

CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS*

JUAN CARLOS MONTALVO ABIOL**

Resumen: El concepto “Orden Público” goza de una fuerte presencia en la cultura política de las sociedades democráticas modernas. No obstante, si bien el término puede ser entendido y aceptado con relativa facilidad por cualquier ciudadano de a pie, su definición resulta extraordinariamente compleja para el entorno de las ciencias políticas o de la teoría del derecho. Concretamente, nuestro ordenamiento hace continua referencia a esta figura sin ofrecernos una definición objetiva. El hecho de que el “Orden Público” sea actualmente concebido como un principio jurídico relativamente indeterminado no constituiría un problema si no estuviéramos hablando de un elemento que desarrolla una clara función directiva en la actividad de toda administración democrática moderna. Este paradigma jurídico y social imposibilita cerrar el continuo debate sobre la coincidencia entre los fines últimos del Estado y el bienestar de la comunidad.

Así pues, la cuestión principal a tratar se centra en concretar qué es lo que cualquier ciudadano de a pie puede entender por “Orden Público”, cual es su contenido o componente esencial, y en qué manera esta figura puede influir legítimamente en el desarrollo y disfrute de los derechos que constitucionalmente le han sido atribuidos.

Palabras clave: Orden Público, administración, estado, bien común, público.

Abstract: The term “Public Order” has a strong presence in the political culture of modern democratic societies. But if the term can be understood and accepted very easily by any normal citizen, his definition is too complex for political science or theory of law. Specifically, our system makes continual reference to this figure without offering an objective definition.

The fact that the “Public Order” is currently conceived as an undefined legal principle is a problem because we are talking about an element that directs the activity of modern democratic governance. This legal and social paradigm makes it impossible to close the ongoing debate about the overlap between the ultimate goals of the State and welfare of the community.

So the main issue to deal focuses in particular that is what any ordinary citizen can understand, “Public Order”, which is its content or essential component, and how this figure can legitimately influence the development and enjoyment of constitutionally have been allocated.

Keywords: public order, administration, state, common good, public.

* Fecha de recepción: 8 de septiembre de 2010.

Fecha de aceptación: 23 de noviembre de 2010.

** Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, en estancia postdoctoral en la Universidad Carlos III de Madrid, como personal docente e investigador en el Departamento de Derecho Social e Internacional Privado. Dirección de correo: jcmontal@der-pr.uc3m.es.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. EL ORDEN PÚBLICO EN NUESTRO ORDENAMIENTO; III. EL ORDEN PÚBLICO: LÍMITE IMPRECISO PERO EXTENSAMENTE APLICADO; IV. TEORÍA DE ESTADO Y ORDEN PÚBLICO; 1. El Orden Público como presupuesto; 2. El Orden Público como fin del estado; V. COACCIÓN ADMINISTRATIVA Y ORDEN PÚBLICO; VI. POSIBLES INTERPRETACIONES DEL CONCEPTO “ORDEN PÚBLICO”; VII. LA SEGURIDAD Y LA PAZ COMO ELEMENTOS DEL ORDEN PÚBLICO; VIII. ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD JURÍDICA; IX. CONCLUSIONES DOCTRINALES ACERCA DEL ORDEN PÚBLICO.

I. INTRODUCCIÓN

El sentido y alcance de este estudio radica en el análisis de la llamada cláusula de Orden Público, más concretamente en su función limitadora respecto del ejercicio de derechos y libertades. Se trata de una cuestión especialmente interesante, que dicha figura se ha venido utilizando a lo largo del desarrollo y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico como una cláusula que podría establecer limitaciones a derechos y libertades, pero sin embargo carece de una clara definición, de forma paralela a otras figuras profundamente relacionadas como el mismo concepto de “interés general”. Se trata, sin duda, un concepto subjetivo, en blanco, del que en pocas ocasiones se ha obtenido un significado satisfactorio para la generalidad de la doctrina, encontrando similitudes poco menos que obvias con la mencionada figura del “interés general”, pudiendo señalarlo en numerosas ocasiones como una mera ratificación de este. Ambos conceptos justificarían, ayer y hoy, la existencia y la actividad del gobierno, constituirían la esencia de cualquier ordenamiento jurídico e inspirarían los criterios jurídico – legales a los que debe someterse la sociedad en general. Y al igual que la figura del interés general, cuya dificultad de la precisión de su contenido resulta casi insuperable¹, sigue arrastrando un elevado grado de indeterminación en la actualidad, clara anomalía democrática que constituya el principal motivo para la elaboración de este artículo.

Al enfrentarnos al estudio de esta figura percibimos claramente el mismo problema de base que al estudiar el concepto de “interés general”. Su elevado grado de indeterminación no pasa inadvertido de ninguna manera, pudiendo generar, según cierto sector doctrinal, efectos perversos en el disfrute de los derechos y libertades que establece en ordenamiento jurídico. Lo que pueda entenderse por Orden Público depende en cada momento de las concepciones dominantes acerca de los fines del Estado². No debemos subestimar la indeterminación o excesiva dispersión de algunas proclamas básicas sobre las que se sustenta cualquier ordenamiento jurídico. En opinión de GONZÁLEZ ALONSO³, el ordenamiento constitucional aparece como un derecho cuyos términos, técnicas y conceptos responden a

¹ NIETO GARCÍA, A. *Derecho Administrativo sancionador*, 4ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2.005.

² GARRIDO FALLA, F. / PALOMAR OLMEDA A. / LOSADA ÁNGEL H. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. II. Parte General. 12ª edición. Ed. Tecnos. Madrid, 2006. p. 65.

³ GONZÁLEZ ALONSO, B.: “La historia de la sucesión en el trono y el artículo 57 de la Constitución de 1.978”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 19, Madrid, 1981, p. 41.

construcciones teóricas y valorativas previas, por lo que la asimilación de una norma constitucional exige de manera necesaria la anterior comprensión de los conceptos que emplea. Precisamente, de esta actividad previa dependen tanto los derechos, las libertades e institutos jurídicos como la existencia de la propia norma. A ello se le añade otra dificultad, como es el paso del tiempo sobre el significado o concepción de determinados institutos jurídicos, pudiendo constituir materia cambiante. La idea general de lo que es “Orden Público”, o incluso lo que es “orden” y lo que es “público” es necesariamente modificada por el curso de la historia. El conglomerado social dista mucho de ser estático, al menos en la actualidad. Reflejo de toda sociedad es su organización jurídica, que habiendo sido creada para auxiliar a la primera, debe poseer igualmente los mecanismos evolutivos necesarios para adaptarse desechando de su sistema aquellos postulados que no gocen de la misma flexibilidad. En opinión de PECES-BARBA, la rigidez de los postulados normativos podría “provocar rupturas violentas de la convivencia social y civil”⁴. Ahí es precisamente donde radica la función del legislador, concibiendo renovadas funciones a los institutos jurídicos para que puedan tener cabida en las nuevas realidades sociales, políticas y jurídicas.

Pese a las evidentes similitudes con la figura “interés general”, concepto jurídico claramente indeterminado, no cabe duda de que, al menos en nuestra realidad social, la configuración de Orden Público como elemento limitador de derechos se relaciona fácilmente con sistemas de gobierno conservadores o represivos. A este respecto, MARTÍN-RETORNILLO BAQUER⁵, haciendo referencia a la ya existencia de esta figura en el ordenamiento pre-constitucional, sostiene la siguiente argumentación: *“tras un artículo de proclamaciones generosas, se halla con frecuencia un artículo segundo, de donde resulta que lo que era en apariencia un derecho reconocido con gran magnanimidad que luego recortado de forma considerable (...) una de las cautelas que se suelen incluir en la regulación de los derechos suele ser la que podríamos denominar cláusula de Orden Público (...) este esquema (artículo primero generoso y amplio, artículo segundo constreñidor) puede detectarse con toda holgura en el vigente derecho positivo español”*. *Independientemente de la realidad social o jurídica a la que estuviera haciendo referencia el autor, no cabe duda de que el Orden Público, y su problemática en cuanto a las limitaciones de derechos y libertades en función de preservar el primero, sigue estando rabiosamente vigente*.

En cualquier caso, respecto del tema que nos ocupa, el Orden Público puede constituir un límite oponible al ejercicio de las libertades. En todo entorno democrático el mantenimiento del Orden Público supone un requisito esencial para preservar el orden social. Con el término “Orden Público” el ordenamiento jurídico incluye al normal funcionamiento de las instituciones básicas de la sociedad, la paz social y la convivencia pública⁶. No obstan-

⁴ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *Libertad, poder, socialismo*. 1ª edición. Ed. Cívitas. Madrid, 1.978. p. 96.

⁵ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. *El orden público como límite – impreciso y creciente – del ejercicio de los derechos*, 2ª edición, Ed. Cívitas, Madrid, 1975. pp. 19 y 20.

⁶ OLMOS PILDAÍN, ASUNCIÓN: “La libertad de expresión. Especial consideración a la protección jurídica frente a las extralimitaciones en su ejercicio”, *Boletín Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, n. 1.198. pp. 17-37.

te, algunos autores han ido más lejos, añadiendo aquellos principios jurídicos públicos y privados, políticos, morales y económicos que son imprescindibles para la preservación del orden social en una comunidad y en un tiempo determinado.

