

DAVID A. CUESTA BÁRCENA: *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía*, Barcelona, J. M. Bosch, 2025, 552 págs.

1. En *La política como vocación*, Max Weber afirma que el rasgo característico del Estado, el medio específico que permite definirlo sociológicamente, es el monopolio de la violencia física. Incluso sostiene que si solamente existieran configuraciones sociales que ignorasen la violencia, desaparecería el concepto de Estado y se instauraría la anarquía. Y es que, para el pensador alemán, la idea de violencia está en el mismo concepto de Estado, que define como una relación de dominación de hombres sobre hombres que se sostiene por medio de la violencia legítima.

Violencia y Estado son, por tanto, ideas íntimamente unidas. No obstante, los límites de la primera en el segundo están en permanente discusión; discusión que, lejos de cerrarse, está en constante evolución, a medida que surgen nuevas amenazas a la seguridad ciudadana, como el *yihadismo*, pero también nuevas sensibilidades hacia quienes pueden representarlas, a veces víctimas de sí mismos o de un orden injusto, como las personas con trastornos mentales o los inmigrantes. Violencia y Estado es, así, también, un equilibrio difícil e inestable, en último lugar, entre derechos fundamentales.

Esta tensión está encarnada, principalmente, en una institución: la policía. Allí donde hay Estado, hay violencia canalizada a través de cuerpos policiales. Estos cuerpos pueden tener naturaleza civil o militar, asumir funciones diversas, provenir de tradiciones propias y responder a «culturas» particulares, pero todo ellos comparten una serie de notas que les hacen internacionalmente reconocibles, entre las que se encuentra su carácter coactivo. Este carácter coactivo puede manifestarse a través de diferentes medios, incluido su propio cuerpo. Es una manifestación de violencia policial algo tan aparentemente insignificante como una bofetada, que valió a Bélgica una condena del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2015 (asunto *Bouyid c. Bélgica*). No obstante, las manifestaciones más preocupantes son las que implican el uso de las armas.

2. Al estudio del uso policial de las armas está dedicada la tesis doctoral de David A. Cuesta Bárcena, profesor del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria, *Régimen jurídico del uso de las armas por los agentes de policía. Marco normativo nacional e internacional y su interpretación jurisprudencial*, defendida en 2023 en la misma universidad y dirigida por Javier Barcelona Llop. El trabajo, reconocido con el Premio Extraordinario de Doctorado, ha dado lugar a dos monografías: *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía* (prólogo de Javier Barcelona Llop) y *El uso no letal y el no uso de las armas por los agentes de policía* (J. M. Bosch Editor, 2025; prólogo de Manuel Rebollo Puig, presidente del Tribunal). Ambas obras parten de un mismo presupuesto, la sujeción de la policía a los postulados clásicos del Estado de derecho, y, siguiendo una misma metodología, analizan exhaustivamente el régimen jurídico de la utili-

zación de la coacción armada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a partir de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal.

3. La situación de la fuerza armada policial en la encrucijada de la concepción misma del Estado está presente desde el inicio de *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía*. Ya en el prólogo, el profesor Barcelona Llop hace referencia a *Sed de mal (Touch of evil)* y el diálogo entre Hank Quinlan (Orson Welles) y Ramón Miguel Vargas (Charlton Heston) en el que este defiende ante aquel que la ley, en un país libre, protege también a los culpables y que el trabajo de un policía solo es sencillo en un Estado policial. Seguidamente, el profesor Cuesta Bárcena abre la introducción con las palabras de Zeid Ra'ad Al Hussein, ex alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su discurso *Los derechos humanos en un mundo turbulento* (2016): «la policía y las fuerzas de seguridad deben representar al Estado de Derecho o fracasar en el intento [...]». Además, la monografía presenta numerosos elementos que dan cuenta de su valor y profundidad, a destacar su carácter integral y su riqueza jurisprudencial. En la misma se entrelazan las distintas ramas del derecho con relevancia en la materia: aunque las bases están en el derecho administrativo, el estudio incluye materias propias del derecho constitucional, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal. En *Le Travail intellectuel*, Jean Guittou subraya la dificultad de aplicar el texto abstracto de la norma a la situación concreta que se plantea: «[p]our les serviteurs de l'État, la difficulté du travail de l'esprit vient de l'existence d'un Droit écrit. Entre leur esprit et le concret s'interpose un tel écran de notions, de textes et de précédents qu'il leur faut, encore plus que le savoir, l'ingéniosité. Ils doivent juger d'une situation, non pas en la voyant telle qu'elle est en elle-même, mais en lui appliquant un texte antérieur qui n'avait pas été fait pour être ajusté à ce cas-la». La obra ahora reseñada no es un viaje por el *cielo de los conceptos jurídicos*, sino un puente entre la vaguedad de un régimen jurídico abierto e inconcreto y la realidad compleja y casuística a la que se aplica, demandante de respuestas precisas, construido con más de quinientas sentencias del Tribunal de Estrasburgo, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.

