

MANUEL IZQUIERDO CARRASCO  
Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad de Córdoba<sup>1</sup>

## **LA SEGURIDAD PRIVADA A DEBATE. Algunas cuestiones jurídicas esenciales**

### **PLANTEAMIENTO.**

Hace algunos meses recibí por parte del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior de la UNED una invitación para escribir unas páginas sobre la seguridad privada en su cuidada colección de dossiers sobre temas de seguridad. El objetivo era incitar a una reflexión y debate sobre el sector de la seguridad privada en España desde un punto de vista jurídico, dejando de lado otros planteamientos - económicos, sociológicos, criminológicos, políticos, etc.- igualmente importantes y necesarios si se quiere conocer la realidad y vislumbrar el futuro de este sector, pero que exceden en mucho mis conocimientos y capacidad. Desde esa perspectiva, me atrevería a sintetizar en cuatro los grandes temas que, a día de hoy, dibujan el futuro de la seguridad privada y que analizaremos a continuación:

- La delimitación de sus ámbitos de actuación y funciones.
- La definición del alcance de la intervención administrativa sobre esta actividad.
- La armonización normativa comunitaria en este sector.
- La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia.

### **LA DELIMITACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN Y LAS FUNCIONES DE LA SEGURIDAD PRIVADA.**

Como ya concluimos en otro lugar<sup>2</sup>, los 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.

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado dentro del Grupo de Investigación SEJ-196 de la Junta de Andalucía y en el marco del proyecto de investigación de la DGI del MEC SEJ 2004-03791.

<sup>2</sup> M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*, Valladolid, Lex Nova, 2004, pp. 148-ss.

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 funciones<sup>3</sup>. 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.

Puesto que lo que ahora nos ocupa es la delimitación de los ámbitos de actuación y funciones de los servicios de seguridad privada, entendemos que ésta debe realizarse tanto frente a los ámbitos y funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como frente a otros servicios próximos a los de seguridad privada, pero que la LSP excluye de su ámbito de aplicación. Veamos cada uno de estos supuestos:

## **1.- Delimitación frente a los ámbitos y funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.**

### *1.1. El núcleo esencial de la función constitucional 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 ámbito<sup>4</sup>. 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.

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 indeterminados<sup>5</sup>. 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

<sup>3</sup> 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”.

<sup>4</sup> Vid. M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada...*, *op. cit.*, 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.

<sup>5</sup> Por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, Civitas, 9ª ed., 1999, pp. 454-455.

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.

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 atribuyen<sup>6</sup>. 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 éstos 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 ejemplo, restablecer el orden y la seguridad ciudadana) y otras no (por ejemplo, la que antes se ha mencionado sobre la vigilancia del cumplimiento de la normativa medioambiental).

<sup>6</sup> 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.

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.

### *1.2. Análisis comparativo de algunas de las funciones atribuidas a los servicios de seguridad privada.*

Un estudio pormenorizado de cada una de las funciones atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para determinar su inclusión o no en dicho núcleo esencial excede el objeto de este trabajo, pero eso no impide que nos ocupemos de algunas que consideramos que forman parte de él y donde, a pesar de ello, cada vez más participan los servicios de seguridad privada. Nos referimos a 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.

#### *a) La actuación en la vía pública.*

El art. 13 LSP, de forma tajante, establece que el personal de seguridad privada<sup>7</sup> ejercerá sus funciones “exclusivamente en el interior de los edificios o de las propiedades de cuya vigilancia estuvieran encargados”<sup>8</sup>. 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 ejemplo, 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.

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 personal<sup>9</sup>) y otras que se derivarían del cumplimiento de algunos

<sup>7</sup> 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-.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Vid. M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada...*, op. cit., pp. 116-117.

deberes cívicos (el deber de socorro y el deber de impedir la comisión de cierto tipo de delitos<sup>10</sup>).

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 ejemplo, 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 operaciones, bienes o equipos hayan de ser protegidos por vigilantes de seguridad, desde el espacio exterior, inmediatamente circundante”<sup>11</sup>. 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 razonables<sup>12</sup>. 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 permitirla en las entradas de los organismos públicos, en estaciones de tren, metro, aeropuertos, en las instalaciones militares o en las cárceles<sup>13</sup>? 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

<sup>10</sup> Vid. M. IZQUIERDO CARRASCO, *ibídem*, pp. 120-121.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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 han 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.

la vía pública los ciudadanos están en condiciones de igualdad. No existe ninguna situación de *imperium* que derive, por ejemplo, de la condición de propietario. En ese contexto es imprescindible la existencia y presencia de una fuerza pública que 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 Constitución<sup>14</sup>.

*b) 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 públicas<sup>15</sup>. 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 aeropuertos<sup>16</sup>.

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].

Generalmente, la justificación que se ofrece a esta realidad es de carácter económico<sup>17</sup>. Sin embargo, consideramos que este argumento no es jurídicamente

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> 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”.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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

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 particulares<sup>18</sup>. 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”<sup>19</sup>.

c) *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.

Pues bien, en un paso más en ese desmenzamiento 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.

---

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.

<sup>18</sup> En parecidos términos, JEAN SUSINI, «Notes sur la police privée», *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.

<sup>19</sup> «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...”.

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.

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 ejemplo, 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 peligrosa<sup>20</sup>. 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 acuden 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 tienen a su cargo<sup>21</sup>. 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

<sup>20</sup> Esto no significa que desconozcamos la realidad que posiblemente ha llevado a esta reforma: el problema de las falsas alarmas. Éstos son los datos ofrecidos por la Dirección General de la Policía sobre alarmas atendidas por este Cuerpo en los años 1996-1997, próximos a la reforma comentada:

Año 1996:		Año 1997:	
- Alarmas recibidas:	171.561	- Alarmas recibidas:	177.613
- Falsas alarmas:	163.484	- Falsas alarmas:	170.384
- Alarmas verdaderas:	8.077 (4'7 %)	- Alarmas verdaderas:	7.265 (4'09 %)

Los datos son bastante elocuentes: menos del 5% de las alarmas atendidas por el Cuerpo Nacional de Policía, del total de las transmitidas por las Centrales de Alarmas, son alarmas verdaderas. Algunas cifras más sobre este problema pueden encontrarse en «El problema de las falsas alarmas», *Securitas Técnica*, edición electrónica, marzo 2001. En la actualidad, la extensión de los sistemas de seguridad conectados a centrales de alarma ha originado que las señales de alarma recibidas hayan crecido exponencialmente, manteniéndose en niveles similares la ratio de las verdaderas.

<sup>21</sup> 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*”.

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 delito<sup>22</sup>, elemento que pudiera entenderse que no concurre en estos supuestos.

*d) 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 privada<sup>23</sup>.

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 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 Seguridad<sup>24</sup>. Por tanto, como también se dijo, una ley ordinaria no puede alterar el régimen de distribución de funciones establecido por la LOFCS.

## **2.- Delimitación frente a otros servicios privados próximos.**

### *2.1. Los servicios de seguridad privada sólo pueden ser prestados por las empresas y personal de seguridad privada.*

El art. 5 LSP establece que las empresas de seguridad privada únicamente pueden prestar o desarrollar aquellos servicios que el propio precepto enumera taxativamente. Esto es, la prestación de los servicios de seguridad privada que enumera el art. 5 es la única actividad que está permitida a las empresas y personal de seguridad privada<sup>25</sup>. En

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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”. Nada justifica la variedad de términos utilizada en estos preceptos y algunos de ellos son francamente desafortunados, aunque en todos late un mismo fundamento.

<sup>25</sup> Sobre esto, vid. M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada...*, *op. cit.*, pp. 92 y 93.

contrapartida, la prestación de estos servicios les está reservada en exclusiva. Así lo proclama el art. 1.2 LSP:

“... únicamente pueden realizar actividades de seguridad privada y prestar servicios de esta naturaleza las empresas de seguridad y el personal de seguridad privada, que estará integrado por los vigilantes de seguridad, los jefes de seguridad y los escoltas privados que trabajen en aquéllas, los guardas particulares de campo, y los detectives privados”.

