

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

AGUADO I CUDOLÁ, V.: *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, 233 págs.

En el contexto de un mundo globalizado, las políticas de seguridad han alcanzado una trascendencia innegable en nuestra sociedad contemporánea. De esta forma, estamos asistiendo a una serie de fenómenos en base a los cuales se ha querido justificar la preeminencia de la seguridad frente a las libertades públicas. Así, por ejemplo, nos encontramos ante la aparición de nuevas formas de delincuencia y de terrorismo o la mayor movilidad de personas y bienes en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia que internacionaliza nuevos retos y nuevos riesgos. Fenómenos que provocan una reacción limitadora, cuando no negadora, de los derechos y libertades de la ciudadanía, en una espiral que no siempre puede racionalizarse fácilmente.

Frente a esta dinámica de potenciar, sin más, los poderes policiales resulta oportuno obras como ésta que nos recuerdan el importante papel que tiene el Derecho en definir los límites en su ejercicio. No resulta ocioso recordar que el art. 104 de nuestra Constitución establece como misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la de proteger los derechos y libertades de los ciudadanos y el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Es en este contexto del Estado de Derecho y de ejercicio democrático del poder que debe situarse los poderes policiales.

La demanda de mayor seguridad por la ciudadanía ha llevado a desbordar el ámbito público y se recurre cada vez más a las empresas privadas que prestan este tipo de servicios que buscan su espacio y tratan de legitimar su posición ante la opinión pública. El crecimiento exponencial de la segu-

ridad privada no quiere decir, sin embargo, que se haya reducido la presencia lo público en este ámbito. Se trata, como el autor pone de relieve, de un sector fuertemente intervenido por la Administración pública que dispone de controles y mecanismos para asegurar la profesionalización y el respeto a los derechos y libertades públicos.

En este contexto, el objeto del libro es analizar los principales retos que plantea el fenómeno de la seguridad y ello se realiza en tres bloques fundamentales en los que se estructura el libro: a) la seguridad en el marco de un Estado compuesto; b) la perspectiva de los derechos y libertades; y c) la seguridad privada como fenómeno en constante expansión.

En el primer bloque se analiza la seguridad en el marco de un Estado compuesto en el que las responsabilidades se reparten entre diversos niveles de Administraciones públicas. Tradicionalmente, la seguridad pública en cuanto entra en el núcleo duro de la soberanía ha sido considerada como un asunto propio de las autoridades centrales. A ello se ha unido, la histórica preponderancia de lo militar en este ámbito que ha pesado en la propia configuración y naturaleza de algunos cuerpos policiales, como es el caso notorio de la Guardia Civil. No obstante, la propia Constitución prevé la tendencia hacia un modelo descentralizado reconociendo la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan crear sus propios cuerpos policiales.

Hasta el momento únicamente tres comunidades autónomas se han dotado de estos cuerpos de policía propios. Ello no obsta para que el modelo pueda extenderse a otras comunidades, como así prevén los correspondientes estatutos de autonomía. El autor manifiesta la necesidad de profundizar en la

descentralización del modelo policial español en coherencia con el desarrollo del Estado de las autonomías, que debe configurar a estas policías autonómicas como las policías integrales en el ámbito de su comunidad. Tal descentralización no debe perder de vista, sin embargo, el objetivo para nosotros prioritario de proporcionar un servicio efectivo a la ciudadanía. Desde estas premisas será necesario profundizar en una real coordinación entre todos los cuerpos policiales. Ello se traduce en que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, colaboren entre sí, compartan la información y cooperen efectivamente con el resto de fuerzas policiales, rompiendo la tradicional visión corporativista.

Como pone de relieve el autor, resulta bastante ilustrativo que no se haya procedido todavía a actualizar el marco jurídico definido por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad. Transcurridos ya más de veinte años desde la aprobación de esta Ley parece oportuna una reflexión en profundidad en la que pueda reflejarse efectivamente las nuevas demandas de la ciudadanía. Esta Ley Orgánica a la que se refiere el art. 104 y el art. 149.1.29 de la Constitución se integra en el bloque de la constitucionalidad y deviene parámetro de constitucionalidad de las leyes.

Frente a esta congelación del modelo aprobado en 1986, las únicas modificaciones planteadas se han dirigido a blindar la existencia de ciertos cuerpos policiales, como la Guardia Civil, frente a ciertas posiciones que defendían la unificación de los cuerpos policiales estatales. En este sentido, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de defensa nacional, ha venido a refrendar una vez más a la Guardia Civil como «un Instituto armado de naturaleza militar» con una doble dependencia del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa.

Debe tenerse presente que la Guardia Civil surge en el siglo XIX en un contexto bien diferente del actual: una sociedad eminentemente ruralizada y con una preponderancia de lo militar en la vida política y social. La marcada influencia militar en la historia de nuestro constitucionalismo si bien explica la pervivencia de estos cuerpos hasta nuestros días no puede ser una excusa para justificar su mantenimiento. El principio estructural de la separación entre las fuerzas policiales y militares que establece nuestra Constitución

y el contexto predominantemente urbano de la sociedad del siglo XXI, imponen avanzar hacia la naturaleza civil de estos cuerpos. El sometimiento de cuerpos policiales a un régimen disciplinario militar únicamente debería ser admisible en ciertas circunstancias excepcionales que quedaran debidamente justificadas.