4. Igualmente merece ser destacada la sistematicidad de *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía*. En cinco capítulos ofrece una visión clara y ordenada de una materia en la que aún restan muchas cuestiones por resolver, a pesar de su larga tradición, y que resulta, en alguna medida, tabú. Al menos, en España; la extensa bibliografía internacional de la obra, fundamentalmente anglosajona y francesa, en la que se plantean abiertamente interrogantes moral y políticamente incómodos refleja, también, las distintas culturas europeas.

5. El capítulo I expone exhaustivamente el marco normativo del uso potencialmente letal de las armas por los agentes de policía. En él, además de relacionarse las normas jurídicas nacionales e internacionales relevantes,

se analizan temas más profundos que pueden llevar a un replanteamiento y una reconfiguración del mismo. A nivel internacional, se trata la naturaleza y eficacia del *soft law* y el carácter vinculante de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas encargados de velar por el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. A nivel nacional, se estudia la descentralización policial y las reservas de ley en materia de funciones y principios básicos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, incidiendo en las patologías jurídicas que les afectan, como las invasiones autonómicas de competencias estatales, incluida la reproducción de preceptos estatales en normas autonómicas, práctica frecuente. Asimismo, se advierte de otros supuestos de *mala praxis* reguladora, como la atomización excesiva de la normativa policial o la regulación de aspectos policiales esenciales (v. gr., el catálogo armamentístico disponible, las funciones que los agentes pueden desempeñar armados o la porta de armas de fuego por estos fuera de servicio) mediante instrucciones no publicadas que, realmente, constituyen reglamentos ilegales.

6. El capítulo II está dirigido a presentar y contextualizar los principios relativos al uso policial de la fuerza armada desgranando las notas características de esta potestad en las que se apoyan. El profesor Cuesta Bárcena aborda tanto cuestiones puramente dogmáticas, como la identidad o diferencia entre las nociones de policía administrativa y policía de seguridad, que demuestran una sólida formación en la parte general del derecho administrativo, como otras de extraordinaria relevancia práctica: la definición de amenaza a la seguridad ciudadana, presupuesto para que los policías puedan recurrir a la violencia armada; el principio de jerarquía, elemento vertebrador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y sus límites (¿es vinculante una orden ilegal de un superior de abrir fuego?); o el régimen de dedicación profesional de los agentes (mal llamado «deber de servicio permanente» y la imputación de sus actuaciones al Estado (v. gr., una agresión en una whiskería o un episodio de violencia doméstica). Especialmente, merece ser destacado el estudio pormenorizado de la habilitación a los policías para la porta de armas, lo que incluye los servicios policiales a prestar con armas; los agentes de policía habilitados para la utilización de armamento; el catálogo armamentístico policial; el depósito de las armas reglamentarias y la posibilidad de portarlas fuera de servicio; la administración de las armas, particularmente las licencias, y sus revistas periódicas; y las medidas orientadas a garantizar una tenencia segura de las armas de fuego, como la retirada a personas alcohólicas, drogadictas o con trastornos mentales. En definitiva, una amplia variedad de temas que muestran las raíces sólidas y profundas de la investigación realizada.

7. El centro en torno al cual pivota *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía* es el capítulo III, sobre los principios que rigen el recurso a la coacción armada potencialmente mortal por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se reducen a tres ideas: congruencia, oportunidad y proporcionalidad. Las dos primeras han recibido, tradicionalmente, escasa o

nula atención de la Academia y los tribunales, quienes mayoritariamente las han obviado; ante esta laguna, el autor propone una interesante noción de ellas que no solo las da sentido, sino que las integra en el marco jurídico de esta potestad. No obstante, el grueso del capítulo está dedicado a la proporcionalidad; en la práctica, el *test* que permite un mayor control de las actuaciones policiales. Estas páginas contienen una exposición detallada, teórica y práctica, del principio. En ellas se explican los distintos planteamientos dogmáticos de los tribunales (¿es este test el mismo que se aplica a las restricciones de derechos humanos y fundamentales? ¿Qué criterios sigue el Tribunal Supremo? ¿Se reconoce a los agentes un margen de apreciación en situaciones especialmente difíciles?), para, a continuación, analizar cómo se adaptan los mismos ante los supuestos y elementos más frecuentes, como la intencionalidad de los agentes o las advertencias previas a abrir fuego o la valoración de las intervenciones policiales en defensa propia o de terceros o para practicar detenciones. En definitiva, un análisis extenso, técnicamente fino y notablemente fiel a la realidad policial. El capítulo se cierra con una referencia no menos completa a un supuesto patológico, pero de innegable trascendencia social: cómo se controla el uso de las armas de fuego en la vida privada, especialmente, en el ejercicio de violencia doméstica.