## 2.2. *El intrusismo. Sus causas.*

Esta reserva de actividad plantea importantes dificultades en su aplicación, que desembocan en numerosas situaciones de un intrusismo que supone una importante lacra para el sector. Esas dificultades derivan fundamentalmente de cuatro circunstancias:

### *a) La formulación que la LSP ofrece de los servicios de seguridad privada.*

Los servicios de seguridad privada, en muchas ocasiones, se recogen en el art. 5 LSP en términos excesivamente vagos o amplios, de tal manera que un intento de aplicación estricta de alguno de ellos podría originar situaciones surrealistas<sup>26</sup>. Al respecto, posiblemente las mayores dificultades interpretativas se encuentran a la hora de dilucidar si los supuestos de autoprestación también están incluidos en el ámbito material de la reserva. A nuestro juicio, un particular puede prestarse a sí mismo cualquiera de las actividades en que consisten los servicios enumerados en el art. 5 LSP. No obstante, aquellas actuaciones o actividades que signifiquen el ejercicio de funciones atribuidas por la LSP al personal de seguridad privada habrán de ser contratadas con una empresa de seguridad o directamente con este personal, en los casos en que esto está permitido<sup>27</sup>. Además, sobre la base de la LOPSC, reglamentariamente se puede establecer que determinadas medidas de seguridad impuestas a entidades o establecimientos tengan que ser contratadas necesariamente con una empresa o personal de seguridad privada.

### *b) Las actividades excluidas por la disposición adicional tercera de la LSP.*

Esta disposición excluye del ámbito de aplicación de la LSP “las actividades de custodia del estado de instalaciones y bienes o de control de accesos realizadas en el interior de inmuebles por personal distinto del de seguridad privada y directamente contratado por los titulares de los mismos”. En este precepto, junto a actividades que simplemente no entran dentro del ámbito material definido en el art. 1 LSP, se incluyen otras que sí, pero que se opta por no someterlas a un régimen que, en algunos supuestos, pudiera resultar desproporcionado<sup>28</sup>.

Uno de los elementos que más ha favorecido el intrusismo en este sector ha sido el desafortunado -cuando no simplemente ilegal- desarrollo reglamentario de esta disposición en lo relativo a las condiciones formales a las que se someten estas actividades. La LSP exige que este personal ha de ser “directamente contratado” por el

<sup>26</sup> Por ej., es absurdo pensar que el dispositivo electrónico de alarma para intrusión que un ciudadano compra en un hipermercado tenga que instalarlo necesariamente una empresa de seguridad.

<sup>27</sup> Las razones que nos llevan a esta conclusión pueden encontrarse en M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada...*, *op. cit.*, pp. 87-90.

<sup>28</sup> Además, al delimitarse expresamente las actividades excluidas, se pone también freno a una línea jurisprudencial anterior a la LSP que establecía una cierta vinculación entre el sometimiento al régimen jurídico de los servicios de seguridad privada y el hecho de tratarse de particulares o empresas obligados normativa o administrativamente a utilizar dichos servicios. De tal manera que si una empresa voluntariamente quería establecer un sistema de vigilancia, podía utilizar un personal distinto a los Vigilantes Jurados (vid. SSTs de 1 y 8 de febrero de 1988, Ar. 661 y 797, respectivamente). Una exposición crítica de esta jurisprudencia, en I. AGIRREAZKUENAGA, «Perfiles y problemática ...», *op. cit.*, págs. 127-128.

titular de dichos inmuebles. Esto significa que debe tratarse de un trabajador del propio titular del inmueble y no el empleado de otra empresa de servicios con la que contrata el titular del inmueble. Cualquier otra interpretación supone conculcar la literalidad del precepto y su finalidad.

Con esta prohibición lo que se pretende evitar es la existencia de empresas que se dediquen a prestar este tipo de servicios. Esto es, se trata de impedir el nacimiento de otra estructura “parapolicial”, de carácter empresarial, organizada y en concurrencia con la propia de las empresas de seguridad. Por tanto, aunque la exclusividad no se mantiene en cuanto al ámbito material, sí se hace cuando se refiere a un servicio empresarial. Empresarialmente, sólo pueden prestar servicios de seguridad las empresas de seguridad reguladas en la Ley de Seguridad Privada. Ciertamente, no tiene mucho sentido establecer un intenso régimen administrativo sobre una concreta figura, las empresas de seguridad, para después dejar la puerta abierta para la constitución de otras empresas con una finalidad en parte coincidente y sin sometimiento a requisito específico alguno<sup>29</sup>.

No obstante, el desarrollo reglamentario de este precepto ha discurrido por otros caminos. La redacción originaria de la Disposición Adicional Primera del RSP mantenía la referencia legal a la contratación directa aunque con una fórmula muy poco afortunada (“y *puede* ser directamente contratado por los titulares de los inmuebles”). Sin embargo, la nueva redacción que a este precepto ha dado el RD 1123/2001 prescinde ya de cualquier referencia a este carácter directo de la contratación y sólo precisa: “siempre que la contratación sea realizada por los titulares de los inmuebles”. Con la nueva redacción se facilita la interpretación, contraria a lo establecido en la LSP, de que esta contratación se puede realizar con otras empresas de servicios que se dediquen a estas actividades. No obstante, incluso con esta redacción los tribunales han mantenido la línea aquí defendida<sup>30</sup>.

En definitiva, si atendemos a las dos cuestiones hasta ahora comentadas, no cabe duda de que una mayor clarificación normativa ayudaría a delimitar mejor los supuestos de verdadero intrusismo frente a los que se tendría que reaccionar con todos los instrumentos que ofrece la normativa de seguridad privada.

*c) La complejidad de las realidades sociales y económicas que pretende sistematizar y regular la normativa de seguridad privada.*

Regularmente, los medios de comunicación nos informan de la constitución de patrullas ciudadanas de vigilancia y autoprotección en algunos barrios de ciudades españolas -momento éste, por cierto, en el que se aprecia con claridad el riesgo para el orden público que supone cualquier fuerza organizada de vigilancia y protección distinta de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad-; o de la firma de convenios entre asociaciones de

<sup>29</sup> Compartimos, por tanto, la postura mantenida por J.J. SÁNCHEZ MANZANO y su crítica a la interpretación que se hace en la práctica de esta previsión normativa, considerándose que también ampara aquellos supuestos en los que el empresario contrata estas actividades con empresas de servicios (*Seguridad Privada. Apuntes y reflexiones*, Madrid, Editorial Dilex, 2001, p. 43).

<sup>30</sup> La SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de noviembre de 2003 (Ar. JUR 2003\272329), ponente: J.M. GIL SÁEZ, se enfrenta a un supuesto en el que un trabajador de una empresa de servicios sin autorización como empresa de seguridad prestaba ciertos servicios en un hotel en horario nocturno (rondas periódicas para verificar que todo estaba en perfecto estado, que se mantuviera el orden, que no entrara nadie extraño al hotel o a dependencias que no sean comunes, control de extintores, etc.). La empresa de servicios es sancionada por realizar servicios de seguridad privada sin estar autorizada. Al alegar que su actividad estaba amparada por la Disposición Adicional que venimos comentando, entre otras cuestiones, la Sala afirma que “la parte actora no ha acreditado que la persona que se encontraba en el Hotel fuera un trabajador contratado por ‘los titulares de los inmuebles, si no que, por el contrario, es miembro de la plantilla de la empresa demandante’ (FJ 2º). En la misma línea, la STSJ de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de mayo de 2003, JUR 2003\229051, ponente M. MASOT MIQUEL, FJ 4º.

comerciantes de algunas ciudades y asociaciones de mayores de 40 años para que éstos realicen vigilancia nocturna de sus establecimientos desde la propia vía pública; o los aparcamientos vigilados mediante los conocidos “VOVI” (voluntarios vigilantes) que se multiplican por nuestras ciudades, generalmente mediante convenios con los propios Ayuntamientos; etc. Con mayor o menor claridad, todas ellas son actividades que se pueden encuadrar en el ámbito de la LSP y que, sin embargo, se desarrollan al margen de ésta y posiblemente sin posibilidad de reconducirlas a ese marco legal, en ocasiones, por su conexión con el instinto de protección del ser humano, individual o colectivamente considerado.

*d) El hecho de que el coste económico de estos otros servicios siempre será menor al de los servicios de seguridad privada.*

La normativa de seguridad privada impone a las empresas y personal de seguridad una serie de deberes y prohibiciones que generan importantes costes económicos que tienen que asumir. No hace falta insistir mucho en la idea de que todos aquellos que actúan ilícitamente en este sector no tienen que asumir dichos costes, por lo que pueden ofrecer sus servicios a precios más competitivos. En este sentido, deben ser las Administraciones públicas, a través de sus potestades inspectoras y sancionadoras, las que reaccionen frente a estas actividades, no sólo porque se trata de un supuesto de competencia desleal, sino -lo que es más importante- porque de lo contrario los intereses públicos que justifican la normativa de seguridad privada estarán siendo lesionados.

