

Manuel Izquierdo Carrasco

*SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD
PRIVADA ¿DILEMA O CONCURRENCIA?*

**“ASPECTOS DEL DILEMA SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA:
REPARTO DE FUNCIONES”**

Autores del libro:

*Francisco Javier Velázquez López
Manuel Izquierdo Carrasco
Francisco J. Vanaclocha Vellver
José Luís Prudencio Martín-Eugenio
Miguel Ángel Fernández-Chico Díaz
Antonio Vertoméu Fraistolí
Eugenio Morales Díaz
Gonzalo Jar Couselo*

*José Marín Manzanera
Telefsoro Rubio Muñoz
Francisco Muñoz Usano
Juan José Calvo Sáez
José-Luís Bolaños Ventosa
Felipe Alcántara Álvarez
Eduardo Cobas Urcelay*

©2009

Fundación Policía Española

ISBN: 97884-613-2443-9

DL: M-24033-2009

Edita: Fundación Policía Española
Conde de Aranda, 16, 3º Izq.
e-mail: iep@dgp.mir.es
Coordinador Editorial:
José Cabanillas Sánchez
Equipo Editorial:
Miguel Vega Álvarez, Esther Ruiz
Equipo de Traducción:
IEP
Corrector:
Miguel Vega Álvarez, Esther Ruiz
Imprime: Tecnología Gráfica
Maquetación: Félix Gil
ISBN: 97884-613-2443-9
Depósito legal: M-24033-2009

Todos los derechos reservados.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro,
ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma
o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, reprográfico,
gramofónico u otro, sin el permiso previo y por escrito
de los titulares del copyright.

ÍNDICE

<u>PRESENTACIÓN</u>	9
<u>BIENVENIDA</u>	11
<u>CONFERENCIA INAUGURAL</u>	15
- La Seguridad Privada en el sistema de Seguridad Privada <i>Francisco-Javier Velázquez López</i> <i>Director General de la Policía y de la Guardia Civil</i>	17
<u>PRIMER PANEL</u>	25
<u>DILEMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA</u>	
- Aspectos del dilema Seguridad Pública- Seguridad Privada: reparto de funciones <i>Manuel Izquierdo Carrasco</i> <i>Vocal Directivo de la Sociedad Española de Estudios de Derecho de la Seguridad.</i> <i>Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba</i>	27
- Gobernanza en las políticas públicas de seguridad. Una nueva perspectiva sobre el lugar de la Seguridad Privada <i>Francisco J. Vanaclocha Bellver</i> <i>Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.</i> <i>Director del Instituto de Política y Gobernanza "Fermín Caballero"</i> <i>de la Universidad Carlos III de Madrid</i>	39
- Objetivos estratégicos y operativos de la seguridad pública con respecto a la seguridad privada <i>José-Luis Prudencio Martín-Eugenio</i> <i>Comisario Jefe de la Unidad Central de Seguridad Privada.</i> <i>Cuerpo Nacional de Policía</i>	51
<u>SEGUNDO PANEL</u>	61
<u>CONCURRENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD</u>	
- Análisis de las políticas de seguridad: definición del problema <i>Miguel Ángel Fernández-Chico Díaz</i> <i>Director Adjunto Operativo en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía</i> <i>de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil</i>	63
- Principios Estratégicos de la Seguridad Privada <i>Antonio Bertoméu Fraissol</i> <i>Director de Protección Civil y Seguridad del Administrador de Infraestructuras</i> <i>Ferrovias (ADIF)</i>	75
- Seguridad Privada autónoma o controlada por la seguridad pública <i>Eugenio Morales Díaz</i> <i>Director General de Plus-Quam y Presidente de ASIS (American Society</i> <i>for Industrial Security) España</i>	79

<u>TERCER PANEL</u>	99
<u>RETOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA</u>	
- Los grandes logros de la Seguridad Pública <i>Gonzalo Jar Couelo</i> <i>General de División de la Guardia Civil</i> <i>Doctor en Ciencias Políticas y Sociología</i>	101
- Las demandas ciudadanas a la Seguridad Pública <i>José Marín Manzanera</i> <i>Comisario General de Seguridad Ciudadana</i>	115
- Modelos de futuro de la Seguridad Pública <i>Telesforo Rubio Muñoz</i> <i>Comisario del Cuerpo Nacional de Policía</i>	123
 <u>CUARTO PANEL</u>	139
<u>LA SEGURIDAD PRIVADA</u>	
- Normativa de Seguridad Privada. Aspectos positivos y negativos <i>Francisco Muñoz Usano</i> <i>Presidente de la Sociedad Española de Estudios de Derecho de la Seguridad</i> <i>Vocal de la Comisión Central de Seguridad Privada del Ministerio del Interior</i>	141
- Retos de futuro de la seguridad privada <i>Juan-José Calvo Sáez</i> <i>Director de Seguridad Corporativa del Grupo PROSEGUR</i>	161
- Las empresas de Seguridad Privada como oferta de servicio internacional <i>José-Luis Bolaños Ventosa</i> <i>Responsable de Seguridad y Prevención del Grupo Unión FENOSA</i>	169
 <u>QUINTO PANEL</u>	177
<u>LA SEGURIDAD EN LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS</u>	
- La seguridad privada en el ámbito de las empresas de telecomunicaciones <i>Felipe Alcántara Álvarez</i> <i>Director de Seguridad Corporativa de Telefónica S.A.</i>	179
- Colaboración internacional en los ámbitos de la Seguridad Pública y Privada <i>Eduardo Cobas Urcelay</i> <i>Secretario General de la Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad (APROSER)</i> <i>Presidente del Comité de Diálogo Social de la Confederación Europea de Servicios de Seguridad (CoESS)</i> <i>Doctor en Derecho</i>	191
 <u>JORNADA DE CLAUSURA</u>	205
 <i>Rafael del Río Sendino</i> <i>Presidente de la Fundación Policía Española</i> <i>Presidente de Cáritas Española</i>	207