Dentro de esta figura, podríamos hablar de los secretos oficiales, la legislación antiterrorista o de las consiguientes limitaciones al derecho a la información en función de esta. A menudo, la información sobre el terrorismo ha planteado dudas en torno a la ética empresarial y de los informadores: el informador tiene que dar la noticia sin olvidar nunca que tiene la obligación de luchar por la paz. Pero hay que tener en cuenta que no siempre el silencio informativo ha de ser la respuesta pues podría desatar rumores o incertidumbres beneficiosos para el entramado terrorista. La solución pasa por proporcionar una información de calidad sobre los hechos terroristas evitando servir de caja de resonancia. La doctrina constitucional ha afirmado que la lucha antiterrorista y la libertad de información no responden a intereses contrapuestos sino complementarios, orientados al aseguramiento del Estado democrático de derecho. La única vía para que la lucha antiterrorista y el derecho a la información puedan coexistir es caminar de la mano en un mismo frente contra el terrorismo, evitando que el componente económico de las primicias informativas en este campo y optando por el respeto profundo del informador a la labor de los Cuerpos y Fuerzas de seguridad para acabar con esta lacra.

Este estudio comenzará refiriéndose necesariamente a todos aquellos preceptos normativos de nuestra Carta Magna que hacen referencia directa o indirectamente el concepto de Orden Público, para terminar confirmando que el ordenamiento jurídico no nos obsequia con definición alguna del mismo, y que su mención a este concepto se relaciona directamente con el ámbito de las limitaciones de derechos por razón de Orden Público. Una vez realizada esa necesaria introducción que determina el calado normativo del término, el artículo ofrece un sintético y práctico análisis sobre la naturaleza del concepto Orden Público dentro de la cultura política, pudiendo ser concebido como elemento simbiótico del Estado o como fin del mismo, posturas que terminan convergiendo para dar cuenta de que Estado y búsqueda del Orden Público han ido de la mano han ido del mano desde el nacimiento de cualquier organización colectiva que pudiera ser el origen del Estado tal y como lo concebimos. Llegado el momento de exponer las posibles interpretaciones del concepto Orden Público, se hace mención previa a su naturaleza instrumental para el pleno ejercicio de los derechos y libertades, que justificaría eventualmente el uso de la fuerza o la coacción por parte de la Administración siempre que esté desprovista de arbitrariedad. Un ejemplo muy cercano lo encontramos en el movimiento 15-M⁷ y en las concentraciones de protesta que se generaron en muchos puntos de la geografía española en el mes de mayo de 2011. En este sentido,

⁷ El Movimiento de indignados 15-M fue una respuesta social pacífica y multitudinaria promovida por diversas asociaciones que comenzó el 15 de mayo de 2011 con una serie de protestas en numerosos núcleos urbanos de España con la finalidad de promover una democracia más participativa cuestionando el bipartidismo, la actual división de poderes, así como la importancia de las entidades financieras en el desarrollo social y económico.

fuentes del Departamento de Interior del Gobierno Vasco aseguraron a diversos medios de comunicación en fecha 20 de mayo que no tendrían previsto actuar contra los asistentes a las acampadas si no se producían alteraciones del Orden Público o riesgo para personas y bienes, en definitiva, vulneración de derechos y libertades públicas.

En un segundo bloque del artículo, se hace mención a las posibles interpretaciones que se le pueden otorgar al concepto de Orden Público y, si bien las fuentes han sido tratadas con un elevado grado de exhaustividad, la búsqueda de una definición termina no siendo fructuosa, concluyendo en que será la mera casuística y el sentido común los que determinen qué constituye el Orden Público en cada momento. Pero al autor no le parece razonable esta conclusión, ya que si el Orden Público puede ser concebido como limitador de derechos y garantías, lo saludable democráticamente es que exista una mención expresa en el ordenamiento que legitime este tipo de situaciones. De esta forma, se procede a un último intento en la definición de Orden Público, relacionándolo con elementos más tangibles en nuestro ordenamiento como la seguridad pública o incluso la seguridad jurídica, figuras integrantes del concepto en cuestión, en la medida en que la doctrina jurídica elemental coincide en que se trata de factores objetivos cuya existencia condiciona el normal funcionamiento democrático, así como el disfrute de derechos y libertades, constituyendo asimismo los principios básicos en los que se asienta el concepto contemporáneo de Orden Público. Se le puede concebir como la primera capa democrática sin la cual no se pueden garantizar cualquier garantía, derecho o libertad positivada en nuestra Carga Magna o en cualquier norma superior del ordenamiento. En definitiva, el primer derecho social necesario para el desarrollo democrático.

II. EL ORDEN PÚBLICO EN NUESTRO ORDENAMIENTO.

Si bien la trascendencia del Orden Público es notable en cualquier sociedad democrática moderna, independientemente del significado que cada una de estas le atribuya, nuestro ordenamiento jurídico tan sólo hace una tímida mención en dos preceptos, que por otro lado reconocen libertades especialmente protegidas:

1. Libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16.1. CE⁸): sin duda, se trata de tres libertades primarias que contribuyen necesariamente al desarrollo de otros derechos y libertades. El articulado de nuestra Carta Magna menciona el Orden Público como eventual elemento limitador de estas libertades constitucionalmente reconocidas.

⁸ Constitución española. 1978. Art. 16.1.: “*Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley*”.

2. Derecho de reunión (art. 21.2. CE⁹): constituye un derecho instrumental para la consecución y realización de otros derechos y libertades, al igual que se configura como un elemento primario de participación política. De igual forma, y pese a tratarse de un derecho fundamental, el Orden Público podría erigirse como eventual limitador.

La trascendencia real o práctica de tales limitaciones no ha gustado a buena parte de la doctrina constitucional, que considera que el Orden Público debe ser considerado actualmente como un límite impreciso y no usado en pocas ocasiones, asfixiando las libertades públicas en particular. Estas deben ser consideradas los termómetros democráticos de los regímenes modernos, por lo que de nada serviría su reconocimiento en la Constitución si sigue siendo vulnerable a un límite tan indeterminado y persistente en nuestro ordenamiento, como es el Orden Público. En opinión de algunos autores, la situación generada es lo suficientemente grave como para dejar a un margen los propios derechos y libertades limitados y llegar a la conclusión de que lo realmente trascendente aquí ya es el propio orden constitucional y democrático¹⁰.

La negativa de buena parte de la doctrina a los efectos perversos de las limitaciones de derechos y libertades públicas, en beneficio de la prevalencia del Orden Público frente a ellas, se fundamentan en lo siguiente:

1. Las libertades públicas se hallan vinculadas a la propia libertad de la persona protegiendo la convivencia en democracia, siendo expresión del orden democrático, siempre que su ejercicio se encuentre amparado constitucionalmente.
2. El intento de otorgar una delimitación clara a derechos y libertades se ha confundido con excesiva frecuencia con las limitaciones constitucionales¹¹, sacrificando el sistema de garantías constitucionales.
3. Es evidente que el reconocimiento en el ordenamiento constitucional de derechos y libertades públicas sería papel mojado si no estuviera acompañado de otra regulación paralela o garantías formales que velaran por su protección. Pero este esquema queda definitiva e incomprensiblemente alterado cuando los derechos y libertades públicas reconocidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución ceden a favor de conceptos relativos y no definidos del todo, encajando en la dicotomía que BOB-BIO anunciaba: “el contraste entre la grandiosidad de las propuestas y la miseria de los cumplimientos”. Si la propia virtualidad práctica de los derechos fundamentales

⁹ Constitución española. 1978. Art. 21.2.: “*En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes*”.

¹⁰ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos, “*El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*”, 2ª edición, Ed. Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2002. p. 37.

¹¹ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Op. citada. p. 37.

queda en entredicho por la colisión con conceptos jurídicos indeterminados nos hallamos en peligroso terreno para la democracia.

4. Sumado a lo anterior, en opinión de SÁNCHEZ FERRIZ¹², sería igualmente necesario el compromiso social y político de velar por el cumplimiento, en cuyo objetivo es preciso el fomento de una “cultura de los derechos fundamentales” o una “pedagogía de la libertad”.

III. ORDEN PÚBLICO: LÍMITE IMPRECISO PERO EXTENSAMENTE APLICADO

Como hemos podido apreciar, el concepto de Orden Público se caracteriza, ya no solo por la incapacidad de asociarle una definición clara, sino por la confusión y relación directa con otros conceptos de similar grado de indeterminación, lo que ha facilitado, según buena parte de la doctrina, la impune injerencia de los poderes públicos en la regulación de un amplio elenco de derechos y libertades públicas. Nos hallamos ante uno de los conceptos más polivalentes del vocabulario jurídico, caracterizándose por la mutación de su significado en función del sector del ordenamiento en el que aparece y de la época en la que pretenda aplicarse, por no decir que es altamente sensible al tipo de ideología de Administración que ostente el gobierno en cada momento. En la ambigüedad encontramos su característica más fuerte, deduciendo un fuerte paralelismo con la figura del interés general.