## **LA DEFINICIÓN DEL ALCANCE DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE ESTA ACTIVIDAD.**

### **1. Es necesaria una intensa intervención administrativa sobre las empresas y el personal de seguridad privada.**

Aunque la intensidad y los instrumentos de la intervención de los poderes públicos sobre el sector de la seguridad privada en los países europeos de nuestro entorno son variados, la propia existencia de esa intervención sí parece una constante (Francia, Italia, Portugal, Bélgica, etc.). Así, incluso se ha producido una evolución en esta línea en el modelo anglosajón<sup>31</sup>. Éste se caracterizaba porque eran las entidades aseguradoras y las asociaciones de usuarios y de empresas de seguridad las que establecían estándares de calidad y de tal manera determinaban quién y cómo debían prestarse los servicios de seguridad privada. Esto es, se trataba de una manifestación del fenómeno de la autorregulación (*self-regulation*) y autocontrol<sup>32</sup>. No obstante, en marzo de 1999, el Gobierno inglés presentó un Libro Blanco sobre las propuestas del Gobierno para la regulación de la industria de la Seguridad Privada. El resultado fue la aprobación de la *Private Security Industry Act 2001*. Esta Ley crea la *Security Industry Authority (SIA)* como órgano regulador de los servicios de seguridad privada<sup>33</sup>. Los dos puntos clave de la regulación son el establecimiento de un régimen de autorización (*licensing*) por parte de la SIA para algunos tipos de actividades de seguridad privada -estas autorizaciones son para el personal, no para las empresas- y un modelo de contrato “*approved*” para las empresas de seguridad, aunque de carácter voluntario.

<sup>31</sup> También lo advierte J.J. SÁNCHEZ MANZANO, *Seguridad Privada...*, op. cit., p. 161.

<sup>32</sup> Con carácter general, sobre este fenómeno vid. J. ESTEVE PARDO, *Autorregulación. Génesis y efectos*, Navarra, Aranzadi, 2002; y M<sup>a</sup> M. DARNACULLETA I GARDELLA, *Autorregulación y Derecho Público: la autorregulación regulada*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

<sup>33</sup> Bien es cierto que la *BSIA -British Security Industry Association-* participa como miembro de un grupo consultivo para ese desarrollo normativo.

Una vez sentado que esa intervención constituye prácticamente una constante, nos ocuparemos de su fundamento, que es doble: por un lado, el hecho de que la propia naturaleza de las funciones que los servicios de seguridad privada realizan puede poner en peligro la seguridad ciudadana con la que se dice colaborar<sup>34</sup> y los derechos fundamentales de los ciudadanos<sup>35</sup>; por otro, la circunstancia de que, en ocasiones, suponen el ejercicio de verdaderas funciones públicas. Por tanto, unas veces, lo que pretende esta intervención es evitar que los servicios de seguridad privada representen un riesgo o lesionen el interés público; y otras, habilitar a las empresas y personal de seguridad privada para realizar funciones o actividades que sin esa previsión no podrían llevar a cabo<sup>36</sup>.

En España, la Ley de Seguridad Privada atribuye sustancialmente la intervención en este sector a las Administraciones públicas y, en concreto, al Ministerio del Interior -sin perjuicio de las competencias autonómicas-. Esto responde a nuestra tradición jurídica que difiere, por ejemplo, del modelo anglosajón, donde una Autoridad independiente, fuera de la estructura departamental o ministerial, es la encargada de las funciones de ordenación y control. Además, dentro del Ministerio del Interior, estas funciones se asignan generalmente a los órganos policiales. Esta última opción podría haber sido distinta, pero parece acertada de cara a la consecución de una mayor coordinación y colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las empresas y personal de seguridad privada.

No cabe duda que se trata de una intervención mucho más intensa que la que es habitual en otros sectores de la actividad económica, pero ese fundamento doble y los intereses públicos afectados lo justifican. Más aún, debe recordarse que el art. 1 LSP configura estos servicios como “subordinados respecto a los de seguridad pública”. Esto supone un sometimiento a lo que disponga la organización administrativa de la seguridad pública más agudo que el propio de cualquier ciudadano. Y esto justifica una cierta

<sup>34</sup> La STC 154/2005 destaca que los medios de defensa del personal de seguridad privada “constituyen un instrumento de coerción que tiene una indudable trascendencia para la seguridad pública” (FJ 8º, *in fine*). En la misma línea, las SSTs de 6 de octubre de 1992 (Ar. 7707, ponente: M. GODED MIRANDA, FJ 2º) y de 21 de septiembre de 1989 (Ar. 6361) se refieren a una concreta actuación de control administrativo sobre estas empresas como “el ejercicio de potestades indelegables para el mantenimiento de la seguridad pública”. Por su parte, G. ZANOBINI ya advertía del peligro que este tipo de actividades podían suponer para el orden y la seguridad pública (*Corso di Diritto Amministrativo*, vol. V, 2ª. ed., Milano, Giuffrè Editore, 1957, p. 116). Igualmente, ELENA LARRAURI subraya la ironía que representa que estos servicios “aparecen como descargando a la policía de trabajo, pero pocas veces se llama la atención sobre la potencialidad delictiva de estos nuevos empresarios y actividades” («Introducción al debate de la privatización del sistema penal ...», op. cit., p. 199). En la doctrina francesa, A. DECOQC, J. MONTREUIL Y J. BUISSON, entre los peligros de estos servicios, destacan que algunas empresas de seguridad buscan la confusión de su personal con los agentes policiales públicos y que, en ocasiones, el personal de seguridad se extralimita en sus funciones realizando las propias de aquellos agentes públicos (*Le droit de la police*, Paris, Litec, 2ª ed., 1998, p. 112).

<sup>35</sup> Vid. C. SUAY HERNÁNDEZ, «Intervención de los servicios de seguridad privada en materia de seguridad ciudadana (Comentario al artículo 17.3 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de la Ley 23/1992 de 30 de julio, de Seguridad Privada», en la obra colectiva *La Ley de Seguridad Ciudadana*, Anuario 1992, Departamento de Ciencia Política y de Derecho Público, Barcelona, PPU, 1994, pág. 127.

<sup>36</sup> Así lo reconoce el propio sector. En este sentido, la CoESS (Confederation of European Security Services) y UNI-Europa (sindicatos europeos) consideran que “las normativas que rigen el sector europeo de la seguridad privada no pueden considerarse como simples limitaciones administrativas. De hecho, la naturaleza específica de los servicios de seguridad privada, estrechamente vinculados a la cuestión fundamental de la seguridad pública, precisa el establecimiento de condiciones estrictas específicas para el sector, especialmente para entrar en el mercado, la preselección de oficiales de seguridad privada, formación, la definición de las actividades y el derecho y la obligación de las autoridades nacionales de ejercer un control permanente sobre las empresas de seguridad privada”. (“Hacia un modelo europeo de seguridad privada”, Declaración conjunta de la CoESS y UNI-Europa, Cuarta Conferencia Europea sobre Seguridad Privada, Madrid, 14 y 15 de octubre de 2004).

relajación del principio de legalidad, que se manifiesta, entre otros aspectos, en la imposición de deberes, restricciones, prohibiciones o controles generalmente sobre la base de una cláusula general de habilitación que sería inadmisibles en otros ámbitos de la actuación administrativa<sup>37</sup>.