Después de la Guardia Civil, las policías locales es la segunda fuerza en el ámbito de todo el Estado español con mayor número de efectivos. Ello se traduce en una cifra bastante razonable en cuanto a la proporción entre ciudadanos y policías que permiten proporcionar un efectivo servicio de seguridad. No obstante, como pone de relieve el autor, la mayoría de funciones que llevan a cabo las policías locales son de tráfico y, en general, de policía administrativa. Por ello, resulta necesario que las policías locales asuman un mayor protagonismo en el ámbito de la seguridad pública y no se limiten a quedar en un plano secundario o marginal. En este sentido, el autor apunta algunos ámbitos donde las policías locales están llamadas a cobrar un protagonismo relevante en los próximos años, como pueden ser entre otros: las relaciones de convivencia entre los ciudadanos, los asuntos de violencia doméstica, la policía turística.

Otra de las cuestiones relevantes que se plantean respecto a las policías locales es su ámbito territorial de actuación. Curiosamente, más que policías locales son en la actualidad policías municipales, ya que su actuación queda limitada al término municipal y sólo excepcionalmente en situaciones de emergencia y a requerimiento de las autoridades de otros municipios puede actuar fuera de su ámbito propio. Tal delimitación no es una exigencia de la Constitución, pero si del bloque de la constitucionalidad, del que forma parte la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo. Ello ha llevado a declarar la inconstitucionalidad de las leyes autonómicas que prevén la mancomunidad de servicios policiales. Esta solución, si bien puede ser impecable desde el punto de vista jurídico, limita que poblaciones de escasa población y recursos puedan asociarse para prestar estos servicios policiales o, por el contrario, en las grandes áreas urbanas donde la compartimentación en términos municipales no resulta una opción eficiente. La solución pasaría por la reforma de la Ley Orgánica, si bien a juicio del autor, la posibilidad de policiales

locales supramunicipales no cabría a través de una mera mancomunidad, sino que sería necesaria su vinculación a una administración territorial como podrían ser los entes locales intermedios.

En segundo lugar, una trascendencia fundamental ocupa el papel de las libertades y derechos de la ciudadanía en un ámbito donde pueden verse sensiblemente alterados. Por esta razón, la atribución de potestades a las fuerzas y cuerpos de seguridad para que cumplan eficazmente sus funciones debe acompañarse de los contrapesos necesarios para respetar los ámbitos de libertad de la ciudadanía. Cabe tener presente que la misión principal de las fuerzas policiales es, precisamente, la protección de estos derechos y libertades. Ello debe tenerse muy presente en una espiral de muy difícil contención en la que ante todo debe garantizarse la seguridad aunque sea a costa de negar o reducir los derechos de los ciudadanos.

Resulta increíble como en pleno siglo XXI donde la publicidad de las normas deviene un principio constitucional, fruto de la evolución de los últimos doscientos años, todavía desconocemos los criterios que permiten los controles policiales de las personas en los aeropuertos, en la mayoría de las ocasiones realizados por vigilantes de seguridad privados o que el equipaje de una persona pueda ser intervenido destruyendo el mecanismo de cierre sin que se asuma ningún tipo de responsabilidad al respecto. Estos controles que difícilmente la ciudadanía toleraría en su vida cotidiana, son aceptados acríticamente y de forma resignada cuando nos desplazamos a un aeropuerto para embarcarnos en un viaje por avión. Frente a esta tendencia resulta necesario insistir en la publicidad de estas normas y en la transparencia en la aplicación de estos criterios por los cuerpos policiales. Debe pensarse que una conquista reciente ha sido la publicación del Acervo de Schengen a raíz de su incorporación en el Derecho comunitario por el Tratado de Ámsterdam. No obstante, todavía queda mucho por avanzar en la legislación de los Estados miembros de la Unión Europea y, significativamente, en el caso de España.

La aparición de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información tiene, sin lugar a dudas, una potencialidad espectacular para poder controlar los riesgos y peligros que pueden alterar la seguridad

ciudadana y servir de base probatoria en los procesos judiciales. En contrapartida, el riesgo de avanzar hacia un Estado policial, denunciado por G. Orwell en su famosa obra ya en 1984, debe tenerse en cuenta al extremar las garantías de los ciudadanos. El autor denuncia que, si bien la utilización de la videovigilancia tiene una regulación definida en el ámbito de los espacios y vías públicas, existe, sin embargo, una regulación nula o insuficiente del uso de la videovigilancia en los espacios privados, singularmente en los establecimientos comerciales o en las grandes superficies comerciales, por poner algunos ejemplos relevantes.