En cualquier caso, no hallamos en el derecho comparado ningún sistema normativo que aplique la imprecisa cláusula de Orden Público como límite a derechos y libertades de forma tan abundante como el nuestro. Este mismo sector de la doctrina constitucional opina que la utilización desmesurada de esta cláusula ha alcanzado cotas sorprendentes¹³. La consecuencia directa de esta situación es que la amplitud en la utilización de esta cláusula es inversamente proporcional a la efectividad de los derechos, o dicho en palabras de MARTÍN-RETORTILLO, “*al darse amplitud a lo que surte un efecto limitativo y restrictor se está menguando, en definitiva, el ámbito de efectividad de los derechos*”¹⁴. En palabras de LÓPEZ PINA, “*si cobramos conciencia de que el Estado es el garante y simultáneamente es la amenaza de la libertad individual, tenemos ante nosotros un auténtico dilema sobre el que debe definirse la interpretación constitucional*”¹⁵. La hipotética solución pasaría por la necesidad de interpretar los derechos y libertades acorde con la actualidad, al igual que sus límites a fin de evitar la dispersión del contenido de tales derechos convirtiéndolos en disposiciones desprovistas de efectividad.

¹² SÁNCHEZ FERRIZ, R. “Algunas reflexiones sobre la efectividad de los derechos”, 3ª edición, *Revista de Derecho político*, nº 36. 1992, p. 238.

¹³ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Op. citada. p. 22.

¹⁴ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. Op. citada. p. 34.

¹⁵ LÓPEZ PINA, A., *La garantía constitucional de los derechos fundamentales. Alemania, España, Francia e Italia*, 1ª edición, Ed. Cívitas, Madrid, 1991, p. 248.

A lo largo de nuestro ordenamiento actual podemos hallar numerosas referencias en la aplicación de la cláusula de Orden Público, aparte de las establecidas directamente en los arts. 16.1. y 21.2. CE.

1. La relación de las funciones encomendadas a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad establecidas en el art. 104.1. CE¹⁶ ha sido utilizada por no pocos Estatutos de Autonomía para hacer alusión al mantenimiento del Orden Público dentro de la circunscripción geográfica de la autonomía.
2. La legislación de desarrollo de la Constitución contiene múltiples alusiones a la figura del Orden Público:
 - a. Arts. 13, 22.4, 24.2, 28, 29 y 310.1. de la L.O. 4/81, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.
 - b. Los arts. 7.1. y 26.1.c. de la L.O. 7/85, de 1 de julio, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España.
 - c. El art. 3.1. de la L.O. 7/80, de 5 de julio de libertad religiosa.
 - d. Los arts. 5.b y 10 de la L.O. 9/83, de 15 de julio, reguladora del Derecho de reunión.
3. A ello le sumamos otros sectores del ordenamiento jurídico como el civil, el penal, el administrativo, entre otros, por no mencionar la legislación preconstitucional.

En opinión de DE BARTOLOMÉ CENZANO, para poder dotar a la cláusula de Orden Público de un sentido y una función clara y estable hay que desechar la idea de que nos hallamos ante un problema de límites, pues se trata de un “*problema de delimitación constitucional, de interpretación unitaria y sistemática de la Constitución*”¹⁷. Este procedimiento hermenéutico se fundamentaría en analizar los antecedentes históricos de esta cláusula para observar las funciones que esta ha desempeñado a lo largo de la historia constitucional y comparándola con la interpretación que le otorga el actual Tribunal Constitucional y con el derecho comparado, podremos obtener el sentido y función de esta figura. Es decir, tan solo mediante la interpretación objetiva, unitaria y sistemática de nuestra Carta Magna se podría obtener una idea relativamente clara acerca de la cláusula de Orden Público. En palabras de COLOMER VIADEL¹⁸, “*la identificación de la Constitución como un documento escrito ha sido fundamental para la dogmática jurídica constitucional y su actividad de fijar, de describir e interpretar el derecho (...), las técnicas para explicar o interpretar ese conjunto de disposiciones y prácticas aceptadas como Constitución, se manejan bajo unos cánones reconocidos de interpretación jurídica que permiten un trabajo similar a juristas de diferentes credos e ideologías*”. De cualquier forma, esta labor adolece de una elevada

¹⁶ Constitución española 1978. Art. 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*”.

¹⁷ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Op. citada. pág. 43.

¹⁸ COLOMER VIADEL, A., *Constitución, Estado y democracia en el umbral del siglo XXI*, 1ª edición, Ed. Nomos, Valencia, 1995, pp 28 y ss.

complejidad, pudiendo arrojar tantos resultados como operadores jurídicos desempeñen esa operación interpretativa.

La ventaja de la que se nutren los conceptos jurídicos indeterminados dentro de los ordenamientos radica en que las constituciones nunca llegan a ser realmente completas, pudiendo no entrar a regular de forma concreta determinados sectores, confiando de forma tácita en que las materias no reguladas sean conformadas o absorbidas por el resto del ordenamiento. Al entrar a regular tan solo aquello que parece objetivamente importante y requiere determinación, queda abierta una posible vía para que entren en escena figuras que, voluntariamente o no, nunca llegaron a ser definidas completamente, dando por hecho que la aplicación de las normas al entramado social generaría soluciones por sí solas para ese tipo de situaciones. Es decir, la Constitución no se limita a dejar abierto, sino que establece, con carácter vinculante, lo que no debe quedar abierto¹⁹, como son los fundamentos del orden de la comunidad, creando un recinto fuerte de aquello que debe considerarse indispensable.

IV. TEORÍA DE ESTADO Y ORDEN PÚBLICO

1. El Orden Público como presupuesto

Actualmente, podemos hacer dos claras distinciones de la figura del Estado respecto del Orden Público. La primera distinción atiende al Estado como garante de ese orden, como la garantía formal y abstracta de una situación necesaria de normalidad democrática. En este sentido, DE BARTOLOMÉ CENZANO advierte que la idea acerca de “la necesidad de un orden en otras formas de organización más simples o nucleares como la familia o la sociedad civil y está presente en la filosofía griega y escolástica”²⁰. Estado y Orden Público han ido de la mano desde el principio de los tiempos, siendo el primero el medio a través del cual se genera una vida ordenada, proporcionando un compendio de ventajas a sus nacionales, y que se concreta en un régimen jurídico. El Estado es la disciplina jurídica de un pueblo o, si se prefiere, como establece SÁNCHEZ FERRIZ²¹, nos hallamos ante una “estructura mínima organizadora y permanente del elemento humano esencialmente espontáneo”. Según la opinión del citado autor, sería erróneo referir una misma idea de Estado a diversas etapas históricas, por lo que sería conveniente hacer una llamada de atención al lector en este sentido. SÁNCHEZ AGESTA²², por su parte, establece una práctica distinción: subjetivamente el Estado se manifiesta en nosotros como un sentimiento de la “unidad social”, y objetivamente mediante el orden. El Estado proporciona este orden que

¹⁹ HESSE, K.: *Escritos de Derecho Constitucional*, 2ª edición, traducción de Pedro Cruz Villalón, Ed. CEC. Madrid, 1983, pp. 16 ss.

²⁰ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Op. citada. p. 99.

²¹ SÁNCHEZ FERRIZ, R., *Introducción al Derecho Político*, 2ª edición, Ed. A. G. Soler, Valencia, 1992, p. 21.

²² SÁNCHEZ AGESTA, L., *Derecho político*, Ed. Prieto, Granada, 1951. p. 65.

anhela cualquier civilización, tanto como para desarrollar su vida como para optar a un hueco de la comunidad internacional, pasando a ser institucionalizado ese orden establecido. Todo ello, sin olvidar que el Estado constituye un producto histórico, por lo que debe estudiarse refiriéndolo a la época moderna²³. En relación a esta premisa, podemos afirmar igualmente que no existe el Administración hasta que no existe el Estado actual²⁴, o lo que es lo mismo, solo podemos hablar de Administración en sentido moderno cuando aparece históricamente el Estado²⁵.

En cuanto a la segunda distinción, dentro igualmente de las clásicas teorías de Estado, el orden podría ser concebido como el soporte o sustento de la organización política misma, y presupuesto ineludible de ella. En este sentido, las figuras de la familia y la sociedad civil cumplen una clara función estructuradora. El razonamiento es sencillo si se tiene en cuenta que el primer paso de integración del hombre se produce en el grupo familiar, pues este satisface las necesidades básicas y contribuye de forma necesaria al primer estado necesario de la sociabilización humana, favoreciendo su inclusión en otras unidades superiores como la comunidad política. Seguidamente, la conducta humana se convierte en conducta social mediante la relación del hombre con los demás, configurándose la conducta de cada uno en función de la de los demás, anhelando todos ellos elementos materiales y poder, conduciéndolos a una continua situación de guerra, y sin otra seguridad que la que le proporciona su propia fuerza física y su habilidad para conseguirla. En este sentido, la paz o el orden se presenta como la única solución, la primera ley natural, mediante la cual los hombres acuerdan derivar toda su fuerza y derechos a un solo centro, soberano o consejo, que interviene como catalizador de todas las voluntades, y que además se constituye como poder común capaz de proteger a cada uno frente a todos los demás. El proceso de cesión de poder por parte del individuo a otra entidad, convierte a este en ciudadano, y que sería perfeccionado doctrinalmente posteriormente mediante las teorías contractualistas hasta llegar a la actual idea de democracia y Estado. El poder de este último no solo se caracteriza por su concentración, sino por su despersonalización y objetividad, sustituyendo el concepto de “privilegio” por el de de “derecho”. Ante el temor de que esta concentración de poder derivara en un mal uso del mismo, surgirían soluciones como los ordenamientos jurídicos y la división de poderes.

