

4.17 Consideraciones de reformas legislativas para la memoria

Como en anteriores memorias, no puede dejar de mencionarse la necesidad de redefinir las actuales competencias de la Audiencia Nacional en el ámbito penal, que, al cumplirse más de cuarenta años desde su creación, ha sido reclamada desde distintos ámbitos, especialmente, por la propia Fiscalía en su distintas Memorias.

4.17.1 REVISIÓN DE LAS COMPETENCIAS

El actual marco jurídico regulador de nuestras competencias ha quedado obsoleto y sobrepasado por la propia realidad jurídica (nacional e internacional).

La lucha contra la criminalidad, en todas sus facetas, se ha convertido en uno de los ejes fundamentales de la política criminal de la Unión Europea.

Examinado el panorama nacional y el de los países de nuestro entorno, podemos ver cuáles son las formas de criminalidad más importantes de estos últimos años y sobre cuáles de ellas se ha de poner el foco de manera recurrente: el terrorismo (nacional, internacional y ciber), las amenazas híbridas, que no dejan de ser una nueva forma de ataque a los estados aprovechándose de las nuevas tecnologías, la trata de seres humanos en toda su extensión (de explotación laboral, sexual, etc.), la explotación sexual y la pornografía infantil (hayan tenido lugar en territorio nacional o en el extranjero y con independencia de la nacionalidad de sus autores), la delincuencia económica y la cibercriminalidad, entre otras. En todos estos supuestos y en otros muchos que no son competencia de la Audiencia Nacional, es obvio que la existencia de una jurisdicción centralizada y única, como la de este órgano, se convierte en un elemento de primer orden para combatir esta criminalidad.

Las competencias de la Audiencia Nacional en la jurisdicción penal fueron establecidas por el art. 65 de la LOPJ (aprobada en 1985 aunque posteriormente se hicieron retoques para redefinir el concepto de jurisdicción universal y añadir otra serie de requisitos en los ilícitos cometidos por grupos u organizaciones criminales).

Como se ha dicho, el paso del tiempo ha producido importantes cambios en todas las facetas de la vida, incluida la jurídica, por ello se requiere una respuesta penal más eficaz, rápida y especializada y es obvio que la Audiencia Nacional reúne los requisitos necesarios para enfrentarse a la nueva delincuencia con eficacia, especialización y transparencia.

Parece haber llegado el momento de redefinir sus competencias para convertirla en una institución judicial aún más especializada, no solo en la represión y persecución del terrorismo, sino también de la delincuencia organizada y de la delincuencia económico-financiera de mayor gravedad, del crimen organizado nacional y transnacional (redes organizadas dedicadas al tráfico de personas en sus diferentes modalidades, el tráfico ilegal de armas, explosivos, material nuclear, biológico, químico, el blanqueo de dinero procedente de cualquier tipo de delito; de los ataques más graves contra la Constitución y el orden público, rebelión, sedición, contra la Corona, contra las instituciones del Estado, de los delitos contra la seguridad exterior del Estado y los relativos a la Defensa Nacional.

4.17.2 NUEVA LEY DE TESTIGOS PROTEGIDOS

La naturaleza de los hechos delictivos de los que conoce la Audiencia Nacional provoca que aquellas personas que deben participar en el procedimiento, tales como testigos y peritos, estén expuestas a represalias por los investigados o su entorno. La LO 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a Testigos y Peritos en Causas Criminales, que en su momento supuso un avance importante, está necesitada de una reforma urgente, más amplia y detallada, que abarque todas las situaciones que se han producido con el avance de la delincuencia.

En definitiva, lo que se busca es una normativa que ofrezca un sistema eficaz y ágil que responda a las necesidades de protección de testigos y peritos, coordinando, centralizando y brindando protección a todos los intervinientes en el proceso que hayan sido declarados como protegidos.

Por tanto, dicha normativa debería contener, al menos:

1. Un programa de seguridad personal elaborado por miembros del Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil o Cuerpos Policiales Autonómicos análogos adscritos a este tipo de Servicio y especializados en la materia.
2. Información clara y fácilmente comprensible acerca de la mecánica y evolución del proceso penal y de la posición del testigo/perito en el mismo.
3. Asistencia integral y especializada que incluya: terapia psicológica continuada, facilitación de recursos para un alojamiento seguro, apoyo para la reinserción laboral, social y familiar y ayuda y acompañamiento en todo tipo de gestiones administrativas (empadronamiento

del testigo, gestión de las tarjetas de residencia y sanitaria, tramitación de demandas de empleo etc.).