## 2. Es necesario redefinir algunos de los instrumentos que utiliza la Administración.

Los medios utilizados por la Administración en este ámbito son, en buena medida, los propios de la actividad administrativa de limitación o policía<sup>38</sup>: en primer lugar, se imponen restricciones y deberes a las empresas y personal de seguridad y otros sujetos, señalándoles imperativamente cómo deben actuar para no originar los riesgos frente a los que se protege; a continuación, la Administración vigila que todos esos deberes y limitaciones se cumplen efectivamente; y finalmente, si las prescripciones impuestas no se cumplen, la Administración debe adoptar las medidas coactivas oportunas para forzar a su cumplimiento y para que, en cualquier caso, no se concrete el riesgo o para que, si ya lo ha hecho, tal situación sea corregida con la mayor rapidez posible. No procede ahora un estudio pormenorizado de cada uno de estos instrumentos<sup>39</sup>, pero sí de algunas cuestiones que tienen especial relevancia de cara al objeto de esta exposición.

a) Lo primero, esto es, la imposición de restricciones y deberes, se hace generalmente a través de la reglamentación administrativa. Al respecto, quizás sea necesario reconsiderar el objeto e intensidad de esta reglamentación. En ocasiones, se aprecia una excesiva reglamentación sobre aspectos secundarios, como pudiera ser lo relativo a la uniformidad<sup>40</sup>, y se echa en falta un desarrollo reglamentario sobre cuestiones

<sup>37</sup> A partir de estas premisas, el encuadre de la relación jurídica entre las empresas y el personal de seguridad privada y la Administración en las relaciones de sujeción especial parece que no puede hacerse sin destruir la idiosincrasia, la utilidad explicativa y la propia función originaria de esta institución, que como brillantemente ha demostrado LÓPEZ BENÍTEZ debe reconducirse a aquellas "relaciones jurídico-administrativas caracterizadas por una duradera y efectiva inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración, a resultas de la cual queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación" (*Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Madrid, Universidad de Córdoba-Civitas, 1994, págs. 161-162). Es evidente que ni las empresas ni el personal de seguridad se insertan con esos caracteres en la esfera organizativa de la Administración. No obstante, eso no quiere decir que esas empresas y personal no puedan quedar sometidos a poderes de ordenación y limitación tan o más intensos que los característicos de las relaciones de sujeción especial, e incluso que esta subordinación y los deberes de colaboración lleguen a manifestarse a través de instrumentos muy próximos al de una verdadera instrucción singular, pero ello no basta para su encuadre en esta categoría jurídica.

<sup>38</sup> Esto es así incluso en aquellos supuestos en los que se puede entender que se produce una atribución de funciones públicas. Como ya destacara E. MALARET I GARCÍA a propósito de ciertas entidades (ENICRE) que ejercitan funciones públicas en el ámbito de la seguridad industrial, el legislador tampoco ha seguido en este sector de la seguridad privada pautas tradicionales de los años sesenta y setenta, cuando la atribución de facultades públicas a entes de base privada se acompañaba del reconocimiento de una personalidad jurídico-pública, sino que para garantizar una correcta actuación de estas empresas ha optado por un abanico de instrumentos de los que tradicionalmente se clasifican dentro de la actividad de limitación («Una aproximación jurídica al sistema español de normalización de productos industriales», *RAP*, n.º 116, 1988, pág. 330). Sobre la reciente evolución de las corporaciones de Derecho público en nuestro Derecho, *vid.* LUIS COSCULLUELA MONTANER, «Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho Público en el Derecho español», en la obra colectiva *Administración Instrumental. Libro homenaje a M.F. Clavero Arévalo*, Tomo I, Madrid, Civitas, 1994, págs. 349-ss.

<sup>39</sup> Para ello, *vid.* M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada...*, *op. cit.*, pp. 163-294.

<sup>40</sup> Por ej., el Anexo IX de la Resolución de 19 de enero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se determinan aspectos relacionados con el personal de seguridad privada, en cumplimiento de la Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 7 de julio de 1995, establece que los calcetines que utilicen los vigilantes de seguridad "constarán de puño elástico, caña y pie con punto reforzado y puntera", y su composición será "lana al 65 por 100 y poliamida al 35 por 100".

mucho más trascendentales como las características de ciertos medios materiales y técnicos utilizados por las empresas de seguridad, los requisitos técnicos que tienen que cumplir los aparatos y sistemas de seguridad, las condiciones de prestación del servicio de verificación de alarmas mediante desplazamiento de personal, el empleo de perros o la determinación del tipo de personal que puede prestar el servicio de videovigilancia.

En cuanto a la intensidad y grado de detalle, debe tenerse en cuenta que este sector tiene un evidente componente técnico. En este sentido, en ocasiones, es posible que se puedan alcanzar los grados de seguridad, eficacia y respeto a los intereses públicos en juego que pretende la norma, utilizando nuevas soluciones tecnológicas que evidentemente ésta no contemplaba. Por este motivo, sin renunciar los poderes públicos a fijar esos objetivos de seguridad, eficacia y respeto a los intereses públicos, podría hacerse uso de las remisiones a la autorregulación. Para ciertas materias, se puede utilizar la estructura de AENOR (Asociación Española de la Normalización y Certificación)<sup>41</sup>, aunque habría que articular la relación entre las normas técnicas que elabora este organismo y la normativa de seguridad privada -que actualmente no está bien resuelto-. En otras ocasiones, debería ser el propio sector empresarial el que, superando para esto la fragmentación existente en su asociacionismo, impulsara la aprobación de protocolos de actuación, códigos de buenas prácticas o incluso un código deontológico. Supondría una clara muestra de responsabilidad que, en su momento, podría tener algún tipo de respaldo normativo, al igual que ocurre en otros sectores.

b) El control que la Administración realiza sobre las empresas y el personal de seguridad privada se manifiesta a través de muchos medios (habilitaciones, inscripciones en registro, autorizaciones, deberes de comunicación, deberes documentales, etc.). A nuestro juicio, los que podemos denominar controles de carácter preventivo a los que están sometidos, por un lado, las empresas (inscripción en el Registro de empresas de seguridad); y, por otro, el personal de seguridad privada (habilitación) son irrenunciables. Eso no impide que consideremos necesaria una cierta flexibilización y agilización en las relaciones con la Administración. En concreto, ciertos deberes de comunicación a la Administración debieran ser sustituidos por otros de carácter documental -además del coste que supone para las empresas, debe valorarse también el coste de gestión que aquellas comunicaciones suponen para la Administración y si todo ello está justificado en función del objetivo que se pretenda-; en los deberes de comunicación que permanecieran debiera profundizarse en la utilización de las nuevas tecnologías que ofrece la denominada sociedad de la información (correo electrónico, comunicaciones en línea, etc.); y algunos deberes documentales debieran simplificarse.

La modificación que el RD 1123/2001 realiza en algunos de los preceptos del RSP está en esta línea -por ejemplo, la nueva redacción del art. 19 relativo a los libros-registro que deben llevar las empresas de seguridad-<sup>42</sup>. Así, el Preámbulo de esta norma afirma que se han detectado “múltiples aspectos concretos o de detalle, pero de indudable trascendencia para el funcionamiento global de aquél (el sector de la seguridad privada), que han podido producir efectos indeseables, distorsiones o excesos innecesarios e improcedentes, relacionados principalmente con el ejercicio de las funciones de control que debe llevar a cabo la Administración”. Más aún, a continuación se añade que “algunas actualizaciones y mejoras del régimen jurídico de la seguridad privada,

<sup>41</sup> Sobre este organismo, vid. M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 419-436 y bibliografía allí citada.

El Ministerio del Interior participa en los trabajos de elaboración de normas UNE del Comité Técnico de Normalización (CTN) 108, sobre elementos técnicos de seguridad (Fuente: *Anuario Estadístico 2004*, Ministerio del Interior, Madrid, 2004, p. 309).

<sup>42</sup> Vid. M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada...*, *op. cit.*, pp. 286-287.

razonablemente solicitadas por los sectores económicos y sociales implicados, requieren intervenciones profundas y dilatadas, ya que hacen necesaria la modificación de la Ley 23/1992, por lo que únicamente podrán ser realizadas en el momento oportuno, previos los estudios necesarios, con la planificación y el desarrollo del proceso legislativo pertinente”. En cualquier caso, es criticable que, cuatro años después, la plena entrada en vigor de algunas de las reformas introducidas por este Real Decreto todavía esté pendiente de una necesaria concreción reglamentaria.

Finalmente, si se quiere que la autorregulación de la que nos ocupamos más arriba genere confianza tanto frente a la Administración como de cara a los clientes, debe ir acompañada también de sistemas de autocontrol y sanción por parte del propio sector empresarial.

### **LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA COMUNITARIA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD PRIVADA.**

Los aspectos sobre los que recae la normativa sobre seguridad privada podrían sintetizarse en los cuatro siguientes: las empresas, el personal, los productos y las características propias del servicio. Las regulaciones que se refieren a los tres primeros son las que presentan un mayor interés para las instituciones comunitarias<sup>43</sup>, por la trascendencia que tienen para la plena consecución de varias de las libertades económicas básicas proclamadas por el Tratado de la Comunidad Europea: libertad de establecimiento, de prestación de servicios, de desplazamiento de trabajadores y de circulación de mercancías<sup>44</sup>.

a) Es en el ámbito de la libre circulación de productos y material de seguridad donde más se ha avanzado. En este sentido, debe tenerse en cuenta que es el único supuesto que goza de una previsión expresa en nuestro Derecho. Así, la disposición final segunda del Reglamento de Seguridad Privada establece que:

---

<sup>43</sup> No obstante, en algún supuesto, las características y condiciones materiales de prestación del servicio también son objeto de interés comunitario, especialmente cuando éste tiene un carácter transfronterizo. A este respecto, destacan los trabajos en la Propuesta de Reglamento sobre transporte transfronterizo de fondos, que constituye una de las acciones previstas en la ficha de financiación legislativa de la Propuesta de Directiva sobre servicios de la que nos ocupamos más adelante.