Ambos planteamientos no son incompatibles entre sí, sino que se circunscriben en las teorías del Estado mediante una relación claramente simbiótica. El orden se convierte en un elemento vital de la comunidad política, ya que esta nace originariamente con la finalidad de crear las necesarias condiciones para la vida en comunidad. Asimismo, una vez implantada

²³ GIANNINI, M. *Premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo*, Traducido por Instituto de Administración Pública, Madrid, 1980, p. 31.

²⁴ BAENA DE ALCAZAR, Mariano, *Manual de Ciencia de la Administración*, 4ª edición, Ed. Síntesis, Madrid, 2005. p. 15.

²⁵ BAENA DE ALCAZAR, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I, 4ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2000, p. 23.

la situación de normalidad esta constituye sin duda el soporte mismo del funcionamiento de la organización política, asegurando la subsistencia del sistema establecido.

2. El Orden Público como fin del Estado

No es preciso ahondar en múltiples teorías de Estado para deducir claramente la relación existente entre los fines de la estructura política y el fundamento de la misma. De no existir satisfacción de fines comunes fuera de la actividad estatal, ni sociedad viable sin esta, las alternativas se reducen tan solo a la presente. La política, en opinión de SÁNCHEZ AGESTA, al igual que de gran parte de la doctrina, se traduce en “*la actividad que tiende a configurar el Estado y sus elementos en razón de un fin*”²⁶. En cuanto al planteamiento elaborado por la ciencia política en este sentido, suelen establecerse dos posibles variables: la que aboga por la existencia de un único fin por parte del Estado, y la que defiende su multiplicidad de fines.

Referente a la primera, sin duda el primer exponente lo encontramos en la figura de Santo Tomás de Aquino. El autor concebía la sociedad como un intercambio mutuo de intereses o servicios dirigidos hacia el bien común, de tal forma que la figura y actividad del gobernante se justifica en la medida en que contribuye a la creación o mantenimiento de ese bien común, concepto en cualquier caso puramente teleológico e instrumental para encauzar la vida terrenal a la celestial. El fin del hombre en sociedad es acceder a la felicidad y virtud en el seno de esta, y la finalidad del gobernante es hacer propicio y real este esquema. Concretamente, el gobernante debe prestar especial atención al mantenimiento de la paz y el orden, impulsando las condiciones precisas para su existencia y eliminando obstáculos que amenacen la posibilidad de prestar tales servicios, pero siempre bajo la estricta legalidad vigente. La íntima vinculación de la Administración al interés general se explica por su condición misma de instrumento estatal de acción para la realización efectiva del ordenamiento²⁷. No existe ni ha existido jamás una organización social carente de una mínima estructura de gobierno a la que se confíe la protección y satisfacción de los intereses comunes a todos los miembros de aquella²⁸. Este bien común constituye el elemento esencial de la vida política entendida como actividad al servicio de la colectividad. Se traduce en el fin último de la sociedad civil, otorgando de significado al ordenamiento jurídico como elemento instrumental del poder e inspirando la actividad del gobernante democrático. El orden y la seguridad personal serían los fines prioritarios que asume el Estado²⁹.

²⁶ SÁNCHEZ AGESTA, L. Op. citada. p. 46.

²⁷ PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, 3ª edición, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 664.

²⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*, 2ª edición. Ed. Iustel. Madrid, 2009, p. 25.

²⁹ MOLAS, I.: *Derecho Constitucional*, 4ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2008, p. 21.

De igual modo, no son pocos los autores los que han rechazado la teoría anterior por ser excesivamente genérica y han optado por concebir diferentes fines a los que debe hacer frente el Estado. La intervención administrativa se justificaría únicamente en cuanto que falla la iniciativa popular en orden a la satisfacción de una determinada necesidad pública³⁰. Pero el problema de esta línea argumental radicaría en la multiplicidad de fines que han sido mencionados y defendidos, que por otro lado pueden ser reconducidos a la defensa del orden, como elemento común a todas ellas. Sin duda, la aportación más significativa viene de la mano de CUESTA Y MARTÍN³¹, al admitir que el orden social constituye un elemento estructural en el organigrama estatal. Este orden social se fraccionaría en dos: orden moral y orden jurídico. Y este, último a su vez, se dividiría en orden privado y público. El primero englobaría las relaciones privadas tan solo, y el segundo, el Orden Público, constituiría en el elemento clave para la evolución y existencia de la sociedad.

Como podemos apreciar, al igual que en el apartado anterior, parece que de alguna forma ambas posturas parecen converger si las desarrollamos hasta sus últimas consecuencias. La primera apunta a la existencia de un concepto, el bien común, cuyos elementos estructurales son el orden y la justicia. La justicia solo puede ser eficaz y válida a través de la preexistencia de un orden, mientras que este puede realizarse fuera de la justicia, acercándonos a un peligroso punto en este caso. Si bien las teorías que abogan por un fin único en la actividad estatal mencionan el Orden Público, el planteamiento final no difiere mucho de aquellas otras que defienden una variedad de fines estatales y que resumen tales propósitos igualmente en la defensa del orden en sentido genérico.

V. COACCIÓN ADMINISTRATIVA Y ORDEN PÚBLICO

Es especialmente complicado para todo jurista determinar de forma objetiva la relación entre la eficacia práctica de los derechos fundamentales y libertades públicas y los límites de la coacción directa atribuida a los Cuerpos y Fuerzas de seguridad. La problemática se plantea en cómo justificar el uso de la fuerza por los agentes de policía para limitar la práctica de un derecho fundamental en favor de la imprecisa cláusula de Orden Público. En opinión de los profesores GARCÍA ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, la coacción directa ha de estar siempre precedida de un acto administrativo, pese a que no tenga carácter formal, lo que posibilita el hipotético control jurisdiccional, presidido por la regla del acto previo³².

³⁰ GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Parte General. Vol. I. 13ª edición. Ed. Tecnos. Madrid, 2002. p. 82.

³¹ CUESTA Y MARTÍN, A.: *Principios de Derecho Administrativo*. 2ª edición. Ed. F.C. Salamanca, 1984. pp. 157 y ss.

³² GARCÍA ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho administrativo*, 2ª edición, Ed. Cívitas, Madrid, 1996, pp. 746 y ss.

El normal funcionamiento de la comunidad debe tener su representación en el derecho positivo, siendo función de los Cuerpos y Fuerzas de seguridad el velar por la sujeción de la realidad al ordenamiento y por los derechos y garantías que hallan su hueco en este sistema³³. El Orden Público debe ser considerado como un mecanismo jurídico al servicio de la garantía de los derechos y libertades, suministrándoles tutela y protección. Relacionamos Orden Público con aquel “estado general de la sociedad en la que el conjunto de ella, en el desarrollo de sus fuerzas reconocidas y protegidas legal y formalmente, están garantizados frente a todo perjuicio que le ley consiente de sancionar como delito o como contravención”. Se trata de un elemento instrumental para el pleno ejercicio de los derechos y libertades. Es precisamente aquí en donde el Orden Público obtiene su verdadera justificación, por lo que fuera del derecho positivo atentaría contra su propia esencia. Si esta coacción directa administrativa adquiere su justificación en el mantenimiento del Orden Público, no es concebible la inexistencia de un procedimiento mínimamente reglado y controlado por los Tribunales para llevarlo a cabo formalmente. No hay cabida a la arbitrariedad en la aplicación de la misma en todo sistema democrático.

VI. POSIBLES INTERPRETACIONES DEL CONCEPTO “ORDEN PÚBLICO”

Tras casi treinta años de jerarquía normativa, no es viable ni razonable mantener la postura de que nuestra *prima lex* no pueda aplicarse directamente a un caso concreto en aras a satisfacer los derechos, bienes y libertades públicas que postula. Nuestra Constitución y el resto del ordenamiento jurídico disponen de los mecanismos necesarios para dotar de eficacia directa a los derechos fundamentales, aunque probablemente no siempre con la eficacia que demanda algunas posiciones doctrinales. El Tribunal Constitucional ha venido realizando algunos acercamientos aclaratorios respecto de esta figura, pero sin obsequiarnos con una definición clara, y siempre partiendo de argumentos meramente relacionales con otros conceptos.