ASPECTOS DEL DILEMA SEGURIDAD PÚBLICA-SEGURIDAD PRIVADA: EL REPARTO DE FUNCIONES

MANUEL IZQUIERDO CARRASCO
Vocal Director de la Sociedad Española
de Estudios de Derecho de la Seguridad
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba¹

27

I PLANTEAMIENTO

A pesar de la habitualidad con la que se emplea la expresión “seguridad privada”, no existe una seguridad privada versus una seguridad pública. Más bien, lo que existe son unas actividades que prestan unas empresas y personal privados pero que se insertan dentro de una noción amplia de seguridad pública. A este respecto, es ilustrativo el art. 1 Ley de Seguridad Privada cuando se refiere a “...*la prestación por personas, físicas o jurídicas privadas, de servicios de vigilancia y seguridad de personas o bienes, que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública*” (la cursiva es nuestra). Por tanto, a nuestro juicio, lo importante es:

- Por un lado, determinar cómo se produce la integración de esos servicios prestados por personas privadas en la seguridad pública.

1) Trabajo realizado dentro del Grupo de Investigación SEJ-196 de la Junta de Andalucía y en el marco del proyecto de investigación del M^o de Educación y Ciencia SEJ 2007/66942. Las páginas que siguen a continuación constituyen la base de la ponencia impartida en el Curso “Seguridad Pública-Seguridad Privada, ¿dilema o concurrencia?”, dirigido por D. José Cabanillas Sánchez, a quien agradezco sinceramente la invitación, que se celebró con unos magníficos resultados dentro de los Cursos de Verano de 2008 de la Universidad Complutense en El Escorial.

- Por otro lado, identificar qué funciones pueden desempeñar en contraposición a las propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

II APROXIMACIÓN GENERAL A LAS FUNCIONES DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

El art. 104.1 CE atribuye expresamente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Ya en otro lugar destacamos que, a pesar de que se pudieran encontrar argumentos en contra, esta función no está atribuida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con un carácter de exclusividad, pero que si no se quiere vaciar de naturaleza normativa a la Constitución, debe reconocerse a éstos una posición preeminente en este ámbito². Entre las consecuencias de esa especial posición, destacamos:

- Son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad quienes deben asumir el núcleo esencial de las funciones de protección del libre ejercicio de derechos y libertades y garantía de la seguridad ciudadana.
- Son los poderes públicos quienes deben definir y configurar el papel de todos aquellos que realizan actividades complementarias o que coadyuvan a las mencionadas funciones.

28

En lo que ahora nos ocupa, interesa especialmente la primera consecuencia. Ciertamente, la determinación de las funciones o actuaciones que constituyen ese núcleo esencial es una tarea compleja, donde se podrían aplicar analógicamente las estructuras doctrinales en las que se ha propuesto descomponer los conceptos jurídicos indeterminados³. Esto es, se distinguiría una zona de certeza, configurada por datos seguros que ni el legislador ni mucho menos la Administración podrían atribuir a los servicios de seguridad privada; una zona de incertidumbre, donde existiría un margen atribuido a la voluntad del legislador o a la apreciación de la Administración; y finalmente, una zona de certeza negativa, que estaría indudablemente fuera de ese núcleo esencial, donde la libertad del legislador y de la Administración sería absoluta, aunque criterios de oportunidad -que no de constitucionalidad- deberían llevar a no atribuir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad funciones que no tuvieran una relación, aunque fuera indirecta, con los mencionados bienes constitucionales (libre ejercicio de derechos y libertades, y seguridad ciudadana). Sin embargo, antes de seguir avanzando en esta línea, introduzcamos otro elemento en el discurso.

2) Vid. M. Izquierdo Carrasco, La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo, Valladolid, Lex Nova, 2004, pp. 49-ss. En esta línea, las notas de la complementariedad y subordinación con las que la Ley de Seguridad Privada configura los servicios de seguridad privada. Del mismo autor, «La seguridad privada a debate. Algunas cuestiones jurídicas esenciales», Cuadernos de Análisis, nº 17, 2005, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, in totum.

