manifestación del principio de soberanía de los Estados.

En este sentido, cabe manifestar que, durante los últimos años la Audiencia Nacional, en concreto la Sala de lo Penal y los Juzgados Centrales de Instrucción, se han convertido en un referente en materia de cooperación jurídica internacional, lo que ha requerido una notable especialización de jueces y magistrados, siendo el Tribunal que más equipos conjuntos de investigación ha creado, extremo este a considerar en el momento de hacer propuesta de la reforma de la estructura de la jurisdicción penal.

Han sido sin duda las competencias que tiene la Audiencia Nacional en materia penal lo que más ha caracterizado a ésta, a través de las actuaciones que han llevado a cabo sus seis juzgados de instrucción, cuyo carácter de jueces ordinarios hay que recordar que fue en su día confirmado, no sólo por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sino también por la de la propia Comisión de Derechos Humanos, por cuya razón el propio Tribunal Constitucional ha reconocido, en su momento, la singularidad de los delitos atribuidos a dichos órganos, sin que por ello se vulnere el derecho al juez predeterminado por la Ley, pues como dijo en su día el que fue Presidente de la Sala de lo Penal de esta Audiencia Nacional, D. Siro García, la ubicuidad de actividades o resultados delictivos, marcadamente cuando se trata de organizaciones criminales que exceden del ámbito provincial o autonómico o en razón a que los delitos atacan muy exacerbada y particularmente elementos supraprovinciales y aún supraautonómicos o porque sencillamente, y hacemos nuestras estas palabras, sería difícil hallar territorialmente un órgano naturalmente más adecuado.

En este sentido, la Sala Segunda del Tribunal Supremo, en reiteradas sentencias, ha argumentado en favor de la competencia de los Juzgados Centrales de Instrucción la complejidad de la causa o las dificultades para la instrucción de los delitos cometidos en diversas partes del territorio nacional, criterio este que, como exponremos, es determinante a la hora de la atribución de competencias de la Audiencia Nacional, ya que como indicó en su día la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, se debe partir en primer término de obvias razones de economía procesal, eficacia y operatividad de la función, así como el evitar la ruptura de la continencia de la causa.

Quizás sea el momento de recordar que la Audiencia Nacional nació en el contexto político y legislativo situado allá por el año 1977, sufriendo sus competencias una ampliación.

Es necesario destacar que la Jurisdicción penal dentro de la Audiencia Nacional nació no sólo para conocer de los delitos de terrorismo, sino también de algunas manifestaciones del llamado crimen organizado.

Por lo tanto, en nuestra opinión, la Audiencia Nacional no sólo no debe desaparecer sino potenciarse, aunque debe procederse a una redefinición de sus competencias, al objeto de proporcionar una mayor seguridad jurídica, pues en el momento actual, en ocasiones, no queda clara la competencia de la jurisdicción penal de la Audiencia Nacional. Esta renovación no puede basarse exclusivamente sobre las bases del voluntarismo de los buenos servidores públicos que para ella trabajan, sino que habrá de abordarse desde la experiencia acumulada y los cambios en las relaciones económicas en la dinámica de la Unión Europea o también llamado fenómeno de la globalización que ha dado lugar, desgraciadamente, al desarrollo de una sofisticada delincuencia transnacional, a la que habrá de responderse desde el sistema judicial con nuevos y eficaces medios, dentro de los que no cabe la menor duda se encuentra la existencia de un tribunal centralizado especial, pero no excepcional, como es el de Audiencia Nacional, que ha constituido la principal aportación de nuestro país al espacio judicial europeo. En este terreno, por tanto, hay todo un ámbito de trabajo que ha de concluir con la reformulación de las competencias judiciales en el enjuiciamiento e investigación de nuevas realidades criminales, entre otras, el tráfico de seres humanos o la delincuencia global ejercitada a través de Internet.