Pero antes de aventurarnos en su posible descripción, hay que dejar patente que el Orden Público debe constituir nunca la causa que justifique el límite o restricción de libertades, sino el ejercicio de estas con plenas garantías, es decir, en palabras de ALONSO GARCÍA³⁴, las limitaciones por razón de Orden Público se establecerían a favorecer “*la plena vigencia de los valores básicos que constituyen el ordenamiento jurídico – constitucional*” (...) “*los derechos fundamentales y libertades públicas de la sección primera constituyen por excelencia este Orden Público constitucional, dado que ningún otro grupo de preceptos afirma sus pretensiones de vigencia con tanta intensidad, pretensiones que constituyen la*

³³ Constitución española. 1.978. Art. 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*”

³⁴ ALONSO GARCÍA, E.: *La interpretación de la Constitución*. 2ª edición. Ed. CEC. Madrid, 1.984. pp. 352 y ss.

esencia misma del pacto constitucional". En otras palabras, aparte de que el contenido del concepto de Orden Público debe ser deducido de la propia Constitución, cualquier limitación a derechos y libertades para la preservación de este último se fundamenta únicamente en el efectivo ejercicio plenamente garantizado de las primeras.

Por otro lado, pese a las expresas limitaciones de los arts. 16 y 21 CE por razón de Orden Público, no puede afirmarse la existencia de una norma que establezca de limitabilidad general de los derechos y libertades mediante la cláusula indeterminada de Orden Público³⁵.

No en pocas ocasiones, la doctrina ha acudido al art. 10 CE³⁶ cuando se ha enfrentado a los problemas que plantea la interpretación de los derechos y, en particular, de los límites como el Orden Público. Este precepto posee un elevado valor jurídico, pues es el punto de conexión entre el Preámbulo y el Título preliminar, por un lado, y el resto del Título I por otro. Además, los principios y valores que anuncia terminan positivizándose en una norma imperativa, constituyendo el soporte del resto de derechos fundamentales. Algunos autores han apostado por este precepto en su labor de cubrir lagunas favoreciendo la justicia y la liberación humanas. En esta misma línea, DE BARTOLOMÉ CENZANO³⁷ pretende ir más lejos otorgando una triple función al art. 10. CE:

1. Legitimadora del orden político y del ejercicio de todos los poderes públicos: la legitimidad del orden político español viene dada por la protección de la dignidad de las personas, sus derechos inviolables y el libre desarrollo de la personalidad, asegurando el imperio de la ley, coordinando el óptimo de todos estos derechos, y siendo, en definitiva, condición del mantenimiento de la paz. El ejercicio los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, limitando la eficacia de los derechos fundamentales por razón de Orden Público, tan sólo será legítima cuando contribuya a garantizar los valores esenciales en la vida colectiva, concretándose en su salvaguardia.
2. Promocional: los derechos fundamentales son fruto de un constante enriquecimiento siempre que ello beneficie su expansión y reconocimiento dentro del ordenamiento. Por otro lado, el art. 10.2. CE³⁸ otorga un matiz global a todo el precepto, vinculando su reconocimiento y protección a lo prescrito en ordenamientos jurídicos supranacionales.

³⁵ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos, Op. citada, p. 145.

³⁶ Constitución española. 1978. Art. 10.1. CE.: "*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 de la paz social*".

³⁷ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Op. citada, pp. 54 y ss.

³⁸ Constitución española. 1.978. Art. 10.2. CE.: "*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*".

3. Hermenéutica: en el ámbito nacional, antes de que una disposición normativa entre a formar parte del ordenamiento jurídico desplegando su eficacia, los poderes públicos deben comprobar su compatibilidad con el art. 10. CE. Pero ello no basta si atendemos a su segundo apartado, concibiendo la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas como una obra en común entre los ordenamientos nacional e internacional, generando una unidad normativa protectora de los derechos humanos. En cualquier caso, nos hallamos ante una “pauta o criterio interpretativo preferente y no una constitucionalización de los acuerdos internacionales sobre derechos humanos”³⁹, favoreciendo la creación de criterios o enfoques a la hora de interpretar los derechos fundamentales.

En opinión de CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR⁴⁰, la dificultad por parte la doctrina para encontrar una definición satisfactoria del concepto Orden Público es más compleja que con otras figuras jurídicas parcialmente indeterminadas. La importancia de hallar un sentido claro a esta figura trasciende a la relevancia del propio concepto, puesto que constituir un límite a muchos derechos civiles y a dos libertades expresamente (arts. 16.1 y 21.2 CE). Pero desde ese punto de vista doctrinal y atendiendo escrupulosamente al sentido genérico de nuestra Carta Magna, es inconcebible sostener una consideración diferente sobre el fundamento del Orden Público que no encuentre justificación en el derecho positivo, pues es la propia seguridad jurídica la que se hallaría en tela de juicio. El razonamiento radica en la propia esencia democrática, pues *“los derechos y libertades, dentro de su ámbito subjetivo, que debe estar bien predeterminado, se encardinan dentro del ordenamiento jurídico adquiriendo una dimensión que algunos han denominado axiológica (...). Por tanto, una concepción excesivamente restrictiva de los mismos, no solo limita a sus titulares en cuanto a la satisfacción del interés que persiguen mediante su ejercicio, sino al propio ordenamiento jurídico que deviene ineficaz y que se desvanece en cuanto a su virtual eficacia”*⁴¹.

Si bien cualquier persona, independientemente de su capacidad intelectual, posición social o situación económica, deduce lo que representa el Orden Público en términos generales, la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas exigiría la positivización de esta figura, lo que por otro lado parece tarea especialmente compleja. Buena parte de la doctrina demanda que el Orden Público debería establecerse a modo de concepto normativo, por lo que cualquier restricción de los derechos y libertades debería tener un fundamento jurídico que lo justificara de forma objetiva. O dicho de otra manera: si el Orden Público puede ser concebido como limitador de derechos y garantías, lo razonable es que exista una correspondencia concreta en el ordenamiento que legitime este tipo de situaciones.

³⁹ SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *La Constitución española en las fuentes del Derecho*, 1ª edición. Ed. Ins. Est. Fiscales, Madrid, 1.979, p. 1928.

⁴⁰ CARRO FERNÁNDEZ – VALMAYOR, J.L.: “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”. *Rev. Vasca de admón. pública*, 1.990, nº 27, p. 20.

⁴¹ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Op. citada, p. 406.

Desviarse de este sencillo esquema implicaría un detrimento en la eficacia de los derechos y libertades fundamentales y dejaría sin operatividad la función garantizadora de la propia Constitución. No obstante, nuestra *Prima Lex* no parece hacer especial referencia a este tipo situaciones, quizás por la falta de necesidad que consideró el legislador, dejando a la unánime consideración objetiva de cualquier ciudadano medio. Esta teoría de la supuesta falta de necesidad en su definición goza de una clara prueba jurisprudencial al establecer el propio Tribunal Constitucional lo siguiente “(...) *sin que sea necesario un examen pormenorizado de lo que debe entenderse por Orden Público, es lo cierto que en él pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad (...)*”⁴². La jurisprudencia del citado órgano parece discurrir por esta tendencia, no proporcionándonos criterios interpretativos o de aplicación del límite de la cláusula de Orden Público de forma unitaria, sino tan sólo apreciaciones de carácter segmentario, lo que hace casi imposible una exposición objetiva.

Tendrá que ser la mera casuística y el sentido común los que determinen qué constituye el Orden Público en cada momento, operación que no debería conllevar un excesivo margen de riesgo pero que es aborrecido por un amplio sector doctrinal que ven en esta situación una amenaza seria a la virtualidad práctica al sistema de derechos y garantías constitucionales.

VII. LA SEGURIDAD Y LA PAZ COMO ELEMENTOS DEL ORDEN PÚBLICO

En cuanto a la primera de las acepciones, la seguridad, cualquier diccionario enciclopédico nos facilitaría una definición que de alguna forma encajaría con el global concepto de Orden Público. Es más, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en esta concreta materia arrojan la conclusión acerca de la dificultad para hallar un elemento diferenciador entre Orden Público y seguridad en general. Ambos elementos están íntimamente ligados, no pudiendo abogar por un Orden Público que no proporcione un grado debido de seguridad, como tampoco se podría imaginar un estado general de seguridad que no viniera dado de la mano de un Orden Público necesario.

No entraremos a distinguir las diferentes clasificaciones que la jurisprudencia constitucional ha brindado al concepto de seguridad. Tan sólo haremos referencia a los dos posibles sentidos que puede albergar el concepto de seguridad y que se pueden considerar inherentes al Orden Público.

1. La seguridad jurídica: se trata de aquel principio general del ordenamiento jurídico y mandato dirigido a los poderes públicos establecido en el art. 9.3. CE⁴³, mediante

⁴² STC 33/82, de 8 de junio (F.J. 3^a).

⁴³ Constitución española. 1.978. Art. 9.3.:” *La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*”.

el cual nuestra Carta Magna establece una serie de garantías legales y procedimentales a favor del ciudadano. No es concebible un Orden Público que desoiga este principio básico, por lo que este primero requiere de forma necesaria la asunción de esta garantía en la conciencia social.

