

Orden y Seguridad: una antología

Esta antología de textos expone, con todas sus limitaciones, la evolución de la noción de orden, descubriéndola como una construcción histórica y, por ende, dinámica, en estrecha dependencia de la realidad social y del marco político sobre la que se asienta. Asimismo se ha subrayado el tránsito a la vigente de noción de "seguridad" y las líneas críticas actuales.

Carlos PLA BARNIOL

*"Justo es el orden que asegura a cada uno lo suyo"
(Agustín, Obispo de Hipona. De Civitate Dei).*

Presentación

GOETHE, al sentenciar: "Tal es mi indole que prefiero la injusticia al desorden", estaba superando el convencional ideario de la Aufklärung, la singular Ilustración germana. La armonía social, aquella ideal "paz perpetua", base de la felicidad pública y del progreso, había hasta aquel momento legitimado el orden constituido. En adelante, nada sería igual. Y ello, por más que autores tan representativos como FICHTE, en esos los mismos años, persistieran aún en la bucólica forma de pensamiento dieciochesco al sostener "...la voluntad del Estado sólo aspira a una cosa: a la seguridad de los derechos **de todos**". La antinomia goethiana abría una brecha que —al

menos— tardaría siglo y medio en cerrarse. Desde entonces intentos de conciliar "justicia" y "orden" no faltaron. Cínicos moderados franceses, pragmáticos liberales ingleses o estatólatras germanos —nunca infrecuentes— se afanaron en demostrar que el orden era la garantía de la Justicia, por más que ésta —lamentablemente— fuera la vigente en este mundo, el mejor —LEIBNITZ dixit— de los posibles.

El siglo XIX enmarcó la racionalización del poder represor de cualquier alteración del orden. En nuestros días FOUCAULT analizó tal proceso en obras memorables. Ahora, el orden pasaba a ser **público** y por ello, "legítimo", al garantizar intereses generales. Tal concepción, un despropósito en sociedades absolutamente desiguales, generó una radical contestación anti-orden, pábulo del pujante anarquismo finisecular.

El filo de los siglos XIX y XX enmarcó el surgimiento de una nueva

concepción del orden, operativa e instrumental, utilitaria en definitiva. No se trata en adelante de garantizar un orden de cosas preexistente sino la seguridad en el ejercicio del derecho, el imperio, en definitiva, de la ley. Las masas entraban en la vida pública y con ellas la necesidad de justificar explícitamente el orden y humanizar la represión. Significativamente es la época en la que la represión violenta se oculta (última ejecución pública en España, Higinia Balaguer, 1890; construcción de cárceles-modelo aisladas y estructuralmente dispuestas en forma de "panóptico") y la represión cotidiana se reorganiza (creación, por Romanones, de la policía urbana, personajes que por ésta época aparecen frecuentemente en las zarzuelas) mientras que los detalles más horripilantes de los crímenes se desmenuzan en relatos periodísticos de crímenes que marcaron época (Así, el "de la calle Fuencarral" en 1889; "el de Don Benito", en 1905, el mismo año que "la estafa del cantinero"; "el del capitán Sánchez", en 1913; "el del Expreso de Andalucía" en 1924, entre otros muchos que entretuvieron las sobremesas de nuestros abuelos. Sobre la "explicación" del crimen se especula incluso en obras teatrales que marcaron a una generación —como es el caso de "Juan José", de Dicenta (1895). Es asimismo el momento de la percepción desde los poderes públicos de la nueva criminología positivista y del correccionalismo penal (Salillas, Dorado Montero) que apasiona a los jóvenes (significativamente las tesis doctorales de Azorín y Azaña versan respectivamente sobre "Antropo-

logía criminal" y "La responsabilidad de las multitudes"). También lo es del auge del socialismo reformista, que entendía el orden necesario para la imparable marcha de la historia hasta su objetivo prefijado ("comportaos de tal manera —predicaba Pablo Iglesias— que vuestros patronos digan de cada uno de vosotros: ¡qué lástima que sea socialista!"). Con la secuencia expuesta no es inexplicable que se fortaleciera la función social del orden.

Paralelamente, sin embargo, los que un autor ha denominado con sagacidad "maestros de la sospecha", aquellos gigantes sobre cuyos hombros aún transitamos: NIETZCHE, FREUD, WEBER, demolieron lo poco que quedaba ya en las concepciones inmutables del "orden". Sus críticas y objeciones se encuentran aún en el substrato de las más recientes.

Los totalitarismos de entreguerra pretendieron instrumentalizar el orden; ya no se trataba de mantener, sino de dar al mismo contenido positivo, vinculándolo a la adhesión a determinados proyectos de dominio radical. Surge así el "Nuevo Orden", el "Orden revolucionario". Será éste un orden político, protagonizado por unas fuerzas policiales politizadas y cuyo bien jurídico a proteger no será la seguridad de los ciudadanos, sino la seguridad del propio Estado.

La posguerra y la reconstrucción moral y material de occidente asiste al surgimiento de un nuevo concepto de orden, concebido ahora como garantía del ejercicio de derechos y simultáneamente legitimado por proyectos solidarios y de responsabilidad colectiva.

¿Qué nos lleva a concluir lo expuesto? Entendemos que la noción de “orden público” **constituye un producto histórico**, una elaboración **que sólo en la actual —crepuscular— etapa del bienestar ha tenido su fundamento en el consenso social**, no en el mantenimiento de relaciones de opresión. Ello ha situado a las fuerzas del orden en un marco, hasta la fecha insólito, de legitimidad social.

Una última puntualización: la presente antología adolece de un innegable eurocentrismo. Incluso, con mayor precisión, se refiere a un devenir del concepto del orden en Europa occidental. No es pues representativa de una concepción universal, en la cual miserias, dictaduras y fundamentalismo otorgan al orden tintes dramáticamente ajenos a los expresados. Que de ello claro.

Antología

A efectos antologizadores podemos distinguir, tras unos históricos precursores, cuatro grandes etapas en la concepción del “orden público”. Así, destacaríamos una primera fase —grosso modo— el siglo XIX, identificada con el esplendor del liberalismo oligárquico, que se caracterizaría por la asunción del orden como un estado natural de cosas, rígido e inmutable, injusto a la postre, pero a defender a ultranza. Los avances de la democracia y el reformismo social matizarían esta concepción dando lugar a una segunda etapa, la del liberalismo democrático, en la que el orden se percibirá con perfiles más variables o, des-

de la acracia, se contestará con acritud, caracterizándolo como la máscara de la explotación. Un tercera etapa enmarca los grandes procesos revolucionarios de los treinta años sangrientos 1914-1945 (bolchevismo, fascismo, nazismo, autoritarismos nacionalistas de toda índole) y se caracterizará por pretender generar un “Nuevo Orden”, peculiar producto no basado en la “seguridad”, sino en la incorporación coactiva a proyectos colectivos, dando lugar a una etapa singular. Por último, la quinta —y vigésima— contempla la asunción del orden como valor legítimo que impulsa la aparición del nuevo concepto de “seguridad ciudadana”,

