

Estas conclusiones generales culminan el trabajo. En ellas el profesor Auby muestra que el derecho administrativo y el derecho internacional están llamados a entenderse en un nuevo derecho administrativo internacional. La constante transformación del derecho administrativo viene determinada por múltiples factores, múltiples retos que afrontan las sociedades modernas y para las cuales el derecho administrativo constituye una herramienta eficaz. Crisis económicas, tensiones políticas, cambio climático... Nuevos retos que tienen una importante repercusión en las construcciones jurídicas propias del derecho administrativo, hasta el punto de poder clasificarlas, en construcciones clásicas que se ven amenazadas, como las tradicionales teorías del empleo público, del servicio público, la demanialidad pública... otras construcciones en proceso de renovación, y otras que emergen con nuevas áreas. Se manifiesta, pues, el carácter dinámico del derecho y la necesidad de constante actualización y renovación por parte de los juristas.

En definitiva, la lectura de esta obra, en su conjunto, invita a reflexionar sobre el futuro del derecho administrativo. No voy aquí a posicionarme sobre si podemos hablar del «fin del derecho administrativo», o de un «nuevo derecho administrativo». Lo cierto es que la clásica concepción del derecho administrativo languidece ante el fenómeno de la globalización. Las nuevas formas de actuación y de organización de las Administraciones públicas, las nuevas estructuras administrativas, las nuevas fórmulas de gestión de lo público, y las nuevas políticas públicas, traspasan las fronteras nacionales, y tienen que dar paso a un derecho administrativo abierto y adaptado a estas nuevas realidades.

Finalmente, solo nos queda recomendar la lectura de esta obra, puesto que en ella se analizan nuevos horizontes en el derecho administrativo que manifiestan nuevas líneas de evolución, estudio e investigación, en un conjunto de exposiciones magistrales por parte de juristas de reconocido prestigio que arrojan luz sobre un futuro siempre incierto.

María Dolores Rivera Frade

Presidenta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
Tribunal Superior de Justicia de Galicia

FELIO JOSÉ BAUZÁ MARTORELL: *El uso de la fuerza en Derecho Administrativo*, Madrid, Iustel, 2019, 163 págs.

El régimen de derechos y libertades constitucionalmente protegido cuenta con la garantía de la protección de la integridad física y moral, la vida, la dignidad de la persona, la libertad individual y la seguridad como defensa frente a la actividad de los poderes públicos. Es más, todo régimen político que viole de forma estructural los derechos fundamentales no se puede considerar un Estado de derecho que, por definición, proscriba todo trato inhumano o degradante.

Lo dicho no es más que el resumen de los derechos fundamentales de nuestra Constitución, redactada teniendo muy en cuenta la protección del individuo y la reciente historia política española, cuyo viejo concepto del orden público tuvo como resultado la vulneración de los derechos básicos de los ciudadanos en múltiples ocasiones. En la actualidad, hay que apreciar la validez del régimen constitucional vigente y la actitud social muy crítica frente al uso privado de la fuerza o su ejercicio por parte del Estado, contraponiéndose el sistema estadounidense frente al europeo, donde el primero admite el uso de la violencia por particulares y por fuerzas policiales de forma mucho más intensa que en Europa.

Ya en nuestro sistema jurídico, el estudio de la protección de los derechos individuales ha de llevarse a cabo bajo la luz del concepto de policía en su sentido estricto. En su día, el profesor Alejandro Nieto («Algunas precisiones sobre el concepto de policía», *Revista de Administración Pública*, 81, 1976) afirmó que «la policía no es un simple rasgo, más o menos importante, del Estado moderno, puesto que constituye el valor medular que vertebra todo su ser», trayendo a colación el siguiente comentario de Lorenz von Stein, de tal interés que nos atrevemos a transcribirlo:

Todo el que ha tenido que ocuparse con algún detalle de los conceptos fundamentales del derecho público sabe que en este ámbito no existe concepto ni sistema jurídico alguno que provoque las dificultades que son propias de la Policía. Tanto si nos aproximamos a ella con interés científico como con interés práctico, surgen dificultades para la comprensión correcta del conjunto y de cada una de sus peculiaridades, y en un grado tal que hasta la fecha ni la ciencia ni la legislación pretenden haber alcanzado un resultado definitivo respecto de su concepto y de sus límites. Todos estamos, además, de acuerdo en que esta situación —que no es simplemente teórica— parece inadmisibile, puesto que lo que llamamos Policía penetra tan profunda y violentamente en la vida del Estado y en la de los individuos (aparte de limitar tan decisiva y sensiblemente la libertad de éstos en nombre del desarrollo de aquel) que, sin tener una claridad total sobre lo que es la Policía, no hay modo de concebir el derecho público, y menos que nada el derecho administrativo, como algo armónico y completo por sí mismo.

