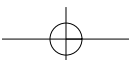
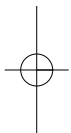


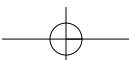
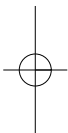
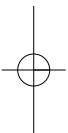


SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA ¿DILEMA O CONCURRENCIA?



PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA
Colección Estudios de Seguridad







SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

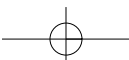
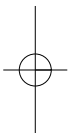
PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA
Colección Estudios de Seguridad

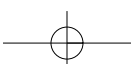
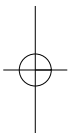
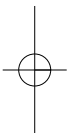
Con la colaboración de:

Telefónica

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

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





ÍNDICE

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

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

La seguridad es uno de los bienes más apreciados por los ciudadanos. El Estado se compromete a mantener la Seguridad Ciudadana mediante la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en el artículo 104 de la Constitución Española.

La aparición de empresas de seguridad privada, que facturan millones de euros anuales parece demostrar la insuficiencia de la seguridad pública pese al compromiso constitucional.

Ante esta realidad aparentemente inevitable y no sólo en el ámbito nacional, sino generalizada en el mundo globalizado.

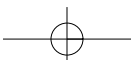
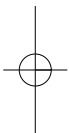
La protección de los derechos y libertades de los ciudadanos se considera el elemento fundamental del concepto de seguridad ciudadana para la seguridad pública y la cuenta de resultados es el de la seguridad privada, pero estos últimos pueden ofertar servicios con mayor tecnología y más a la medida de cada cliente, reto que la seguridad pública no puede afrontar.

La amenazas que plantean los efectos del proceso de globalización hace que todos los agentes que interactúan en el campo de la seguridad exigen una mayor coordinación y colaboración entre ellos, con sus recursos humanos, sus medios tecnológicos, sus conocimientos y su inteligencia corporativa.

La Fundación Policía Española, con este curso propone la búsqueda de puntos de encuentro para mejorar esta coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de seguridad y los diferentes sectores de seguridad privada, en beneficio de la seguridad de todos.

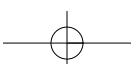
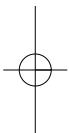
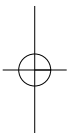
José Cabanillas Sánchez

Director General de la Fundación Policía Española
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía





BIENVENIDA AL CURSO



Como Director de este Curso lo primero que quiero es agradecer la presencia y colaboración que hemos tenido, tanto por parte de Telefónica, que es quien nos ayuda a financiar estos Seminarios, como la buena disposición y también colaboración activa, mostrada por las empresas de Seguridad Privada, cuando les planteamos el tema de este evento. También quiero agradecerles a todos ustedes su presencia aquí.

No podemos tampoco olvidar a nuestro Director General de la Policía y de la Guardia Civil, que tan amablemente ha accedido a inaugurar este curso con su lección magistral sobre “la Seguridad Privada en el sistema de Seguridad Pública”.

Para la Fundación Policía Española este es el décimo curso que se organiza dentro de los Cursos de Verano del Escorial, y en casi todos ellos el término seguridad figura hasta en el título, y desde luego, en todos ellos, en los contenidos.

Como habrán podido comprobar todos ustedes, allá en el mes de enero, cuando preparamos este Curso, en su presentación, señalábamos como objetivos del mismo la búsqueda de una mayor coordinación y colaboración entre todos los agentes que interactúan en el campo de la seguridad, algo absolutamente necesario para hacer frente a las amenazas que surgen con el proceso de globalización.

Cuando decíamos esto desconocíamos que tanto la seguridad pública como la seguridad privada iban a estar en la Agenda del Gobierno, tras las elecciones del pasado mes de marzo, y para nosotros es una alegría el haber coincido en el interés de estas materias. Por todo ello creemos que este foro es una magnifico punto de encuentro para que cada una de las instituciones afectadas puedan exponer, no solo aquellas cuestiones que nos pueden separar, sino también tender puentes para que los desacuerdos puedan ser superados.

Tenemos entre los asistentes a Jefes Superiores de Policía; a funcionarios policiales especializados en materia de Seguridad Privada, a profesores universitarios, que llevan años trabajando sobre estos temas y a responsables de las empresas de Seguridad Privada, de los sindicatos de los trabajadores de

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

las mismas, de Asociaciones relacionadas con la Seguridad Privada y estoy seguro que entre todos se encontrarán caminos de entendimiento para plantear las críticas necesarias pero también las soluciones posibles.

Quisiera señalar que el título del curso es provocador, porque como afirma el título de la ponencia del Director General, de momento es inviable plantear que la Seguridad Privada pueda actuar como elemento alternativo a la Seguridad Pública, sino que necesariamente ha de encuadrarse como concurrente en las políticas de seguridad general, bajo el control de la Seguridad Pública. La razón del título estriba en algunas noticias periódicas atribuidas a responsables de la Seguridad Privada en determinados momentos álgidos, como consecuencia de situaciones trágicas, convertidos en casos célebres por los medios de comunicación, en los que se señalan los diferentes fines entre la Seguridad Pública y la Seguridad Privada, como si estas últimas no tuvieran interés en lograr objetivos de seguridad para los ciudadanos, dentro del deber de colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en los fines de estas.

En función del tiempo disponible, no quiero restarles el suyo a los ponentes siguientes, solo quiero añadir mi convicción de que si bien no pretendemos resolver todos los problemas, el plantearlos y analizarlos seguramente va a ayudar a mejorar las relaciones y la coordinación entre la Seguridad Pública y la Privada.

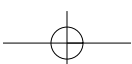
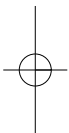
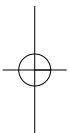
Muchas gracias por su atención y sobre todo por su presencia y colaboración.