2. La seguridad pública: es la que mantiene una relación directa con el concepto de Orden Público. Nuestra Constitución hace expresa referencia a ella en el art. 17.1.⁴⁴, relacionando el concepto de seguridad con el de ausencia de riesgo en el ejercicio de los derechos, entendiéndola como protección personal. En opinión de DE BARTOLOMÉ CENZANO⁴⁵, el concepto de seguridad ciudadana constituye el contrapunto necesario del concepto de Orden Público en sentido estricto, identificándolo como única forma posible, con la protección de los derechos fundamentales de manos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, en virtud del art. 104.1. CE⁴⁶. Sin respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas no hay Orden Público. El sujeto pasivo de la seguridad ciudadana se concreta en las personas que conforman la sociedad en calidad de participantes de la vida en comunidad, y el sujeto pasivo quedaría resumido en el gobierno y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del primero al obrar en función de las directrices de aquel.

Tradicionalmente seguridad pública significa garantizar la tranquilidad pública y la seguridad del Orden Público y de su organigrama institucional, cuyo mantenimiento se encuentra a cargo de organismos del Estado especializados en ello, por tanto implica la seguridad interior del mismo. En sentido propio, la seguridad pública, al igual que la paz o el Orden Público, como concepto este último que puede subsumir a la figura de la seguridad pública, son bienes generados por el conjunto de condiciones, objetivas y subjetivas, impulsadas por el Estado y creadas por el grupo social, dado precisamente con la finalidad de obtener y alcanzar dichos beneficios.

Con el siguiente paralelismo podremos entenderlo de forma más sencilla: si bien la persona humana atiende y busca el estado óptimo de su salud física y mental realizando un elevado número de acciones encaminadas a dicho fin, de la misma manera se dice que el Estado de Derecho real es aquel que busca, crea, desarrolla y mantiene las condiciones óptimas indispensables para generar esa paz, orden y seguridad que precisa la sociedad para poder realizar los fines intrínsecos de la vida en ella⁴⁷.

⁴⁴ Constitución española. 1.978. Art. 17.1.: “*Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en las formas previstos en la ley*”.

⁴⁵ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Op. citada. pág. 420.

⁴⁶ Art. 104.1. CE.

⁴⁷ HERNÁNDEZ RAMÍREZ y José Luis y MORFÍN SÁNCHEZ, Rogelio, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Publicado en El Criminalista Digital: mayo de 1.999. <http://criminet.ugr.es/elcridi/>

La seguridad o el Orden Público constituyen elementos instrumentales para el real disfrute de los derechos y libertades públicas en los que se fundamenta la sociedad democrática, manteniendo un carácter relacional y necesario, y constituyendo en verdad el origen del primer pacto democrático. De ahí, la importancia de la seguridad pública, como elemento básico para el normal desarrollo del resto de derechos, en numerosas declaraciones o convenios internacionales desde el comienzo de la misma democracia. Concretamente, la seguridad pública se ha convertido en los últimos tiempos en una creciente demanda social y, por ello, en una de las prioridades de la agenda política actual⁴⁸. Los últimos estudios de opinión revelan que la situación general de inseguridad constituye uno de los problemas que más preocupan a los ciudadanos, siendo el plato fuerte de las propuestas electorales en nuestra país, algo en consonancia con la mayoría de las naciones occidentales. La seguridad ciudadana es un valor político esencial ya que afecta, no sólo a la calidad de vida de los ciudadanos, sino a la propia estabilidad de la democracia. El razonamiento en sencillo: cuando el Estado no puede hacer frente a la obligación básica de proveer de seguridad y tranquilidad a la población como mínimo necesario y primera obligación social, se produce una deslegitimación del Poder Público en general. La existencia histórica del mismo Estado radica precisamente en la demanda social de obtener la seguridad necesaria para la convivencia. Demanda, que por otro lado deviene de una sensación subjetiva en mayor medida que de una situación objetiva.

Una vez la sociedad es provista de mecanismos que garanticen de forma explícita el libre disfrute de los derechos y libertades que les son atribuidas legalmente, y que a la vez protejan de injerencias tanto de terceros como del propio Estado, nos hallamos ante una situación de normalidad socio-jurídica al que llamamos Orden Público. Solo un orden, fruto del propio orden interno de los ciudadanos, tiene como fruto inevitable la paz⁴⁹, de ahí, que podamos añadir que un Orden Público logrado a cualquier precio en una comunidad no conforma la misma realidad reflejada en aquella situación de paz obtenida mediante procedimientos legítimos. Una paz, por ejemplo, derivada del miedo de la ciudadanía a actuar contra un sistema represivo no es respetable ni asimilable a aquella situación de paz social generada a través de un sistema normativo justo que abogue por el respeto a los derechos y libertades y por unos cauces de comunicación recíproca para con el ciudadano. En síntesis, la construcción de mejores niveles de seguridad pública y, en general los planteamientos del paradigma del desarrollo social, requieren de políticas que apuesten por una comunicación eficiente que permita generar y enriquecer el debate público como elemento democrático indispensable.

⁴⁸ CODIDÓ, Ignacio. *El desafío de la seguridad*, Ed. FAES – Fundación para el análisis y los estudios sociales. Madrid, 2003, pp. 9 y 10.

⁴⁹ BEL MALLEN, CORREDOIRA, COUSIDO, GARCIA SANZ. Op. cit. p. 176.

Por otro lado, hay que mencionar que la seguridad de las personas puede verse alterada mediante actos que atenten contra la propia seguridad del Estado que, en sustancia, son atentados contra la seguridad de la comunidad⁵⁰. Este tipo de ataques de la mano de grupos terroristas, implican necesariamente un atentado contra la paz social y el libre desarrollo de los derechos por parte de la sociedad civil, siendo precisamente la finalidad de los mismos. Los llamados delitos contra la seguridad del Estado, que trataremos en profundidad más adelante, tienen por finalidad única alterar la situación subjetiva de la ciudadanía y crear miedo y malestar, incidiendo necesariamente en el ejercicio de los derechos y libertades, y atentando contra la normalidad democrática. El llamado derecho a la seguridad del Estado, hace alusión directa a la asunción práctica por parte del ciudadano de los derechos que les son conferidos por el ordenamiento jurídico, eliminando el temor de que el aparato estatal pueda hipotéticamente ser víctima de determinados ataques violentos, provocando en consecuencia una situación deficitaria en cuanto a la protección por parte del Estado de los derechos que le vienen dados a la sociedad civil. Esta situación de desprotección de la comunidad, que le impediría el normal desarrollo de los derechos más básicos e inalienables, como la vida, es la única finalidad de los delitos contra la seguridad del Estado. Es precisamente la comunidad la primera víctima y afectada por los mismos.

De alguna forma, podemos asemejar directamente la paz con el Orden Público, constituyendo ésta el primer derecho social de alcance inmediato y un mínimo necesario para el reconocimiento y disfrute de los derechos y libertades. Si bien el derecho a la paz no está recogido de una manera expresa en nuestra *prima lex*, sí lo están, por otro lado, todo un compendio de derechos que contribuyen de forma directa a la consecución y mantenimiento de la paz como presupuesto básico o planicie en la que edificar situaciones jurídicas preestablecidas, como el derecho a la salud o la propia seguridad del Estado. De ello, no podemos obtener una conclusión diferente a aquella que aboga por la existencia real de un derecho a la paz inscrito de manera implícita en la Constitución y que encuentra su homólogo jurídico en el concepto de Orden Público, del que por otro lado no se nos ha brindado una clara definición.

VIII. ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD JURÍDICA

Podemos afirmar que la seguridad jurídica constituye el resultado de la protección y amparo de toda una serie de valores que, en el momento histórico actual, se entienden como indispensables, y que figuran recogidos en nuestra Constitución.⁵¹ Precisamente nuestra Carta Magna contempla el concepto de seguridad jurídica en tres diferentes momentos, dotándola de dos diferentes significados.

⁵⁰ Ibidem. p. 187.

⁵¹ MARTÍNEZ ROLDÁN, L. / FERNÁNDEZ SUÁREZ, J.A., *Curso de teoría del Derecho*, Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 1997, p. 199.