Los precursores

Cuatro figuras clásicas del pensamiento político enuncian, desde el estatalismo y el individualismo respectivamente, sendas fundamentaciones del orden y su conservación que constituyen punto de partida de la modernidad. Tales son **THOMAS HOBBS** en *Leviathan* (1651), **JOHN LOCKE** en sus *Dos ensayos sobre el gobierno civil* (1690), **J.J. ROUSSEAU**, en *el Contrato social* (1762) y **ADAM FERGUSON**, en *Principios de Política Moral y Ciencia Política* (1792)

“...en situación de guerra, cuando cada hombre es enemigo de los demás, por la falta de un poder común que los mantenga a todos a raya, nadie puede contar que con su propia fuerza o destreza le proteja suficientemente contra la destrucción, sin recurrir a alianzas, de las cuales cada uno espera la misma defensa que los de-

más. (...) En consecuencia, quien quebranta su pacto y declara, a la vez, que no puede hacer tal cosa con razón, no puede ser tolerado en ninguna sociedad que una a los hombres para la paz y la defensa (...) El único camino para erigir un poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres (...) La misión del soberano consiste en el fin para el que fue investido con soberano poder, que nos es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo" (Leviathan, XV, XVII y XXX)

"Es razonable y justo que yo tenga derecho a destruir a aquel que me amenace con mi propia destrucción, porque es ley principal de la naturaleza que el hombre sea protegido y, en caso de que todos no puedan ser protegidos, ha de escogerse al inocente. Es lícito destruir a un hombre que nos traiga la guerra o que se manifieste hostil, por las mismas razones por las que podemos matar a un lobo o un tigre; tales hombres no están ligados por el nexo de la razón común, su única ley es la guerra y merecen entonces que se los trate como bestias salvajes, como criaturas peligrosas y dañinas dispuestas a destruir cuanto caiga en su poder (...) Por ello, quien planea colocar a otro bajo su poder absoluto, se prepara para la guerra, entendiendo por ésta una declaración que se alza contra la vida. Tengo buena razón en concluir que quien desea po-

nerme bajo su poder sin consentimiento me trataría a su entera voluntad y me destruiría siguiendo su deseo, pues nadie puede desear tenerme en su poder sino para mandarme por la fuerza, y ello se opone a mi derecho de libertad y me convierte en esclavo. Librarme de tal fuerza constituye mi única seguridad y la razón me impulsa a considerar como enemigo a quien desee privarme de mi libertad; quien intente esclavizarme entra en estado de guerra conmigo. Quien, en el estado de naturaleza, se proponga quitarle la libertad a cualquiera, tendrá en mente, sin duda, el objetivo de quitarle el resto de las cosas, pues la libertad es su fundamento mismo. De igual modo, quien en estado de sociedad desee quitar la libertad a los miembros de esa sociedad o Estado, tendrá el objetivo de privarles de todo lo demás; tal situación deberá considerarse como un estado de guerra (...)" (Dos ensayos sobre el gobierno civil, III)

"Todo malhechor que ataca el derecho social se convierte, por sus crímenes, en rebelde y traidor a la patria. Entonces, la conservación del Estado es incompatible con la suya; es preciso que uno de los dos perezca, y cuando se hace perecer al culpable es menos como ciudadano que como enemigo" (Contrato Social, II, V)

"La libertad no es, como pudiera parecer por el origen del hombre, una total ausencia de freno, sino, por el contrario, la aplicación efectiva de cuantas limitaciones son justas a todos los miembros de un estado, sean magistrados o súbditos (...) Sólo bajo unas justas restricciones están las

personas seguras y no han de temer agresiones contra su libertad, su hacienda o sus actos lícitos. El establecimiento de un gobierno justo y eficiente es, entre todas las circunstancias de la sociedad, la más esencial para la libertad; porque sólo puede decirse con justicia que alguien es libre cuando el gobierno bajo el que vive es lo bastante fuerte para protegerlo y está a la vez tan restringido y limitado como es posible para que no abuse de su poder” (Principios, II)

El orden público del liberalismo oligárquico

Se trata de una etapa de transición, donde la noción de orden aún no se ha desprendido de su fundamentación metafísica —teológica en suma— del Antiguo Régimen. Es el tal sentido característico la línea argumental expresada por DONOSO CORTES, JAI-ME BALMES o CONCEPCIÓN ARENAL, ésta ya en una construcción más moderna e integradora de elementos positivistas. El “orden” es un estado de cosas “natural”, “providencial”, por más que resulte perfeccionable. Muchos personajes de DICKENS o BALZAC —o de GALDOS— formulan enunciados de tal índole.

La preocupación central de la época no será la esencia misma del orden sino la preservación del principio de legalidad en su aplicación y la interdicción de la arbitrariedad en su defensa. En tal sentido es relevante el jalón que supone la primera ley española de Orden Público, la promulgada por el Gobierno Provisional de 1870.

En 1851, **DONOSO CORTES** expone en su “Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo” una base teológica para la preservación del orden (Capítulo VI del Libro II). Así.

“De lo dicho se infiere que el orden, o lo que es lo mismo, el bien supremo, consiste en que todas las cosas conserven aquella trabazón que Dios puso en ellas cuando las sacó de la nada; y que el desorden o, lo que es lo mismo, el mal por excelencia, consiste en romper aquella admirable trabazón y aquel sublime concierto (...) Siendo toda desobediencia contra Dios lo que se llama un pecado, y siendo todo pecado una rebeldía y una desobediencia, síguese aquí que no puede concebirse el desorden en la creación ni el mal en el mundo sin suponer la existencia del pecado”.

Un autor contemporáneo, **MICHEL FOUCAULT**, en su obra esencial “Vigilar y castigar” (1975), ha caracterizado magistralmente el mecanismo legitimador de ésta época (tercio central del siglo XIX):

“La infracción opone un individuo al cuerpo social entero; para castigarlo, la sociedad tiene el derecho de alzarse toda entera contra él. Lucha desigual: de un lado, todas las fuerzas, todo el poder, los derechos todos. Y preciso es que sea así, ya que en ello va la defensa de cada cual. Se constituye de esta suerte un formidable derecho de castigar, ya que el infractor se convierte en enemigo común. Peor que un enemigo, incluso, puesto que sus golpes los asesta desde el interior de la sociedad y contra ésta misma: un traidor. Un monstruo. ¿Cómo no

iba a tener la sociedad un derecho absoluto sobre él? ¿Cómo podía dejar de pedir su supresión pura y simple? Y si es cierto que el principio de los castigos debe ser suscrito en el pacto, ¿no es preciso en toda lógica que cada ciudadano acepte la pena suma para quienes, de entre ellos, los atacan en común?"

El orden público del liberalismo democrático y su negación ácrata

Caracterizada esta fase en la Introducción, se recogen algunos textos significativos de las diferentes corrientes de pensamiento.