José Cabanillas Sánchez

Director General de la Fundación Policía Española
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía



CONFERENCIA INAUGURAL



LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

FRANCISCO-JAVIER VELÁZQUEZ LÓPEZ
Director General de la Policía y de la Guardia Civil

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD COLECTIVA HA CAMBIADO PROFUNDAMENTE EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

17

En las sociedades democráticas el concepto de seguridad colectiva ha cambiado profundamente en las últimas décadas. Hemos asistido a profundas y rápidas transformaciones en todos los órdenes de la vida social, económica y política, transformaciones que tienen una dimensión universal y progresivamente acelerada: la sociedad actual es más compleja, cada vez se encuentra más interrelacionada a nivel mundial y presenta niveles de desarrollo y, al mismo tiempo, de incertidumbre mayores que en periodos recientes de la Historia. Todo ello, lógicamente, también afecta de manera directa o indirecta a los modelos de comportamiento, a las relaciones sociales, familiares, educativas o de ocio, que hasta hace no tanto tiempo se consideraban permanentes. Estos cambios, vistos con perspectiva, son altamente positivos: significan mayor bienestar social, conocimiento, riqueza y variedad cultural, tolerancia, respeto y posibilidades de desarrollo personal. Pero también llevan aparejados desequilibrios, nuevos conflictos y no pocas inquietudes para todos los ciudadanos.

Y si esto es válido para el conjunto de la vida social, en el ámbito de la seguridad tiene consecuencias de la mayor trascendencia: no sólo nos encontramos ante nuevos problemas y riesgos que en ocasiones sobrepasan la capacidad de actuación de cada Estado considerado aisladamente, sino que también se ha producido una modificación de la forma en que perciben los ciudadanos los niveles de riesgo a los que pueden estar sometidos

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

y la exigencia de intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para hacerles frente. Es decir, también ha cambiado la concepción ciudadana de la seguridad individual y colectiva.

Así pues, especialmente en los últimos años, la organización, procedimientos, medios técnicos, especialización de los recursos humanos y formas de actuación de las FF.CC.S.E. han tenido que transformarse y adaptarse a estas nuevas condiciones, para dar respuesta a amenazas que van desde el terrorismo internacional o el crimen organizado hasta las redes de trata de seres humanos. Y han sabido hacerlo en un contexto cambiante y a menudo poco predecible, y de manera acelerada en consonancia con el ritmo que imponía la propia realidad.

Es en este contexto donde debe entenderse el papel de la seguridad privada como un instrumento de creciente importancia, y que, como se expondrá más adelante, es complementario y subordinado al sistema de seguridad pública.

El concepto de seguridad no tiene hoy el significado unívoco que, tradicionalmente, se centraba en el orden público. Por el contrario, la nueva concepción de la seguridad está orientada a las personas, se trata de la seguridad humana, tal y como fue definida ya en 1994 en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano. Responde a las demandas de seguridad que se extienden a múltiples campos de la vida social y, por tanto, debe ser entendida en sentido amplio, como seguridad ambiental, sanitaria, jurídica, personal, de género o política. Es una concepción de la seguridad de carácter transversal que abarca al conjunto de la vida social y exige del Estado nuevas formas de actuación:

- mediante el diseño de políticas públicas que dimanen de ámbitos en apariencia alejados de lo que tradicionalmente se entendía como seguridad.
- por la dimensión supranacional de los riesgos.
- con la participación de todas las Administraciones Públicas y de la propia sociedad civil, como puede apreciarse con la presencia de la seguridad privada incardinada en el sistema de seguridad pública en España.

El Plan Estratégico 2009-2012 de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil responde a este análisis y se basa en tres principios generales: la modernización del sistema de seguridad, la seguridad centrada en las personas y la prevención como criterio básico de actuación.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD SON LA CONDICIÓN DE POSIBILIDAD DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS CIUDADANOS

La tensión entre seguridad y libertad ha sido una constante en el pensamiento político moderno. Desde la subordinación de las libertades públicas para conseguir mayor seguridad que, como primera legitimación racional del Estado, teorizó Hobbes en el Leviatán, hasta el Estado social y democrático de Derecho, hemos recorrido un largo camino. Aunque en todas las concepciones del Estado, desde el siglo XVII, la legitimación del poder político estaba ligada a su capacidad para garantizar la seguridad, diferían de manera esencial en el equilibrio que se consiguiera entre libertad y seguridad. En las sociedades democráticas la seguridad no puede ser entendida en términos de oposición o de limitación de la libertad, ambas son indisolubles. Es imposible concebir la libertad sin seguridad y no es tolerable la seguridad sin libertad, porque, además de atentar contra los derechos humanos que son el fundamento de la democracia, no se trataría de una verdadera seguridad.

Así, pues, como ya se ha señalado, también ha cambiado el concepto mismo de seguridad. En primer lugar, porque es incompatible con cualquier forma de control social. En segundo lugar, porque no se circunscribe a una mera actuación en la línea del pensamiento liberal que reduce el Estado a un “gerente” de los intereses individuales. Por último, porque con el nacimiento del Estado del Bienestar y la universalización de la educación y la sanidad públicas y del sistema de Seguridad Social, nos encontramos ante un nuevo modelo que, en España, fue plasmado en nuestra Constitución. “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”, señala su artículo 1º; todo nuestro ordenamiento jurídico y las actuaciones de los poderes públicos están presididos por estos principios. Por consiguiente, la seguridad debe ser entendida desde esta doble perspectiva: la de la libertad que subyace en el Estado de Derecho y la de justicia e igualdad que representa el Estado social. Tal y como explicita nuestro texto constitucional en su artículo 9º,2: “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan y dificulten su plenitud”, o bien en sus artículos 39 a 51 en los que se desarrolla este mandato genérico, debiendo los poderes públicos intervenir para hacer efectiva la libertad y la igualdad en el ámbito del trabajo, la seguridad social, la emigración, la familia, la salud, el medio ambiente, la cultura, la juventud y la vivienda.