Se trata, en definitiva, de no desperdiciar la experiencia en la investigación de delitos de estructura análoga a los expuestos, que ha acumulado una notable experiencia. A efectos de determinar cuáles deberían ser, en su caso, las nuevas competencias de la Audiencia Nacional en el ámbito penal, se hace necesario previamente examinar algunos de los problemas que plantean las competencias concretas atribuidas a la jurisdicción penal de la Audiencia Nacional, para posteriormente centrarnos en lo que puede ser su nuevo ámbito competencial.

Propuestas de modificación legal: en razón a lo expuesto, sería conveniente unificar los criterios determinantes de las competencias de la Audiencia Nacional, en el sentido que expondremos a continuación.

1- El artículo 65 de la LOPJ, en su apartado a), atribuye a la Sala Penal de la Audiencia Nacional el enjuiciamiento de delitos “contra el titular de la Corona, su Consorte, su Sucesor, altos organismos de la Nación y forma de Gobierno”. De mantenerse esta competencia sería conveniente precisar, para evitar confusiones, qué se entiende por “Altos organismos de la Nación” y, en particular, si dentro de los mismos se ha de incluir o no a los Parlamentos autonómicos. En su resolución de fecha 27 de enero de 2012 la Sala Penal consideró que no deben ser considerados a efectos procesales, como tales, a los parlamentos autonómicos.

2- En el apartado b) se confiere a la Sala Penal el conocimiento de los delitos de “falsificación de moneda y fabricación de tarjetas de crédito y débito falsas y cheques de viajero falsos, siempre que sean cometidos por organizaciones o grupos criminales”. Aquí, el fundamento de la atribución competencial no es el de la territorialidad, sino exclusivamente el que el delito haya sido cometido por organizaciones o grupos criminales, mientras que en otros

delitos, que examinaremos, la competencia se determina por la conjunción de un doble criterio:

- a) El de la territorialidad
- b) El carácter de organizaciones criminales

3- En el apartado c) del artículo 65 se asigna a la Sala de lo Penal el conocimiento de las “defraudaciones y maquinaciones para alterar el precio de las cosas que produzcan o puedan producir grave repercusión en la seguridad del tráfico mercantil, en la economía nacional o perjuicio patrimonial en una generalidad de personas en el territorio de más de una audiencia”.

El precepto es confuso, habiendo dado lugar a diversas interpretaciones. Se trata de determinar si por defraudación habremos de atenemos a un criterio formal, conforme al cual, son defraudaciones sólo lo que el Código Penal puede entender como tal: esto es, aquellos delitos incluidos en el Código Penal dentro de los delitos de defraudación; o si, por el contrario, habremos de fijarnos exclusivamente en un criterio material, en virtud del cual por defraudaciones ha de considerarse aquellas conductas que causen daño al patrimonio por medio de engaño, fraude o abuso de derecho, por cuyo cauce se ha extendido la competencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal y juzgados centrales de instrucción), conociendo entre otros, delitos de blanqueo de capitales, delito fiscal o administración desleal, pues como señala la Sala Segunda del Tribunal Supremo, en numerosas sentencias (entre otras, la de fecha 2-11-07) por defraudaciones debe entenderse en sentido material. Así, entre otras cosas, la Sala Segunda de dicho Alto Tribunal dice: “es evidente que concurre uno de los elementos que atribuiría la competencia de la Audiencia Nacional, cuya expresión defraudaciones debe ser interpretado en un sentido material y no sólo formal, referido únicamente a las figuras delictivas incluidas por el legislador en dicha rúbrica”. Esta interpretación ha dado lugar a que, en diversos casos, los Juzgados y la Sala hayan conocido de delitos fiscales y en otros no, habiendo fijado la Sala Segunda del Tribunal Supremo, como criterio para determinar la competencia de los Juzgados Centrales o de los Juzgados del lugar de la comisión de los hechos, la cuantía del importe defraudado, lo cual produce una notable inseguridad jurídica.

