

La consideración de la seguridad pública en el *Quijote*: elementos diferenciales sobre la realidad actual

Alberto Palomar Olmeda
(Universidad Carlos III de Madrid)

1. El contexto desde el presupuesto de la presencia del Estado y el aseguramiento de las relaciones ciudadanas

Una de las impresiones que produce el conocimiento de la vida en la época en la que se escribe *El Quijote* es la escasa presencia del Estado y de los elementos que actualmente vertebran el concepto de seguridad pública. Es evidente que, probablemente, podría decirse que se trata de una obviedad histórica porque es, precisamente, con el constitucionalismo cuando se va a producir el reforzamiento de aquel concepto que, muchos siglos después, se va a completar con un aspecto prestacional que redundará directamente en la esfera de los ciudadanos. Es, por tanto, cierto que la situación histórica nos revela que la impresión no era distorsionada y que, realmente, la situación era claramente diferente; lo que nos lleva a plantearnos precisamente lo que ha supuesto la evolución y a valorar la transformación social en lo que constituye una esencia que no siempre valoramos suficiente, como es la de conformar un marco en que los derechos puedan ser ejercitados sin riesgo para su propia esencia (Nieto 1996).

Pero más allá de la constatación de los momentos en los que se produce el cambio es lo cierto que uno de los avances más sustanciales de la estructura del Estado es, precisamente, el haberse convertido, como decíamos, en una conformación diversa que permite el libre ejercicio de los derechos que corresponden a la persona e, incluso, el perfeccionamiento de un sistema integral de protección de los citados derechos de carácter institucional que no dependa ni de los recursos ni del estrato social en el que se encuentre la propia persona. Es probable que la evidencia de lo que hoy conforma la estructura del Estado no nos permita ver con claridad la gran diferencia con otras épocas históricas. Esto se aprecia nítidamente en el contexto social y cultural de la época y en la propia conformación de la sociedad (Bautista 2017, 67).

Una impresión de este carácter diferencial es, sin duda, un momento importante para valorar el progreso social y de las estructuras del Estado y de la configuración de éste como un elemento central de garantía de los derechos. Su configuración actual resalta notablemente cuando nos sumergimos en el siglo XV y comprobamos la diferencia, en este plano, entre aquella forma de vivir y de organizar la convivencia y la actual. Es este uno de los elementos de reflexión más importante de *El Quijote* que, más allá de su propia virtualidad como obra literaria, tiene la característica adicional de sumergirnos en una sociedad, en una forma de convivir que, al margen de la anécdota y de los personajes, resulta esencialmente gráfica (Muñoz Machado 2022).

Podríamos decir que existe un gran corte o si se quiere una gran distancia entre las clases y las personas que pueden obtener sus propios medios de defensa en el ejercicio de sus derechos y las que, por el contrario, carecen de los mismos y que se ven compelidos a una defensa precaria de su propio acervo personal. Es evidente, además, que se trata de una época histórica peculiar con fuertes diferencias entre las clases sociales y, por tanto, con una sociedad muy heterogénea según cual sea la pertenencia, aunque es cierto, también, que los historiadores aluden a una cierta igualdad social por la vía del dinero. De esta forma se aprecia la pérdida de la referencia esencial del estrato social para centrarse en la capacidad económica. Lo que es evidente es que esto

no supone una igualación de la sociedad sino, únicamente, una transformación de la vía para conseguir una vida satisfactoria.

Esta impresión permite indicar que, realmente, existe una preocupación por la seguridad exterior y la defensa porque el *establishment* internacional no tenía una conformación orgánica, sino que, en gran medida, estaba al albur del dinero o de la riqueza que se podría conseguir con la actividad bélica. Esta sensación de riesgo continuo fruto de la avaricia o de las ansias de poder marca la época histórica y su propia estructura que, por tanto, y a los efectos de lo que señalábamos, no permite vislumbrar una articulación semejante para establecer un sistema interno de seguridad que permita el libre ejercicio de los derechos.

Se trata, como es sabido, de un periodo bélico que tiene como esencia la búsqueda de la riqueza y que se presenta, por tanto, como el momento de la conquista de las grandes plazas que permiten el aumento de las propias capacidades económicas. En este punto debe recordarse que los grandes servicios públicos que han hecho progresar a las ciudades, como el alcantarillado o la salubridad se encontraban en un nivel de desarrollo ciertamente precario. La satisfacción de estas necesidades sociales era precaria, en general, pero susceptible de ser subvenida, en algunos términos, de forma individual en función de la propia fortuna y posición social.

Desde una perspectiva estructural se ha admitido la falta de profesionalidad y de estabilidad de los ejércitos para estas labores. En muchos casos se trata de agrupaciones coyunturales para la actividad concreta. Esta referencia no debe confundirse, sin embargo, con la idea de que se trataba de una actividad voluntaria o no retribuida. Lejos de eso eran auténticos mercenarios al servicio de señores ricos o, incluso, de ciudades que eran capaces de contratarlos. No es hasta 1439, con las Compañías Reales de Ordenanza cuando puede aludirse a la existencia de ejércitos regulares.