Así, pues, en las sociedades democráticas avanzadas y, sin duda, desde la perspectiva socialdemócrata que está en su origen, la seguridad permite el despliegue de la libertad y de la igualdad, al tiempo que la libertad y la igualdad son el verdadero sentido de la seguridad.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Pero el concepto de seguridad tradicional no se ha transformado exclusivamente por la voluntad política de los ciudadanos, también se ha visto desbordado por los cambios sociales que se han producido en las últimas décadas. La globalización de las comunicaciones, de los mercados, de la información y de la cultura ha tenido consecuencias directas en la seguridad y ha dado lugar a la aparición de nuevos riesgos. La diferenciación entre seguridad interior y seguridad exterior ya no es tan nítida: desde el flujo de capitales hasta el movimiento de personas están borrando estos límites. Nuestros problemas son comunes a los de los demás países desarrollados y también “importamos” los problemas de la comunidad internacional.

La concepción de seguridad circunscrita al Estado-nación no responde a estos nuevos riesgos. Los nuevos problemas que nos afectan (terrorismo, criminalidad organizada, tráfico de seres humanos con su corolario de explotación laboral y sexual, grandes catástrofes de origen natural o tecnológico...) tienen una dimensión supranacional y no pueden ser abordados por los Estados de manera aislada. En consecuencia, la cooperación internacional es uno de los elementos esenciales para hacerlos frente. La cooperación no debe ser entendida sólo como cooperación policial. Las desigualdades sociales, la deficiente estructura democrática que en ocasiones lleva a la quiebra del Estado (lo que se conoce como Estados fallidos en algunas zonas del mundo), la falta de medios para el desarrollo y la ausencia de libertades, todo ello está en el origen de muchos de los problemas a escala mundial que repercuten cada vez más directamente en nuestro país. De ahí que la cooperación al desarrollo, el fortalecimiento de las estructuras democráticas y los acuerdos diplomáticos constituyan la mejor garantía para nuestra seguridad y la de los países de nuestro entorno.

LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

La política de seguridad ha experimentado grandes transformaciones para adaptarse a las nuevas condiciones y responder a los nuevos riesgos. En consonancia con ello, también se han producido cambios significativos en la política de recursos humanos y de medios materiales e infraestructuras con que cuentan nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

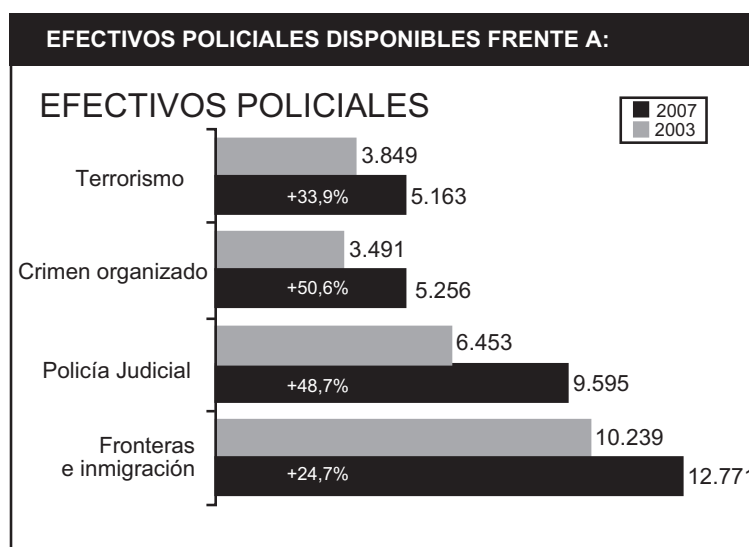
En primer lugar, se han incrementado notablemente los recursos públicos destinados a seguridad: el porcentaje de gasto en seguridad pública en relación con el PIB ha pasado del 0,49% en 2004 al 0,60% en 2008, y las inversiones han experimentado un aumento del 66% en el mismo período. En los últimos años se ha desarrollado un ambicioso plan de infraestructuras que ha permitido una mejora sustancial de las instalaciones y medios de las FF. CC. S. E.: el gasto en esta materia ha pasado de 180 millones de euros en 2005 a más de 307 millones en 2008. Este importante esfuerzo presu-

LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

puestario ha permitido, entre otros aspectos, finalizar el despliegue del SIVE en el área atlántica y mediterránea o incrementar el número de elementos de transporte, incluyendo aviones, helicópteros, vehículos y embarcaciones, de 26.637 en el año 2004 a 33.065 en 2008, así como los acuartelamientos y comisarías de 3.447 a 3.577 en el mismo período.

En segundo lugar, se ha invertido la tendencia de anteriores legislaturas incrementando las Ofertas de Empleo Público en el período 2004-2008, que han alcanzado la cifra de 40.000 plazas, frente al cuatrienio anterior que fueron de 26.000. Eso permite contar con una cifra estable de 140.000 efectivos policiales.

En el siguiente cuadro se refleja cómo han evolucionado los efectivos policiales en los principales ámbitos de actuación.



