



Grupo de Investigación  
**Historia Militar**



## **LA SEGURIDAD CIUDADANA FRENTE AL ORDEN PÚBLICO A EN EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL:**

**Antonio Guerrero Vázquez, es investigador del Centro Internacional de Investigación Avanzada en Seguridad y Defensa (CIIA) del Instituto Internacional de Estudios en Seguridad Global (INISEG).**

Hoy en día, hablar del concepto, orden público frente al de seguridad ciudadana, en el actual modelo policial español, parece que resulta, cuando menos, políticamente incorrecto o, incluso, predemocrático y, nada más alejado de la realidad. El vocablo orden procede del “ortos” griego, que significa recto y correcto y, de ahí, que el orden jurídico ha sido creado, expresado y difundido por el propio derecho natural de forma racional y humanamente libre. También en relación a lo anterior podemos hablar del orden político como aquel que se materializa partiendo de las constituciones, para el pleno funcionamiento de las Instituciones del Estado o, del Orden social, como aquel que nos garantiza y defiende la paz social.

El concepto orden público ha ido cambiando a lo largo del tiempo y, su significado también. Al principio, en plena transición, aunque es mucho más antiguo, de hecho, las Leyes de Orden Público en España más recientes son de 1933, en plena República y, de 1959, durante el régimen del General Franco, hacía referencia al cumplimiento de las normas y como garantía de las mismas, desde una perspectiva a veces quizá, restrictiva o incluso, represiva, como de esa forma hablaban los antisistema de entonces, aunque eso no era así.

Por ejemplo, el artículo 1255 del Código Civil nos permite hacer pactos, cláusulas y condiciones generales o específicas que se crean oportunas por los contratantes, siempre y cuando, no vulneren la Ley o, sean contrarios a la moral o al “orden público”, ósea, que no sean contrarios a los intereses generales comunitarios, regulados en el derecho.

Remitiéndonos a su contenido, desde un punto de vista doctrinal y también legislativo, están acuerdan que encuadra a la seguridad, a la salubridad y a la moralidad e, igualmente se relaciona con el orden económico, en cuanto a crear un clima de confianza y paz social que favorezcan el desarrollo económico y lo que en día llamamos seguridad jurídica. Y por supuesto, desde esta relación con la moralidad, es desde dónde el concepto evoluciona y cambia paulatinamente como cambia la sociedad misma.

El concepto general tiene su origen en el absolutismo europeo, como una norma restrictiva y casi siempre represiva, de la Administración general en relación a la libertad deambulatoria de los ciudadanos o con el objeto de limitar la privacidad ciudadana alegando el bienestar social general que se pueda menoscabar, lo que es lo mismo, una facultad administrativa policial para garantizar la salubridad pública y la paz social a los que pueda afectar.

Hoy en día, sin embargo, y pese a estar en la misma Constitución de 1978, en los artículos 16 y 21.2, todo esto suena a lo que se ha dicho al principio, y se prefiere hablar de Seguridad Ciudadana o como concepto más amplio si cabe, de Seguridad del Estado y así, ya se menciona en el artículo 1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la Seguridad Ciudadana y, también, en el artículo 5. 1 de la misma Ley.

Mi apreciado y magnífico autor, General de la Guardia Civil D. Antonio Morales Villanueva, nos recordaba en su obra “Administración Policial Española”, de 1987 que, “*Cuando el hombre*

*va conquistando su propia dignidad, se empieza a sentir libre y responsable, entonces surge su inseguridad. Esta, puede ser objetiva y subjetiva. El hombre se siente inseguro a la par que los demás seres humanos. Así puede ocurrirle ante los eventos naturales (inundaciones, terremotos, catástrofes de cualquier clase) o internacionales (tensión entre bloques, guerra atómica). Junto a ella, tenemos la inseguridad subjetiva, que le afecta como ciudadano individualizado, independientemente de los demás”.*

Ante tales circunstancias el hombre se ve muy tensionado y ansioso, e intenta por todo los medios hacer desaparecer lo que motiva tales hechos, creando mecanismos preventivos y/o reguladores tanto a nivel Internacional como la OTAN y similares, como nacional, especialmente Fuerzas Armadas o Fuerzas antes llamadas de Orden Público y hoy en día, de Seguridad del Estado, que garanticen la convivencia social, la seguridad jurídica para que prevalezcan el Estado de derecho y el imperio de la Ley y, sobre todo, para garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos y garantizar la seguridad ciudadana, como proclama el artículo 104 de la Constitución Española.