4. Facilitación de cualquier cambio de identidad que sea necesario practicar como consecuencia de su condición de protegido, asegurando que las resoluciones judiciales que así lo acuerden sirvan para realizar cualquier cambio o asiento en el registro correspondiente.

5. Información acerca de las ayudas económicas que pudieran corresponder, así como su solicitud ante el Ministerio de Economía y Hacienda o el órgano administrativo que corresponda en cada situación.

6. Acompañamiento del testigo en sus comparecencias en dependencias policiales y órganos judiciales para la práctica de diligencias y en la celebración de la vista oral.

7. Activación de alertas penitenciarias que permiten conocer, con antelación, las salidas de los autores del delito como consecuencia de permisos penitenciarios o por licenciamiento definitivo y reforzar las medidas de seguridad adoptadas, en caso de ser preciso.

4.17.3 MENORES

Se considera necesario realizar una reforma de la jurisdicción de menores que atribuyese en exclusiva a la Audiencia Nacional la competencia (en su franja de edad) de todos los delitos que se cometan por los sujetos a la misma, para evitar distorsiones, unificar esfuerzos y dar un sentido unitario a la razón de ser competencial de este órgano especializado de la administración de Justicia, evitando situaciones de vacío legal que dan lugar a problemas competenciales. De igual manera debería reformarse la Ley de Extradición Pasiva para atribuir al Juzgado Central de Menores la competencia sobre las solicitudes de extradiciones pasivas referidas a menores (que de momento siguen residenciadas en los juzgados centrales), siguiendo el modelo establecido en las OEDs. Dichas modificaciones legislativas servirían no solo para racionalizar esta jurisdicción sino también para aprovechar más adecuadamente a unos profesionales altamente cualificados y especializados (jueces y fiscales) que en la actualidad se encuentran infrautilizados.

4.17.4 VIGILANCIA PENITENCIARIA

Como se ha indicado al hablar en el apartado de esta jurisdicción, sería necesario hacer una modificación en la legislación penitencia en

lo relativo a los recursos de las resoluciones administrativas que se produzcan en el ámbito penitenciario, posibilidad que, en la actualidad, no está prevista ni en la normativa penitenciaria ni en la orgánica propia del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal tiene legitimación plena para recurrir las resoluciones provenientes de los juzgados y tribunales, pues así se desprende del tenor literal de la Disposición Adicional 5.^a de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de los actos administrativos emanados de la Administración Penitenciaria, en que únicamente se hace referencia en el art. 107 del Reglamento Penitenciario a los terceros grados.

La expresa mención a estas resoluciones y la ausencia de cualquier alusión a otros actos de clasificación (al segundo grado) implica que el legislador (reglamentario) ha querido conceder legitimación expresa al Ministerio Fiscal para recurrir solo este tipo de actos, pero no para formular recurso frente a otras resoluciones administrativas. Que esto es así lo acredita el hecho de que, en la práctica, no se notifica al Ministerio Fiscal ninguna progresión a segundo grado respecto de ninguno de los internos que cumplen pena en cualquiera de los centros penitenciarios españoles.

La conclusión que podemos extraer es que, ciertamente, existe un campo de discrecionalidad administrativa que escapa al control del Ministerio Fiscal. Esto, aun cuando pueda sorprender, no es nuevo en cuanto a la actuación de la administración en otros ámbitos. Por ejemplo, en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la intervención del Ministerio Fiscal es limitada (arts. 7.2; 19.2.f); 117.2; 119; 122.2; 122 bis; 122 quater), referida a los procesos que expresamente estén previstos en la ley, quedando el resto de las materias como una contienda entre el particular y la administración de que se trate.

En consecuencia, solo puede concluirse, que salvo modificación del art. 107 RP, el Ministerio Público no tiene legitimación para recurrir los segundos grados, por lo que debiera reformarse dicho artículo del Reglamento a fin de otorgar expresamente a la Fiscalía esa posibilidad, como un refuerzo del control de la legalidad de la actuación administrativa en materia penitenciaria.