Esto nos da idea del propio papel de lo instrumental. El escaso papel vertebrador del Estado, el predominio de la ciudad como estructura permanente más reconocible cuya representación más característica es, precisamente, el carácter amurallado de las mismas y, finalmente, la defensa o la actividad exterior como los elementos más representativos de lo que, hoy, consideramos como parte indisoluble de la actuación de los Poderes Públicos: la garantía de la propia libertad y de los derechos de los ciudadanos. Es evidente que esta configuración cerrada de la ciudad se vio acompañada con la existencia de tímidas reglas de convivencia que se plantean más en el plano de la limitación a la propia capacidad de actuación que a la organización sistémica para el ejercicio de derechos individuales (Ladero 1989)¹.

De ahí que el crecimiento y desarrollo de la burguesía permitiera, en un momento final, que los señores feudales acabaran concediendo cartas de privilegio o fueros que tenían como objeto determinar el haz de libertad de sus titulares y les liberaban del férreo control de los señores feudales. Estos fueros tuvieron como contrapartida la fijación de impuestos que los titulares de los mismos debían satisfacer a los señores feudales para que pudieran seguir realizando sus misiones y batallas. Nos recuerda Muñoz Machado (2022) que <<...en el siglo XI, los obispos, reunidos en concilios, promulgaron lo que se llamó la tregua de Dios, con la que se trataba de poner freno a los excesos y restablecer el orden...>>, lo que evidencia la preocupación por la seguridad pública ya desde algunos años antes de la propia obra de El Quijote.

Es cierto, claro está, que hasta la Revolución francesa la propia configuración de los derechos individuales no tenía una conformación homogénea con lo que, en el

¹ Ladero Quesada, Miguel Ángel (1989). *La ciudad medieval (1248-1492)*. Universidad de Sevilla. Secretariado de Publicaciones. ISBN 978-84-7405-429-3.

momento actual, consideramos que es la seguridad pública como garantía del ejercicio de los derechos en el marco de una convivencia organizada.

En este sentido, la propia función atribuida a los caballeros andantes es, sin duda, un elemento ciertamente interesante sobre todo si, finalmente, se conforma en relación con el fundamento esencial de su actuación. Resulta curioso observar que los elementos de seguridad encuentran en la fama o la defensa del honor de una dama el fundamento esencial.

Precisamente podemos indicar que, desde la perspectiva de la propia funcionalidad es evidente una parte de lo que, hoy, consideramos como función de seguridad tenía una cierta traducción en la capacidad de aquellos de defender el honor y la seguridad de las damas por cuenta de las que realmente actuaban. Este elemento sitúa muy lejos de la realidad actual el establecimiento de un sistema de garantías en la actuación pública y en los procesos de regularización de las situaciones.

Esta idea proyecta, como señalábamos, dos conceptos que nos resultan especialmente útiles a los efectos del presente análisis. El primero de ellos, es la legitimidad de la actuación, fundada en el deseo de rendir tributo y dispensar asistencia a las damas por cuya cuenta actuaban. Este elemento de legitimidad supone, claro está, una pérdida evidente de legitimidad en términos colectivos y de sociedad porque es la satisfacción individual y no la defensa del interés colectivo lo que justifica una actuación en muchos ámbitos coercitiva y pensada en clave de subvención de las necesidades de los más débiles pensando en la satisfacción que esto podría producir en su dama. Este salto entre lo individual y lo colectivo es, ciertamente, un elemento nuclear de un cambio de percepción social que resulta realmente atractivo en los momentos presentes y que, en gran medida, nos sitúa ante la incompreensión de otras épocas históricas.

Esta idea sitúa lo que denominamos la función de seguridad en el marco de la protección del interés individual mediante el uso de las armas en el marco de un conjunto de personas de especial cualificación. Es cierto que la configuración funcional de la actuación de los caballeros andantes no puede analizarse desde una perspectiva única, sino que a la función asimilada a la que hoy consideramos como de seguridad pública se unen otros elementos como la participación en torneos o pases que, ciertamente, tienen una configuración diferencial evidente entre las funciones asignadas.

Recordemos, en este punto, que la orden de caballería era una institución formada por caballeros organizados jerárquicamente entorno a un señor feudal y que se caracteriza por una organización propia y por la aceptación de un código de honor. Muchos debates se plantean en relación con las obras y los libros de la caballería y si, realmente, formaban parte de la ficción o de la realidad. Discusión que, como es sabido, indigna a Don Quijote que sitúa su propia actividad y concepción de la realidad en este ámbito. Es realmente difícil terciar en la polémica sobre la influencia de esta literatura en la realidad de la obra de El Quijote, pero es cierto que sus reglas componen la estructura de la obra más allá de la ficción o realidad literaria.