ANTONIO MARÍA DE MENA, Fiscal de la Audiencia Provincial de Madrid, en "Del anarquismo y su represión" (1906) (citado por Barbero Santos en "Política y derecho penal en España", 1977), se hace eco en el texto que sigue del planteamiento positivista:

"Síganse las enseñanzas de los llamados socialistas católicos y socialistas de cátedra y procúrese establecer lo que pudiera llamarse el equilibrio del bienestar social, y con esta tarea, larga a no dudarlo y por todo extremo difícil, se habrá logrado hacer contra el anarquismo infinitamente más que cuanto pueda lograrse por leyes represivas, cualquiera que sea la dureza que en ellas se emplee" (Pág. 60 o.c.)

Se produce en esta época —como ya se ha advertido— un tránsito desde la noción de "orden público" a la noción de "seguridad". Dicha mutación se halla puntualmente represen-

tada en la obra de **HANS KELSEN** "Teoría pura del Derecho", de 1934, en el mismo límite de la época analizada. Enuncia:

"Cuando el orden jurídico determina las condiciones bajo las cuales la coacción, como fuerza física, debe ser ejercida, así como los individuos que deben hacerlo, protege a los individuos a él sometidos contra el uso de la fuerza por parte de otros individuos. Cuando esa protección alcanza cierta medida mínima se habla de seguridad colectiva, en cuanto es garantizada por el orden jurídico como orden social. Esta medida mínima de protección contra el recurso a la fuerza puede ya admitirse cuando el orden jurídico ha logrado el monopolio de la coacción por parte de la comunidad, aunque se trate solamente de un monopolio descentralizado de la coacción, es decir, inclusive cuando subsiste el principio de defensa propia (...)"

El mismo autor, máximo representante del formalismo jurídico, plantea concisamente la cuestión de la legitimidad del poder en su obra "Esencia y valor de la democracia" (1921, traducida por Luengo Tapia y Legaz Lacambra en 1934)

"Si la sociedad y el Estado han de existir, precisa también que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres y, por consiguiente, una autoridad. Pero ya que hayamos de ser gobernados, aspiramos al menos a gobernarnos por nosotros mismos. Así, la libertad natural se convierte en libertad social y política. Es políticamente libre quien, aún estando sometido, lo está sólo a su propia voluntad y no a la ajena"

En torno a 1900 (en España, con vigencia hasta 1936), cobran pujanza las concepciones ácratas, resultando de interés recoger algunos vibrantes alegatos de tal filiación sobre la noción “burguesa” de orden, provenientes de folletos propagandísticos de la época. Así:

“De igual modo que el gobierno no sirve, en general, sino para la protección de las clases privilegiadas, la policía y la magistratura no sirven sino para la represión de estos delitos, que no son considerados tales por el pueblo y que ofenden tan sólo los privilegios de los gobernantes y de los propietarios. Para la verdadera defensa social, para la defensa del bienestar y de la libertad de todos, no hay nada tan perjudicial como la formación de esas clases que viven con el pretexto de defendernos a todos y se habitúan a considerar a todo hombre como un jabalí bueno para recluirlo en una jaula, y le maltratan sin saber por qué, por orden de un jefe, como asesinos inconscientes y mercenarios”. (Errico MALATESTA, La anarquía, CNT, s/f, pág. 36)

“Lo que hoy se entiende por orden es que hayan de trabajar nueve décimas partes de la humanidad para procurar lujos, felicidades y satisfacción a todas las pasiones, hasta las más execrables, a un puñado de holgazanes. El orden es privar a la mayoría, a cuantos trabajan, de lo que se necesita para una vida higiénica, para el desarrollo racional de las facultades intelectuales: es reducir a nueve décimas partes de la humanidad al estado de animales de carga, viviendo apenas al día, sin derecho siquiera a los

goces que al hombre procura el estudio de la ciencia, la creación del arte...El orden es la miseria y el hambre convertidos en estado normal de la sociedad; es el campesino irlandés muriendo de inanición, el campesino ruso muriendo de difteria, de tifus, de hambre...es la tierra arrancada al campesino para destinarla a explotar ganado que sirve para nutrir gandules, es el suelo baldío, abandonado y sin cultivo, antes que restituirlo a quien le arrancaría, con el esfuerzo de sus brazos, el pan sagrado de su familia. El orden es la mujer que se vende para alimentar a sus hijos, es el niño reducido al presidio de una fábrica, es el obrero convertido en máquina (...) El orden es una minoría insignificante, educada en las cátedras gubernamentales, con objeto de mantener los mismos privilegios, por la astucia, la corrupción, la fuerza y el crimen; es la guerra continua de hombre a hombre, de oficio a oficio, de clases a clase (...) La mitad de las leyes no tienen otro objeto que el de mantener esa apropiación (de los productos del trabajo), ese monopolio en provecho de algunos contra la humanidad entera. Una buena parte de las leyes criminales sólo tienen por objeto mantener al obrero subordinado al amo, para garantizar su explotación”. (KROPOTKINE, Palabras de un rebelde).

El orden público del estado autoritario (1939-1945)

Se caracteriza la noción de “orden público” imperante en esta época por su carácter expansivo. No se trata de sólo “preservar”, sino de “imponer”

un nuevo orden. No nos olvidemos que Mussolini designa a su formación como "Ordine Nuovo".

Resulta muy interesante en el sentido de lo expuesto la **Memoria de 1941 del Patronato Central de Redención de Penas** (citada por Barbero Santos, o.c. pág.77), donde se afirma:

*"La nueva España quiere mantener el carácter afflictivo de la pena frente a las falsas y sensibleras teorías de quienes vieron en el delincuente un enfermo o una víctima de la sociedad desordenada. Y esto, por tres razones: porque a la Autoridad le incumbe inexcusablemente el deber de vindicar la justicia ultrajada; la segunda, porque el dolor es inherente esencialmente a la naturaleza moral del castigo y, la tercera, porque sólo un castigo de esta clase engendra escarmiento y ejemplaridad. Pero el nuevo Estado español **no se limita a guardar el orden exterior...sino que, ejerciendo un imperio misional sobre los individuos**, se constituye en servidor de los valores eternos de cada ciudadano (hasta el extremo) de que aquel penado que no manifieste su enmienda con una conducta intachable y con **actos positivos de disciplina** y de acatamiento exterior, permanecerá, por lo menos (sic) hasta el final de la condena"*

Otro texto paradigmático es la **exposición de motivos de la Ley de 8 de marzo de 1941** por la que se organizan los cuerpos de policía y por la que se crea el Cuerpo General de Policía y la Policía Armada:

"La victoria de las armas españolas, al instaurar un régimen que quiere

evitar los errores y defectos de la vieja organización liberal y democrática, exige de los organismos encargados de la defensa del Estado una mayor eficacia y amplitud, así como aquellas modalidades que impone la necesidad de una vigilancia rigurosa y tensa de todos sus enemigos (...) Algunos de los medios que contribuían, hasta el presente, a la seguridad de la nación en su lucha contra la delincuencia en general, y especialmente en el orden público, no responden debidamente a aquel propósito, ya que sus órganos de Policía, imbuidos de un apoliticismo propio de sistemas que presenciaban impasibles sus procesos de descomposición, no pueden servir hoy para su defensa, frente a los grandes peligros interiores y exteriores"

Para dotar plenamente a estos organismos del espíritu político que anima a la revolución Nacional-sindicalista, se hace preciso llevar a ellos savia nueva, dando entrada en esta ocasión inicial a aquellos que aporten el entusiasmo de las gloriosas victorias ganadas y a los que probaron su inquebrantable adhesión (...) Así podrá la nueva policía española llevar a cabo la vigilancia permanente y total, indispensable para la vida de la nación, que en los Estados totalitarios se logra merced a una acertada combinación de técnica perfecta y de lealtad..." (cit. SUEIRO/DÍAZ NOSTY, *Historia del Franquismo*, II, 178)

Igualmente significativa resulta la **"Guía policial"**, subtitulada "Obra filológico-didáctica", curioso opúsculo debido a **ÁNGEL LUCIA LUCIA**, con pie de imprenta de 1944.

