

*llenge of inconsistency*) desde una perspectiva sincrónica, aunque entendemos que, desde la perspectiva de la protección de los derechos fundamentales, es el reto de ineficiencia (que el conflicto entre dos estándares de protección se resuelva en favor del nivel del Derecho de la UE —siendo este inferior— e impidiendo la aplicación de un estándar estatal más elevado) el que genera problemas que nos preocupan y que nos obligan a una profunda reflexión a la hora de estudiar la construcción y evolución del sistema de protección de derechos fundamentales en la Unión Europea.

*Joaquín Sarrión Esteve*

Universidad Nacional de Educación a Distancia

FRANCESC GUILLÉN LASIERRA: *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*, Bosch, Barcelona, 2016, 300 págs.

1. Escribe el profesor Gavara de Cara, en el prólogo a la obra que reseñamos, que la misma no responde al modelo habitual de las tesis doctorales sino a otro distinto, aunque también conocido, «un ejercicio de madurez, fruto de una larga actividad investigadora profesional en la materia de referencia, con múltiples publicaciones, tanto en forma de monografías y manuales como de varias decenas de artículos de investigación, cuya culminación consiste en la redacción de una Tesis Doctoral en dicho ámbito material».

En efecto, Francesc Guillén Lasierra es un reconocido especialista que lleva mucho tiempo publicando trabajos relevantes sobre cuestiones relacionadas con la policía y la seguridad pública en revistas especializadas y obras colectivas, así como el autor de un *manual* pensado para los alumnos de la asignatura Policía y Seguridad del Grado de Criminología de la Universidad Autónoma de Barcelona, pero valioso para cualquier interesado en estos temas (*Policia i seguretat*, Universitat Autònoma de Barcelona, 2012). Que su nombre lleve un par de décadas encabezando publicaciones sobre la policía y la seguridad pública revela que esta monografía suya —que recoge parte de la tesis doctoral dirigida por el citado constitucionalista y defendida en el Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona en mayo de 2015— es, desde luego, fruto de una mano experimentada.

A ello se añade una circunstancia digna de mención, que recuerda igualmente Gavara en su prólogo. Francesc Guillén conoce de primera mano el mundo de la policía y de la seguridad, pues ha estado vinculado a él profesionalmente en el Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña, habiendo desplegado además una importante labor internacional en el ámbito

del Consejo de Europa. Este elemento y el anterior permiten afirmar que si alguien puede entre nosotros afrontar con algunas garantías de éxito la compleja cuestión de los modelos policiales —forzosamente interdisciplinar, además— es precisamente el doctor Guillén Lasierra, cuyo libro satisface con creces tal expectativa a lo largo de 262 páginas muy apretadas.

2. Se atribuye a Balzac una sentencia que, como tantas otras, responde a la verdad siempre y cuando la tomemos a beneficio de inventario: «[...] los gobiernos pasan, las sociedades mueren, la policía es eterna». Es cierto que los gobiernos son efímeros, que unas sociedades suceden a otras que se extinguen y que la policía ha existido siempre de alguna manera allí donde ha habido un grupo humano medianamente organizado y dotado de normas de comportamiento cuyo cumplimiento alguien se encarga de asegurar. En estos términos tan burdamente esquemáticos, no cabe duda de que la policía es un elemento perennemente presente en cualquier organización social, pero sería un error deducir de ahí que, por utilizar una expresión coloquial, todas las policías son iguales o ni siquiera que se parecen. La policía será eterna, pero las policías pueden ser muy distintas entre sí y ningún análisis científico puede prescindir de esta circunstancia incontrovertible.

Las diferencias radican en los *modelos*, pero aun hay otra previa y diría más importante: en absoluto es posible afrontar el estudio de cualquier aspecto de la policía, sea cual sea la disciplina desde la que se haga, sin tener muy presente el contexto político en el que la organización desarrolla su trabajo. No tiene ningún sentido analizar *modelos de policía* haciendo abstracción de ello; la policía de la Alemania hitleriana, pongamos por caso, obedecía a una concepción del Estado, de la sociedad y del poder que nada tiene que ver con la de los regímenes democráticos, por imperfectos que sean o por graves que sean las carencias que les aquejan. Por citar una película que Guillén menciona al menos un par de ocasiones en su libro: el inspector Harry Callahan (Clint Eastwood), que protagoniza *Dirty Harry* (*Harry el sucio*, Don Siegel, 1971), no se comporta precisamente como un amable policía de barrio, entre otras razones porque no lo es y porque tiene una determinada concepción del trabajo policial (aunque en su enfrentamiento con *Scorpio Killer Davies*, que es el núcleo de la cinta, todo eso no sea demasiado importante), pero en absoluto puede equipararse a un miembro de las SS o de la policía política que tantas expresiones ha tenido y tiene a lo largo y ancho del planeta. Callahan es un policía que actúa en una sociedad democrática en la que hay controles jurídicos y sociales; puede excederse y sus excesos ser censurables, pero no sería justo ni aceptable afirmar que entre la policía a la que pertenece y la policía del nacionalsocialismo hay concomitancias, como tampoco entre él y quienes contribuyen activamente a la eliminación física o al encierro de los disidentes

o de las personas que no encajan en el canon de ciudadanía arbitrariamente establecido por un poder político alérgico a la democracia.