Quienes formaban parte de la misma asumían la obligación de realizar grandes viajes y distancias resolviendo *entruertos*, protegiendo a las personas más desvalidas o desfavorecidas. La forma, el alcance y la intensidad de la actuación propiciaba un intangible que la sociedad dio en llamar hazañas que formaban parte del acervo personal que se unía al honor y que constituían una forma de conformación específica en la sociedad.

Esta conformación funcional tiene expreso respaldo en El Quijote cuando señala que:

¿No han vuestras mercedes leído —respondió don Quijote— los anales e historias de Ingalaterra, donde se tratan las famosas fazañas del rey Arturo, que continuamente en nuestro romance castellano llamamos «el rey Artús», de quien es tradición antigua y común en todo aquel reino de la Gran Bretaña que este rey no murió, sino que por arte de encantamento se convirtió en cuervo, y que andando los tiempos ha de volver a reinar y a cobrar su reino y cetro, a cuya causa no se probará que desde aquel tiempo a este haya ningún inglés muerto cuervo alguno? Pues en tiempo deste buen rey fue instituida aquella famosa orden de caballería de los caballeros de la Tabla Redonda, y pasaron, sin faltar un punto, los amores que allí se cuentan de don Lanzarote del Lago con la reina Ginebra, siendo medianera dellos y sabidora aquella tan honrada dueña Quintañoa, de donde nació aquel tan sabido romance, y tan decantado en nuestra España, de

Nunca fuera caballero
de damas tan bien servido
como fuera Lanzarote
cuando de Bretaña vino,

con aquel progreso tan dulce y tan suave de sus amorosos y fuertes fechos. Pues desde entonces de mano en mano fue aquella orden de caballería estendiéndose y dilatándose por muchas y diversas partes del mundo, y en ella fueron famosos y conocidos por sus fechos el valiente Amadís de Gaula, con todos sus hijos y nietos, hasta la quinta generación, y el valeroso Felixmarte de Hircania, y el nunca como se debe alabado Tirante el Blanco, y casi que en nuestros días vimos y comunicamos y oímos al invencible y valeroso caballero don Belianís de Grecia. Esto, pues, señores, es ser caballero andante, y la que he dicho es la orden de su caballería, en la cual, como otra vez he dicho, yo, aunque pecador, he hecho profesión, y lo mesmo que profesaron los caballeros referidos profeso yo. Y, así, me voy por estas soledades y despoblados buscando las aventuras, con ánimo deliberado de ofrecer mi brazo y mi persona a la más peligrosa que la suerte me deparare, en ayuda de los flacos y menesterosos (I, 13).

No resulta especialmente sencilla la conceptualización, con criterios actuales, de esta actuación. La defensa de los más débiles estaría, sin duda, en el marco de la concepción actual de la seguridad pública. Frente a esto, los “encuentros”² y el afán retador de los caballeros ambulantes no tiene un encaje sencillo en los criterios actuales de seguridad porque estaban situados más en la parte de obtención de fama y relevancia como guerrero que se proyectaban como un elemento de aseguramiento de la convivencia.

² De acuerdo con Porrinas (2020), “... En España, el paso de armas más célebre tuvo lugar en 1434. El caballero Suero de Quiñones, con el permiso de Juan II de Castilla, se apostó junto con nueve «compañeros» en un puente sobre el río Órbigo (León) para desafiar a todo aquel caballero que quisiera cruzar el puente. Su objetivo era romper trescientas lanzas para librarse de una argolla de hierro que llevaba en el cuello como símbolo del amor que sentía por doña Leonor de Tovar. El rey no sólo autorizó a Suero, sino que difundió por su reino el desafío, para que concurriera a aquel paso todo caballero dispuesto a mostrar allí su destreza con las armas. Muchos fueron los participantes durante el mes que duró el espectáculo, entre julio y agosto de aquel año, hasta que una herida sufrida por Suero puso fin al «paso honroso». Los jueces consideraron a Suero libre de su voto, a pesar de que no se habían roto las trescientas lanzas acordadas, sino únicamente 177”.

Esto nos permite indicar, por tanto, que la actuación de los caballeros no tenía un contenido homogéneo³ desde una perspectiva conceptual y desde los criterios jurídicos de las sociedades actuales aunque es cierto que la posición de los mismos en la defensa de intereses colectivos – más allá de que la justificación última sea el honor de la dama y no la convivencia social- tiene un componente que podemos situar en la seguridad pública o en el establecimiento de reglas de convivencia que permitan el desarrollo de la actividad sin perturbaciones exteriores con incidencia especial en quienes no tenían la oportunidad o los medios suficientes para procurarse un sistema de defensa.

2. El fundamento de la actuación: la garantía privada del ejercicio de los derechos

Es realmente complejo buscar elementos de comparación homogéneos en relación con la sociedad actual sobre la actuación de los caballeros andantes sobre todo teniendo en cuenta que muchas de sus actividades no tenían o no son reconducibles, como anticipábamos, al concepto de seguridad pública que manejamos actualmente, aunque otras, como se ha visto, si lo sean. En todo caso, la idea de precariedad social sobre los servicios y la efectividad de los derechos son elementos muy característicos de la época. Esto se visualiza con claridad en *El Quijote*, con mínimas alusiones a la autoridad institucional y muchas referencias a la actuación de los caballeros en labores diversas algunas de las cuales tratan de subvenir problemas sociales.