Por su parte, J.J. SÁNCHEZ MANZANO sintetiza en nueve puntos las materias que deberían ser objeto de una normativa europea (registros, tarjeta de identificación, obligaciones de las empresas y el personal de seguridad privada, facultades de éste, etc.) (*Seguridad Privada...*, *op. cit.*, pp.163-164).

<sup>44</sup> Todo ello, por tanto, en el denominado pilar comunitario de la Unión Europea. No obstante, la seguridad privada también presenta interés para el tercer pilar, esto es, el de la Política de Seguridad y Justicia. En este ámbito, destacamos la “Iniciativa del Reino de España relativa a la creación de una red de puntos de contacto de autoridades nacionales competentes en materia de seguridad privada” (DOCE nº 42, de 15 de febrero de 2002) y la posterior Recomendación del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la cooperación entre las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros en el sector de la seguridad privada (DOCE C 153, de 27 de junio). Las consideraciones esenciales de las que parte esta Recomendación son tres: la primera, la trascendencia que los servicios de seguridad privada tienen para la prevención de la delincuencia y la salvaguarda de la seguridad ciudadana; la segunda, la relevancia que para la seguridad ciudadana tiene la información que puedan facilitar los servicios de seguridad privada; y la tercera, la necesidad de fomentar la cooperación entre todas las autoridades estatales competentes en materia de seguridad privada en cuanto a la gestión de esos flujos de información. Sobre esta base, la Recomendación establece la necesidad de fomentar la mencionada colaboración, en aras a compartir experiencias de gestión de la información proporcionada por los servicios de seguridad privada y, más en concreto, para establecer un código de las mejores prácticas para la gestión de la información relevante para la seguridad ciudadana procedente de los servicios de seguridad privada. En definitiva, un primer paso en la cooperación entre los distintos Estados miembros en esta materia, pero de carácter muy limitado en cuanto a su ámbito, que se restringe a la gestión de la información relevante para la seguridad pública.

“Las normas contenidas en el presente Reglamento y en los actos y disposiciones de desarrollo y ejecución del mismo, sobre vehículos y material de seguridad, no impedirán el uso o consumo en España de productos provenientes de otros Estados miembros de la Unión Europea, que respondan, en lo concerniente a la seguridad, a normas equivalentes a las del Estado español, y siempre que ello se haya establecido mediante la realización de ensayos o pruebas de conformidad equivalentes a las exigidas en España”.

En definitiva, el precepto recoge lo que se ha dado en denominar en el Derecho comunitario como principio de equivalencia o de mutuo reconocimiento<sup>45</sup>.

b) Los otros dos aspectos (las empresas y el personal) están actualmente inmersos en procesos amplios y ambiciosos de armonización normativa. Nos referimos a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de enero de 2004, relativa a los servicios en el mercado interior [COM (2004) 2 final]; y a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DOCE nº 181, de 30 de julio de 2002).

La primera de ellas, en la que se incluirían los servicios de seguridad privada, pretende la supresión de los obstáculos tanto a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en otros Estados miembros, como a la libre prestación de servicios de un Estado miembro a otro. Entre los instrumentos jurídicos que se prevén para alcanzar estos objetivos, destaca: la proclamación del principio del país de origen, conforme al que un prestador de servicios que operara legalmente en un Estado miembro estaría sujeto solamente a la normativa del Estado en el que se establece y podría prestar sus servicios en otros Estados miembros sin tener que ajustarse a otras normas en éstos<sup>46</sup>; las restricciones a los regímenes de autorización nacionales aplicables a los servicios; y mecanismos para favorecer la confianza mutua entre los Estados miembros.

La segunda, la propuesta relativa a la reforma del régimen de reconocimiento de cualificaciones profesionales, pretende una clarificación y simplificación ciertamente necesaria en este ámbito, donde la técnica normativa utilizada por las instituciones comunitarias es especialmente confusa y compleja (con numerosas Directivas para concretas cualificaciones profesionales; con extensos anexos y listas, que conllevan regímenes jurídicos distintos; y todo ello, con abundantes modificaciones). En ocasiones, incluso la determinación de cuál sea el régimen aplicable a una concreta actividad, como podría ser la que ahora nos ocupa, está llena de dificultades.

Debe recordarse que, en España, el personal de seguridad privada está sometido a una habilitación administrativa previa que se otorga tras acreditar ciertos requisitos subjetivos, una formación y haber superado las correspondientes pruebas oficiales de conocimientos y capacidad. Por tanto, el establecimiento de un régimen de

<sup>45</sup> Con carácter general, sobre este principio vid. M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales...*, op. cit., pp. 163-ss., y bibliografía allí citada.

<sup>46</sup> En el seno del Ministerio del Interior, los centros directivos competentes en materia de seguridad privada, han propuesto la inclusión de los servicios de seguridad privada entre las excepciones al principio del país de origen, por cuanto consideran que la normativa española es más exigente que la existente en la mayor parte de los Estados miembros, por lo que la aplicación de este principio supondría una armonización a la baja de las distintas legislaciones.

En la misma línea, la CoESS y UNI-Europa consideran que el sector de la seguridad privada debe ser excluido del ámbito de aplicación de la directiva relativa a servicios o, al menos, preverse excepciones básicas específicas. Ambas entidades defienden una armonización a la alza (“Hacia un modelo europeo de seguridad privada”, Declaración conjunta de la CoESS y UNI-Europa, Cuarta Conferencia Europea sobre Seguridad Privada, Madrid, 14 y 15 de octubre de 2004).

Además, debe tenerse en cuenta que ni siquiera existe uniformidad entre las distintas legislaciones nacionales a la hora de delimitar su ámbito material de aplicación, esto es, lo que en cada Estado se incluye en eso que hemos dado en denominar servicios de seguridad privada.

reconocimiento de las cualificaciones profesionales exigibles al personal de seguridad privada en cada Estado miembro es una base previa necesaria para permitir la libre prestación de servicios y establecimiento por parte de este personal, bien de manera independiente -en aquellos supuestos en que es posible- o como trabajadores de empresas de seguridad<sup>47</sup>.

A este respecto, las Conclusiones del Abogado General Alber presentadas el 16 de septiembre de 2003, en el asunto C-171/02 (Comisión de las Comunidades Europeas contra República Portuguesa), mantienen -con unos argumentos perfectamente trasladables al caso español- que puesto que la prestación de servicios de seguridad privada está supeditada al cumplimiento de unos determinados requisitos personales “se trata del ejercicio de una profesión regulada en el sentido de la Directiva 92/51” (ap. 91). Sin embargo, el Abogado General añade y así lo recoge la STJCE de 29 de abril de 2004 que la tarjeta de identidad profesional no puede considerarse un certificado de competencia en el sentido que establecen las Directivas comunitarias sobre reconocimiento de las cualificaciones profesionales. Los motivos que llevan al Abogado General a esta conclusión y a los que reenvía la sentencia son los siguientes:

“...la tarjeta de identidad profesional no sólo tiene por objeto acreditar la realización de un determinado programa de formación y del examen superado en relación con el mismo. Por el contrario, la tarjeta de identidad profesional se expide,..., una vez que se ha comprobado el cumplimiento de todos los requisitos establecidos... La certificación relativa a la conclusión de una determinada formación profesional sólo es un aspecto parcial de la tarjeta de identidad profesional. Además, también se comprueban, por ejemplo, la nacionalidad o la existencia de eventuales condenas penales. También esta circunstancia impide considerar que la tarjeta de identidad profesional sea un certificado de competencia en el sentido de la Directiva 92/51”.