3) Por todos, E. García de Enterría y T.-R. Fernández, Curso de Derecho Administrativo, tomo I, Madrid, Civitas, 9ª ed., 1999, pp. 454-455.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) enumera una serie de funciones que atribuye a las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La lógica jurídica llevaría a mantener que tales funciones sólo podrían ser ejercidas por aquellas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a las que se atribuyen⁴. No hay duda de que así ocurre en muchas de ellas (la expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes, el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, la conducción interurbana de presos y detenidos, etc.). Sin embargo, en otras, es evidente que la atribución no impide que esa misma actividad, al menos en parte, también pueda ser realizada por otros sujetos (piénsese, en la *"vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas"*, cuando la propia LSP atribuye a las empresas de seguridad funciones de seguridad en el transporte y distribución de ciertos objetos; o en la de *"velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier índole relacionada con la naturaleza"*, si la comparamos con las funciones atribuidas por la legislación autonómica a los denominados agentes forestales o figuras similares, o las reconocidas a los Guardas Particulares de Campo por la LSP). Esto hace difícil defender posiciones tajantes en torno al carácter exclusivo o no de las funciones atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por la LOFCS.

Si relacionamos ahora los dos elementos que hemos introducido en el discurso, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Aquellas tareas que forman parte del núcleo esencial de la función constitucional atribuida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen que estar atribuidas a éstas por la LOFCS y desempeñadas en exclusiva. A lo sumo, cabría admitir una colaboración puramente accesoria o instrumental.
- Si la función enumerada por la LOFCS no se ejerce en exclusiva, o bien no forma parte de ese núcleo esencial, o bien se está vulnerando el marco constitucional.
- La mera atribución de funciones realizada por la LOFCS no significa por sí misma que todas ellas formen parte del núcleo esencial de la seguridad ciudadana. Algunas claramente lo están (por ej., res-

4) En este sentido, con gran rotundidad, J. Barcelona Llop sostiene, poniendo como ejemplo la vigilancia de los edificios e instalaciones públicas, que "si el ordenamiento determina que una concreta función ha de ser desempeñada por la policía, es ella quien debe cumplirla y no otros sujetos" (Policía y Constitución, Madrid, Tecnos, 1997, pág. 139). En la misma idea insiste este autor más tarde en «Libertades económicas comunitarias y actividad de seguridad privada», en la obra colectiva Estudios de Derecho Público Económico. Homenaje al Prof. S. Martín-Retortillo, Madrid, 2003, pp. 1100-1102; y también en «La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto», en la obra colectiva por él mismo coordinada Régimen de la Policía Local en el Derecho estatal y autonómico, Barcelona, Bosch, 2003, pp.38-42, donde además destaca cómo, por ej., para dar cobertura legal a la escolta privada de autoridades públicas -función atribuida por la LOFCS a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad- ha sido necesario modificar la LSP y contemplar expresamente tal posibilidad.

tablecer el orden y la seguridad ciudadana) y otras no (por ej., la que antes se ha mencionado sobre la vigilancia del cumplimiento de la normativa medioambiental).

Por tanto, no hay ningún impedimento constitucional para que ciertas funciones que hoy están atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dejen mañana de estarlo. No obstante, debe tenerse en cuenta que el art. 104.2 establece una reserva de Ley Orgánica en lo relativo a las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por consiguiente, esa alteración de las funciones no puede realizarse ni por la LSP ni por ninguna otra ley ordinaria, ni mucho menos por una norma de carácter reglamentario como el Reglamento de Seguridad Privada.

III LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

El art. 5.1 LSP establece que las empresas de seguridad privada únicamente podrán prestar o desarrollar los siguientes servicios y actividades:

- a) Vigilancia y protección de bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones.
- b) Protección de personas determinadas, previa la autorización correspondiente.
- c) Depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas y billetes, títulos-valores y demás objetos que, por su valor económico y expectativas que generen, o por su peligrosidad, puedan requerir protección especial, sin perjuicio de las actividades propias de las entidades financieras.
- d) Transporte y distribución de los objetos a que se refiere el apartado anterior a través de los distintos medios, realizándolos, en su caso, mediante vehículos cuyas características serán determinadas por el Ministerio del Interior, de forma que no puedan confundirse con los de las Fuerzas Armadas ni con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- e) Instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad.
- f) Explotación de centrales para la recepción, verificación y transmisión de las señales de alarmas y su comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como prestación de servicios de respuesta cuya realización no sea de la competencia de dichas Fuerzas y Cuerpos.
- g) Planificación y asesoramiento de las actividades de seguridad contempladas en esta Ley.