Más policías y más guardias civiles suponen, sin duda, más eficacia para combatir el terrorismo y la delincuencia, es decir, para garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos. Pero, además del aumento de efectivos, los esfuerzos se han centrado en la línea de dotar de mayor especialización a nuestras FF. CC. S.E., como se puede apreciar en los siguientes datos: para combatir el terrorismo de ETA e internacional se incrementarán, entre 2004 y 2012, las dotaciones en 1.800 agentes, y contra el crimen organizado en 800 especialistas en unidades de inteligencia y operativas, asimismo se duplicará el número de GRECOs y ECOs. En cuanto a los efectivos destinados a luchar contra la violencia de género se aumentarán en 1.848. Por otra parte, se han incorporado 570 nuevos especialistas de policía judicial en la Policía y 274 en la Guardia Civil, se han creado los Grupos Operativos de Localización de Fugitivos y la Unidad de Agentes Encubiertos, y se han abierto nuevas líneas de investigación para combatir los delitos rela-

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

cionados con el urbanismo, para lo cual se han constituido 55 equipos de de delincuencia urbanística en el ámbito de la Guardia Civil.

Se trata, en definitiva, de incrementar los efectivos policiales y de mejorar su formación, así como de potenciar unidades altamente especializadas y dotarlas de los medios técnicos adecuados para prevenir y, en su caso, reprimir las nuevas formas de delincuencia. La labor permanente y abnegada de policías y guardia civiles, que son el mayor activo de nuestro sistema de seguridad, queda refrendada por la opinión de los ciudadanos. Policía y Guardia Civil son altamente valoradas por la sociedad española. Esta valoración queda bien reflejada en la percepción que tienen sobre los niveles de seguridad alcanzados.

Pero no se trata sólo de la seguridad subjetiva, aunque es muy reveladora y de extrema importancia, sino también de datos objetivos. La tasa de criminalidad en España es inferior a la de los países de la Unión Europea. En diciembre de 2007 se situaba en 47,5 infracciones penales por mil habitantes, frente a las 71,3 de la media de los quince países de la Unión Europea que podemos considerar como referencia. Por otro lado, la tasa de delitos contra la vida, la integridad y la libertad de las personas es de 2,6 por cada 1.000 habitantes, en tanto que países como Holanda o como Francia supera con creces los 5/1.000 habitantes, y en otros como Suecia supera los 10. Las tasas de criminalidad responden a múltiples factores, entre otros a las modificaciones introducidas en nuestro Código Penal, que ha pasado a considerar como delito la violencia de género o a crear tipos penales específicos. No obstante, y teniendo en cuenta estos factores, nos mantenemos en niveles de baja criminalidad, como demuestra el descenso en la tasa de homicidios dolosos y asesinatos, que ha pasado del 3,2 por cien mil habitantes en el año 2003 al 2,49 en 2007, o la tasa de delitos esclarecidos que se ha incrementado en más de 8 puntos de 2003 a 2007.

Esta es la línea en la que debemos continuar, este es el compromiso de las FF CC. S.E. y para conseguirlo es esencial mantener un despliegue policial basado en la estabilidad, la coordinación y la disponibilidad de recursos humanos y medios materiales suficientes. La prevención y la atención al ciudadano, así como garantizar una respuesta eficaz e inmediata, constituyen objetivos primordiales.

LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

En el nuevo paradigma de seguridad la participación de la sociedad civil tiene un papel relevante. Esta participación presenta múltiples aspectos, pero de manera más efectiva se plasma en las funciones que desarrolla la seguridad privada como parte integrante del sistema general de seguridad pública. En la regulación existente en España no existe oposición entre

LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

ambas: la seguridad privada es un componente de la seguridad ciudadana por sus funciones preventivas, por su colaboración directa con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y por las informaciones de primera importancia que proporciona para la persecución de los delitos.

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad de los ciudadanos, ésa es su misión básica, como ya se ha señalado, en toda la teoría política, y en el Estado democrático es la garantía también de libertad, de convivencia y de confianza en el futuro. De ahí que la regulación, control y tutela de la seguridad privada sea también objeto de nuestra responsabilidad. La Ley 23/1992 de seguridad privada establece un modelo de regulación estricta a diferencia de otros países que tienen un sistema más disperso desde el punto de vista normativo y que, en los últimos años, se han visto obligados a reconsiderarlo. Consideramos que el sistema español responde de manera más efectiva a las demandas de seguridad de los ciudadanos, al tiempo que permite un amplio desarrollo de las iniciativas privadas en esta materia.

El principio en que se basa esta Ley es que la seguridad privada es complementaria y está subordinada a la seguridad pública. Nuestra normativa regula sus actividades de manera precisa por dos cuestiones fundamentales: por la incidencia que tienen en el ejercicio de los derechos y libertades, y porque en ocasiones implican el ejercicio de funciones públicas. Estos dos aspectos afectan al núcleo esencial de los derechos garantizados por la Constitución española y, en consecuencia, los poderes públicos deben velar por ellos con el mayor rigor. Por otra parte, el Estado también tiene que garantizar la calidad del servicio que prestan las empresas de seguridad mediante la lucha contra el intrusismo, la selección y formación del personal, la homologación de productos, el ámbito territorial o funcional en que desarrollen su actividad. El Estado regula, tutela y controla la actividad del sector de seguridad privada con carácter previo a través de los adecuados sistemas administrativos de autorización, inscripción y registro de las empresas y de sus centros de formación. Y también a través de los mecanismos de control a posteriori de su actividad con inspecciones de las empresas autorizadas y con un sistema de sanciones acorde con el servicio público de la máxima trascendencia que prestan. Así, pues, no es una regulación genérica o marco, sino sujeta a autorización administrativa y a controles permanentes y rigurosos. Estamos persuadidos de que esto no sólo es necesario para dotar de mayor calidad al servicio y, por ende, de mayores niveles de seguridad a los ciudadanos, sino que también es positiva para el propio sector empresarial. En este sentido, se realizaron en el año 2007, 1.961 inspecciones lo que representa un incremento del 59,4% respecto al año anterior. No es necesario destacar que, en particular, la detección y sanción del intrusismo de empresas que carezcan de autorización y de personal sin habilitación constituyen medidas que favorecen la vida empresarial y aseguran unos altos estándares de calidad en el servicio que prestan.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