De esta manera, el llamado monopolio de la fuerza en manos del Estado adquiere un protagonismo tal que puede condicionar y de hecho condiciona el sistema de garantías del ciudadano frente al poder, derechos fundamentales que conforman el paradigma del Estado liberal de derecho y que el posterior Estado social y democrático de derecho ha de mantener y no desdeñar bajo un creciente intervencionismo. Como expuso en su día el profesor Soriano García («El concepto de Derecho Administrativo y de la Administración pública en el Estado social y democrático de Derecho», *Revista de Administración Pública*, 121, 1990), esta última concepción ha de abandonar la cláusula general de policía especialmente en relación con los derechos fundamentales, donde se establecen no solo como una reacción frente al poder, sino que su reconocimiento implica

una actitud activa por parte de la Administración pública frente a quienes traten de impedir su ejercicio.

Por tanto, los poderes públicos han de ver limitado el ejercicio de la coacción directa, el uso de la fuerza pública, en aras de los derechos y libertades constitucionales como la libertad de circulación, el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación o el derecho de huelga, por citar unos ejemplos. No solo hablamos de la actividad policial, sino que también hay que tener en cuenta el creciente papel interventor de las Administraciones en la esfera individual, que le permite a estas una amplísima panoplia de facultades sobre la persona. Recordemos que Kelsen basa su teoría pura del derecho en la norma coactiva, entendida en un sentido amplio: «El Derecho es un aparato coactivo al cual, en sí mismo y por sí mismo considerado, no le corresponde valor ético o político de ninguna especie; es un aparato coactivo cuyo valor depende de la finalidad trascendente al Derecho mismo y de la cual este constituye un medio» (*Teoría pura del Derecho* [primera edición de 1934], Editorial Trotta, 2011).

En pocas décadas el interés en el uso de la coacción se ha desplazado de las cuestiones más políticas a las más cotidianas, contando con un reciente golpe de péndulo en las recientes actividades independentistas en Cataluña, donde la inseguridad jurídica y la falta de predecibilidad caracterizan la cuestión. Este ejemplo y la experiencia de los últimos años nos muestra que en la práctica es harto complejo sentar las lindes entre las libertades públicas y el ejercicio de la actividad de la policía y el control administrativo, muy mal vistos en una sociedad líquida o dúctil como la contemporánea, presa de una evidente falta de creencia en la responsabilidad personal como fruto de una parte importante de una opinión pública inane e infantil.

Lo dicho trae como colofón el que, ante el temor de la exigencia de responsabilidad contra los agentes de la autoridad, no son pocos los casos en que los poderes públicos eluden intervenir ante casos manifiestos de incumplimiento de la ilegalidad, remitiéndose el caso a la instrucción de un expediente sancionador de destino incierto y las más de las veces ineficaz, sin que se dé pie a solucionar el conflicto de forma inmediata e *in situ*: piénsese, por ejemplo, en las múltiples ordenanzas municipales llamadas cívicas o de convivencia, o en el supuesto de normas ambientales o de tráfico rodado, por citar unas muestras, donde se permite que las conductas o actividades perturbadoras se prolonguen en el tiempo sin que se empleen medios de coacción que pongan fin a los hechos lesivos. Piénsese también en la emisión de ruidos, el vertido de productos nocivos, el corte de la vía pública por los más variados motivos, la usurpación de viviendas y edificios o el uso incívico de lugares de pública concurrencia. A esto se le acompañan los casos de agresiones a maestros, médicos o funcionarios, donde las víctimas se encuentran muchas veces sin posibilidad real de responder ante el agresor. Es decir, son muchas las situaciones en que la Administración puede actuar de forma coactiva, siendo el ejercido por las distintas policías el objeto del trabajo del profesor Bauzá.

Creo que el pasado histórico reciente de nuestro país, a lo que se le añade la irresponsable y pusilánime voluntad política de eludir los problemas que requieran una respuesta inmediata, tiene mucho que ver en el desdén por actuar en el día a día, en ofrecer una respuesta sin dilación a múltiples problemas cotidianos que exigen sin remedio el uso de la fuerza proporcional al caso, como les exige el art. 104 de la Constitución a los cuerpos policiales a la hora de «proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana», cuestión que se constituye en una de las bases de la obra que comentamos.