Lo que más interesante – por diferencial- resulta en los momentos actuales es la opción porque la tímida consideración de la seguridad pública de la época sea realizada- aunque sea a modo de coadyuvante- por agentes que no forman parte de la estructura estatal, sino que acceden a la función como consecuencia de haberse armado caballeros que, ciertamente, no es sino una forma gremial de apoderamiento para la realización de sus funciones (Lucía Megías 2007). Es cierto que este apoderamiento funcional no evita, formalmente, la existencia de agentes de la autoridad, especialmente, en el ámbito interno de las villas que identificamos con la figura de los alguaciles. Es cierto también que su número, la concepción intra-villa y la propia definición funcional sitúan la figura en un concepto más próximo al de orden público que al de seguridad pública lo que, por otro lado, es, en gran medida, algo que ha pasado en el conjunto de sociedades que han visto en esta transición el punto de evolución tanto del conjunto del aparato público para la garantía de los derechos como, desde una perspectiva sustantiva, la propia configuración de un haz de derechos que trasciende del orden público para situarse en un plano más amplio, más tangible que identificamos, como veremos, con la normalidad social en la que es posible el ejercicio de los derechos de todo orden.

Lo característico de este acto de apoderamiento, desde una perspectiva jurídica, es la habilitación para portar y usar armas para el ejercicio de sus funciones. Esta habilitación es, para los criterios que hoy utilizamos, ciertamente extensiva porque

³ En relación con este carácter heterogéneo podemos indicar en la identificación de Don Quijote que, como señala Trapiello (2022) “...Que era un hombre generoso, amigo de sus amigos, y eso que llamamos desde el siglo XIX un idealista. Que no podía consentir que se avasallara a nadie en su presencia, y que amaba por encima de todo la libertad bien entendida, es decir, para hacer el bien. Que no se arredró ante nada, y que su brazo no le temblaba a la hora de acometer gigantes, pues por gigantes los tomaba siempre, aunque no pasaran de molinos o de borregos. Y que era también un hombre curioso y liberal, en el sentido cervantino de esta palabra; a saber: que sólo juzgaba a las personas por lo que hacían, no las razones que les habían arrastrado a hacerlo...”. Estas referencias nos sitúan por tanto en la defensa de derechos de terceros y en la búsqueda de un marco de actuación que permita el ejercicio de la libertad.

sigue a la persona cuando su contenido funcional, como venimos señalando, no es homogéneo.

Lucía Megías (2007, 164) señala que “... Como hemos visto, en todo acto de investidura destacan dos momentos por su especial relevancia: la preparación espiritual del joven caballero y el propio acto de investidura en sí, con todo el ritual por el que el novel no sólo recibe las armas que le permitirán afrontar con éxito sus futuras aventuras sino los signos externos que le abren las puertas a la caballería: la pescozada y, en algunas ocasiones, el beso del oficiante. Ritos de vasallaje, ritos de iniciación. Precisamente serán estos dos los momentos elegidos por Cervantes para levantar sobre ellos los momentos más humorísticos de este episodio, que sólo pueden ser entendidos en sus detalles más cómicos si tenemos siempre presente el hipotexto caballeresco, el de los libros de caballerías de entretenimiento, que es el que está triunfando en estos años. Dos momentos esenciales, pero resueltos de manera diferente por Cervantes...”.

El acto de apoderamiento no era, sin embargo, un acto trivial. Se ha venido a indicar que estaba asentado sobre los siguientes aspectos o fases que, cada una de ellas, tenía una significación propia. Los trámites, como resume Andreu Gisbert (2017), eran los siguientes:

1. Preparación: el pretendiente debe confesar y comulgar.
2. Vela de armas: el pretendiente debe pasar una noche de vigilia y meditación.
3. Bendición de las armas.
4. Espaldarazo: el caballero protector daba un golpe de espada en la espalda del pretendiente, con las palabras rituales.
5. Investidura: el caballero recita una oración y pronuncia un juramento mientras su escudero lo viste.
6. Entrega de las armas⁴.

Estas fases, el cumplimiento de las mismas, es lo que justifica que se dijera -al margen de la propia historia de Don Quijote- que la investidura era un acto formal pero que las condiciones y las características para tal acto eran, sin lugar, a dudas muy prolijas. En concreto se indicaba que “... Los requisitos para convertirse en caballero incluían haber nacido en una familia aristocrática, haber tenido formación desde la infancia, tener dinero para armas, caballos y escuderos, y conocer las reglas de la caballería. La buena apariencia, las ropas finas, un escudo de armas llamativo y la capacidad de recitar poesía y canciones eran extras opcionales pero muy deseables si se quería llegar a lo más alto de este nivel de élite de la sociedad medieval ...” (Cartwright 2018).