- En el Preámbulo⁵² de la Constitución se hace mención a la seguridad jurídica, definiéndola como un “principio general inspirador de todo el ordenamiento jurídico” que ha de alcanzarse haciendo realidad la convivencia democrática, la protección de derechos humanos, económicos y sociales y, en términos generales, mediante la consolidación del Estado de Derecho. Es, por ello, que la figura del Orden Público posee una fuerte vinculación con este primer significado, pues tan sólo es realizable a partir de la situación sociológica de satisfacción, bienestar y tranquilidad que deduce el individuo al ver garantizados y realizados una serie de valores jurídicos, propiciando la toma de conciencia y la defensa de los derechos humanos. Algunos autores, como E. DÍAZ⁵³, contemplan este significado de seguridad jurídica en relación con un contenido de justicia expresado en términos y derechos y libertades, que la conciencia humana considera que han de protegerse y llevados a cabo en concordancia con el nivel democrático del que goza en un determinado tiempo.
- Podemos hacer igualmente referencia a la seguridad jurídica como elemento que otorga certeza y previsibilidad al ordenamiento jurídico en su conjunto, constituyendo sin duda su concepción más extendida. Hacemos referencia a la exigencia objetiva de todo ordenamiento actual de hacer posible el conocimiento de cuáles serán las consecuencias jurídicas de una determinada actuación, oponiéndose al concepto de incertidumbre o arbitrariedad o, en definitiva, a toda acción caprichosa ejercida fuera del ámbito establecido. Podemos decir que la seguridad jurídica es la suma de los principios de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, interdicción de la arbitrariedad e irretroactividad de la norma no favorable. Lo resumiremos en el siguiente esquema:
 1. La publicidad constituye sin duda uno de los elementos fundamentales de la seguridad jurídica, pues la certeza de legalidad tan solo existe mediante la publicidad de la norma. Además de la Constitución, en su art. 9.3., la legislación civil⁵⁴ hace mención necesaria a este insustituible factor. Los individuos que conforman la sociedad deben tener a su alcance la posibilidad de saber cuál ha de ser su comportamiento respecto de los demás, así como el de los demás respecto a ellos, con el objetivo de poderse acomodar de *motu proprio* a los modelos sociales de comportamiento respecto del orden social⁵⁵. Pero publicidad no implica necesariamente conocimiento general, lo que no exime de su vinculación y vigencia, puesto que, en palabras de LEGAZ LAGAMBRA⁵⁶, la

⁵² Constitución española. 1.978. Preámbulo: “*La Nación Española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien común de cuantos la integran, en uso de su soberanía (...)*”.

⁵³ DÍAZ, E.: *Sociología y filosofía del derecho*, 2ª edición, Ed. Taurus, Madrid, 1980, p. 46.

⁵⁴ Código civil español. Art. 2.1.: “*Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone de otra cosa*”.

⁵⁵ PUY MUÑOZ, F / LÓPEZ MORENO, A y otros, *Manual de Teoría del Derecho*, 4ª edición, Ed. Colex, Madrid, 2001, pp. 241 y ss.

⁵⁶ LACAMBRA LEGAZ, L.: *Filosofía del Derecho*, 5ª edición, Ed. Bosch, Barcelona, 1.979, p. 617.

vida sería un caos si la entrada en vigor de la sanción prevista en una norma se hiciese depender del conocimiento que de la misma alegase su infractor. En realidad, lo que reporta certeza y seguridad en las relaciones sociales es la confianza de que la generalidad se someterá a las normas vigentes aplicada por el correspondiente órgano.

2. Si la seguridad implica certeza, exige igualmente el factor de la positividad, que constituye un elemento indispensable, de tal forma que sin él no habría herramienta para deducir lo que es justo de lo que no lo es. El ciudadano debe saber qué puede esperar, en la medida en que orienta su conducta de acuerdo a lo que es ley y no con elucubraciones de que debiera o no ser. El fenómeno de la positividad como elemento inherente a la seguridad representa uno de los pilares fundamentales de las teorías positivistas del Derecho que siguen aún vigentes. En opinión de A. OLLERO⁵⁷, tales corrientes requieren necesariamente la positividad de la norma para poder contar con ese objetivo consistente, netamente delimitado, capaz de satisfacer sus ansias de certeza. Por otro lado, no es suficiente la determinación de lo permitido o prohibido, sino que se necesita asimismo los suficientes mecanismos que hagan posible la garantía del cumplimiento de lo establecido. Finalmente, en el proceso de positividad se hace espacialmente necesario el componente de la claridad y sencillez, ya que si el ordenamiento estuviera compuesto por un excesivo número de normas y lingüísticamente complicadas no se estaría contribuyendo a la seguridad jurídica, sino más bien a todo lo contrario.
3. La irretroactividad es el último de los factores constitutivos del concepto de seguridad jurídica como certeza. La hipotética situación en la que la validez de los derechos y obligaciones quedara alterada en función de normas diferentes que pretendan regular de desigual forma los actos realizados anteriormente a su entrada en vigor, es democráticamente inaceptable y atentatoria contra el Orden Público en cualquier sentido. Jamás habría seguridad jurídica si esto se permitiera. Nuestra Constitución, al igual que el art. 2.3⁵⁸ del Código Civil, garantiza la irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de los derechos individuales, no ofreciendo problema alguno el supuesto contrario y permitido por la ley.

IX. CONCLUSIONES DOCTRINALES ACERCA DEL ORDEN PÚBLICO

En verdad, existen pocos pronunciamientos que mencionen el “Orden Público” y menos aquellos que se enfrenten a una interpretación esclarecedora del mismo. Las apariciones

⁵⁷ OLLERO, A.: “Positividad jurídica e historicidad del Derecho”, Ed. A.F. D, *Anuario de Filosofía del Derecho* n° 2, Madrid, 1985, Madrid, p. 285.

⁵⁸ Código civil español. Art. 2.3.: “Las leyes no tendrán efecto retroactivo si no se dispusiera lo contrario”.

de este elemento en las sentencias del Tribunal Constitucional son fugaces y presentan una idea tangencial en la siguiente línea: “es evidente que el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la Constitución es un componente esencial del Orden Público”⁵⁹. De hecho, en opinión de FREIXES y REMOTTI⁶⁰, el Tribunal Constitucional, y en referencia a figuras coetáneas o relacionales con el Orden Público, como la seguridad pública o la tranquilidad y el orden ciudadano, opinan que “más que aportar definiciones conceptuales lo que fundamentalmente le preocupa parece ser la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas”.

Podríamos decir que existen cuatro grandes doctrinas acerca del significado real de Orden Público, concepciones que no están abocadas al entendimiento mutuo.

- La primera de ellas, llamada doctrina conciliadora, exigen que el conjunto de principios morales o éticos que conforman la figura del Orden Público deben tener cabida en el marco de la Constitución y, en general, del resto del ordenamiento. La postura es sencilla: no importa que el Orden Público nazca de determinadas convicciones sociales perfectamente instauradas en la sociedad, porque si no encuentra previsión en alguna norma o fuente del ordenamiento jurídico, no dispondrá de reconocimiento real. En opinión de CARRERAS⁶¹, la norma jurídica necesita de un ropaje exterior, pues el derecho es especialmente subjetivo y como tal necesita de una entidad emisora y de un receptor.
- Una postura más pragmática acerca de la posibilidad de obtener una idea práctica del concepto de Orden Público, y así una virtualidad jurídica, la encontramos en la doctrina francesa. Partiendo de la idea previa de que la definición objetiva de Orden Público deviene imposible, y hallándose esta figura en tierra de nadie entre la realidad social y la legal, en los pronunciamientos judiciales es donde obtenemos la respuesta. La labor jurisprudencial tiene un importante papel, tanto es así que el criterio del juez o magistrado es el único válido a la hora de concretar el sentido del concepto “Orden Público”, ajustándolo a la conciencia social del ordenamiento jurídico vigente. Ello es doblemente positivo: beneficia al legislador otorgándole tiempo para adaptarse a la realidad social cambiante.
- La tercera y quizá más clásica postura en relación al Orden Público es la metajurídica. Es, sin duda, la doctrina más tradicional, aunque no por ello la más razonable. El Orden Público encuentra su marco en aquel conjunto de reglas no escritas que ese mantiene en consonancia con las premisas éticas y morales de la sociedad en tiempo real, beneficiando una convivencia saludable en términos generales. Este conjunto

⁵⁹ STC 19/85 de 13 de febrero.

⁶⁰ FREIXES SAN JUAN, T. y REMOTTI CARBONELL, J. Carlos.: “La configuración constitucional de la seguridad ciudadana”. *Revista de Estudios Políticos. Nueva Época*, nº 87, enero/marzo 1995.

⁶¹ CARRERAS, M.: *Las fuentes efectivas del derecho español tras la Constitución de 1978*, 5ª edición, Ed. Centro de Alzira – Valencia de la U.N.E.D. Valencia, 1992, pp. 207 y 208.

de valores conformarían así una estructura paralela a la jurídico-normativa⁶². Por ello, la trasgresión de tales preceptos no escritos hacen peligrar la estabilidad social y jurídica. Esta concepción debe ser rechazada desde un primer momento por su extremo peligro para los derechos y libertades cuando son limitados por un mero concepto metajurídico, de carácter mutante, y permeable a la territorialización, que desde luego no tendría ya cabida en la estructuración de la sociedades que han adquirido una elevada uniformidad de la mano del desarrollo industrial y de los medios de comunicación.