No procede ahora un análisis pormenorizado de las características y contenido de cada uno de estos servicios y, como ya concluimos en otro lugar⁵, basta con destacar que estos servicios de seguridad privada tienen una naturaleza jurídica ambivalente: en ocasiones, se trata de meras actividades privadas de carácter económico; y en otras, suponen el ejercicio de verdaderas funciones públicas. No cabe duda de que esta segunda vertiente es la que presenta un mayor interés jurídico. En ella, la normativa sobre seguridad privada tiene un efecto habilitador para el desarrollo de la actividad que prestan las empresas y el personal de seguridad. Esto es, sin esa previa regulación no sería posible que estos sujetos desempeñaran esos servicios que suponen el ejercicio de una función pública. Es precisamente esa normativa la que generaría un espacio para el desarrollo de una actividad económica privada.

Si se realiza un análisis histórico de los que se pueden considerar los antecedentes normativos más inmediatos de la seguridad privada en España —a partir de los años cuarenta—, se observa con claridad tanto el comentado carácter habilitador de la normativa reguladora, como la progresiva extensión de la seguridad privada en ámbitos y funciones⁶. Posiblemente, la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (LSP) constituye, en algunas cuestiones, el primer freno normativo a este continuo ensanchamiento. No obstante, alguna modificación posterior y, muy especialmente, el desarrollo reglamentario —en ocasiones, forzando o transgrediendo claramente los términos de la ley— han continuado esa senda de progresiva expansión.

31

IV LA DELIMITACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN: LAS FUNCIONES “SENSIBLES” DE LA SEGURIDAD PRIVADA

Puesto que lo que ahora nos ocupa es la delimitación de los ámbitos de actuación y funciones de los servicios de seguridad privada frente a los ámbitos y funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, nos centraremos en aquellos en los que consideramos que los servicios de seguridad privada se aproximan más a las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En particular, nos ocuparemos de la expansión del ámbito espacial de actuación del personal de seguridad privada a la vía pública y a los edificios e instalaciones públicos; y a ciertos servicios, como el denominado “servicio acuda” o el servicio de protección de personas que tengan la condición de autoridad pública.

5) M. Izquierdo Carrasco, *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*, Valladolid, Lex Nova, 2004, pp. 148-ss.

6) Vid. la Orden de 28 de marzo de 1973, cuya única finalidad era ampliar el servicio de vigilancia en los establecimientos bancarios establecido por el Decreto de 4 de mayo de 1946, “al exterior de los locales cuando sea preciso el transporte de metálico o valores”; o el Decreto 2048/1973, de 26 de julio, cuya justificación era extender el entonces régimen vigente sobre prestación del servicio de vigilantes jurados (Decretos de 20 de septiembre de 1962 y 10 de agosto de 1963) a “cuantas Empresas u Organismos precisen la adopción de particulares medidas de seguridad”.

1.- La actuación en la vía pública

El art. 13 LSP, de forma tajante, establece que el personal de seguridad privada⁷ ejercerá sus funciones “*exclusivamente en el interior de los edificios o de las propiedades de cuya vigilancia estuvieran encargados*”⁸. Además, prohíbe expresamente que tales funciones se puedan desarrollar en las vías públicas o en aquéllas que, no teniendo tal condición, sean de uso común. No obstante, el mismo precepto prevé dos excepciones a esta regla general:

- Por su propia naturaleza, la función de protección del transporte de dinero, valores, bienes u objetos, se habrá de realizar necesariamente en la vía pública -junto con otros medios como el transporte ferroviario, aéreo o marítimo-. No obstante, debe advertirse que esta excepción no ampara la función de vigilancia, por ej., en el interior de autobuses de viajeros que circulan por la vía pública. Se trata de una evidente práctica ilegal, aunque la contratación frecuentemente se realiza por la propia Administración pública.
- Los servicios de vigilancia en polígonos industriales o urbanizaciones aisladas. Como si éstos se pudieran desgajar del propio concepto de ciudad y, extrañamente, sobre ellos, las responsabilidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad fueran distintas.

32

Junto a estas excepciones legales expresas, encontramos otras de carácter implícito en la propia LSP (las actuaciones propias de los escoltas privados; las que pudieran derivar de la obligación de colaboración especial y de auxilio a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; los supuestos de persecución de delincuentes sorprendidos en flagrante delito; y, la mucho más discutible, de verificación de alarmas mediante desplazamiento de personal⁹) y otras que se derivarían del cumplimiento de algunos deberes cívicos (el deber de socorro y el deber de impedir la comisión de cierto tipo de delitos¹⁰).

No obstante, extralimitándose del marco legal, el art. 79 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (RSP) —especialmente tras la nueva redacción que le da el Real Decreto 1123/2001, de 19 de octubre—, añade más supuestos. Entre ellos, por ej., el de “*manipulación o utilización de bienes, maquinaria o equipos valiosos que hayan de tener lugar en las vías públicas o de uso común, cuando tales*

7) Aunque el precepto se refiere a los vigilantes de seguridad, con las debidas matizaciones, es aplicable a todo el personal de seguridad privada, incluidos los detectives privados -en lo relativo a sus funciones de seguridad privada en sentido estricto-.