Guillén parte inequívocamente de esa premisa: «[a]unque es evidente que hay funciones de policía en los estados no democráticos, se trata de una opción moral, ideológica si se quiere, de considerar a la policía como un órgano del poder legítimo del Estado que, en todo caso, ha de ser sometido a controles para garantizar un ejercicio de sus potestades respetuoso con los derechos de los ciudadanos y con las normas establecidas por los representantes de éstos [...]. Esta obra opta por la preferencia moral señalada por Hurkin y sólo considera la policía en el marco de la Democracia» (págs. 24-25).

Creo que es el enfoque correcto. Hablemos de la policía, sí, pero no de la policía indiscriminadamente y sin más, sino de la policía que trabaja en un Estado de derecho, en una democracia. Claro que hay otras policías, pero están fuera del marco dentro del que es posible efectuar un estudio comparativo de los *modelos*. Además, de esas otras policías no es que no tengamos nada que aprender, es que no queremos aprender nada ni podemos encontrar en ellas nada aprovechable. La opción moral marca la pauta del análisis científico y sitúa el objeto del mismo en el marco preciso del Estado de derecho y de la democracia.

En este punto resulta difícil no evocar un diálogo de la película *Touch of Evil* (*Sed de mal*), dirigida por Orson Welles en 1958. A un comentario del inspector Vargas (Charlton Heston) relativo a que en un país libre la policía debe hacer cumplir la ley y que la ley protege también a los culpables, el capitán Hank Quinlan (Orson Welles) responde desdeñosamente afirmando que el trabajo policial es ya bastante duro, a lo que Vargas replica que se supone que tiene que serlo, pues el trabajo de un policía solo es sencillo en un Estado policial. De esta forma tan lapidaria, el agente mexicano interpretado por Heston apunta al corazón de las razones que justifican la mencionada opción moral.

3. ¿Qué es un *modelo* de policía? Para Guillén, los modelos implican una concepción determinada de la policía y de la seguridad que abarca todos sus ámbitos y centrada en el elemento que sirve de legitimación material de la organización (formalmente la legitimación proviene siempre del ordenamiento jurídico del Estado de derecho) y en la misión u objetivo que justifica su existencia. Esto es independiente de una cuestión a la que nosotros damos mucha importancia en el ámbito doméstico cual es la distribución competencial pues, aun siendo relevante, «la manera de entender la policía, su legitimación, sus funciones y su finalidad principal, pueden no diferir en función del nivel territorial que ejerza la función» (pág. 26).

A mi juicio, la identificación abstracta o conceptual de lo que es un *modelo* merecería un tratamiento algo más detenido en el libro, pues quizá

muchos lectores potenciales del mismo no están (no estamos) versados en nociones que la sociología maneja desenvueltamente. Con todo, la lectura de los capítulos dedicados a los *modelos* gubernativo, profesional y comunitario contribuye a despejar dudas y a comprender lo que el autor quiere transmitir. A ello ayuda también que Guillén dedique un capítulo específico a los que denomina *presuntos modelos*, en el que incluye la policía orientada a los problemas, la policía guiada por la inteligencia, la tolerancia cero y la policía de aseguramiento y de barrio. Independientemente de que, a título personal, las denominaciones de algunos de estos *presuntos modelos* me llamen la atención, en la medida que el autor muestra que son variantes o matizaciones de alguno de los verdaderos *modelos*, la idea de lo que estos son queda francamente aclarada.

No voy a resumir en qué consisten, siempre según la prolija exposición de Guillén, cada uno de los *modelos* genuinos o auténticos. Como es lógico, no suelen darse en estado puro y elementos de uno pueden aparecer y aparecen en otro, entreverándose con los que son propios de él y dando lugar a un cierto y comedido mestizaje. Que una determinada policía en un determinado Estado democrático de derecho pueda vincularse idealmente a uno o a otro obedece a las características dominantes o que preponderan. Y tampoco voy a apuntar respuesta alguna a la pregunta de si uno de ellos es preferible a los demás, entre otras razones porque el autor tampoco lo hace, al menos explícitamente. Antes al contrario, Guillén pone de manifiesto cuáles son los *puntos fuertes y débiles* de cada modelo, de forma que al lector le queda la sensación de que si los tres tienen elementos dignos de la máxima consideración, cuentan también con un *debe*, que puede ser más o menos abultado.