Por todo ello, sería conveniente recoger en el texto legal el concepto material de defraudaciones, excluyendo una mera referencia nominal, y matizarse en lo posible qué se entiende por producir grave repercusión en el tráfico mercantil, en la economía nacional o perjuicio material en una generalidad de personas en el territorio de más de una audiencia.

4- En el apartado d) del tantas veces mencionado artículo 65, se incluyen dentro del ámbito competencial de la Sala de lo Penal el “tráfico de drogas o estupefacientes, fraudes alimentarios y de sustancias farmacéuticas o medicinales, siempre que sean cometidos por bandas o grupos organizados y produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias”.

5- Conforme al apartado e) la Audiencia Nacional conocerá de los “delitos cometidos fuera del territorio nacional cuando conforme a las Leyes o a los tratados corresponda su enjuiciamiento a los Tribunales Españoles”.

6- Finalmente, se atribuye una competencia, que podríamos calificar de genérica de la Sala Penal, en virtud del principio de conexión, por el cual se extiende su competencia al conocimiento de los delitos conexos con los anteriormente reseñados.

7- En los apartados siguientes se atribuye a la Sala Penal otras competencias, cuyo fundamento radica en el carácter de tribunal especializado en cooperación jurídica internacional, conociendo en razón de ello, entre otras, de las cuestiones de cesión de jurisdicción en materia penal, que constituye una de las mayores novedades en el ámbito de las competencias, en mérito del cual se ha superado el concepto de la mera territorialidad como causa determinante exclusivo de la competencia.

Nada que objetar en cuanto a las demás competencias, que constituyen precisamente una de las mayores singularidades positivas del ámbito competencial de la Audiencia, como son los procedimientos judiciales de extradición pasiva y OEDES, que ha sido alabado por la Doctrina, tanto dentro como fuera de España, al facilitar su cumplimiento. Todo ello, al margen de la competencia en materia de terrorismo, pues aunque desaparezca ETA, desgraciadamente existen otras formas de terrorismo respecto a las cuales no hay perspectivas a corto plazo de su desaparición (terrorismo yihadista).

El artículo 23 LOPJ dice que corresponderá, en el orden penal, a la jurisdicción española el conocimiento por delitos y faltas cometidos en el territorio español y, entre ellos, en méritos del principio de jurisdicción universal, se atribuye a la Audiencia Nacional, entre otros, los relativos al control de cambios, prostitución, corrupción de menores e incapaces y trata de seres humanos.

Con respecto a lo dicho, resulta a todas luces incongruente que la Audiencia Nacional conozca del delito de trata de seres humanos sólo cuando se cometan en el extranjero y no en España. Lo mismo ocurre con delitos relativos a la corrupción y prostitución de menores. Esta contradicción se podría evitar extendiendo la competencia de la Audiencia Nacional a estos delitos, siempre que fueran cometidos por una organización criminal y sus efectos se proyecten en lugares pertenecientes a distintas audiencias. Lo dicho es igualmente ampliable a delitos relativos a mutilación genital femenina, cuando ésta se hubiera practicado en España y no en el extranjero.

En consecuencia, la competencia de la Sala de lo Penal y de los Juzgados Centrales de Instrucción debería perfilarse más claramente, con base en los siguientes criterios:

- a) El de la territorialidad.
- b) El de organización criminal nacional o transnacional.

c) La naturaleza compleja o especial de ciertos delitos, independientemente de que hayan sido cometidos o no por organizaciones criminales o que sus efectos se proyecten en diversas partes del territorio nacional.

En síntesis, las competencias de la Audiencia Nacional en materia penal podrían ser, entre otras, las siguientes:

1°. Delitos de rebelión contra la Corona y contra Altas Instituciones del Estado.

2°. Delitos de traición

3°. Delitos cometidos por organizaciones y grupos terroristas

4°. Delitos que causen daño al Patrimonio o que sean cometidos por medio de engaño, fraude o abuso, ejecutados por organizaciones criminales o que afecten a una generalidad de personas, proyectando sus efectos en el territorio de más de una audiencia.