8) Sobre esta base, S. González-Varas Ibáñez destaca que “la Ley de Seguridad Privada parece girar en torno a un criterio esencial o distinción entre «espacios abiertos o vías públicas»-campo vedado a la seguridad privada- y «espacios cerrados o edificios» -campo abierto a la seguridad privada-” («El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros», REDA, n.º 94, abril-junio, 1997, p. 208).

9) Vid. M. Izquierdo Carrasco, La seguridad privada... op. cit., pp. 116-117.

10) Vid. M. Izquierdo Carrasco, ibidem, pp. 120-121.

operaciones, bienes o equipos hayan de ser protegidos por vigilantes de seguridad, desde el espacio exterior, inmediatamente circundante"¹¹. Una vez admitido esto, ¿qué diferencia o imposibilidad hay en permitir a los comerciantes que contraten a un vigilante de seguridad para que vigile sus comercios desde la vía pública?

En definitiva, esta progresiva admisión de la presencia del personal de seguridad privada en la vía pública desempeñando funciones de vigilancia y protección conlleva la ruptura de una de las líneas básicas de delimitación del papel de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los servicios de seguridad privada. A nuestro juicio, se trata de una frontera con un gran trasfondo dogmático que, una vez traspasada, hace muy difícil el establecimiento de otros límites razonables¹². Una vez admitida la presencia de este personal en las vías públicas de polígonos industriales, de urbanizaciones, en las calles de nuestra ciudad vigilando maquinaria, etc., ¿cómo no permitir-la en las entradas de los organismos públicos, en estaciones de tren, metro, aeropuertos, en las instalaciones militares o en las cárceles¹³? Y una vez llegados a ese punto, ¿qué fundamento jurídico serio impide su presencia generalizada en la vía pública? Una vez rota esa frontera, sólo se pueden aprobar meros caprichos normativos que van dando y quitando de aquí y de allá.

La vía y los espacios públicos son el lugar por antonomasia para el ejercicio de una serie de derechos y libertades de los ciudadanos (los genéricos derechos a la libertad y seguridad del art. 17 CE, la libertad de circulación, los derechos de reunión y manifestación, e incluso la libertad de expresión). Pero lo que es aún más importante, en la vía pública los ciudadanos están en condiciones de igualdad. No existe ninguna situación de *imperium* que derive, por ej., de la condición de propietario. En ese contexto es imprescindible la existencia y presencia de una fuerza pública que

33

11) La redacción del precepto no puede ser más desafortunada, pues parece que atribuye a los vigilantes la función de manipulación o utilización de tales bienes y no exclusivamente la de vigilancia y protección.

12) Con ello no queremos decir que el lugar donde se ejerce la acción sea un criterio absoluto para distinguir los respectivos papeles, aunque sí muy orientador. Una exposición de algunas razones que minan la eficacia de este criterio (en particular, que el papel de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no está limitado al mantenimiento del orden en los lugares públicos; y que en los últimos tiempos la propiedad privada, sobre todo en las zonas urbanas, ha sufrido un cambio que lleva a que ésta no pueda ser siempre automáticamente considerada como un lugar privado -piénsese, por ej., en las grandes superficies o en los parques recreativos-), en C. Stenning, M. Philip, «Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée», en Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique, Rapports présentés au 12 Colloque criminologique (1999), Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2000, p. 98, donde se insiste en la idea de que los esfuerzos para establecer distinciones precisas entre los papeles, las responsabilidades, las funciones y las tareas de la policía pública y privada resultan cada vez más difíciles y menos convincentes.

13) La extensión de la seguridad privada en las cárceles ha llegado a ser considerada "desde un punto de vista político-constitucional como una quiebra del monopolio estatal del uso organizado de la fuerza, en la medida en que la organización de una prisión se estructura y se fundamenta, esencialmente, sobre el uso de la coacción y de la fuerza" (B. del Rosal Blanco, en Anuario de Derecho Penal y de Ciencias Penales, 1990, pág. 558). Sobre esta cuestión, en concreto, la experiencia en Estados Unidos, vid. E. Larrauri, «Introducción al debate de la privatización del sistema penal: la policía privada», en Estudios Penales y Criminológicos, XIV, Santiago de Compostela, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 1991, pp. 180-182. Vid. también E. Sanz Delgado, Las prisiones privadas: la participación privada en la ejecución penitenciaria, Madrid, Edisofu, SL, 2000. Cuestiones similares se ha planteado a propósito de la habitual contratación por parte de las Comunidades Autónomas de empresas de seguridad privada para la vigilancia de los centros de atención de menores.

garantice la igualdad y los derechos de todos. Caminar nuevamente hacia una reaparición de un sistema de privilegios en función del poder económico de cada uno no parece la vía adecuada ni la más respetuosa con el Estado social que proclama nuestra Constitución¹⁴.