La seguridad privada es un sector de importancia creciente. En España existen 1.134 empresas que cuentan con más de 81.000 vigilantes habilitados y en activo. Los datos acerca de su evolución y su volumen de negocio son también muy positivos, concretamente en 2007 sus servicios y actividades experimentaron un crecimiento del 12,8%. Si tenemos presente que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuentan con 140.000 efectivos, el peso relativo de la seguridad privada en el sistema general de seguridad pública es de la mayor importancia, en la actualidad representa un activo para mantener los niveles de seguridad ciudadana que hemos alcanzado. Y eso es así tanto por su labor preventiva frente a la pequeña delincuencia como porque permite una mayor especialización de los efectivos policiales.

Las empresas y el personal de seguridad privada tienen la obligación de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y prestan un servicio de apoyo relevante a la seguridad pública. Por ello estimamos necesario actuar en tres ámbitos. En primer lugar, hay que incrementar la captación de la información generada en el sector que pueda ser de utilidad para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En segundo lugar, hay que mejorar los canales de comunicación entre seguridad privada y Cuerpo Nacional de Policía. En tercer lugar, hay que aumentar la formación y profesionalidad de los recursos humanos como garantía para los ciudadanos y los usuarios.

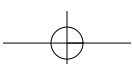
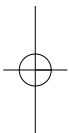
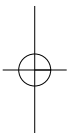
24

En cuanto a los objetivos que hoy están planteados para continuar en el proceso de modernización de nuestro sistema de seguridad, hay que proceder a la actualización de algunos aspectos de la Ley de seguridad privada con la participación de los múltiples agentes que configuran el sector. También es necesario agilizar los procedimientos y mejorar los sistemas de inspección y sancionador. Por último, es necesario redoblar nuestros esfuerzos para adaptar el sistema de controles administrativos a la situación actual del sector, mediante la aplicación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Este aspecto va a representar, sin duda, un paso decisivo en la aportación de la seguridad privada al sistema de seguridad ciudadana, en la medida en que sus actividades tendrán un efecto multiplicador en materia de prevención y favorecerán una mayor eficacia y rapidez en la respuesta policial.



PRIMER PANEL

**DILEMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD
PRIVADA**



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

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

27

I PLANTEAMIENTO

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

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

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

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

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

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

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

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

28

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

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

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

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

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

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

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

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

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

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

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

III LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

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

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

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

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

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

31

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

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

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

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

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

1.- La actuación en la vía pública

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

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

32

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

33

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

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

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

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17) Sólo hemos de acudir al Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, para comprobarlo. Así, en el año 1988, el diputado G. Elorriaga Fernández interpela al Gobierno sobre el motivo por el que gasta anualmente 1.500 millones de pesetas en empresas de seguridad privada en vez de emplear estos recursos en mejorar los medios y ampliar el personal de las Fuerzas de Seguridad del Estado (ref. 184/014938). La respuesta, el 25 de octubre, afirma: “Aunque la vigilancia y protección de los edificios públicos es una de las funciones que la Ley atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se estima que la vigilancia de determinados edificios por sus características y por no tratarse de sedes representativas puede ser contratada con empresas privadas, resultando social y económicamente más rentable la dedicación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado al resto de las funciones que tienen atribuidas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo”. En esta misma línea, es muy significativo que el coste comparativo entre un Vigilante de Seguridad y un Policía se cifra en una relación de 1 a 2,5, según un estudio de la Generalidad de Cataluña citado por F. Muñoz Usano («Visión integral de la seguridad interior en los países de la Unión Europea, como necesidad derivada de sus procesos de liberalización», Seguritecnia, Parte III, noviembre 1994, p. 61). Se trata de un dato preocupante que debiera llevar a profundizar en sus causas, pues lo que se pone en tela de juicio –en el ámbito de la seguridad pública, pero también en otros como la sanidad y la enseñanza– es un modelo de función pública.

18) En parecidos términos, Jean Susini, «Notes sur la police 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.

19) «Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español», RAP núm. 118, enero-abril 1989, pp. 132-133, donde realiza una exposición crítica del uso y abuso de la Seguridad Privada por la propia Administración. Por su parte, J. Barcelona Llop no incluye esta vigilancia en ese núcleo esencial de la seguridad ciudadana («La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto», op. cit., nota 36, p. 60). Al respecto, admite “que el legislador haga entre una (las empresas y personal de seguridad privada) y otras (las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) una nueva delimitación funcional y asigne a la primera determinados cometidos que hoy deben asumir, ex lege, las segundas. Aunque, por razones de principio, esta solución no me parece la mejor (creo que el adelgazamiento del Estado debe tener ciertos límites), admito que es posible siempre que se respete el núcleo funcional irreductible que a las fuerzas de seguridad reserva el artículo 104.2 de la Constitución. Desde este punto de vista, podría encomendarse a la seguridad privada, por ejemplo, la vigilancia de edificios e instalaciones públicas y extraer tal cometido de las tareas que, según la ley, debe ejecutar la policía. Ahora bien, ello jamás podría ocultar que la actividad implica, materialmente, ejercicio de poder público...”.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

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

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

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

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

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

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

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

4.- El servicio de escolta de autoridades públicas

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

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

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

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

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

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

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

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

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

GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD. UNA NUEVA PERSPECTIVA SOBRE EL LUGAR DE LA SEGURIDAD PRIVADA.