El estatus del caballero se identifica, por tanto, por una reserva en la legitimidad del nombramiento y por el origen del apoderamiento que no podía producirse sino es en el marco de los grandes señores feudales y, por tanto, de quienes vertebraban el

⁴ Considera Andreu Gisbert (2017) que los citados trámites arrancan o habían sido ya puestos de manifiesto por Alfonso X el Sabio cuando señala que “... Esto debe ser fecho en tal manera que, pasada la vigilia, luego que fuere de día, debe primeramente oír su misa, para su servicio. E, después ha de venir el que le ha de fazer caballero, e preguntarle si quiere rescebir la orden de caballería, e si dijese sí, ha le de preguntar si la mantendrá, así como se debe de mantener, e después que se lo otorgare, débele calzar las espuelas. E después, ha le de ceñir el espada sobre el brilla que viste, así que la cinta non sea muy floja. Y el caballero le debe ceñir la espada, para significar castidad y justicia. Y para significar la caridad debe besar al escudero y darle un bofetón para que se acuerde de lo que promete y de la gran carga a la que se obliga y del gran honor que recibe para la Orden de Caballería.”

esquema social de la época. Podemos indicar, con una intención de sistematización del estatus, que la selección y apoderamiento mantienen unas ciertas reglas que son fruto de la tradición y que se consolidan en el tiempo con la muy honorable excepción de El Quijote, aunque es evidente que una de sus primeras reflexiones cuando empieza sus aventuras es cómo sumarse a un proceso de legitimidad y cómo cumplir unas reglas que conoce claramente por sus lecturas en los libros de caballerías. A partir de ahí, conocidas las reglas se trata de cumplirlas teniendo en cuenta que, como se ha dicho, el estatus de selección y apoderamiento sí estaba establecido sin que, por las reglas comunes, pudiera obtenerse el apoderamiento deseado.

Esto nos sitúa ante un procedimiento anómalo en términos de acceso a la condición, en el que se cumplen los requisitos esenciales, pero sin que las autoridades llamadas a la realización del apoderamiento tengan la posición social institucional que, en términos de arraigo histórico, habilitaban para la lícita capacitación del caballero. Si pasásemos esta situación por los esquemas jurídico-administrativo actuales sería claro que nos encontramos ante un funcionario de hecho por falta de habilitación y de competencia de quien le apodera para el ejercicio de las funciones en cuestión.

Más allá del apoderamiento para el ejercicio de las funciones, lo que resulta también digno de análisis es el fundamento de la actuación. Cuando esta actuación se corresponde con la defensa de los intereses feudales nos encontramos con una forma de coerción individual en defensa de los propios intereses (seguridad privada diríamos hoy), pero, en la misma medida, que se produce el apoderamiento y los primeros hitos de liberación respecto del señor feudal y sus intereses la figura del caballero andante se convierte en más atractiva. Se trata de alguien que encuentra el fundamento y la esencia de su actuación en su devoción a la dama y, por tanto, nos situamos al margen de la defensa de intereses colectivos. Es cierto, sin embargo, que, al margen del aspecto de lucimiento propio de los concursos en los que el elemento central es la exhibición como forma de aceptación y en la identificación del triunfo como elemento de distinción, la actividad de “desfacer entuertos” y proteger a los más débiles sí es una actividad que privatiza elementos de seguridad, pero manteniendo como elemento basal la necesidad de mostrar públicamente la fortaleza individual. No es, por tanto, el restablecimiento del orden como elemento de mantenimiento de la paz individual sino el orden o la seguridad como elemento de presentación de la fortaleza, la hidalguía y del servicio a intereses que, hoy, consideramos en el plano más íntimo de la dignidad humana.

A partir de este segundo elemento característico, el propio estatus de la función se caracteriza por su configuración consuetudinaria y no estatutaria. Realmente es complejo saber qué actividades componían la función, cómo se configuraba la totalidad de sus funciones, con qué intensidad o en qué momento se podían utilizar las armas o, incluso, como se producía la elección de las actividades que debían o no realizar.

Esto nos lleva a indicar que los principios de proporcionalidad, de intervención de la actuación con fundamento en los intereses colectivos y que el resto de los principios que, hoy, vertebran la seguridad pública o colectiva no tuvieran un reflejo evidente ni en la conformación inicial, ni en el estatus de la función ni, finalmente, en los títulos de intervención social. Si a esto unimos el carácter o la condición limitada de la protección del orden público nos sitúa en un terreno que resulta netamente diferencial al actual. Existe en el momento una situación de clara falta de garantía de las condiciones de sociabilidad más allá de los aspectos ligados a la guerra, las conquistas o el orden público. Fuera de este terreno las fórmulas de protección o de control social no están definidas, aunque, de forma aleatoria, pueden quedar cubiertas en el margen de la discrecionalidad de la actuación de los caballeros cuando, en este entorno, utilizan

los problemas que puedan tener los más débiles de la sociedad como elemento que permite mostrar su gallardía y que sirve de oferta a la dama en cuyo favor actúan.