5°. Fraudes que causen un grave perjuicio a los intereses generales de la Unión Europea, cometidos por organizaciones o grupos criminales y que proyecten sus efectos en el territorio de más de una audiencia.

6°. Delitos de falsificación de moneda, tarjetas de crédito y débito y cheques de viajeros, cometidos por organizaciones criminales que proyecten sus efectos en el territorio de más de una audiencia.

7°. Tráfico de drogas o estupefacientes, fraudes alimentarios y de sustancias farmacéuticas o medicinales, cometidos por organizaciones o grupos criminales con efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias.

8°. Tráfico ilegal de personas y trata de seres humanos, cometidos por organizaciones o grupos criminales que proyecten sus efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias.

9°. Blanqueo de capitales cometido por organizaciones o grupos criminales, que proyecten sus efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias.

10°. Prostitución y corrupción de menores, cometidos por organizaciones o grupos criminales, que proyecten sus efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias.

11°. Delitos relativos al mercado y consumidores.

12°. Delitos societarios.

En lo demás se mantendrá la actual regulación legal.

Finalmente, como es sabido, el Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria no fue creado mediante disposición legal al respecto, sino que entró en funcionamiento mediante acuerdo del CGPJ de fecha 29 de mayo de 2003, en virtud del cual se atribuyeron competencias en materia de Vigilancia Penitenciaria al titular del Menores, por lo cual sería conveniente crear tal órgano judicial uniéndolo al Juzgado Central de Menores, de suerte que pasaría a

denominarse Juzgado Central de Menores y de Vigilancia Penitenciaria para, posteriormente y a la vista de la evolución de la carga de trabajo, valorarse la posibilidad de crearse otro juzgado. Asimismo, sería necesario, en línea con lo solicitado en su día por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y por la Fiscalía Audiencia Nacional, ampliar las competencias del Juzgado Central de Menores para el conocimiento, no sólo de los delitos de Kale Borroka, sino a todos los que son competencias de Audiencia Nacional, para evitar situaciones de vacío legal, como ocurrió en el caso Alakrana, debiendo procederse a reformar el artículo 96.2 de la LOPJ, que quedaría del siguiente modo:

“El Juez Central de Menores conocerá de las causas que afecten a menores en casos competencias de la Sala Penal Audiencia Nacional y conforme a la regulación de la responsabilidad penal del menor”.

ESPECIALIZACIÓN DE JUECES Y MAGISTRADOS

Teniendo en cuenta que la Audiencia Nacional es un tribunal altamente especializado, creemos que debería plantearse la posibilidad de que los Magistrados que acceden a la misma no lo hicieran como hasta ahora por el sistema de concurso ordinario, sino que se les exigiera una especialización.

En efecto, en las más de las tres décadas transcurridas desde la creación de la Audiencia Nacional, como dijimos anteriormente, la criminalidad organizada ha experimentado un auge considerable a través de redes más especializadas. La evolución de la Unión Europea hacia un mercado único y consiguiente eliminación de barreras, no sólo se ha traducido en beneficios, sino que también ha facilitado la existencia de una delincuencia transnacional, cada vez más sofisticada, que difícilmente podría reprimirse desde la actividad de órganos jurisdiccionales de ámbito territorial limitado y jueces no especializados.

Por consiguiente, esta evolución de la delincuencia, cada vez más sofisticada, exige que los magistrados que conozcan de la misma estén especializados en aquella delincuencia, en la cooperación internacional y en el derecho penal internacional.

Igualmente, deberíamos reflexionar sobre la conveniencia o no de que el mandato de los jueces centrales de instrucción fuera limitado en el tiempo pasando, transcurrido un determinado periodo de tiempo, a la Sala de lo Penal. Soy consciente de la dificultad de establecer limitaciones de esta naturaleza, por cuya razón la planteo, simplemente, como una alternativa más a analizar.