Finalmente, el tercer bloque, aborda el fenómeno imparable de la seguridad privada. Se trata, sin lugar a dudas, de un ámbito en el que el jurista no puede desconocer o despachar simplemente diciendo que se trata de una privatización de funciones públicas de difícil encaje constitucional. Precisamente, la reforma de los Estatutos de Autonomía ha venido a incorporar la noción de seguridad privada en el bloque de la constitucionalidad al delimitar el ámbito de competencias entre Estado y comunidades autónomas. La constante presión de un sector por legitimarse ha llevado a su reconocimiento primero por normas legales, como la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada y ahora por las normas estatutarias. Esta legitimación debe, sin embargo, no cederse a cualquier precio, sino que debe asegurarse la necesaria profesionalización de este sector y la introducción de los controles administrativos precisos para garantizar el respeto debido a los derechos y libertades. En este sentido, cobra una importante relevancia la eficacia de los derechos fundamentales entre particulares. Pensemos, en este caso, en los controles de acceso a los locales de espectáculos y salas de fiesta. En este punto resulta conveniente una regulación de la figura de los denominados «porteros de discoteca» como han venido realizando algunas comunidades autónomas.

En definitiva, el libro constituye una referencia imprescindible para conocer cómo debe abordarse desde una perspectiva jurídica los nuevos retos y los nuevos escenarios que plantea la seguridad. El Prof. V. AGUADO ha venido dedicándose a abordar estas cuestiones fundamentales como lo demuestra la coordinación del número 17 de la *Revista Catalana de Seguridad Pública* en la que par-

ticipan destacados especialistas en el ámbito de la seguridad pública. A ello debe destacarse su dilatada experiencia docente en la Escola de Policia de Catalunya y en los estudios universitarios de Investigación Privada que se imparten en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona. El libro que ahora se presenta tuvo su origen, además, en un proyecto de investigación subvencionado por el Instituto Duque de Ahumada de la Universidad Carlos III de Madrid.

Los temas que aborda el trabajo son, sin lugar a dudas, de una actualidad evidente e inciden en uno de los ámbitos que más preocupan a la opinión pública y ante los que el jurista no puede quedar indiferente, sino que debe proporcionar los instrumentos necesarios de reflexión a las autoridades competentes en materia de seguridad y a la ciudadanía, para conseguir el equilibrio necesario entre eficacia y garantías que supone la base estructural de nuestro Derecho administrativo. El libro aquí referenciado aborda con rigor y exhaustividad los temas planteados y cumple sobradamente los objetivos perseguidos.

Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ
Universidad de Gerona

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina: *Régimen jurídico de la asistencia sanitaria pública: sistema de prestaciones y coordinación sanitaria*, Comares, Granada, 2007, 357 págs.

Publicada a fines de 2007 por la editorial Comares, en su colección Estudios de Derecho Administrativo, esta obra tiene como origen la tesis doctoral defendida por la autora en la Universidad de Málaga y por la que obtuvo el premio extraordinario de Doctorado de su Facultad de Derecho.

La autora, profesora de Derecho Administrativo en la citada Universidad, aborda en este libro uno de los grandes servicios públicos asistenciales, la sanidad, centrándose en dos apartados fundamentales: el sistema de prestaciones y la coordinación sanitaria en el actual Sistema Nacional de Salud. Se analiza con exhaustividad el alcance, virtualidad y mutua integración de las previsiones en la materia de: la Constitución de 1978, los

Estatutos de las Comunidades Autónomas y el ordenamiento sectorial, en particular la Ley General de Sanidad de 1986 y la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud de 2003, que junto a la crítica a las disfunciones del sistema y la búsqueda de respuestas forman el hilo conductor de una obra en la que el lenguaje, que no se pierde en la retórica, permite una fácil comprensión y asimilación incluso por lectores no especializados.

La obra se divide en tres partes y ocho capítulos en los que el estudio de las prestaciones sanitarias se engarza al del estatuto legal de los usuarios y ambos al marco organizativo y de gestión del Sistema Nacional de Salud. La autora nos alerta sobre algunos factores clave para el desarrollo futuro de éste y efectúa las oportunas propuestas de reforma, con una clara apuesta por la mejora de la coordinación y cooperación sanitaria entre las Comunidades Autónomas y la potenciación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, órgano que hasta hoy parece desprovisto de los necesarios mecanismos decisorios funcionales.

En la primera parte, «La Administración pública y la sanidad: La sanidad pública», partiendo de la evolución histórica de la acción sanitaria de la Administración se lleva a cabo una clara exposición de las claves constitucionales y la distribución competencial en la materia, así como su ejercicio por las diferentes Administraciones públicas. Se clarifican los oportunos conceptos e instituciones atendiendo a una noción integral de la sanidad pública como «toda actividad de la Administración pública encaminada a conservar y mejorar la salud, así como a prevenir, y en su caso, curar la enfermedad».

Se presta en este sentido una particular atención a la desaparición del INSALUD y la creación del Sistema Nacional de Salud, descentralizado por Comunidades Autónomas, analizándose las consecuencias jurídico-públicas que ello tiene, en especial en lo que afecta a la vinculación del patrimonio afecto a la asistencia sanitaria pública, el régimen estatutario de su personal, la participación de los ciudadanos en la actividad de los servicios sanitarios, y la responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria.

Sentadas las bases conceptuales y competenciales, se desarrolla la segunda parte: «La organización del sistema sanitario pú-