Igualmente, en un artículo del catedrático de derecho Penal de la Universidad de Cádiz, Juan Terradillos Basoco, en la revista Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 9 de 1993, titulado “Delitos contra los Poderes y Orden Públicos”, decía muy bien *“El orden público se configura, así como espacio privilegiado de contraste entre las cuestionables pretensiones tuitivo-punitivas del Estado y los derechos del ciudadano-incluido el delincuente-. Esas pretensiones, que son también obligaciones del Estado, no pueden llevarse, sin embargo, al extremo de negar radicalmente el objetivo que pretende. Dicho de otro modo, la política penal de orden público, que es una política de defensa del funcionamiento y reglas del Estado de Derecho, no pueden llevarse a cabo negando derechos fundamentales y principios garantizadores que constituyen, como se ha dicho, la esencia de ese Estado de Derecho”.*

El Título XII del Código Penal, “Delitos contra el orden público”, proviene de la tradición jurídica y legislativa del Código Penal de 1870, aunque ahora mismo, después de la reforma exprés del Gobierno socialista y de sus socios, el delito de sedición ya no estará entre ese título, ha desaparecido, sí parece que habrá como sustitutivo uno llamado “desórdenes públicos”. Posteriormente, en 1944, el Código Penal, cambió ese título por otro más amplio “Delitos contra la seguridad interior del Estado” y ya, en 1995, la modificación total llevada a cabo en ese año, pasaron a llamarse “Delitos contra la Constitución” y “Delitos contra el orden público”.

Según la Ley de Prusia sobre Policía de 1874. El orden público se caracteriza, en palabras literales de la propia ley *“como el conjunto de reglas no escritas acaparadoras de las concepciones y valores ético-sociales dominantes considerados como requisitos indispensables para una convivencia próspera de las personas que habitan un distrito policial”.* No cabe duda de que, aquí lo que ha predominado han sido unos valores y unos principios que nada tienen que ver con el derecho, es decir, son extrajurídicos de pleno.

El Tribunal Supremo sentó jurisprudencia en este asunto, determinando que *“los conceptos de paz y orden público no pueden ni tienen la misma consideración en una sociedad democrática que en un régimen autoritario en el que prima el concepto de orden por encima de otros valores...”*

El Diputado constituyente LÓPEZ RODO criticando a la Comisión que elaboró la Constitución en 1978, dijo que era erróneo decir “seguridad pública”, en vez de “orden

público”. Según él quiso decir, el orden público se refiere a algo más denso y profundo que la propia y simple seguridad. El orden público es a la vez exponente y sustrato de la paz, puesto que la paz es tranquilidad en el orden”, por lo que se mostraba totalmente en contra de que las comunidades autónomas pudieran asumir competencias de este tipo.

Es después de las declaraciones institucionales sobre derechos humanos, cuando comienza a ser sustituido “Orden Público” por “Seguridad Pública”, quizá por aquello de que lo primero hace referencia a una concesión estatal, y sin embargo lo segundo, constituye un derecho de todos los ciudadanos exigible al mismo Estado y, por supuesto, este último carece de la connotación represiva del primero.

En la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la expresión “orden público”, ha sido relegada por “orden y seguridad ciudadana”, desapareciendo las hasta entonces “Fuerzas de Orden Público”, ósea, Cuerpo Superior de Policía, Policía Nacional y Guardia Civil, por “Fuerzas de Seguridad del Estado”, ya plenamente democráticas y sin connotación alguna de represivas.