8. Los principios anteriores serían papel mojado si no existieran garantías que reforzaran su cumplimiento. Este es el objeto del capítulo IV. En esta parte se estudia, en primer lugar, una jurisprudencia estrasburguesa que solo de manera parcial y muy incipiente está siendo asumido por el Tribunal Supremo: los deberes de control y preparación de las operaciones policiales a fin de minimizar el uso de las armas y que, en su caso, este sea el menos lesivo posible. Esto supone exigencias en aspectos tan dispares como los accidentes en el manejo de las armas de fuego, la variedad en la dotación armamentística, la formación de los agentes o la existencia de un marco normativo adecuado. Estas garantías se completan con otras dos que, a pesar de una larga historia en el ordenamiento jurídico español, están sujetas a una serie de requisitos particulares derivados del Convenio Europeo de Derechos Humanos: la tutela penal y patrimonial de las víctimas. El Tribunal de Estrasburgo exige el castigo penal de la violencia policial excesiva, pero ello lo hace a través de una serie de conceptos propios (autónomos) que dificultan la asunción de esta jurisprudencia en los ordenamientos jurídicos nacionales. Ante esta situación, el profesor Cuesta Bárcena plantea y responde los principales interrogantes que presenta: ¿qué se entiende, a estos efectos, por derecho penal? ¿Debe castigarse la imprudencia? ¿Pueden aplicarse causas de justificación y, en su caso, cuáles? ¿Se exigen penas mínimas? ¿Son admisibles la prescripción y el indulto? o ¿debe separarse del servicio a los agentes condenados o investigados? Finalmente, incluye un excurso muy interesante sobre el régimen disciplinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como posible complemento del derecho penal. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también requiere la indemnización de las víctimas de excesos policiales. La incorporación de esta doctrina al derecho español plantea, igualmente, cuestiones complejas, como el

del carácter objetivo (o no) de la responsabilidad estatal, el alcance de la vía penal (responsabilidad civil derivada de delito) y administrativa (responsabilidad patrimonial de la Administración pública) o la articulación de una y otra. A fin de ir más allá, el autor plantea, incluso, la posibilidad novedosa de utilizar el recurso de amparo contra las resoluciones recaídas en estas vías; posibilidad que, en otros ámbitos, ya se ha probado con éxito.

9. La obra se cierra con un capítulo V dedicado a investigar cómo se proyecta lo expuesto anteriormente en cuatro ámbitos singulares y especialmente trascendentales en la coyuntura actual. En primer lugar, se trata la relación de la policía con dos colectivos vulnerables: las personas con trastornos mentales, merecedoras de una atención especializada, y las mujeres víctimas de violencia doméstica por parte de los agentes, a las que inexplicablemente se les niega una tutela patrimonial que sí se reconoce a quienes no conviven con estos. En relación con este último tema, el profesor Cuesta Bárcena denuncia lo que considera una discriminación indirecta. En segundo lugar, se analiza la gran amenaza a la seguridad ciudadana del siglo XXI: el terrorismo yihadista. Esta vertiente terrorista, caracterizada por la deshumanización de sus objetivos y la elevación de los mismos por encima, incluso, de la vida de sus autores, requiere una revisión de los principios y garantías ordinarios acorde con su crudeza y brutalidad. En tercer lugar, se realiza una aproximación a las manifestaciones masivas, reconociendo su valor político-social y cómo este modula las potestades policiales, incluida la coacción, dirigidas a su disolución. En cuarto y último lugar, se pone la atención en una situación humanitaria ciertamente límite: el uso de la fuerza armada para la protección de las fronteras terrestres frente a la llegada de inmigrantes africanos, ¿hay algún supuesto que legitime actuar con potencialidad letal frente a quien intenta entrar ilegalmente a nuestro país? La memoria aún alcanza a algún episodio así ocurrido en España, aunque fuera ciertamente aislado.

10. En conclusión, *El uso potencialmente letal de las armas por las fuerzas de policía* es una monografía especialmente interesante, que destaca tanto por su forma como por su fondo. Por su forma, por la gran sistematicidad con la que se presenta una realidad extremadamente casuística, resultando la lectura sencilla y amena. Por su fondo, porque ofrece una referencia inusualmente exhaustiva de una materia escasamente atendida en nuestro país; transversal, pues no se limita a una única rama jurídica, parcelando artificialmente la problemática abordada, sino examinándola íntegramente; útil para todos los operadores jurídicos implicados en la seguridad ciudadana por su combinación de fuentes dogmáticas y jurisprudenciales; y con un espíritu marcadamente internacional, integrando siempre jurisprudencia europea, lo que aporta una visión más objetiva, libre de prejuicios y global.

*Federica Costagliola*  
Universidad de Cantabria