Por tanto, la determinación del régimen vigente de reconocimiento que debe aplicarse a la formación del personal de seguridad privada no es tarea fácil<sup>48</sup>. No debe tenerse en cuenta sólo la mencionada Directiva 92/51, transpuesta a nuestro ordenamiento por el Real Decreto 1396/95, de 4 de agosto. Originariamente, había que acudir al Real Decreto 438/1992, de 30 de abril, que desarrollaba la Directiva 67/43/CEE, de 12 de enero, del Consejo de las Comunidades Europeas, relativa a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en lo que afecta al sector de determinados «Servicios prestados a las Empresas no clasificados en otro lugar» (grupo 839 CITI) (actividades no asalariadas). Su art. 1.2.a) incluía los servicios de seguridad dentro de su ámbito de aplicación, pero el art. 3 excluía todas aquellas actividades que participaran en el ejercicio

<sup>47</sup> Debe mencionarse que a petición del Parlamento, en el procedimiento de tramitación de esta propuesta de Directiva, la Comisión ha aceptado incluir que los Estados miembros no deberán aplicar esta Directiva a las actividades en el ejercicio de la autoridad pública, incluso si es de manera ocasional. Habrá que esperar para ver el alcance de esta excepción.

<sup>48</sup> En este sentido, resulta muy expresivo el Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, sobre el reconocimiento de un diploma de guarda jurado obtenido en un país de la Unión Europea (Revista de Documentación, nº 4, julio-septiembre 2001), que, sin citar normativa alguna aplicable en cuanto a este reconocimiento, se limita a decir que “en cuanto al personal de seguridad que haya obtenido la autorización o habilitación en otro Estado miembro para prestar este tipo de servicios, podrían tenerse en cuenta los diplomas o cualificaciones obtenidos en dicho Estado para el ejercicio de la profesión en cuestión, a fin de determinar su equivalencia con la formación exigida en nuestro país y convenir, en su caso, la necesidad de que la misma sea completada en aquellos aspectos que no queden cubiertos por la formación obtenida en su país de origen”. Y concluye: “aún cuando pudiera tenerse en cuenta tal cualificación, la misma no sería título suficiente para otorgarle la habilitación como vigilante de seguridad, sino que sería necesario, además, que superase las pruebas convocadas al efecto por la Secretaría de Estado de Seguridad, a efectos de acreditar el conocimiento de la normativa española en esta materia, completándose así las posibles carencias de formación”.

de poderes públicos y, en concreto, “las actividades de Guarda Forestal, Guarda de Caza, Guarda de Pesca o Detective Privado. Tampoco se aplicarán a las actividades de Vigilantes de Seguridad, Jefes de Seguridad, Escoltas Privados y Guardas Particulares del Campo, ni a la de las Empresas de Seguridad que presten servicios con estas clases de personal”<sup>49</sup>. Por tanto, en la práctica, los servicios de seguridad privada quedaban excluidos de su ámbito de aplicación y, con ello, de cualquier instrumento normativo comunitario de armonización. Posteriormente, la Directiva 67/43 es derogada por la Directiva 1999/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias. Esta Directiva es transpuesta a nuestro ordenamiento por el Real Decreto 253/2003, de 28 de febrero. En la Segunda Parte del Anexo de ambas normas, donde se recogen las actividades incluidas en su ámbito de aplicación, se enumera la Directiva 67/43 y el Grupo 839 (“Servicios prestados a las empresas no clasificados en otro lugar”) -grupo en el que se incluían en esa Directiva los servicios de seguridad-. Sin embargo, desaparece del articulado cualquier referencia expresa a los servicios de seguridad y, más aún, a las exclusiones a las que antes nos hemos referido<sup>50</sup>.

c) Finalmente, debe recordarse que las libertades comunitarias mencionadas tienen un efecto jurídico directo. Esto es, no requieren de una norma de desarrollo (por ejemplo, una Directiva o un reglamento) para generar derechos y deberes, sino que lo hacen por sí mismas. Pero lo que es más importante, los destinatarios de tales situaciones jurídicas no son sólo los Estados sino cualquier ciudadano afectado (por ejemplo, una empresa de seguridad de un concreto Estado a la que no se le deja prestar servicios en otro). En este sentido, debe destacarse la abundante jurisprudencia del TJCE que ha declarado contraria a estas libertades numerosas previsiones normativas estatales: exigir el requisito de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión para las empresas y el personal de seguridad privada; exigir que los administradores y directores de estas empresas residan en el concreto Estado; obligar a las empresas de vigilancia a que tengan su establecimiento de explotación en territorio nacional; obligar a que la empresa revista la forma de persona jurídica; imponer a la empresa un capital social mínimo; exigir que el personal de seguridad privada se halle en posesión de una tarjeta de identidad profesional expedida por las autoridades nacionales; imponer una autorización nacional propia a una empresa de seguridad cuando ésta ya ha sido autorizada en otro Estado miembro. No procede ahora detenerse en cada una de las previsiones a las que el TJCE se ha enfrentado y analizar sus argumentos<sup>51</sup>. Sólo dos comentarios: en primer lugar, que, en ocasiones, el Tribunal parece hacer una aplicación excesivamente maximalista de estas libertades, sin

<sup>49</sup> Estas excepciones tenían amparo expreso en la propia Directiva 67/43/CEE, que lo hacía sobre la base del párrafo primero del art. 55 del Tratado.

<sup>50</sup> El motivo posiblemente haya que buscarlo en el hecho de que, en el momento de aprobación de la nueva Directiva, el TJCE ya se había pronunciado en varias ocasiones sobre los servicios de seguridad privada y en todas ellas había concluido que “por lo general, la actividad de las empresas de vigilancia o de seguridad no está relacionada directa y específicamente con el ejercicio del poder público” (Sentencia Comisión/Bélgica, ap. 26 y Sentencia Comisión/España, ap. 39; lo reitera otra vez en la Sentencia Comisión/Portugal, ap. 20).

<sup>51</sup> SSTJCE, de 29 de octubre de 1998, asunto C-114/1997, Comisión contra Reino de España; de 9 de marzo de 2000, asunto C-355/1988, Comisión contra Reino de Bélgica; de 31 de mayo de 2001, asunto C-283/1999, Comisión contra República de Italia; de 29 de abril de 2004, asunto C-171/2002, Comisión contra República de Portugal. Un análisis más amplio de esta jurisprudencia, en M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada...*, op. cit., pp. 187-189, y bibliografía allí citada.

En los razonamientos de algunas de ellas, implícita o explícitamente, se trasluce una aplicación del principio de mutuo reconocimiento. En este sentido, debe tenerse en cuenta que en la Comunicación de la Comisión sobre “El reconocimiento mutuo en el marco del seguimiento del Plan de acción para el Mercado Interior” [COM (1999) 299 final, no publicada en el Diario Oficial], ésta señala que uno de los sectores de los servicios donde recibe más denuncias es el de los servicios de seguridad.

valorar -a nuestro juicio- suficientemente los trascendentes intereses públicos que hay en juego; y, en segundo lugar, advertir que en nuestro ordenamiento se mantienen previsiones normativas idénticas o muy similares a esas otras que han sido declaradas contrarias al Derecho comunitario por parte del TJCE.

## **LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA.**

A diferencia de los otros temas que se han expuesto, éste presenta un carácter coyuntural, pero con una gran trascendencia si se atiende al intenso proceso de debate sobre el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el que vivimos actualmente inmersos. Cuando se escriben estas líneas, las propuestas de reforma de dos Estatutos de Autonomía -el valenciano y el catalán- se encuentran ya en las Cortes Generales. En lo que ahora nos ocupa, debe tenerse en cuenta el art. 163 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>52</sup>, que lleva por título precisamente “Seguridad Privada”, y que tiene el siguiente contenido:

“Corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva sobre la seguridad privada, que incluye en todo caso:

- a) La regulación de la seguridad privada y el régimen de intervención administrativa de las empresas de seguridad y de su personal que actúan en Cataluña.
- b) La regulación y el régimen de intervención administrativa de las personas físicas que ejercen funciones de seguridad e investigación privadas en Cataluña.
- c) La regulación de los requisitos y de las condiciones de los establecimientos y de las personas físicas o jurídicas que están obligados a adoptar medidas de seguridad.
- d) La regulación de la formación del personal que ejerce funciones de seguridad e investigación privadas.
- e) La inspección y el control de las actividades de seguridad privada que se realicen en Cataluña.
- f) La coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con los cuerpos policiales de las administraciones catalanas”.

Basta una rápida lectura del precepto, para comprender que, de aprobarse en su redacción originaria, el cambio sería radical con respecto a la situación actual.

A esta circunstancia, se debe añadir otra no menos trascendente y es que, recientemente, el Tribunal Constitucional ha dictado la Sentencia nº. 154/2005, de 9 de junio, donde, por primera vez, se enfrenta al régimen de distribución de competencias en la materia seguridad privada<sup>53</sup>. Su fundamentación y la línea jurisprudencial que en ella parece consolidarse debe servir para valorar en este ámbito la constitucionalidad de las propuestas de modificación estatutaria.