Este libro cuenta, además, con una estructura lógica que facilita la comprensión del régimen jurídico del uso de la fuerza en el ordenamiento administrativo, dado que analiza la función policial y el derecho aplicable con detalle, donde se pone de manifiesto la orfandad normativa de la legitimidad de las fuerzas policiales para que puedan requerir de forma coactiva a los ciudadanos el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Hay que advertir que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es sumamente teórica y abstracta a la hora de regular el uso de la fuerza, la cual carece de garantía institucional en última instancia, tanto si se trata desde un punto de vista positivo, cuando se precisa la actuación policial, como pasivo, al no ejercer la fuerza cuando sea debido. El autor lo expone de modo muy ilustrativo: «En efecto, resulta obligado preguntarse cómo un efectivo policial debe afrontar una situación de derecho administrativo que requiera el uso de la fuerza: un enfermo contagioso que deambula por la calle; alguien que circula desnudo; otro que rompe mobiliario urbano; otro que se asea en una fuente pública. ¿Qué puede hacer el agente actuante? ¿Debe limitarse a identificar al sujeto y formular denuncia? ¿Puede practicar la fuerza y doblegar su voluntad para que deje de hacer lo que hace?».

Para dar respuesta a estos interrogantes, la obra que comentamos realiza toda una labor de anatomía de esta figura, pues detalla la juridificación y procedimentalización de la fuerza, basados en la perturbación o en el peligro de perturbación del orden público por los particulares, que puede dar pie a la intervención sin previo acto administrativo formal, teniendo en cuenta sus fundamentos constitucionales históricos y actuales, su empleo en situaciones excepcionales, la regulación de la compulsión sobre las personas en las normas de los cuerpos policiales de las tres Administraciones territoriales, el empleo de la fuerza en la detención, el uso de armas de fuego o la regulación de la coacción directa bajo el derecho penal.

A su vez, amplía el objeto ante nuevas necesidades, como la ocupación de viviendas o el rechazo, devolución y expulsión de inmigrantes en frontera, cuestiones actuales que obtienen variadas e incluso contradictorias respuestas, lo que abunda en la inseguridad jurídica de la que adolece esta cuestión y trae como consecuencia la exigencia de responsabilidad personal y patrimonial en no pocas ocasiones y con una casuística que hace realmente difícil ofrecer unas pautas de actuación mínimas.

Esta obra recoge la doctrina más relevante emanada del Tribunal Supremo y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, donde el autor diferencia con habilidad las cuestiones a veces confusas de la detención ilegal frente a la invitación a trasladarse a dependencias policiales para tomar declaración, la reducción y la detención de personas, el interrogatorio, la eventual comisión de torturas y cuándo se tiene por realizado el cumplimiento del deber, cuestionado siempre que surge un conflicto ante la autoridad pública, lo cual desalienta la labor cotidiana de las fuerzas policiales. Asimismo, incluye consultas e instrucciones de la Fiscalía General del Estado que ofrecen algunas pautas ante, por ejemplo, el retorno de menores, especialmente en la frontera con Marruecos.

El autor subraya como conclusión la falta de voluntad del legislador de afrontar este espinoso asunto, que puede acarrear la condena de los agentes encargados de velar por el orden público. Por tanto, todo lo dicho termina siendo muestra de un Estado débil que es incapaz de proteger a sus agentes, huérfanos de una normativa clara que guíe sus actuaciones en el uso de la fuerza con la oportuna seguridad jurídica y bajo los principios del respeto de los derechos fundamentales y la debida proporcionalidad, que eviten la reacción de un cierto «derecho a la resistencia», como los disturbios de Barcelona de los últimos meses nos han mostrado. En consecuencia, el autor subraya la necesidad de crear un derecho administrativo especial de la seguridad que abarque toda la actuación policial: la identificación, el atestado o la denuncia (cuestión que ha estudiado en otra ocasión el autor cuya obra aquí comentamos), el empleo de las armas y defensas reglamentarias y la reacción frente a actuaciones contra la autoridad.

La lectura de esta obra, para terminar, se nos ofrece como una buena oportunidad para abundar en el régimen de protección de los derechos y libertades fundamentales y en esta cuestión huérfana de doctrina clara y concisa, monografía que ha sido galardonada con el Premio de Estudios Jurídicos de la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación. Los cuerpos policiales, los operadores jurídicos y los estudiosos del derecho constitucional, del administrativo y del penal no pueden dejar de tener en cuenta este libro.

Pedro Brufao Curiel
Universidad de Extremadura

GUSTAVO MANUEL DÍAZ GONZÁLEZ: *La acción exterior local. Bases constitucionales*, Madrid, Iustel, 2019, 416 págs.

1. El origen de esta monografía, *La acción exterior local. Bases constitucionales*, se sitúa en la tesis doctoral que defendió Gustavo Díaz González, bajo la dirección del profesor Huergo Lora, en la Universidad de Oviedo con fecha de 19 de noviembre de 2018. La composición del tribunal, que estuvo formado por los profesores Martín Ibler, Francisco Velasco Caballero y Javier García Luengo, ya