“...el poder público (estableció) normas especiales y precisas, limitativas del poder judicial, inspiradas en la **falsa idea de que la Policía era por naturaleza opuesta a las llamadas “conquistas de la libertad”** (y posteriormente se le dio) un contenido más jurídico como parte integrante de la administración pública, otorgándole una cierta autonomía en cuanto se refiere a impedir una violenta transformación del orden social. Pero del mismo modo que sería absurdo atar las manos al poder encargado de defender a la comunidad contra los ataques violentos, midiendo la cantidad de daño que puede sobrevenir, debe existir la correspondiente responsabilidad, la que alcanzará al gobierno en cuanto las disposiciones que dicte y que la Policía debe obedecer y ésta, en cuanto traspase los límites de lo racionalmente necesario” (pág. 16)

“Estamos en pleno período revolucionario: No de una revolución destructora, de tipo materialista...sino de tipo constructivo y espiritual. Y si el Estado Nacional-Sindicalista, acaudillado por un hombre del que podríamos afirmar nos fue reservado por la Providencia, **tiene la obligación de derrocar la carcoma del árbol social**, llevando a éste savia nueva capaz de alimentar todas las ramas de que se compone, y constituyendo la gran familia policial una de las más importantes de estas ramas, es indudable la necesidad de aplicarla a nuestro espíritu revolucionario. Porque si el Ejército podemos considerarlo como “brazo armado de la patria” y la Policía es, sin género de duda, “el guía de sus Gobiernos” y, además (j),

“el órgano protector de los ciudadanos”, ambos organismos dejaron de estar a la altura de su misión al no saber o no poder evitar la catástrofe marxista” (...) estimamos un deber poner de manifiesto los obstáculos que en los regímenes pasados impedían a la policía un eficaz desenvolvimiento y una fructífera labor de conjunto. Y es que las palabras “Ley” y “justicia”, quedaban deformadas según se tratase de aplicarlas a una u otra clase del cuerpo social” (pág. 64)

Más atenuadas estaban las cosas en 1959 cuando se dicta la **LEY DE ORDEN PUBLICO de 30 de julio** (ley 45/59) cuyo artículo 1º manifiesta un cambio de posicionamiento respecto a los citados textos de los años 40.

Artículo 1.º El normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales, reconocidos en las Leyes, constituyen el fundamento del orden público.

El orden público del estado de bienestar

A) Doctrina general

Resulta interesante el compendio de definiciones que nos ofrece el profesor **IZU BELLOSO** en su artículo “Los conceptos de Orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978” (REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, nº 58, abril de 1988) que, junto con el trabajo de **CÁNDIDO CONDE PUMPIDO** “Violencia social y seguridad ciudadana-

na" (publicado en la REVISTA DEL PODER JUDICIAL, nº especial VI) constituyen las más interesantes y recientes reflexiones sobre el tema que nos ocupa. Asimismo hay que citar la voz "Orden público", incorporada por **PELLISE PRATS** a la última edición de la Enciclopedia Jurídica SEIX, del que reproducimos los siguientes párrafos, pese a su extensión.

"Si se acepta la conexión entre orden público y convicciones básicas socialmente imperantes, este orden público será siempre un punto de referencia cambiante, al que deberá ajustarse el ordenamiento jurídico para su plena perfección, pero con posibilidades de discordancia; discordancia que operará en sentido progresivo o regresivo, según el sentido de la respectiva evolución y con una cierta interdependencia, pues el mantenimiento de una normativa legal podrá actuar de freno a la evolución natural de la convicciones sociales, de la misma forma que la innovación legislativa podrá potenciar esta evolución social, sin negar que por su propia condición normal de factor estabilizador, las formulaciones legales vigentes tenderán a operar siempre en sentido retardatario de la evolución del orden social o público cuando no impeditivo de la eclosión de esta evolución, fenómeno regresivo que permite comprender buena parte del papel histórico que el concepto de orden público ha desempeñado, especialmente gracias a su manipulación jurídica, haciéndole actuar no sólo como criterio de defensa del orden social existente en un momento dado, con tendencia a conservarle, es decir, a inmovilizarle, sino claramente como ar-

ma de represión de las aspiraciones básicas colectivamente sentidas, en tanto que discrepantes del "orden público" que artificialmente se ha querido conservar.

Esta valoración crítica negativa del concepto de orden público se hace incluso patente en algunas formulaciones en las que, sin perjuicio de aceptarse el carácter "variable, elástico y flexible" del concepto de orden público y de admitir que por su propia naturaleza está dotado de un "indudable carácter relativo, ligado a la concepción social y política de cada momento histórico" se afirma que estará constituido el orden público por "aquellos principios jurídicos públicos y privados, políticos y económicos, morales e incluso religiosos, que son absolutamente indispensables para la conservación del orden social en un pueblo y en una época determinada".

Se destaca en esta formulación jurisprudencial la directa referencia a la concepción "social y política", duplicidad que destruye la conexión directa y exclusiva entre convicciones sociales y orden público, al dar entrada a un claro factor de distorsión, cual es el factor político, pues puede ocurrir perfectamente que las concepciones políticas dominantes de facto no concuerden en un momento dado con las convicciones sociales, aparte de que el concepto jurídico de orden público no deba actuar como mecanismo de "conservación" de un orden social, determinado, sino como concepto vivificador y corrector del ordenamiento legal en todos sus aspectos para mantenerle ajustado constantemente al básico sentir colectivo.

Si se rechazan estas desviaciones y se acepta un juego natural del concepto de orden público en su neutralidad, es decir, sin efectos regresivos, ni progresivos, como fiel reflejo de unas convicciones sociales vivas y profundas, el orden público se ofrecerá siempre, en su valoración jurídica, como un "concepto jurídico indeterminado", según ha declarado otra sentencia más reciente del Tribunal Supremo (Sentencia de 18 de octubre 1983 de la Sala Cuarta), indeterminación que viene ligada a la intrínseca relatividad de las concreciones o cristalizaciones momentáneas de tal orden público, al estar vinculadas directamente a una realidad social por naturaleza cambiante..."