FRANCISCO J. VANACLOCHA BELLVER
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Director del Instituto de Política y Gobernanza
“Fermín Caballero” de la Universidad Carlos III de Madrid

39

No puede negarse que la historia de las relaciones entre lo que convencionalmente identificamos como seguridad pública y seguridad privada ha estado marcada por la tensión y la mutua desconfianza. Ni siquiera las enormes transformaciones sociales, económicas, ideológicas y tecnológicas del último cuarto de siglo han logrado salvar del todo esa fractura. Pero los actuales escenarios de la gestión de la seguridad exigen nuevos marcos conceptuales y un nuevo pensamiento directivo congruentes con las estrategias y riesgos de nuestras organizaciones democráticas y con la eficiencia y calidad de los servicios que demandan los ciudadanos. En este contexto, es aconsejable volver la mirada –con los menos prejuicios posibles– hacia aquellos intentos que desde distintas perspectivas se realizan por analizar en toda su complejidad, e incluso redefinir, el binomio seguridad pública-seguridad privada, al que afecta de forma particularmente sensible el recurrente debate teórico, ideológico y gerencial sobre los perfiles y envergadura de lo público y lo privado.

Así, pues, antes que nada debo felicitar a los editores de este libro y a los organizadores del curso que le sirvió de base, por haber focalizado un eje fundamental para muchas de las actuales políticas de seguridad.

La gestión de políticas públicas de seguridad y la gestión empresarial de la seguridad son dos campos no ya sólo compatibles, sino estratégicamente

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

complementarios: no porque los actores involucrados en uno y otro estén condenados a entenderse, como se diría desde posiciones pesimistas, sino porque están llamados a entrelazarse materialmente, a cooperar, a compartir espacios, sin que ello tenga por qué suponer confusión o suplantación de funciones. Entre otras cosas, porque los mercados de la seguridad se imbrican en las políticas de seguridad en función de un horizonte último de servicio a los ciudadanos. Estas son las coordenadas en la que se sitúa mi aportación a esta obra colectiva mostrando que las relaciones entre las llamadas seguridad pública y seguridad privada ganan en visibilidad y coherencia insertas conceptual y funcionalmente en escenarios que hoy en día se definen como de gobernanza, o mejor dicho, de gobernanza pública: un enfoque desde el cual se vienen a inducir orientaciones gubernamentales, criterios de valor y modos de gestión.

Como es lógico, lo primero es precisar qué entendemos realmente por gobernanza¹. Cuando muchos de nosotros oímos por primera vez esta palabra dudamos que tuviera sentido alumbrar un nuevo término en un campo de estudio rico en otros de raíz muy similar ¿Por qué no utilizar los ya archiconocidos de gobernación, gobernabilidad o, simplemente, gobierno?, o parafraseando a David Easton, ¿qué necesidad teníamos de hacer que circulara una nueva moneda conceptual?, ¿por qué “*dar otro nombre a la rosa*”?². Las resistencias a utilizar esa nueva categoría de análisis no han sido pocas; pero el término gobernanza ha conseguido imponerse. Se ha convertido en una palabra un tanto “mágica” que se ha ido asumiendo poco a poco, a medida que se incorporaba a documentos y argumentaciones de máximo interés político y facilitaba la focalización de realidades complejas emergentes. Encierra un contenido nuevo y de renovador alcance teórico-práctico, aludiendo a realidades distintas a las asociadas a los términos antes citados, de igual raíz gramatical y técnicamente próximos. Es verdad que en muchas ocasiones se utiliza con intenciones puramente retóricas o como subterfugio ideológico y, por tanto, con perfiles imprecisos cuando no vacíos de contenido. No obstante, hemos terminado por aceptarlo de forma prácticamente generalizada porque, en definitiva, suministra las claves de un nuevo modo de entender los límites y oportunidades del Estado: un nuevo marco de referencia para comprender y actuar en la relación entre los diferentes niveles y actores estatales, por una parte, y en la de éstos con la sociedad, por otra. En definitiva, lo concebimos, con Natera (2005), “*como modo emergente de gobierno y de gestión pública*” vertebrado en función de redes de actores que cooperan entre sí.

Cuatro son las características definitorias de las redes de gobernanza pública. En primer lugar, la existencia de un sistema multicéntrico (y mul-

1) El tratamiento de síntesis extrema que se aborda a continuación se inspira especialmente en las aportaciones realizadas en los últimos años por Natera (2004 y 2005), Prats (2005) y Aguilar Villanueva (2005), así como la compilación realizada por Cerrillo ((2005). A ellas recomendamos remitirse en busca de visiones analíticas de conjunto sobre gobernanza pública.

2) Uno de los principales científicos sociales de todos los tiempos, David Easton, refiriéndose a la renovación del lenguaje analítico, utilizó en 1965 una expresión sencilla que acabaría haciéndose famosa y que aquí parafraseamos: “¿Es acaso necesario dar otro nombre a la rosa?” (1969: 27).

**GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD.
UNA NUEVA PERSPECTIVA SOBRE EL LUGAR DE LA SEGURIDAD PRIVADA**

tinivel), o sea, de una pluralidad compleja de centros de decisión. En segundo lugar, la relación de interdependencia entre los actores, lo que implica desarrollar procesos y a alcanzar resultados de forma necesariamente relacional. En tercer lugar, la existencia de interacciones con un grado suficiente de estabilidad. Y en cuarto lugar, la presencia de liderazgos transaccionales visibles y sólidos. Respecto a dichas redes, además, se habrá de aceptar con frecuencia la dualidad potencial de las relaciones entre actores, esto es, que aun prevaleciendo en éstas las de carácter cooperativo pueden convivir con relaciones de competencia o incluso de tutela o dependencia.

El término “gobernanza” procede, como otros muchos en la gestión pública, del mundo privado. Sus orígenes se remontan académicamente a las primeras aportaciones de Hollingsworth y Linberg, en 1985, empleándose a partir de entonces de diversas maneras y adoptando múltiples significados³. Su traslado a los ámbitos públicos se verá favorecido por el desarrollo analítico de las redes de políticas públicas (*policy networks*), que pasarán a ser reinterpretadas en el nuevo marco de la gobernanza (Rhodes, 1997). Con este concepto se buscará destacar sobre todo su vertiente como *modelo sustancialmente cooperativo, aplicado a la gestión y análisis de políticas públicas, e inserto, en todo caso, en un marco normativo tendente a la realización de la idea de “buen gobierno” (de gobierno abierto, de “gobierno más democrático” como también se dirá).*

La entrada de la gobernanza en la agenda de la comunidad científica y de los decisores públicos se une y, en gran parte, culmina el debate sobre muchos de los temas cruciales en la evolución de la acción de gobierno en las democracias: la crisis fiscal del Estado y, en general, la crisis del Estado de Bienestar; el denominado “giro hacia el mercado”, provocado por el desencanto en torno a las capacidades del Estado; el paradigma de la Nueva Gestión Pública; la revalorización legitimante de la participación ciudadana y la sociedad civil, frente al tendencial monopolio de la acción gubernamental; el discurso de “la globalización” como marco aparentemente omnicompreensivo, facilitador de argumentos explicativos de los fenómenos de nuestro tiempo; el espectacular impacto transformador de las tecnologías de la información y las comunicaciones; y en este momento, la búsqueda de soluciones a la actual crisis económica internacional.

En todo caso, algo que es fundamental destacar es que la gobernanza pública entra en escena, sobre todo, como corriente correctora del deslumbramiento de determinados actores políticos, económicos y sociales ante las regulaciones del mercado, de las visiones radicalmente confiadas en las amplias posibilidades reconocidas al mercado en los procesos de decisión pública. En consecuencia, la gobernanza cobra impulso en momentos, como el presente, en que el mercado se ve necesitado de correcciones estratégicas procedentes de una intervención pública democrática que no niega la esencia de la economía de mercado.

3) De todos modos, la obra que se considerará cumbre en la materia es la de Campbell, Hollingsworth y Lingerg (1990).

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

En definitiva, la gobernanza emerge –sin perder de vista nunca sus referencias normativas– como paradigma y marco estratégico impulsor de la elaboración e implementación reticular de políticas públicas; como gestión gubernamental de escenarios complejos y plurales, vertebrada mediante una red de actores de diversa naturaleza y con diferentes niveles de responsabilidades y competencias. Configura un nuevo modo de gobernar y gestionar –como señalaba antes–, en el que se potencian las prácticas de intercambio, los acuerdos negociados, las vías de coordinación, de control mutuo, de codecisión... Comporta un marco en el que, inevitablemente, se flexibilizan y terminan redefiniéndose los límites de lo público y lo privado (o mejor dicho, de lo público y de lo no público), buscando espacios secantes en los que compatibilizar sus respectivas culturas y aprovechar sinergias.

Entre las principales ventajas del modelo de gobernanza se suelen señalar, entre otras, las siguientes:

- La formulación e implementación de políticas se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores de la red.
- La participación interactiva integra una amplia y positiva variedad de intereses y valores.
- Las redes incrementan las capacidades de los gobiernos para orientar mejor la definición y solución de los problemas y necesidades sociales, y para actuar eficientemente en ellas.
- Dichas redes también tienden a reequilibrar cuotas de poder, al aportar canales adicionales de influencia, más allá de las estructuras formales.
- La potenciación del desarrollo del capital social (el tejido social cooperativo), así como la involucración de la comunidad de expertos y los actores empresariales.
- La incorporación de actores no públicos a las coaliciones promotoras de las políticas, así como a las estructuras de gestión y evaluación de las mismas.
- La mayor aceptación y legitimación social de las decisiones y resultados.

Ahora bien, tampoco dejan de advertirse en este modelo posibles desventajas o riesgos:

- Los costes derivados de recurrir necesariamente a procesos de negociación y a fórmulas de compromiso.
- Las dificultades de impulsar el cambio y la innovación, caso de existir una excesiva pluralidad de intereses implicados.
- El riesgo de devaluación o vaciamiento del protagonismo de las instituciones públicas.

**GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD.
UNA NUEVA PERSPECTIVA SOBRE EL LUGAR DE LA SEGURIDAD PRIVADA**

- La posible difuminación de las responsabilidades (escasa *accountability*): la incertidumbre en torno a la atribución de las responsabilidades.
- El riesgo de que terminen desdibujando los espacios de intervención de los actores públicos y los actores privados.
- La tensión recurrente entre, por una parte, la opción de acudir directa y unilateralmente a intervenciones vinculantes en la regulación de conflictos y, por otra, la opción de depender del acuerdo entre los actores interactuantes.
- Y también los problemas asociados al choque de subculturas entre actores públicos y actores privados, entre lo político y lo social, entre los valores de las administraciones y los de las empresas, etc.