El factor que resulta importante reseñar, en este momento, es, precisamente, el de aleatoriedad de la intervención privada y de la actuación de los caballeros en un plano no reglado sino, únicamente, cuando el margen de la indefinición real de su actividad, consideren que la actuación a favor de los débiles permite cumplir mejor el deseo de la dama a la que ofrecen sus servicios. El balance entre este tipo de actuaciones y las de concursos forma parte de una cierta discrecionalidad del caballero porque, realmente, la literatura de la época deja claro que las actividades se realizan por los caballeros sin precisar las reglas de actuación y la predeterminación de las conductas de uno u otro orden que son exigibles o se esperan en cada momento.

Lo que resulta claro es que esta perspectiva de actuación, enfocada, como lo hacemos desde los instrumentos de protección (que es lo que proponemos en los apartados anteriores) proyecta una imagen de inconsistencia real sobre la articulación de la protección de los ciudadanos y, sobre todo, sobre la forma de articular mecanismos para el ejercicio de los derechos y para la ordenación de la convivencia social. En una situación como la actual son tantos los cambios y las formas de articulación de la vida social que corremos el riesgo de no reparar en lo que suponen en relación con otras épocas históricas. La sociedad y la vida que describe *El Quijote*, referida al siglo XV, es, sin duda, difícil de explicar desde nuestros esquemas actuales en los que el orden público ha dejado paso a la seguridad pública y en la que, por tanto, los Estados se han volcado para asegurar por la vía de diferentes instrumentos las formas de convivencia social, el ejercicio de los derechos y la tranquilidad en dicho ejercicio.

Este apunte se ve con más claridad si analizamos el propio concepto constitucional de seguridad pública y vemos que se hace garante de la misma a los Poderes Públicos – de forma directa o indirecta- y que, por tanto, se superan las incertidumbres del sistema al que nos acabamos de referir cuya caracterización final impide, realmente, aludir a la existencia de una configuración estructural de la seguridad pública que se asemeje, al menos en plano ontológico, a la situación que conocemos en la actualidad.

3.- El concepto de seguridad pública

Este concepto es, sin duda, uno de los elementos de mayor garantía y representatividad de la nueva forma de ver las cosas en la evolución del Estado de Derecho. Aludíamos en el apartado anterior a esta circunstancia un poco a modo de conclusión en relación con la configuración del estatus personal y funcional de la seguridad pública con clara invocación del principio de imprevisibilidad e inexigibilidad de la actuación de los caballeros en todas las actuaciones públicas que se considere que afectaban a lo que, hoy, consideramos como seguridad pública (Parejo y Dromi 2001).

Agudo i Cudola (2015, 20) resume el papel del Estado en los siguientes términos: "...La trascendencia de la seguridad como elemento estructural en una sociedad democrática avanzada, que debe garantizar el Estado a los ciudadanos, comporta su relevancia constitucional. Es por ello que la Constitución española de 1978 (CE) prevé un derecho a la libertad y a la seguridad (art. 17 de la CE) y utiliza las nociones de seguridad ciudadana y seguridad pública en los art. 104 y 149.1.29 respectivamente. En el art. 104 de la CE se establece la misión que las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen asignada, esto es la protección del libre ejercicio de los

derechos y las libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Por su parte, el art. 149.1 relativo a las competencias exclusivas del Estado establece en su apartado 29 que corresponde a éste la seguridad pública, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan crear policía en la forma que los respectivos Estatutos establezcan dentro del marco de lo que disponga una ley orgánica ...”

Realmente, ha sido muy frecuente vincular la seguridad pública -que es un concepto relativamente moderno- con la paz (interna) o el orden público. De alguna forma podríamos decir que se trata de la manifestación más antigua y la más rudimentaria de las que conocemos que se asocia con las alteraciones colectivas a la convivencia. Matizadas, al menos, hasta tiempos recientes las agresiones exteriores el concepto de normalidad social y de desarrollo pacífico y ordenado de los derechos y las libertades es el que ha ido ganando posición en la escala de valores sociales.

Es cierto, sin embargo, que las sociedades modernas han vivido como pocas a lo largo de la historia el incremento del riesgo (Ulrich 1998). El riesgo se ha transformado en cantidad y en calidad. Hay muchos más obstáculos para el libre ejercicio de los derechos. Estos obstáculos son, numéricamente, más que en otras épocas, proceden de lugares diferentes y de causas, igualmente diferenciadas que son consecuencia de la evolución de la sociedad, de sus necesidades cambiantes y de la transformación de las pautas de sociabilidad. Sin duda, esta idea es la que ha llevado a hablar del riesgo global como forma conceptual de explicación de las circunstancias que rodean la labor de prevención o subvención de las mismas.