2.- La vigilancia y protección de edificios e instalaciones públicas

La LOFCS atribuye, en diversos preceptos, a las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones públicas¹⁵. En la misma línea, la prohibición que acaba de exponerse del art. 13 LSP. Sería absurdo que la misma ley hubiera, por un lado, prohibido la actuación del personal de seguridad privada en las vías públicas o en vías privadas de uso común y, por otro, admitido que ejercieran sus funciones en bienes de dominio público afectos a uso o servicio público, como parques, estaciones de metro, tren o aeropuertos¹⁶.

Pero esa falta de una mención expresa en la LSP sobre la posibilidad de que el personal de seguridad privada realice funciones de vigilancia y protección de edificios e instalaciones públicas y las dificultades interpretativas de la LOFCS han favorecido que lo habitual sea encontrar vigilantes de seguridad a la entrada de la mayoría de las dependencias administrativas y de cualesquiera otras instalaciones públicas. Más aún, el RSP implícitamente reconoce el establecimiento del servicio de vigilantes de seguridad en cualquier organismo público (ex arts. 112 y 113) y además menciona expresamente un supuesto bastante llamativo: los establecimientos militares [ex art. 81.1.b).1].

34

14) Especialmente acertada es la siguiente reflexión de Embid Irujo: "probablemente no sea la seguridad, la vigilancia pública, el campo más apropiado para la experimentación de fórmulas participativas del particular. Es éste un campo en el que nunca se valorará lo suficiente la trascendencia que tuvo en el pasado la concentración en el poder público de la potestad de prevenir y reprimir el delito y de tutelar de forma general la seguridad ciudadana, evitando así la vindicta privada que configuraba una sociedad tremendamente estamentalizada y con escandalosos privilegios y sumisiones. Si el poder público no cumple correctamente estas funciones (...) la solución no es precisamente la admisión de este hecho como algo natural y la entrada en liza de un principio subsidiario ciudadano, sino la enmienda de esta situación" («La problemática del servicio de vigilancia nocturna: competencia municipal, orden público y régimen jurídico de los vigilantes nocturnos», REDA n.º. 17, 1978, pág. 243).

15) El art. 11 LOFCS enumera entre las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la de "vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicas que lo requieran"; el art. 38 atribuye a los Cuerpos de Policía Autonómicos "la vigilancia y protección de (...) edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios", igualmente, el mismo precepto atribuye también a este Cuerpo la vigilancia de los espacios públicos; finalmente, el art. 53 establece que los Cuerpos de la Policía Local deberán ejercer "la vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones (los de las Corporaciones Locales)" y "vigilar los espacios públicos".

16) No obstante, no ha sido éste el razonamiento seguido por la STSJ de Baleares, Sala de lo contencioso-administrativo, de 6 de noviembre de 1998, Ar. 4374, ponente P. Delfont Maza, que considera que los arts. 5.1.a) y 11.1.a) LSP permiten que una empresa privada de seguridad vigile y custodie edificios y oficinas municipales y no ve obstáculo en que esta función haya sido atribuida al Cuerpo de la Policía Local por la LOFCS con el sorprendente razonamiento de que "el ejercicio de la función de la Policía Local se materializa en el caso mediante las instrucciones que puedan darse y el auxilio específico que se recabe de ese servicio complementario y subordinado que es el de la empresa privada en relación al de la seguridad pública" (FJ 2º). Más aún, admite que dicha prestación pueda realizarse sobre la base de un contrato administrativo de servicios. Sobre esta sentencia, vid. J. Barcelona Llop, «La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto», op. cit., pp. 38-ss.

Generalmente, la justificación que se ofrece a esta realidad es de carácter económico¹⁷. Sin embargo, consideramos que este argumento no es jurídicamente admisible y que, a pesar de la falta de una claridad normativa, la propiedad pública debe ser vigilada y protegida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y que el ámbito propio de la seguridad privada es la propiedad privada de particulares¹⁸. Como destaca I. Agirreazkuenaga, no es posible desgajar artificialmente "las funciones de vigilancia y protección de instalaciones públicas, enmarcadas evidentemente en el ámbito de la seguridad y el orden público, de otras consideradas como más específicas"¹⁹.

3.- El servicio de verificación de alarmas mediante desplazamiento a los propios recintos

El art. 5.f) LSP enumera entre los servicios de seguridad privada el de respuesta a señales de alarma, poniendo como límite que esta respuesta sea competencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Con gran prudencia y acierto, la redacción originaria del art. 48 RSP establecía que la verificación de alarmas se debía hacer con los medios técnicos de que se dispusieran. En este sentido, para una mayor claridad, el apartado vigésimo sexto de la OM de 23 de abril de 1997, sobre empresas de seguridad, precisaba que estas verificaciones "en ningún caso" se podrían efectuar desplazando personal al lugar de los hechos. La regla no podía ser más acertada: el envío de personal de seguridad privada a un inmueble para verificar un ataque o intrusión prácticamente supondría atribuir a éste, de facto, una respuesta frente a esos ataques que corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