4. En realidad, lo que el autor pretende no es que quien se acerque a su obra termine prefiriendo un modelo a otro, sino poner de manifiesto que ninguno de ellos está en condiciones de responder adecuadamente a las exigencias de seguridad en las actuales sociedades democráticas, dominadas por la globalización y el progreso imparable de la tecnología, caracterizadas por una cierta debilidad del Estado (sobre este punto reflexiona desde hace algún tiempo, entre los administrativistas españoles, el profesor Esteve Pardo) y enfrentadas a problemas que hace no mucho tenían una dimensión bastante menor, como el terrorismo internacional, la criminalidad organizada a gran escala o la ciberdelincuencia, tremendas realidades que obligan a afrontar los problemas de la seguridad de forma distinta, al menos en parte, a como viene haciéndose hasta ahora.

Ante ello, Guillén propone el que denomina *modelo de seguridad plural*, que no aspira a hacer tabla rasa de los anteriores —afirma directamente la conveniencia de «mantener y conjugar los valores más positivos de los tres modelos

expuestos»— pero que constituye claramente la superación de los mismos. Y ello comenzando por reconocer que la policía no es el único de los actores llamados a desempeñar un papel, siquiera el suyo sea directivo y preponderante (por eso no habla Guillén de *modelo de policía* sino de *modelo de seguridad*); la seguridad privada y la propia ciudadanía tendrían también una misión que cumplir, siempre bajo supervisión estatal, aunque no bajo dirección policial: «[l]a nueva realidad de la seguridad, con diversos actores implicados, aconseja que la gobernanza conjunta de las acciones de todos ellos se sitúe en un nivel superior. Sin duda, el papel de la policía es todavía relevante, pero no está en condiciones [...] de llevar a cabo la gobernanza de la seguridad de manera completa [...]. Los actores son de tan diversa índole y características que la policía difícilmente puede *gobernarlos* a todos» (pág. 220). Papel relevante de la policía que el autor destaca en otro momento y desde otra perspectiva: «[...] aunque haya que admitir la pluralidad de actores en el ámbito de la seguridad y que todos lleven a cabo contribuciones a la seguridad común, es la policía la que tiene las responsabilidades democráticas mayores [...], ya que es la que tiene como obligación la defensa del interés público y de los derechos de los ciudadanos. Los otros actores privados no tienen esta obligación, más allá del cumplimiento de los mandatos legales al respecto» (págs. 227-228).

El escenario es sin duda complejo, aunque me da la impresión de que las necesidades que este *nuevo modelo* aspira a satisfacer no difieren sustancialmente de las tradicionales; sin perjuicio de que el reconocimiento de la pluralidad de protagonistas obligue a ciertos cambios o reajustes funcionales: «el nuevo modelo tendrá que centrarse en el mantenimiento de la tranquilidad (seguridad subjetiva), la prevención de riesgos, la garantía de la convivencia pacífica y el mantenimiento de la delincuencia en niveles sostenibles con especial atención a la gran criminalidad organizada que puede poner en peligro la supervivencia de los estados democráticos. Los diversos actores tendrán una implicación diferente en cada uno de estos ámbitos, pudiéndose producir un cierto abandono de la policía de los ámbitos preventivos hacia los reactivos. En cambio, los actores privados tendrán una relevancia principal en el ámbito de la prevención» (pág. 234).

Lógicamente, la legitimación formal de las actuaciones policiales sigue pasando en todo caso por el respeto a la legalidad, pues ello constituye el vínculo indeleble del modelo con el principio democrático, si bien el autor pone de manifiesto que la cada vez más frecuente colaboración policial internacional plantea nuevos retos, habida cuenta de la clásica dimensión territorial del principio de legalidad, retos que a su juicio el ordenamiento de la Unión Europea no acaba de resolver. Por otro lado, considera razonable que en el contexto de la aplicación de la ley se otorgue «a los operadores policiales algún tipo de discrecionalidad» a partir de la idea (más bien propia del llamado *modelo comuni-*

tario) de que «un buen uso de la discrecionalidad puede mejorar la calidad del servicio [...] y, en consecuencia, la seguridad de los ciudadanos». A nadie se le escapa que ello reclama un incisivo control (jurisdiccional, pero también social) de la policía, que precisamente en relación con las actuaciones internacionales puede adolecer de ciertas insuficiencias: «[...] la colaboración internacional dificulta el ejercicio de los controles habituales de los que es objeto la policía, ya que las actuaciones quedan mucho más difuminadas y frecuentemente fuera del alcance de los ojos del gran público, que difícilmente puede pronunciarse sobre ellas y, en consecuencia, no puede manifestar su consenso o disconformidad, circunstancia que, de alguna manera, fundamenta la legitimación de la policía en los estados democráticos. No hay duda de que se produce un cierto desvanecimiento de la legitimidad en la cooperación policial internacional que habría que reconstruir» (pág. 241).