En todo caso podemos indicar que lo que resulta evidente es el cambio o la transformación desde un concepto muy pensado en clave de la sociedad como es el orden público a un concepto que trasciende de la regularidad social para centrarse en el marco de actuación de los ciudadanos y la forma en la que los mismos pueden realizar pacíficamente sus derechos, lo que es más amplio que asegurar a los mismos el orden y la paz social porque se adentra en un aspecto mucho más amplio que encubre situaciones que facilitan el ejercicio de los derechos y que, por tanto, van más allá que la paz social.

La sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de 16 de febrero de 2015 admite, claramente, el concepto de seguridad pública más allá de la paz pública. En concreto, señala que “...Pues bien, en este caso, como en aquellos otros anteriores, ni la resolución gubernativa fundamenta en esa «alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» (art. 21.2 CE) su decisión de prohibir las manifestaciones, ni del contenido expediente puede deducirse que existan «razones fundadas» (nuevamente, art. 21.2 CE) de que ello pudiera suceder. Tanto es así que, como apunta el Fiscal en sus alegaciones, el Ayuntamiento de Úbeda, en su informe previo a la resolución final de la Subdelegación del Gobierno, señala que desde su punto de vista «no existe inconveniente» para la realización de las manifestaciones convocadas, limitándose a puntualizar tan solo que «el margen horario que realmente utilizan [los manifestantes] para la realización de las marchas es significativamente inferior al solicitado» y que «el ruido que generan [esas marchas] es insoportable». Frente a ello, la autoridad competente, en lugar de adoptar medidas restrictivas acordes y proporcionadas a esos excesos (las limitaciones «adjetivas» antes apuntadas), pasó a invocar genéricamente la «paz pública» para vincular esa «paz pública» con la libertad ambulatoria de los ciudadanos que no participasen en las marchas convocadas y prohibir, con ese único apoyo, las manifestaciones anunciadas. Sin embargo, y como ya se advirtió en la STC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 8, «[n]aturalmente toda reunión en 'lugar de tránsito' ha de provocar una restricción al derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes, que se verán impedidos de deambular o de circular

libremente por el trayecto y durante la celebración de la manifestación; pero esta restricción, conforme a lo preceptuado por el art. 21.2, no legitima por sí sola a la Autoridad a prohibir la reunión pacífica, sino que se hace preciso que dicha reunión en el lugar de tránsito público altere el orden público y ponga en peligro la integridad de las personas o de los bienes». Por consiguiente, el motivo en que la resolución recurrida basa la prohibición no es conforme con el art. 21 CE. El carácter «temporal» o transitorio de la manifestación como elemento configurador de la figura que tantas veces ha destacado la doctrina de este Tribunal (por ejemplo en la STC 66/1995, FJ 3, citada en la propia resolución recurrida) no se opone a la reiteración de manifestaciones en días sucesivos, como parece entender esa resolución administrativa...”

Es cierto que este concepto ligado a la paz interna va evolucionando hacia un concepto más amplio. Se refiere a esta evolución la STC 235/2001, de 13 de diciembre que delimita el marco conceptual de la seguridad pública indicando que: “...Expuesto el marco normativo vigente, para configurar el canon de enjuiciamiento que nos permita resolver este recurso de inconstitucionalidad debemos recordar que acerca de la materia «seguridad pública» hemos declarado que «se refiere a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano» (STC 104/1989, de 8 de junio, F. 3, con cita de las SSTC 33/1982, de 8 de junio, 117/1984, de 5 de diciembre, 123/1984, de 18 de diciembre, y 59/1985, de 6 de mayo), precisando en esta misma resolución y fundamento jurídico que dicha materia incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, a que se refiere al art. 104 CE. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva, de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen, sin duda, aquel ámbito material”. (STC 104/1989, de 8 de junio, F. 4).

Este criterio lo hemos reiterado después, al poner de manifiesto la necesaria “distinción entre el conjunto plural y diversificado de actividades correspondientes a la materia seguridad pública y las actividades policiales, con la afirmación de la inclusión de éstas entre aquéllas” (STC 175/1999, de 30 de septiembre, F. 5), y al afirmar que no puede realizarse “una identificación absoluta entre la materia seguridad pública y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la seguridad pública a regular las actuaciones específicas de la llamada Policía de Seguridad” (STC 148/2000, de 1 de junio, F. 6).

Como complemento de lo expuesto, resulta necesario asimismo tener en cuenta que: “no resulta fácil distinguir en ocasiones lo que debe entenderse por funciones o servicios policiales en sentido estricto... de otros servicios y actividades de distinta naturaleza y semejante finalidad. También es verdad que, aunque lógicamente identificables por criterios tales como su contenido o la clase de órganos y autoridades a quienes se encomiendan, ciertas facultades administrativas no son separables, por su inherencia o complementariedad, de las tareas de prevención e investigación de hechos delictivos y persecución de los culpables, del mantenimiento del orden ciudadano y otros análogos que se atribuyen a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad» (STC 104/1989, de 8 de junio, F. 4; en igual sentido, STC 175/1999, de 30 de septiembre, F. 5)...”.