Se trata de dos conflictos positivos de competencias acumulados, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con diversos preceptos del Reglamento de Seguridad Privada y de la Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 7 de julio de 1995, por la que se desarrolla éste en diversos aspectos. En concreto, estos conflictos se plantean sobre las siguientes cuestiones:

<sup>52</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie B, nº 210-1, de 21 de octubre de 2005.

<sup>53</sup> Ponente: R. RODRÍGUEZ ARRIBAS.

- La atribución al Ministerio de Justicia e Interior de la competencia para habilitar al personal de seguridad privada<sup>54</sup>.
- El reconocimiento por parte del Ministerio de Justicia e Interior del diploma que deben obtener los detectives privados para obtener la habilitación.
- La atribución a órganos estatales de diversas funciones ejecutivas relacionadas con la formación de los aspirantes y con la convocatoria de las pruebas que debe superar el personal de seguridad privada.
- La atribución al Director General de la Policía y al Director General de la Guardia Civil de la expedición de las tarjetas de identidad profesional y otras cuestiones relativas a su devolución.
- El depósito en la Dirección General de la Policía de cierta documentación cuando un detective privado con despacho propio pierde su condición.
- La autorización por parte de la Dirección General de la Policía y Gobiernos Civiles de la prestación de servicios con armas.
- La autorización por parte de la Secretaría de Estado de Interior de los centros de formación del personal de seguridad privada y su inspección por la Dirección General de la Policía.
- La acreditación también por órganos estatales de los profesores de dichos centros.
- La regulación, entrega y sellado por órganos estatales de las cartillas profesionales.
- Ciertas funciones ejecutivas en materia de uniformidad del personal de seguridad privada.

La materia seguridad privada no aparece expresamente recogida ni en el art. 149 CE ni en los Estatutos de Autonomía. Tradicionalmente, la intervención del Estado en este campo se ha efectuado sobre la base de su competencia exclusiva en seguridad pública (art. 149.1.29ª CE) -así la Ley de Seguridad Privada, el Reglamento de Seguridad Privada y otra normativa de desarrollo-. Aunque este planteamiento ha sido generalmente aceptado por la jurisprudencia<sup>55</sup>, doctrina<sup>56</sup> e incluso por las propias Comunidades

<sup>54</sup> Ésta es la competencia más importante de las discutidas. En este sentido, debe recordarse que la disposición adicional cuarta de la LSP reconoce a las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en la propia Comunidad Autónoma y su ámbito de actuación limitado a la misma. No obstante, no les reconoce ninguna facultad en lo relativo a la habilitación del personal de seguridad privada.

La representación de la Generalidad de Cataluña considera que esta habilitación debe corresponderle cuando se trate de personal de empresas de seguridad privada domiciliadas y con ámbito de actuación en Cataluña, toda vez que se trata de actuaciones estrechamente vinculadas a las competencias de autorización y control que la Generalidad realiza respecto a estas empresas de seguridad. No obstante, el conflicto es resuelto desfavorablemente por el TC sobre la base de que se trata de “actuaciones administrativas que no constituyen actividad propiamente policial, ni actuaciones administrativas inherentes a lo policial, ya que es obvio que el contenido y finalidad de estos artículos se dirigen, simplemente, a la obtención de una habilitación como personal de seguridad privada y de un diploma de detective privado, actividades independientes y separadas (...) de la propiamente policial, único ámbito sobre el que, en materia de seguridad pública, la Generalidad de Cataluña ha asumido competencias de acuerdo con nuestro canon” (FJ 8º) (sobre este canon de constitucionalidad volveremos más adelante).

<sup>55</sup> Vid. STS de 9 de abril de 2003, Sala 3ª, Ar. 3501, ponente A. PUENTE PRIETO, donde se afirma que “la prestación de los servicios de seguridad por empresas privadas y su regulación ..., forma parte del núcleo esencial de la competencia en materia de seguridad pública, atribuida constitucionalmente al Estado” (FJ 3º).

<sup>56</sup> Algunos apuntes sobre la distribución de competencias en materia de seguridad privada, en I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, «Nuevas coordenadas jurídicas...», op. cit., pp. 18-21; M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada...*, op. cit., pp. 45-49.

Autónomas<sup>57</sup>, posiblemente, el respaldo de este encuadramiento sea una de las más importantes aportaciones de esta sentencia:

“...los requisitos que se han de cumplir para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes y para realizar servicios con armas u otras medidas de defensa, ..., tienen indudable conexión con el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que es en lo que consiste cabalmente la «seguridad pública» (por todas, STC 33/1982, de 8 de junio), procede confirmar la incardinación de la reglamentación controvertida en la materia «seguridad pública.» (FJ 3º)

La importancia de esta proclamación radica en que el Tribunal Constitucional viene a reconocer con este encuadramiento que la competencia del Estado sobre seguridad privada deriva directamente del art. 149.1 CE. Por tanto, a estos efectos, es indiferente que ningún Estatuto de Autonomía incluyera mención alguna sobre esta materia o que ahora la incluya. La competencia estatal no deriva de la cláusula residual (art. 149.3 CE<sup>58</sup>), sino del título competencial que el Estado tiene sobre la materia seguridad pública. Y puesto que ese título competencial estatal permanece inalterable - salvo que se proceda a una modificación del art. 149 CE, que parece poco probable-, los proyectos de modificación estatutaria deben respetar este encuadramiento realizado por el Tribunal Constitucional. Sobre esta base, es indiscutible que varios de los apartados del art. 163 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña vulneran el régimen constitucional de distribución de competencias y que incluso la competencia autonómica sobre buena parte de las materias que en ellos se contienen ha sido expresamente rechazada por esta sentencia del Tribunal Constitucional (la regulación de la seguridad privada, la regulación del régimen del personal de seguridad privada, la regulación de la formación de este personal, etc.), sin necesidad de tener que recurrir a extrapolaciones de la doctrina jurisprudencial en ella utilizada.

Esto no significa que las Comunidades Autónomas que han creado un Cuerpo policial propio carezcan de cualquier competencia en materia de seguridad privada, pues - tal y como reconoce esta sentencia (FJ 5º)- tendrán aquellas competencias normativas y ejecutivas que se deriven de la creación de estos cuerpos policiales, tanto en su dimensión orgánica como funcional, y no sólo respecto de los correspondientes servicios policiales sino también de la actividad administrativa que les sea inseparable por razón de inherencia o complementariedad<sup>59</sup>. Ese es el canon de constitucionalidad: la consideración del hecho controvertido como actividad propiamente policial o inherente a lo policial. No resulta fácil definir lo que pueda entenderse por actividad propiamente policial y, mucho menos, inherente a lo policial. Al respecto, el Tribunal Constitucional se limita a una argumentación casuística y, en ocasiones, algo caprichosa, sobre cada uno de los preceptos impugnados. El antecedente inmediato sobre esta cuestión lo constituye

<sup>57</sup> En el conflicto positivo de competencias que origina la STC 154/2005, de 9 de junio, la propia Generalidad de Cataluña sitúa el centro del debate en la materia seguridad pública, aunque considera que los preceptos impugnados vulneran sus competencias en materia de seguridad pública que derivan de la creación de su propio cuerpo policial (ex art. 149.1.29º CE). Más aún, la controversia que plantea la Generalidad de Cataluña “sólo se refiere a la titularidad de la competencia para ejercer las facultades ejecutivas prevista en los preceptos cuestionados, pues la representación de la Generalidad de Cataluña reconoce que la regulación de los términos que ordenan su respectivo ejercicio corresponde al Estado” (FJ 1º).

<sup>58</sup> “... La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado,...”.