5. Aunque las consideraciones del autor acerca del *modelo de seguridad plural* no se agotan ni mucho menos con lo dicho, no creo necesario extenderme más en este momento. Desde luego, la propuesta de Guillén no se presenta cerrada y el propio autor es consciente de que es necesario resolver ciertos problemas o incertidumbres, operación de la que dependerá el éxito o el fracaso del *modelo de seguridad plural*, en el bien entendido de que su eficacia pasa por la obtención de unos niveles de seguridad aceptables para todos los ciudadanos sin distinción.

Es obvio, por lo demás, que la articulación de un modelo plural de seguridad pasa porque todos los actores implicados en él participen activamente en la consecución del resultado pretendido. Si, como dice Guillén al final de su obra, «[e]l Estado, la Policía, no pueden garantizar de manera absoluta la seguridad de todos en todo momento», va siendo hora de que comencemos a acostumbrarnos al cambio cultural que ello supone —cambio que, a nadie se le escapa, afecta también al papel del Estado en el ámbito de la seguridad— y al nuevo reparto de responsabilidades que la situación implica, sin perjuicio de que, como se ha dicho ya, las mayores y más pesadas sigan recayendo sobre los poderes públicos y la policía.

Sería deseable que Francesc Guillén continuara profundizando en su propuesta, que merece un desarrollo más extenso, siquiera sea completamente lógico y razonable que en esta monografía no vaya más allá y se detenga en la exposición de los elementos esenciales del *nuevo modelo* por el que se decanta a la vista de las insuficiencias de los anteriores, pero valorando también de sus fortalezas. Una vez ultimada la construcción teórica, llegará la hora de estudiar las maneras de articularlo y de buscar las herramientas técnico-jurídicas que permitan su encaje sin estridencias en el marco del Estado democrático de derecho; pero eso, al igual que la voluntad política necesaria para poner en

marcha la transformación que Guillén auspicia, es, como suele decirse, harina de otro costal.

*Javier Barcelona Llop*  
Universidad de Cantabria

M<sup>a</sup> MERCEDES LAFUENTE BENACHES: *Exhumaciones jurídicas*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016, 166 págs.

1. Una de las primeras leyes de la democracia, anterior a la promulgación de la Constitución, fue la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de Enterramientos en Cementerios Municipales. Ley tremendamente simbólica porque concluía con una de las características de casi cuarenta ominosos años en los que la discriminación, la persecución aun después de muerto, era constitutiva de una forma determinada de contemplar la vida. Y la muerte. En solo tres (brevísimos) artículos, dos disposiciones transitorias, una final y una derogatoria, sin preámbulo o exposición de motivos (que no hacía falta), se contenía un mandato directo a los ayuntamientos para que «los enterramientos que se efectúen en sus cementerios se realicen sin discriminación alguna por razones de religión ni por cualesquiera otras». Y si no existían cementerios municipales debían de crearse (un antecedente de lo que luego se conocerá como servicios municipales mínimos). Se permitía que se celebraran «ritos funerarios» según la voluntad del difunto o de su familia (obsérvese que no eran ritos necesariamente católicos, lo que en el momento en el que aparecía la Ley tiene especial interés) y se obligaba a establecer una comunicación entre los entonces llamados «cementerios civiles» (lugares en su mayor parte lúgubres, no cuidados) y «el resto del cementerio». La derogación de una ley de la Guerra Civil (Ley de 10 de diciembre de 1938) y la obligación de adaptación de las ordenanzas y reglamentos municipales en el plazo de un año completaban la nueva regulación. (Por cierto, las palabras que sobre esta Ley escribió Lorenzo Martín-Retortillo, senador y que intervino en su tramitación, recogidas en su libro *En los albores de la democracia*, Zaragoza, Guara editorial, 1979, págs. 24 y ss., siguen siendo imprescindibles para comprender esta Ley y, sobre todo, lo que significaba construir, trabajosamente, la democracia y los derechos fundamentales para todos en aquellos momentos).

2. Si hago este recordatorio inicial es para resaltar el tremendo simbolismo que las cuestiones relacionadas con el inevitable hecho de la muerte han tenido, tienen y tendrán en el ordenamiento jurídico. Su conexión con valores fundamentales, con derechos y libertades públicas; su relación con la labor de las administraciones públicas —en este caso las municipales—; la vinculación de