"Este nivel mínimo de garantías materiales de pacífica convivencia ciudadana exigido por la conciencia social para que esta convivencia tenga un sentido positivo es lo que puede directamente entenderse por orden público como criterio básico de convivencia, añadiéndole aquel otro aspecto instrumental de la sumisión a la ley o al ordenamiento jurídico.

Las condiciones materiales mínimas para la subsistencia de una convivencia ciudadana pacífica aceptable, es decir, dentro de un concepto de orden público, se concretan en la garantía de unos niveles determinados de seguridad en sentido estricto, o sea, de protección de personas y bienes, al igual que en la garantía de unos mínimos de salubridad que posibiliten biológicamente la vida colectiva, junto con unos niveles primarios de tranquilidad que hagan aceptable esta convivencia, dentro de un respeto a los

sentimientos básicos que la colectividad tenga asumidos como más profundos (moralidad en sentido amplio).

Por ello, el concepto de orden público debe conectarse con la idea de un nivel mínimo de garantía de tales condiciones materiales de vida, nivel de exigencia que el propio sentir colectivo determina, aceptando las molestias, insalubridades, inseguridades y los desacuerdos que se consideran inevitables y asumibles por respeto a la libertad individual de los demás, mientras aquel nivel no se rebasa de forma que la vida en colectividad resulte inaceptable o negativa en sus efectos".

Una formulación moderna y expansiva de la noción de "seguridad ciudadana" nos la ofrece **MARTÍ i JUSMET** en su artículo "La seguridad ciudadana" (dentro de la obra colectiva "Las grandes ciudades en la década de los noventa").

"El concepto de seguridad ciudadana es multidisciplinar y complejo, se halla ligado a la satisfacción del ejercicio de los derechos y libertades consagrados por la Constitución: derecho a la vida, a la libertad personal, a la protección de la salud, a propiedad, a la inviolabilidad del domicilio y libre residencia, etcétera.

En este sentido, la seguridad ciudadana ha venido a sustituir y trascender la vieja noción de orden público —de exclusivas connotaciones represivas y autoritarias resonancias—, anclada en el ámbito de la juridicidad penal, para instalarse en el campo amplio y abierto de las ciencias sociales y de la política de bienestar. De ahí su carácter pluridisciplinar.

Ello no obstante, su indiscutida relación conceptual y avecindamiento político con el bienestar social no debe llevarnos a diluir los contenidos específicos de la seguridad ciudadana en consideraciones omnicomprendivas acerca del bienestar, pues a nuestro entender el núcleo de hierro de la seguridad sigue siendo la delincuencia y la quiebra, real o sentida, de la convivencia.

Por otra parte, su complejidad viene dada por su componente de subjetividad: tal y como es percibida o sentida por el sujeto individual o colectivo, es claramente verificable que la seguridad y su carencia, más allá de una realidad mensurable estadísticamente, es una sensación ideológica, una percepción subjetiva que no se corresponde necesariamente con las cifras.

Podemos pues, a partir de las anteriores consideraciones, perfilar un concepto de seguridad ciudadana. Su obligado punto de partida es la satisfacción del ejercicio de las libertades públicas demandada por la ciudadanía, que a su vez conlleva el reconocimiento del derecho, que a todo ciudadano alcanza, de exigir y obtener de los poderes públicos las garantías de una pacífica convivencia.

En este sentido, la seguridad ciudadana es la garantía del ejercicio de las libertades públicas mediante una actuación política coordinada y específica de prevención, disuasión, coerción, solidaridad y rehabilitación, cuyo objeto es la reducción de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad que genera”.

DOMINGO COMAS ARNAU, en su artículo “Delincuencia e inseguridad ciudadana” (en “ESPAÑA: SOCIEDAD y POLÍTICA”, dirigida por Salvador Giner) plantea:

“En esencia, la justicia, consciente de la ineficacia de las penas, y ante la incapacidad para trascender sus límites estamentales, se vuelve cada vez más tolerante en relación a cierto tipo de delitos, lo que está produciendo un nuevo tipo de delincuente, principal protagonista de la sensación subjetiva de inseguridad ciudadana, dedicado al pequeño delito, multireincidente, detenido en múltiples ocasiones y que hace de la convivencia con el aparato policial y judicial un estilo de vida, entrando en una dinámica de confidencias y sobreentendidos que convierten a ambos aparatos en “servicios de beneficencia”, en malos y desprofesionalizados servicios sociales”.

JAUME CURBET (“La policía y la prevención de la criminalidad”) aporta una valiosa síntesis de nuestro tema. La cita es larga:

Recordemos de qué forma definíamos la naturaleza de la acción preventiva de la policía: el conjunto de acciones que puede llevar a cabo en un espíritu de preservación y asistencia a fin, por una parte, de evitar que ciertas personas caigan o reincidan en la delincuencia y, por otra, que ciertas personas se conviertan en víctimas de infracciones. Así como la distinción de ámbitos a los que aplicar los métodos más adecuados de prevención policial, que se derivaban de la definición inicial: la prevención general, es decir, la que va dirigida al conjunto de la po-

blación, y la prevención específica, dirigida a grupos de personas o a personas aisladas.

En todo caso, y antes de profundizar un poco más, debemos retener un aspecto esencial de prevención policial que ya hemos esbozado anteriormente: más que de un conjunto de técnicas se trata de un estado de ánimo que nos llevará progresivamente a renunciar al recurso represivo y cada vez más a esforzarnos por conseguir la reinserción social del ciudadano infractor de una regla penal. Y esto no es un principio para uso exclusivo de la policía o del conjunto del sistema penal; ésta tiene que ser una nueva actitud social compartida por cada uno de nosotros. Nada se conseguiría si sólo cambiase la policía y, en cambio, el resto de la sociedad continuara introduciéndose en una espiral maléfica de violencia y represión.

A partir de ahí, debemos entender que el punto justo deseado no se halla totalmente en ninguna de las dos alternativas formuladas: Por una parte, creemos que es imprescindible redefinir profundamente la función policial: distribuir mejor y más racionalmente sus recursos y revalorizar profundamente la patrulla. Por otra parte, parece muy positiva la posibilidad de apoyar esta redefinición del conjunto de la función policial con la puesta en marcha de unidades especializadas en la prevención de la criminalidad y la delincuencia”.

“La dialéctica represión-prevención que arrastra el conjunto del sistema penal desde hace más de dos siglos se mantiene plenamente en vigor en relación a la función de la policía.

Hay quienes creen, sin embargo, que no tiene ningún fundamento tal polémica, ya que la prevención policial no puede ser considerada más que como una simple prolongación de la respuesta represiva hacia las posibilidades del producción del hecho delictivo. La prevención y la disuasión, en esta óptica, quedarían como conceptos asociados al pensamiento militar e implicarían exclusivamente el uso de la fuerza. La prevención policial de otra naturaleza tendería, pues, a quedar sin espacio.