Este último aspecto es muy relevante para lo que se analiza en el presente supuesto que es la forma de asegurar la seguridad pública sin ligar la misma al orden público o, incluso, a la propia función de los cuerpos de seguridad. Hay medidas de policía y de seguridad pública que no necesariamente están vinculadas al contexto orgánico y que, responden, por tanto, a un contenido funcional cuya esencia es la preservación de los derechos y el ejercicio de las libertades.

La vinculación final entre ambos conceptos (orden público y seguridad) se aprecia en la STC 151/2021, de 13 de septiembre, relativa a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx), en la que se afirma que “...En el mismo sentido se pronuncia la STC 186/2013, de 4 de noviembre, FJ 7, que en un caso similar, ante la presencia de derechos e intereses constitucionales de esa naturaleza, entre los que se incluían el derecho a la vida familiar derivado de los art. 8.1 CEDH y 7 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, que se encuentra, dentro de nuestro sistema constitucional ‘en los principios de nuestra Carta Magna que garantizan el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) y que aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1 CE) y de los niños (art. 39.4 CE)’, manifestó que ‘los jueces ordinarios han de tenerlos especialmente presentes al ejercer su potestad de interpretar y aplicar el art. 57.2 LOEx, verificando si, dadas las circunstancias del caso concreto, la decisión de expulsión del territorio nacional y el sacrificio que conlleva para la convivencia familiar es proporcional al fin que dicha medida persigue, que no es otro en el caso del art. 57.2 LOEx que asegurar el orden público y la seguridad ciudadana, en coherencia con la Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo de 2001 del Consejo’ [...]”

Esta doctrina concreta de la STC 131/2016 ha resultado de aplicación a su vez en las SSTC 201/2016, de 28 de noviembre, FJ 3, y 14/2017, de 30 de enero, FJ 5, ambas también a propósito de residentes de larga duración, siendo estimado el amparo en los tres casos por vulneración del art. 24.1 CE..

Basta con ver la doctrina del Tribunal Constitucional español para hacerse una idea del cambio al que nos referíamos anteriormente y de la posición ordinamental que se concibe respecto de la seguridad pública, cualquiera que sea la denominación que se utilice para referirnos a ella. En este sentido, la actual Ley se refiere a la Seguridad Ciudadana.

Este marco de libertad central, de vinculación de los instrumentos o elementos utilizados en las diferentes épocas históricas para estructurar su propia forma de vertebración de la sociedad. De alguna forma podríamos decir, en este momento, que es una de las muestras más evidentes de la progresión del Estado y del encuentro de un marco para éste en el que no exista una vinculación subjetiva al acceso y ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos.

Es este uno de los elementos centrales del análisis que se pretendía y que tenía como objeto señalar la importancia de haber superado formas privadas de seguridad y de ejercicio de los derechos. La figura de Don Quijote representa, como en general, la de los caballeros andantes una forma de aquella seguridad privada frente a los sistemas actuales que tienen una consideración mucho más amplia en sus objetivos y, sobre todo, en las personas que pueden beneficiarse del clima de libertad.

Comparar el concepto, la fundamentación, los medios materiales, las habilitaciones para el ejercicio coercitivo de la actividad es algo que, realmente, puede servirnos para ver, en la realidad, lo que ha supuesto la transformación del modelo de sociedad y de Estado.

Obras citadas

- Aguado i Cudola, V. “Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa”. En A. Palomar Olmeda ed. *El nuevo régimen de la seguridad ciudadana*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2015. 19-80.
- Bautista Naranjo, E., “Cervantes y el Quijote hacia la Revolución francesa”. *Cuadernos de Estudios del siglo XVIII* 26 (2017): 67-92.
- Cartwright, M., “Caballero medieval”. *World History Encyclopedia*, 2018. <https://www.worldhistory.org/trans/es/1-17044/caballero-medieval/>
- Cervantes, Miguel de. *Don Quijote*. Francisco Rico et al. eds. Barcelona: Crítica, 2004. 2 vols.
- Ladero Quesada, M.A. *La ciudad medieval (1248-1492)*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1989.
- Lucía Megías, J.M. “Don Quijote de la Mancha, caballero andante: el acto de investidura a partir de sus imágenes”. *Lingüística y Literatura* 51 (2007): 149-189.
- Muñoz Machado, Santiago. *Cervantes*. Barcelona: Crítica, 2022.
- Nieto García, A. *Los primeros pasos del Estado constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel, 1996.
- Parejo Alfonso, L., R. Dromi. *Seguridad pública y derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 2001.
- Porrinas, D., “Los caballeros andantes de la Edad Media”. *Historia National Geographic*, 12 de octubre de 2020. https://historia.nationalgeographic.com.es/a/caballeros-andantes-edad-media_9673
- Trapiello, A., “Cervantes, el escritor aventurero que creó El Quijote”. *Historia National Geographic*, 19 de abril de 2022. https://historia.nationalgeographic.com.es/a/cervantes-escritor-aventurero-que-creo-quiote_15467
- Ulrich, B., *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.