35

-
- 17) Sólo hemos de acudir al Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, para comprobarlo. Así, en el año 1988, el diputado G. Elorriaga Fernández interpela al Gobierno sobre el motivo por el que gasta anualmente 1.500 millones de pesetas en empresas de seguridad privada en vez de emplear estos recursos en mejorar los medios y ampliar el personal de las Fuerzas de Seguridad del Estado (ref. 184/014938). La respuesta, el 25 de octubre, afirma: "Aunque la vigilancia y protección de los edificios públicos es una de las funciones que la Ley atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se estima que la vigilancia de determinados edificios por sus características y por no tratarse de sedes representativas puede ser contratada con empresas privadas, resultando social y económicamente más rentable la dedicación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado al resto de las funciones que tienen atribuidas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo". En esta misma línea, es muy significativo que el coste comparativo entre un Vigilante de Seguridad y un Policía se cifra en una relación de 1 a 2,5, según un estudio de la Generalidad de Cataluña citado por F. Muñoz Usano («Visión integral de la seguridad interior en los países de la Unión Europea, como necesidad derivada de sus procesos de liberalización», *Seguritecnia*, Parte III, noviembre 1994, p. 61). Se trata de un dato preocupante que debiera llevar a profundizar en sus causas, pues lo que se pone en tela de juicio -en el ámbito de la seguridad pública, pero también en otros como la sanidad y la enseñanza- es un modelo de función pública.
- 18) En parecidos términos, Jean Susini, «Notes sur la police privées», *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1973, pp. 485-486, aunque en el contexto de un estudio generoso en la delimitación del papel de la seguridad privada en la sociedad.
- 19) «Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español», *RAP* núm. 118, enero-abril 1989, pp. 132-133, donde realiza una exposición crítica del uso y abuso de la Seguridad Privada por la propia Administración. Por su parte, J. Barcelona Llop no incluye esta vigilancia en ese núcleo esencial de la seguridad ciudadana («La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto», op. cit., nota 36, p. 60). Al respecto, admite "que el legislador haga entre una (las empresas y personal de seguridad privada) y otras (las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) una nueva delimitación funcional y asigne a la primera determinados cometidos que hoy deben asumir, ex lege, las segundas. Aunque, por razones de principio, esta solución no me parece la mejor (creo que el adelgazamiento del Estado debe tener ciertos límites), admito que es posible siempre que se respete el núcleo funcional irreductible que a las fuerzas de seguridad reserva el artículo 104.2 de la Constitución. Desde este punto de vista, podría encomendarse a la seguridad privada, por ejemplo, la vigilancia de edificios e instalaciones públicas y extraer tal cometido de las tareas que, según la ley, debe ejecutar la policía. Ahora bien, ello jamás podría ocultar que la actividad implica, materialmente, ejercicio de poder público...".

Pues bien, en un paso más en ese desmenuzamiento continuo de ese núcleo de la seguridad ciudadana que debe estar reservado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y consiguiente traspaso al ámbito de los servicios de seguridad privada, la nueva redacción dada por el Real Decreto 1123/2001 a los arts. 48 y 49 RSP permite la verificación mediante el desplazamiento del personal.

El análisis de este servicio de verificación es complejo pues, como si los redactores del precepto hubieran querido un resultado oscuro, la regulación -desde la propia conservación de un título que no describe su contenido real- es asistemática. El art. 49 RSP no se esfuerza en distinguir o perfilar el contenido de cada uno de los tres servicios que regula: el de custodia de llaves propiamente dicho, el de verificación personal de las alarmas -que, generalmente, englobará al anterior- y el de respuesta a alarmas que comportaría exclusivamente el traslado de las llaves.

36 El servicio ahora comentado consiste en el desplazamiento de personal de seguridad privada al inmueble donde haya surgido la señal de alarma para su verificación, esto es, para comprobar si efectivamente se ha producido alguna intrusión o agresión, o si el origen de tal señal tiene otras causas. Esta idea es la que consideramos que recoge el art. 49.2 RSP -a través de una fórmula un tanto extraña- cuando establece que la finalidad de este servicio es la de *“facilitar a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad información sobre posible comisión de hechos delictivos”*. En definitiva, queda claro que este servicio de verificación no tiene como función la de repeler o hacer frente a las posibles intrusiones o agresiones que pudieran estar en el origen de la señal de alarma -lo que, sin duda, invadiría las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad [art. 5.1.f) LSP]-, sino sólo verificar o desmentir su existencia. Para dicha comprobación el vigilante de seguridad procederá a una inspección del inmueble, bien sólo de su perímetro exterior (por ej., para detectar si hay alguna puerta forzada o ventana rota) o incluso entrando en su interior, si su titular así lo ha autorizado expresamente en el correspondiente contrato de prestación de servicios (ex art. 49.2 RSP).