En realidad, cabe tener en cuenta que la opinión pública —inquieta por una progresiva sensación de inseguridad— resulta más sensible a la represión, con la que confía de entrada. La represión utiliza medios conocidos desde hace mucho tiempo y que resultan fácilmente evaluables. La prevención, por el contrario, es una noción más imprecisa y con un utilidad que aparece como menos inmediata. Mientras el lenguaje de la represión parece claro, el de la prevención aparece confuso e incluso puede llegar a resultar inquietante. A diferencia de la represión (el remedio) que se aplica de acuerdo a procedimientos muy estrictos, no existe en materia de prevención ningún método cierto, ningún plan rígido. El objetivo de la prevención tendiente a la limitación, incluso a la supresión de la infracción, no deja entrever cómo será posible contabilizar estrictamente los hechos que se ha evitado que se produzcan. La apreciación de la no-existencia es una aproximación aún delicada. La prevención es una higiene de vida social, sin que dicha higiene pueda ser for-

malmente delimitada. La prevención es, por tanto, un remedio relativamente "suave", mientras que la represión es el equivalente al "remedio de caballo". Resulta, pues, más seductora, aunque sólo sea por este aspecto.

Y, sin embargo, resulta acaparadora la unanimidad que puede llegar a existir entre las autoridades policiales acerca de la prioridad de la misión preventiva en relación al resto de funciones que le corresponde a la policía. Desde el secretario general de la INTERPOL, que cree que la "prevención criminal constituye la función principal de la policía", hasta el ex-ministro de Justicia de Quebec, para quien "le corresponde a la policía evaluar su acción en relación a los siguientes objetivos:

1. Promover activamente la prevención del crimen; en definitiva, prevenir la acción criminal.
2. Proteger la sociedad contra las empresas criminales y adoptar las medidas apropiadas a fin de que fracasen las conspiraciones.
3. Permitir la evolución de la sociedad y respetar la libertad humana con la condición que se ejerza en el contexto de las leyes existentes.
4. Colaborar con los organismos especializados en la reinserción de los delincuentes en la sociedad".

"La razón de ser de la función policial en una sociedad democrática, no podemos olvidarlo, es de asegurar al ciudadano el libre y tranquilo ejercicio de los derechos que le reconoce la ley. El primer objetivo, el más importante, del policía es impedir a los individuos que cometen actos criminales o prohibidos por la ley. Este objetivo

tiene que tenerse permanentemente en cuenta. La sociedad, por tanto, no tiene que aceptar que "la función policial sea ejercida pasivamente y no se convierta en activa hasta que no se perpetren actos criminales o prohibidos por la ley. La vigilancia planificada, activa, y los contactos personales con el ciudadano tienen que estar en el primer plano de las preocupaciones de los policías y del servicio del policía".

El policía tendrá que ser, pues, cada vez más perspicaz y estar en disposición de hacer frente a las nuevas técnicas del criminal. En otras palabras, hará falta no tanto el correr detrás del criminal, como el avanzar. La prevención va mucho más lejos que el simple "miedo de la presencia del gendarme", el cual sólo puede servir para disuadir al infractor eventual.

Llegados a este punto debemos intentar un ensayo de definición de la acción preventiva de la policía. A riesgo de que resulte parcial, creemos que la más completa y ajustada es la que formula Féraud: "la acción preventiva de la policía es el conjunto de acciones que puede llevar a cabo en un espíritu de preservación y asistencia, a fin, de una parte, de evitar que ciertas personas caigan o reincidan en la delincuencia y, de otra parte, que ciertas personas se conviertan en víctimas de infracciones". En ella encontramos los tres elementos más característicos de una acción preventiva que vaya efectivamente más allá del simple "miedo de la presencia del gendarme". En primer lugar se refiere al conjunto de acciones que puede llevar a cabo la policía en **un espíritu de**

preservación y asistencia; con lo cual pone de relieve que la acción preventiva va más allá de un conjunto de acciones y alcanza "el espíritu de preservación" de la policía, al mismo tiempo que subraya el carácter asistencial que se deriva de su condición de servicio público. En segundo lugar recoge el objetivo clásico de la prevención policial: **"evitar que ciertas personas caigan o reincidan en la delincuencia"**; aunque en su formulación es consecuente con aquel "espíritu de preservación y asistencia", ya que resalta el aspecto de protección a la persona (incluso a las que infringen la ley) por encima del de represión del delincuente.

"Incluso si uno es escéptico en cuanto a la influencia particular que las relaciones entre la policía y la población puedan tener sobre la acción preventiva de la policía, esto no significa que no sea importante el establecer buenas relaciones. Ya no tan sólo por el mero hecho que una sociedad en que las relaciones entre la policía y los diferentes grupos de la población vienen marcadas por la comprensión y el respeto mutuo es probablemente una sociedad mejor —tanto desde el punto de vista de la policía como del de la población— que aquella en la que predominan la desconfianza y el antagonismo; sino porque "a menos que la población tenga la sensación de disfrutar de una mayor seguridad a medida que va creciendo su seguridad afectiva, las mejoras no conseguirán toda la amplitud posible. Es por esta razón que el objetivo de un programa de control de la criminalidad también debe contemplar el reforzamiento del

sentimiento que la población tiene de su seguridad".

B) Constitución Española y desarrollo normativo

Los artículos 10.1 y 104.1 contienen los elementos básicos de la noción de "orden público" asumida por nuestro ordenamiento.

Artículo 10

1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y la paz social.

Artículo 104

1. Las fuerzas y cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana".

Es evidente que el tratamiento constitucional del tema está mediado por las reservas de la izquierda a la noción misma de "orden público", a la vista de su instrumentalización anterior. La exégesis de tales disposiciones por los profesores **ALZAGA VILLAMIL** y **GARRIDO FALLA** destacan las implicaciones de las mismas en cuanto a la nueva concepción del "orden público"

"Es de subrayar que la definición que contiene el apartado primero está perfectamente equilibrada, como corresponde a la época que nos ha tocado vivir, en que se piensa que el orden público no acaba en puras consideraciones procesales y represivas, y se estima que esta noción encuadra, en sí misma, una serie de valores y mo-

dos muy concretos de ejercer el poder y proteger la libertad de los ciudadanos. La afirmación de la necesidad de seguridad pública es hoy tan innegable como siempre, pero no se justifica en la defensa pura y simple del orden establecido, sino que la policía de seguridad, como pieza importante del aparato estatal, se legitima y justifica en un modo democrático de ejercer el poder y por su misma acción de protección de la libertad.

Hoy se tiende a construir un nuevo concepto de orden público, que supere las viejas versiones estáticas y meramente represivas, para construirlo a caballo entre la legalidad y la legitimidad de un Estado de derecho, por un lado, y las limitaciones al ejercicio de la libertad de los ciudadanos, por otro. Por supuesto, a nivel teórico, el problema encierra las suficientes facetas para que sea del todo punto imposible profundizar aquí en él, pero quizá en última instancia se pueda resumir en la afirmación de que las fuerzas y cuerpos de seguridad están al servicio de los derechos, las libertades y la seguridad de los ciudadanos.