<sup>59</sup> De hecho, tanto la Ley de Seguridad Privada (disposición adicional cuarta), como el Reglamento de Seguridad Privada (disposición adicional única), reconocen un ámbito competencial en materia de seguridad privada para las Comunidades Autónomas “con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público”. En cualquier caso, con gran acierto, la sentencia comentada establece que el marco establecido por la LSP no forma parte del bloque de la constitucionalidad y, por tanto, no puede convertirse en el canon de la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

la criticada STC 235/2001, de 13 de diciembre<sup>60</sup>. Ésta intentó una mayor precisión de estos conceptos. Para ello, procedió a una distinción entre policía administrativa (de carácter jurídico) y policía gubernativa (de carácter material), situando en la órbita de esta última la competencia autonómica. Con estos presupuestos, los servicios administrativos inherentes o complementarios a los policiales se encuadraban en la policía administrativa, evitando su inclusión en la policía gubernativa y, por tanto, reduciendo el ámbito de las competencias autonómicas. Esto es, se producía un cambio de rumbo en la línea jurisprudencial hasta ese momento defendida, aunque expresamente se afirmaba que tal viraje no se estaba produciendo<sup>61</sup>. El punto más polémico de la fundamentación de aquella sentencia fue aquel donde sostuvo:

“Dentro de la inconcreta definición de los actos propios de los cuerpos de policía gubernativa tal vez no hubiera sido rechazable que el control a que se refiere el art. 12 hubiera podido atribuirse a dichos cuerpos como actividad inherente o complementaria de la propia de los mismos, en el sentido que se dio a esa idea en Sentencias precedentes ya citadas (...). Pero que ello hubiera sido posible no supone que deba ser necesario, y menos el que pueda considerarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias el que una Ley estatal confíe primariamente ese control preventivo genérico a órganos puramente administrativos” (FJ 9º).

Por su parte, la sentencia ahora comentada rectifica esta argumentación, aunque sin citarla expresamente, cuando sostiene “que la determinación de que la actividad controvertida sea o no de naturaleza policial (en sentido estricto o por inherencia) sólo puede derivarse de la ponderación de su contenido y finalidad, de acuerdo con nuestra doctrina tradicional sobre los criterios de incardinación competencias (por todas, STC 197/1996, de 3 de noviembre, FJ 3), y no de la apreciación meramente mecánica de la relación que los órganos estatales a los que se haya atribuido su ejercicio puedan tener con la organización policial” (FJ 5º).

<sup>60</sup> Recurso de inconstitucionalidad, ponente V. CONDE MARTÍN DE HIJAS. La sentencia tiene dos votos particulares (T. VIVES ANTÓN y Mª. E. CASAS BAAMONDE) donde se pone de manifiesto y se critica intensamente el cambio de planteamiento que se hacía respecto a la jurisprudencia anterior. Sobre esta sentencia, vid. M. ALMEIDA CERREDA Y Mª. A. ARIAS MARTÍNEZ, «La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública y su repercusión en el ámbito local», *REAL*, núm. 288, enero-abril 2002, pp. 204-ss., y F. GONZÁLEZ BOTIJA, «Distribución de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas a la luz de los conceptos de seguridad pública y policía contenidos en el artículo 149.1.29 de la CE: Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 235/2001, de 13 de diciembre de 2001», *REDA*, nº. 114, abril-junio 2002, pp. 275-ss.

<sup>61</sup> En sus primeras sentencias, en especial en la STC 104/1989, parecía que la competencia de las CC.AA. derivada de la creación de la policía autonómica, que funcionaba como un límite a la competencia estatal en materia de seguridad pública, se refería exclusivamente a ordenar los aspectos instrumentales u orgánicos de la seguridad pública -su propio Cuerpo de policía-, pero no a sus aspectos materiales o sustantivos. Este planteamiento se corrige en la STC 175/1999, de 30 de septiembre, donde se afirma expresamente que “la competencia derivada de la creación de la policía autonómica (...) no comporta sólo una referencia orgánica, sino también funcional” (FJ 3º) -bien es cierto que el razonamiento que lleva al TC a esta conclusión está muy influido por el régimen específico de la Comunidad Autónoma Vasca en esta materia, amparado por la LOFCS, lo que pudiera plantear dudas sobre la posibilidad de trasladar sus razonamientos a otras Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía también han previsto la creación de un Cuerpo policial propio, pero de manera claramente distinta-. Sobre esta base, la sentencia distingue entre actos estrictamente policiales, los inherentes o complementarios y aquellos otros convergentes al logro de la seguridad; y reconoce en los dos primeros la competencia autonómica. Esta línea jurisprudencial se confirma en la STC 148/2000.

Una exposición general de esta evolución jurisprudencial, en M. ALMEIDA CERREDA Y Mª. A. ARIAS MARTÍNEZ, «La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de seguridad pública ...», *op. cit.*, pp. 197-ss.; sobre los primeros pronunciamientos, vid. también G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 5, nº. 14, mayo-agosto 1985.

Más aún, una concreta aplicación de este cambio jurisprudencial -más bien, de vuelta a la línea jurisprudencial anterior a la STC 235/2001- se encuentra en el enjuiciamiento de la constitucionalidad del art. 81.1.c) y 81.2 RSP. Lo que se impugna es que la competencia para determinar los casos concretos, en el marco de las previsiones del precepto, en los que el personal de seguridad privada puede prestar excepcionalmente su servicio con armas de fuego, se haya atribuido a órganos estatales (la Dirección General de la Policía y los Gobiernos Civiles -entiéndase Subdelegación del Gobierno-)<sup>62</sup>. Si se hubiera mantenido la línea recogida en la STC 235/2001, posiblemente se hubiera concluido que la competencia era estatal por cuanto se atribuía a órganos puramente administrativos y no policiales. No obstante, en la sentencia ahora comentada, como se ha dicho, el canon de constitucionalidad es exclusivamente el encuadramiento del hecho controvertido como actividad propiamente policial o inherente a lo policial. En este contexto, el TC entiende que la valoración de las circunstancias en cada caso concurrentes para resolver si procede la prestación del servicio con armas “remite a un juicio prospectivo sobre los peligros que potencialmente pueden comprometer la integridad de determinados establecimientos o inmuebles y, de este modo, a una actividad típica y genuinamente policial, pues la prevención y protección frente a los riesgos que amenazan la seguridad de personas y bienes, con independencia ahora en este último caso de su titularidad pública o privada, obviamente lo es” (FJ 8)<sup>63</sup>. Por tanto, la atribución de competencias que dichos preceptos realizan a órganos estatales vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña<sup>64</sup>. Es éste el supuesto de mayor trascendencia sustantiva, y también de los pocos, donde el conflicto de competencias se resuelve a favor de la recurrente<sup>65</sup>.

En definitiva, buena parte -y, en cualquier caso, los contenidos de mayor importancia sustantiva- del art. 163 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña vulnera el régimen constitucional de distribución de competencias en esta materia, aunque la línea jurisprudencial que se consolida en la STC 154/2005 también abre nuevas posibilidades a la competencia autonómica, si bien sobre cuestiones mucho más accesorias.

---

<sup>62</sup> En este sentido, debe mencionarse que el hecho de desarrollar sus funciones con armas de fuego es uno de los argumentos -bien es cierto, que el más accesorio de los tres que se mencionan (encuadrarse dentro de la materia seguridad pública, que la habilitación al personal de seguridad privada le permite el ejercicio de sus funciones en todo el territorio nacional y que pueden desarrollar sus funciones provistos de armas de fuego)- que ofrece el Preámbulo del RSP para justificar que la habilitación del personal de seguridad privada corresponda al Estado. Una crítica sobre este argumento, en I. AGIRREAZKUENAGA, «Nuevas coordenadas jurídicas...», op. cit., pp. 19-ss.

<sup>63</sup> En contra de este encuadramiento, el voto particular formulado por R. GARCÍA-CALVO Y MONTIEL entiende que “el carácter estrictamente inseparable e inherente de la facultad administrativa de autorización de uso de armas de fuego en cada supuesto concreto, previa valoración de las circunstancias que lo imponen en cada ocasión, respecto de la potestad de regular los supuestos en que este personal puede excepcionalmente prestar sus servicios con este tipo de armas, aconseja que esta competencia se residencie en el Estado al que, no se olvide, ‘corresponde en exclusiva la decisión última sobre la tenencia y uso de armas (art. 149.1.26ª CE)’ (STC 32/1993, de 1 de febrero, FJ 3º)”.

<sup>64</sup> Además, los argumentos utilizados ponen en tela de juicio la constitucionalidad de otras decisiones que la legislación de seguridad privada atribuye a órganos estatales. Un buen ejemplo de ello, con un gran paralelismo con el precepto enjuiciado, es la Disposición Adicional Quinta de la LSP que atribuye a la Secretaría de Estado para la Seguridad del Ministerio del Interior la autorización de la función de escolta a personas que tengan la condición de autoridades públicas, cuando las circunstancias así lo recomienden.

<sup>65</sup> También se declara que vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña el art. 65.3 RSP (entrega a la Dirección General de la Policía del libro-registro y otra documentación por parte de un detective privado con despacho propio que pierda su condición) y el párrafo tercero del art. 14 de la Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 7 de julio de 1995 (la competencia de anotación de las menciones honoríficas en la cartilla profesional).