- El último bloque doctrinal viene de la mano de la corriente doctrinal jurídica. Los sectores afines a esta teoría rechazan de pleno los razonamientos metajurídicos, argumentando, para empezar, que el hecho de que algunos planteamientos de carácter ético o social sean compartidos por una mayoría no justifica de ninguna manera que deban vincular a la totalidad. Por otro lado, si el Orden Público dependiera de la consideración de la mayoría, implicaría abandonar el concepto a la especulación, a la mera estimación, con el elevadísimo riesgo que ello comporta. Precisamente el calificativo de “público”, en opinión de CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “no puede referirse a que el orden se deduzca de los principios de la mayoría, sino que se ha inducido de la generalidad para constituir el presupuesto de hecho”⁶³. Las cuestiones acerca de cuál es la conciencia social o la moralidad de una población está indisolublemente unida a la variabilidad de opiniones y discusión indefinida. Extraer de la sociedad la idea de Orden Público y plasmarlo en el derecho positivo es, sencillamente, utópico. Además, nuestro ordenamiento es sensible a importantes valores que conforman la estructura del Estado de Derecho, siendo francamente difícil no hallarlos, aunque sea de forma implícita, en el ordenamiento. Es más, tales opciones morales tan genéricas, con sus respectivas ramificaciones en la cultura o política, llegan a su consecución a través del mismo ordenamiento. En palabras de PECES-BARBA, “los valores superiores con dimensiones en todas las perspectivas de la realidad lo son del Derecho y se construyen a través del Derecho como forma de organización de la vida colectiva”⁶⁴. El planteamiento utilizado es el de la superación de los cánones tradicionales y aceptar que la plenitud de la positivización se encuentra en la Carta Magna, sin que existan leyes de desarrollo, junto con otras encaminadas a la concreción, que no podrían transgredir ningún contenido esencial. El mismo autor elaboró un similar planteamiento para defender el iusnaturalismo o el positivismo dentro de la teoría general del derecho. De esa forma, defendió la existencia de un determinado número de derechos inalienables de la condición humana, que les son conferidos a los humanos por el mero hecho de serlo. Pero, otorgó un esencial y simbólico valor al ordenamiento: tales derechos existirían, pero carecerían de valor jurídico sin un posterior reconocimiento legal.

⁶² DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Op. citada. p. 131.

⁶³ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.. Ob. citada. p. 17.

⁶⁴ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: *Los valores superiores*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986, pp. 82 y 83.

Una vez planteadas las cuatro variantes más importantes para enfrentarnos al concepto de Orden Público, nos disponemos a elaborar un planteamiento. La doctrina más razonable sin duda es la llamada “doctrina jurídica”. El ordenamiento jurídico está inspirado en unos valores comúnmente aceptados por nuestra sociedad que son válidos para afrontar un buen número de disquisiciones ético-morales que se puedan llegar a plantear. Si con el paso de los años, surgieran determinadas inquietudes sociales que abogaran por un cambio necesario, es el ordenamiento mismo el que debe valorarlo y el que establecerá los mecanismos de asunción de tales valores mediante los procedimientos legalmente establecidos. Y mientras esa hipotética situación no ocurra, podemos aceptar la compatibilidad con doctrina francesa, siendo el poder judicial el encargado de cerrar filas con aquellos conceptos jurídicos indeterminados proporcionándole un sentido afín con el ordenamiento que tiempo atrás se instauró con un espíritu de generalidad.

Podríamos proceder formalmente a definir el Orden Público como aquella situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen las atribuciones que les son dadas y los ciudadanos las respetan y obedecen sin oponer resistencia alguna. En este sentido, el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas constituye el componente esencial del Orden Público. No es desde luego descabellado concebirlo como el primer derecho social, necesario y previo para el desarrollo del resto y de todos los derechos y libertades en general. Se trata de una definición intuitiva, ya que, en cualquier caso, nuestra Constitución no hace desde luego mención tan clara en su articulado, y por otro lado su máximo intérprete tampoco nos ha brindado una vía sencilla para enfrentarnos con objetividad a esta figura, lo que ha puesto de manifiesto la doctrina en repetidas ocasiones. El contenido del Orden Público se concreta en el respeto a los derechos fundamentales, a las leyes y a los derechos de los demás⁶⁵. Se debe equiparar con el orden impuesto por la Constitución, y desarrollado por las leyes, identificándose la protección de libre ejercicio de los derechos fundamentales. No sería correcto identificar de forma exacta el Orden Público con el orden jurídico, pero es claramente comprensible tiene su fundamento en el orden jurídico en general, y en la Constitución en particular. Si el Orden Público implica un necesario equilibrio y disposición, es lógico que precisemos de normas para poder llegar a la consecución del mismo. Por ello, la trasgresión de alguna norma que integra el ordenamiento jurídico – administrativo es necesario para que podamos empezar a hablar de vulneración del Orden Público, según se entiende de la jurisprudencia de nuestros dos grandes Tribunales⁶⁶.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, E. *La interpretación de la Constitución*, Ed. CEC, Madrid, 1984.

⁶⁵ DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. Op. citada. pág. 444.

⁶⁶ STS, de 24 de enero de 1983 y STC 62/82, de 15 de octubre.

- BAENA DE ALCAZAR, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I 4ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2000.
- CARRERAS, M.: *Las fuentes efectivas del derecho español tras la Constitución de 1.978*, Ed. Centro de Alzira – Valencia de la UNED, Valencia, 1992.
- CARRO FERNÁNDEZ – VALMAYOR, J.L.: “Sobre los conceptos de Orden Público, seguridad ciudadana y seguridad pública”, *Rev. Vasca de admón. pública*, 1990.
- CODIDÓ, Ignacio.: “*El desafío de la seguridad*”. Ed. FAES – Fundación para el análisis y los estudios sociales, Madrid, 2003.
- COLOMER VIADEL, A.: *Constitución, Estado y democracia en el umbral del siglo XXI*, Ed. Nomos, Valencia, 1995.
- CUESTA y MARTÍN, A.: *Principios de Derecho Administrativo*, Ed. F.C. Salamanca, 1984.
- De BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos. *El Orden Público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*, Ed. Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2002.
- DÍAZ, E.: *Sociología y filosofía del derecho*, Ed. Taurus, Madrid, 1974.
- FREIXES SAN JUAN, T. y REMOTTI CARBONELL, J.Carlos: “La configuración constitucional de la seguridad ciudadana”, *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época*, N° 87, enero/marzo 1995.
- GARCÍA ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho administrativo*, Ed. Cívitas, Madrid, 1996.
- GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Parte General, Vol. I. 13ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2002.
- GARRIDO FALLA, F. / PALOMAR OLMEDA A. / LOSADA ÁNGEL H.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Parte General, 12ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2006.
- GIANNINI, M.: *Premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo*, Traducido por Instituto de Administración Pública, Madrid, 1980.
- GONZÁLEZ ALONSO, B.: “La historia de la sucesión en el trono y el artículo 57 de la Constitución de 1978”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 19, Madrid, 1981.
- HERNÁNDEZ RAMÍREZ y José Luis y MORFÍN SÁNCHEZ, Rogelio. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Publicado en El Criminalista Digital: mayo de 1999. <http://criminet.ugr.es/elcridi/>
- HESSE, K.: *Escritos de Derecho Constitucional*, 2ª edición, traducción de Pedro Cruz Villalón, Ed. CEC, Madrid, 1983.
- LACAMBRA LEGAZ, L.: *Filosofía del Derecho*, Ed. Bosch, Barcelona, 1979.
- LÓPEZ PINA, A.: *La garantía constitucional de los derechos fundamentales, Alemania, España, Francia e Italia*, Ed. Cívitas, Madrid, 1991.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: *El Orden Público como límite –impreciso y creciente– del ejercicio de los derechos*, Ed. Cívitas, Madrid, 1975.
- MARTÍNEZ ROLDÁN, L. / FERNÁNDEZ SUÁREZ. J.A.: *Curso de teoría del Derecho*, Ed. Ariel Derecho, Barcelona, 1997.
- MOLAS, I.: *Derecho Constitucional*, 4ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2008.
- NIETO GARCÍA, A.: *Derecho Administrativo sancionador*, 4ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2005.
- OLLERO, A.: *Positividad jurídica e historicidad del Derecho*, Ed. A.F.D., Madrid, 1985.

- OLMOS PILDAIN, Asunción: “La libertad de expresión. Especial consideración a la protección jurídica frente a las extralimitaciones en su ejercicio” *Boletín Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, n. 1198.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 3ª edición, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2.010.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio: *Libertad, poder, socialismo*, Ed. Cívitas, Madrid, 1978.
- PECES-BARBA MARTÍNRRZ, G.: *Los valores superiores*, Ed. Tecnos, Madrid, 1986.
- PUY MUÑOZ, F / LÓPEZ MORENO, A y otros: *Manual de Teoría del Derechos*, Ed. Colex, Madrid, 1999.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Derecho político*, Ed. Prieto, Granada, 1951.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R.: “Algunas reflexiones sobre la efectividad de los derechos”, *Revista de Derecho político*, nº 36, 1992.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *Introducción al Derecho Político*, Ed. A. G. Soler, Valencia, 1992.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General*, 2ª edición, Ed. Iustel, Madrid, 2.009.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *La Constitución española en las fuentes del Derecho*, Ed. Ins. Est. Fiscales, Madrid, 1979.