Reconozco que en estos momentos me viene a la memoria un cartel que vi encima de la puerta de una comisaría de la policía italiana, y que decía, aproximadamente "In lo stato fascista la polizia staba dopo servizio di lo stato. In lo stato di la democrazia gli carabinieri stan a servizio di citadani" (sic). Aquel tránsito no deja de guardar semejanza con lo que la Constitución nos plantea en términos de meta de alcance obligado en todo Estado de Derecho" (ALZAGA VILLAMIL)

"El tema de las fuerzas de seguridad —antes llamadas 'de Orden Público', y resulta ocioso subrayar que el simple cambio de denominación está lleno de sentido— ha sido resuelto afortunadamente por la Constitución, dentro del clima de consenso, no obstante encontrarse en el centro mismo de los debates que han llenado el período de transición a la democracia" (...) En efecto, si la Administración Pública es una institución que "sirve con objetividad los intereses generales", esta exigencia es particularmente relevante en relación con las Fuerzas de Seguridad en relación con las cuales la regla que hemos denominado de la "eficacia indiferente" adquiere una significación especial; y si el estatuto de los funcionarios públicos debe garantizar su "imparcialidad en el ejercicio de sus funciones", en el caso de las fuerzas de seguridad pienso que está aquí el toque de prueba para saber (tanto desde el punto de vista del comportamiento de las fuerzas de seguridad con el público, como del comportamiento del público respecto de ellas) si efectivamente se vive en un Estado de Derecho; y, en fin, si el status de funcionario público incide en las peculiaridades en cuanto al derecho de sindicación y de huelga, resulta ociosa la discusión sobre si también las fuerzas de seguridad han de estar reguladas en esta materia por normas especiales.

Obsérvese que se ha evitado cuidadosamente hablar de la defensa del orden público, que se convierte así —al menos eso podría pensarse— en una misión vergonzante que no se sabe a ciencia cierta a quién queda atri-

buida. Porque, ¿acaso un ataque armado al orden constitucional vigente no implicaría una violenta alteración del orden público, que habría de ser restablecido? Y una situación que hiciese imposible el ejercicio de los derechos y libertades y anulase de hecho la seguridad de las personas ¿no implicaría acaso un ataque frontal al ordenamiento constitucional?”. (GARRIDO FALLA)

El profesor **IZU BELLOSO**, en el artículo antes citado, expone las líneas maestras del desarrollo de la jurisprudencia constitucional en relación con el concepto de orden público

“El Tribunal Constitucional ha sentado la siguiente definición de seguridad pública en varias sentencias: “actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas”. El propio Tribunal Constitucional ha matizado más tarde la definición: “no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de “seguridad pública”, pues si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública (...), cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los Cuerpos de seguridad a que se refiere el artículo 104 de la Constitución”.

“El propio Tribunal Constitucional, en Sentencia de 18 de diciembre de

1984, incluye dentro del concepto de seguridad pública del artículo 149 de la Constitución la materia de protección civil, a la que define como “el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública”. Aunque los Cuerpos de Policía intervienen en las funciones de protección civil, éstas tienen un ámbito mucho más amplio y abarcan otros organismos y servicios administrativos: sanitarios, de salvamento, de extinción de incendios, de obras públicas, etc...”.

La exposición de motivos de la reciente **LEY ORGÁNICA 1/1992 de 21 de Febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana** enuncia que la protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática.

“Artículo 1.1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 149.1.29 y 104 de la Constitución, corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos”.

Asimismo el **Preámbulo de la LEY 23/1992 de 30 de Julio de Seguridad privada** dice:

"La seguridad representa uno de los pilares básicos de la convivencia y, por tanto, su garantía constituye una actividad esencial a la existencia misma del Estado moderno que, en tal condición, se ejerce en régimen de monopolio por el poder público. Sin embargo, progresivamente se ha ido extendiendo por todas las sociedades de nuestro entorno la realización de actividades de seguridad por otras instancias sociales o agentes privados, llegando a adquirir en las últimas décadas un auge hasta ahora desconocido."

"La defensa de la seguridad no puede ser ocasión de agresiones, coacciones, desconocimiento de derechos o invasión de las esferas jurídicas y patrimoniales de otras personas. Y ésta es una de las razones que justifican la intensa intervención en la organización y desarrollo de las actividades de las empresas privadas de seguridad, por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que tienen la misión constitucional de proteger los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y garantizar su seguridad"

Cinco años antes, en el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo **LEY DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD**, se dice:

"A través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ejerce el monopolio, por parte de las Administraciones Públicas, del uso institucionalizado de la coacción jurídica, lo que hace imprescindible la utilización de armas

por parte de los funcionarios de Policía. Ello, por su indudable trascendencia sobre la vida y la integridad física de las personas, exige el establecimiento de límites y la consagración de principios, sobre moderación y excepcionalidad en dicha utilización, señalando los criterios y los supuestos claros que la legitiman, con carácter excluyente"

C) La crítica contemporánea a la noción de "orden"

Reservas precisas al referirse al orden se aprecian en siguiente texto del Profesor **ELÍAS DÍAZ** ("La sociedad entre el Derecho y la Justicia", 1982)

"Lograr un orden, instaurar una organización es pues, una de las finalidades primordiales del Derecho y, en cierto modo, su primera y originaria razón de ser". Un Derecho decaerá enseguida si no logra, al menos, implantar y mantener una relativa organización social. Lo que hacen las normas jurídicas es imponer, establecer y hacer respetar una regulación (entre las varias posibles en cada momento) de los comportamientos humanos que tienen que ver con esos intereses y valores.

Hay que advertir que cuando se habla de "orden" o de "organización" como algo de hecho que el derecho hace, no se está en modo alguno diciendo que tal "orden" exprese ya necesariamente entre esos contrapuestos intereses, y mucho menos que se trate siempre, ni con frecuencia, de un orden justo donde predomine la idea de igualdad y, ni siquiera la de una relativa proporcionalidad entre aquéllos.

Con la idea de "organización sólo se alude al establecimiento de un modo regular de proceder y de situar dentro de ese grupo a los diferentes intereses y valores. Es decir, que ese Derecho puede ser calificado por unos de justo y por otros de injusto, y que tal orden creado puede ser un orden opresor o un orden liberador."

NORBERT LECHNER se alinea junto otros autores como Massimo PAVARINI y Alessandro BARATTA:

"Notamos que el valor de orden es muy compatible con un orden autoritario. El régimen despótico se justifica justamente por "restablecer el orden" y por "mantener el orden". La opresión y la explotación no excluyen el "valor del orden" de un orden. También en un orden impuesto mediante la violencia, los individuos harán lo que tienen que hacer para sobrevivir y su quehacer cotidiano los irá enredando en el orden impuesto. Reconociendo el valor de orden es probable que se termine reconociendo el sistema de poder en su conjunto. Ello no supone inicialmente un consentimiento activo: el reconocimiento puede surgir al margen y a pesar de las convicciones políticas".