A nuestro juicio, esta previsión avanza en una línea muy peligrosa²⁰. Quizás no sea muy aventurado pensar que una vez que el personal de seguridad está en el local y ha confirmado el ataque no vaya a permanecer como un mero invitado de piedra hasta tanto acudan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Más aún, la propia normativa de seguridad privada les obliga a actuar para proteger las personas o bienes cuya vigilancia y protección tie-

20) Esto no significa que desconozcamos la realidad que posiblemente ha llevado a esta reforma: el problema de las falsas alarmas. Sobre este problema y, en particular, su régimen sancionador vid. M. Izquierdo Carrasco, «Una aplicación insuficiente del principio de culpabilidad propio del Derecho Administrativo Sancionador: el caso de las denominadas falsas alarmas», *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, n° 37, 2007, pp. 29-ss.

nen a su cargo²¹. Además, aunque en el precepto no se hace ninguna mención expresa a la prestación o no de este servicio con armas, es muy ilustrativo al respecto el inciso del apartado primero donde se dice que “*deberán disponer del armero*”. Y todo ello sin contar con la posible reacción de los presuntos delincuentes al percatarse de la presencia del personal de seguridad privada. En cualquier caso, las posibles actuaciones de reacción que emprendiera el vigilante de seguridad generalmente no tendrán el amparo del art. 450.1 CP, que tipifica la omisión del deber de impedir ciertos delitos, pues los delitos contra la propiedad –que serán aquí los más frecuentes– no están incluidos; y, además, tal precepto penal se inspira en la “*contemplación inmediata o directa*” del delito²², elemento que pudiera entenderse que no concurre en estos supuestos.

4.- El servicio de escolta de autoridades públicas

La Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, añade a la LSP una disposición adicional quinta, en la que se habilita –aunque con límites– a las empresas de seguridad a prestar el servicio de protección de personas que tengan la condición de autoridad pública, matizando así la prohibición que sigue conteniendo el art. 17.1 LSP. A nuestro juicio, el propio origen del riesgo en estos supuestos –ser autoridad pública– y su clara conexión con el orden público debe llevar a considerar que ésta es una función exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Es inadmisibles que para la protección frente a un riesgo que deriva precisa y exclusivamente del carácter de autoridad pública de un ciudadano, éste tenga que acudir a los servicios de seguridad privada, equiparándose así a cualquier otro ciudadano. Más aún, debe tenerse en cuenta que, tal y como configura este servicio el art. 28 RSP, la propia autoridad pública aparecería como solicitante de la autorización administrativa específica a la que está sometida este servicio. Nada más absurdo: una autoridad pública solicitando autorización para poder ser protegida por personal de seguridad privada²³.

Además, existen también otras objeciones en cuanto al instrumento normativo empleado. Como dijimos más arriba, la Constitución establece una reserva de Ley Orgánica en lo relativo a las funciones de las Fuerzas y

21) Vid. el art. 73 RSP (“los vigilantes habrán de actuar con la iniciativa y resolución que las circunstancias requieran, evitando la inhibición o pasividad en el servicio...”) o el art. 76.2 (“cuando observaren la comisión de delitos en relación con la seguridad de las personas o bienes objeto de protección, o cuando concurren indicios racionales de tal comisión, deberán poner inmediatamente a disposición de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los presuntos delincuentes...”).

No obstante, para poder obviar estas previsiones tal vez pudiera argumentarse que estos vigilantes no tienen a su cargo la vigilancia y protección de tales bienes, pues el servicio contratado es el de recepción, mera verificación y transmisión de alarmas. Sin embargo, lo artificioso de tal razonamiento se pone de manifiesto en el art. 49.2 segundo párrafo RSP donde –recordemos– se prevé que las empresas que se presten a sí mismas el servicio de centralización de alarmas pueden contratar este otro servicio “con una empresa de seguridad autorizada para vigilancia y protección”.

22) Así lo mantiene G. Quintero Olivares, «De la omisión de los deberes de impedir delitos o de promover su persecución», en la obra colectiva *Comentarios al Nuevo Código Penal*, dir. Gonzalo Quintero Olivares y coord. José Manuel Valle Muñiz, Pamplona, Aranzadi, 1996, pp. 1939-1940.

23) En cualquier caso, somos conscientes de las especiales circunstancias que posiblemente estén en la base de esta reforma legal: la protección de cargos electos del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero Español en el País Vasco.

Cuerpos de Seguridad. En este sentido, varios preceptos de la LOFCS, con diversas fórmulas, atribuyen la función ahora comentada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad²⁴. Por tanto, como también se dijo, una ley ordinaria no puede alterar el régimen de distribución de funciones establecido por la LOFCS.

24) El art. 11.1.d) asigna a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la función de "velar por la protección y seguridad de altas personalidades"; el art 53.1 atribuye a los Cuerpos de Policía autonómicos "la vigilancia y protección de personas, órganos (...) de la Comunidad Autónoma"; y finalmente, el art. 38.1 que establece que los Cuerpos de Policía Local deberán "proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales". A pesar de la variedad de términos utilizados en estos preceptos y de que algunos de ellos son francamente desafortunados, en todos late un mismo fundamento.