"La relación de poder no surge de un "contrato social"; ni siquiera aparece como el resultado de una actividad planificada de los usurpadores. La división entre gobernantes y gobernados se establece sin recurrir ni a la violencia ni al consenso. Aparece como un "fait accompli"; algo tan simple y complejo como "un hecho". Lo decisivo es que, a través de este proceso de facto, la relación de poder se desarrolla como orden. Es lo que se cono-

ce como "el poder normativo de lo fáctico". La determinación fáctica de la realidad es a la vez una determinación normativa. El poder se realiza en orden.

La realidad no es una naturaleza muerta sino una producción social. La realidad se construye (también) a la fuerza y esa fuerza se objetiva en el poder de la realidad. Queremos enfatizar esta "fuerza de las cosas". Se trata de una coerción estructural que no suplanta la coacción física directa (siempre presente como ultima ratio); la complementa como una "violencia institucionalizada". El poder no es solamente coacción física; es también y sobre todo el poder de la estructura social. En esa clasificación y rutinización del poder como "fuerza de las cosas" radica el orden, y es en ese orden cotidiano donde se origina el reconocimiento del poder estatal.

El gran logro del poder es el orden. El poder no convence racionalmente de que sea orden; no hay diálogo. Se trata de una persuasión fáctica."

"La fuerza no sólo genera realidad (haciendo de un número dos grupos), sino a la vez orden (la práctica secreta racionalidad). Se establece una relación de poder "ordenando la realidad". Mediante una primera variación del ejemplo mostramos la transformación de una relación numérica en una política; los grupos aprenden sus intereses, se organizan en torno a proyectos antagónicos y buscan dirigir el conjunto social. Se impone el principio de la voluntad mayoritaria. Introducimos entonces una segunda variación en que volvemos sobre la pre-

gunta inicial, pero ahora bajo condiciones en que ambos grupos se han constituido en torno del principio de mayoría, y reformulamos la pregunta: ¿cómo una minoría llega a ser representante de la mayoría sin responder a la voluntad mayoritaria?. La respuesta argumenta en base a dos hipótesis insinuadas por la psicología social: 1) Una minoría consistente puede cambiar la norma mayoritaria y obtener conformidad para su innovación siempre que logre aparecer como mayoría formal; 2) Ello supone que la minoría consistente tenga el poder de determinar el entorno social".

Otras líneas de pensamiento crítico se han centrado en el desorden, el ataque o el no respeto del orden constituido, como "síntoma" social y por tanto, en su carácter inherente a los procesos de exclusión y explotación. Así, el colector de la presente antología recuerda cierta observación que le hizo en época ya lejana el profesor Tierno Galván: "Recuerde, joven, que la delincuencia juvenil es hoy una de las modernas formas de protesta social". Son en tal sentido de alto interés los recientes estudios sobre este tipo de delincuencia en España, si bien adolecen en general de escaso soporte teórico.

D) Entre los textos más recientes definidores de la moderna concepción de ORDEN PUBLICO nos encontramos con las Proposiciones finales del V Congreso de las Naciones Unidas: (citadas por Jaume CURBET, pág.124):

1. La justicia social constituye el mejor medio de prevenir la criminali-

dad. Hay que basarse más en la acción social que en lo penal.

2. Se ha abusado históricamente del principio de represión sin conceder suficiente atención a las formas de control social no penal y a las disposiciones de prevención primaria.

3. Todos los países deberían reevaluar constantemente sus sistemas de justicia penal, para que éstos se ajusten a las necesidades sociales actuales. Esto exige la sustitución de las leyes e instituciones que estén anticuadas o que no sean autóctonas.

4. Toda modificación del sistema penal, al igual que la aplicación práctica de sus procedimientos, deben respetar siempre los derechos humanos y las libertades fundamentales de toda persona interesada.

5. Conviene recurrir con más frecuencia a la comunidad a fin de elaborar programas para la prevención del delito y del tratamiento de los delinquentes.

6. La política penal debe ser coordinada en sus múltiples aspectos y su conjunto debe integrarse en la política social general propia de cada país.

7. La investigación criminológica, que sirve de base a la política penal, debe hacerse extensiva a la interacción entre la delincuencia y la sociedad, así como al funcionamiento del sistema judicial y a los programas comunitarios de control social".

En conclusión, la Antología expuesta, con todas sus limitaciones, ha pretendido caracterizar la noción de orden como una construcción histórica y, por ende, dinámica, en estrecha dependencia de la realidad social y del

marco político sobre la que se asienta. Asimismo se ha subrayado el tránsito a la vigente de noción de "seguridad" y las líneas críticas vigentes. Deseamos que, con todas sus limitaciones, sea al menos, motivo de reflexión.

Referencias

- ALZAGA VILLAMIL (1978) **Comentario sistemático a la Constitución española de 1978**, Madrid, Ediciones del Foro.
- BARATTA, Alessandro (1982) **Criminología crítica y crítica del derecho penal**.
- BARBERO SANTOS (1977) **Política y Derecho Penal en España**, Madrid, Tucar.
- COMAS, Domingo (1990) "Delincuencia e inseguridad ciudadana" en S. GINER (Ed.) **España: Sociedad y Política**, Madrid, Espasa-Calpe, pág.629 sgs.
- CONDE PUMPIDO, C. "Violencia social y seguridad ciudadana", en REVISTA DEL PODER JUDICIAL, nº especial VI
- CURBET, Jaume "La policía y la prevención de la criminalidad"
- DIAZ, Elias (1982) **La sociedad entre el derecho y la justicia**, Barcelona, Salvat
- DONOSO CORTES, J. (1978) **Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo**, Madrid, Editora Nacional
- FOUCAULT, M (1975) **Vigilar y castigar**
- GARRIDO FALLA y otros (1985) **La Constitución española**, Madrid, Civitas
- HOBBS, Th. (1980, 2ª) **Leviathan**, México, FCE
- IZU BELLOSO (1988) "Los conceptos de Orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978" en REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, nº 58
- KELSEN, Hans (1934) **Esencia y valor de la democracia** Barcelona, Labor
- KELSEN, Hans (1979) **Teoría pura del Derecho**, México, UNAM
- KROPOTKINE, P. (1977) **Palabras de un rebelde**, Barcelona, Olañeta Eds.
- LECHNER, Norbert (1988) **Poder y orden: Estrategia de la minoría consistente**, Mexico, Siglo XXI
- LOCKE, J. **Dos ensayos sobre el gobierno civil**
- MALATESTA, Errico **La anarquía**, Alicante, CNT, s.f.
- MARTI JUSMET (1990) "La seguridad ciudadana", en J.BORJA y otros **Las grandes ciudades en el época de los noventa**, Madrid, Sistema, págs. 581-594
- PAVARINI, Massimo (1980) **Control y dominación**
- PELLISE PRATS "Orden público", en **Enciclopedia Jurídica SEIX**
- SUEIRO, DIAZ-NOSTY (1986) **Historia del franquismo** (2 vols.), Madrid, SARPE.

Carlos PLA BARNIOL
E.U. DE Trabajo Social
UCM