Con sus ventajas y sus riesgos, en definitiva, insistamos en que estamos hablando de un modo distinto, y en todo caso más conscientemente complejo y abierto, de concebir y analizar la acción gobierno y la gestión pública.

Entremos ahora propiamente en materia. La cuestión es: ¿el modelo de gobernanza es aplicable a las políticas públicas de seguridad?, ¿al espacio específico que identificamos como propio de las mismas?, ¿ayudará a analizar y a redefinir mejor los problemas y a buscar y encontrar soluciones más satisfactorias en la gestión de políticas tan características como son las de seguridad?, ¿y ayudará concretamente a facilitar claves de cooperación en esa relación de tensión entre actores públicos y actores privados que tiene lugar en los escenarios de gestión de las políticas de seguridad? Mi respuesta, de partida, es que sí. O mejor dicho, que sí, pero no en términos absolutos, no en términos ilimitados; sí, pero siendo conscientes ante todo de las singularidades y características específicas de las políticas de seguridad.

Antes de proseguir, no está de más recordar que el “espacio” correspondiente a las políticas de seguridad –por emplear la expresión de Majone⁴–, ha experimentado una enorme transformación desde los años setenta del siglo pasado. Y no me refiero sólo en España –caso en el cual resulta obvio por el cambio de régimen experimentado– sino, de forma generalizada, en el conjunto de los Estados democráticos. La imagen tradicional de las políticas de seguridad es la de que han constituido o, a pesar de todo, siguen constituyendo terrenos propicios sistemáticamente a lo excepcional, singularmente opacos, autónomos, de difícil control o responsabilización y con dinámicas poco congruentes con el carácter democrático de las estructuras estatales. Dicho de otra forma, han sido considerados como poco menos que zonas parcialmente necrosadas del organismo democrático, toleradas

4) Majone (1997: 205) utiliza la expresión “espacio de políticas públicas” para designar un conjunto de políticas tan estrechamente interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles sobre ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto. Emplea la palabra “espacio” en el sentido matemático del término, como conjunto estructurado de elementos, como en el “espacio euclidiano”.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

como tales sólo por razón de su gran funcionalidad para el Estado. Pero de ser así o ser percibidas así, han pasado a ser, o están intentando ser, espacios con estructuras abiertas, impulsoras de procesos expuestos a dinámicas pluralistas, a lógicas de compromiso, abiertas en mayor medida a la participación ciudadana, abocadas a una gestión eficiente, transparente, mensurable, susceptible de evaluación, orientada al servicio del ciudadano y a compromisos de mejora; políticas acostumbradas ya a la complejidad de lo que se da en llamar los gobiernos multinivel, a que su éxito dependa en buena parte de fórmulas de coordinación y de cooperación; políticas que no desconocen la externalización de servicios, ni la entrada de actores empresariales.

Y porque todo esto tiende a ser cada vez más una realidad, la gobernanza pública se ofrece a las políticas de seguridad como una perspectiva con notables posibilidades de facilitar replanteamientos estratégicos y una adaptación satisfactoria (aunque no fácil, para qué engañarnos) a los actuales escenarios de gestión gubernamental: escenarios –como ya he dicho– más complejos, exigentes, plurales, multinivel, necesitados de intervenciones innovadoras, eficientes y de mayor legitimación social; escenarios abiertos a actores no públicos y a problemas globalizados, abiertos también por tanto a los actores sociales y empresariales susceptibles de ser incorporados –al menos en determinadas condiciones– a una red (asimétrica) impulsada a través del liderazgo gubernamental, si bien quizás a través de otros tipos, otros estilos no tradicionales, de liderazgo gubernamental.

44

Dicho de otra forma, las políticas de seguridad no dejan de ser hoy en día un espacio gestionable en términos relativamente similares a otras políticas públicas, sin perjuicio de que sus rasgos característicos puedan aconsejar tratamientos específicos. ¿Cuáles son estas singularidades y rasgos característicos de las políticas de seguridad que condicionan tan fuertemente y exigen un esfuerzo especial de adaptación de las relaciones de gobernanza? La propia definición mediante la cual identificamos las políticas públicas de seguridad empieza por darnos idea de ellas.

En efecto, en diferentes ocasiones he definido dichas políticas como aquellos *procesos diferenciados en los que se concentra la acción de gobierno conducente a garantizar la protección material de los derechos públicos y las instituciones, por medio de instrumentos y recursos específicos*. Esta definición es suficientemente descriptiva y “de consenso” como para no necesitar mayor aclaración. De todas formas, hay que precisar que se trata, como es obvio, de una definición referida a contextos democráticos, como sucede por su parte con el propio concepto de gobernanza.

Partiendo ya de esta definición, volveré a plantear cuáles son esos rasgos, no siempre singulares pero en todo caso fuertemente característicos, que diferencian las políticas de seguridad y que condicionan la aplicación del modelo de gobernanza a la gestión de las mismas. Opto por destacar siete de ellos, al que añadiré luego un octavo.

**GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD.
UNA NUEVA PERSPECTIVA SOBRE EL LUGAR DE LA SEGURIDAD PRIVADA**

Un primer rasgo es que estas políticas constituyen espacios muy sensibles para el cumplimiento de los objetivos fundamentales del Estado: espacios que poseen un valor estratégico de primer orden para el conjunto de la acción de gobierno y, muy especialmente, para preservar aspectos tan cruciales como, por ejemplo, las condiciones de gobernabilidad o el clima de inversión. Son políticas que poseen, por una parte, una frecuente proyección transversal (como apoyo a otras políticas que requieren la ejecución de acciones imperativas y garantías de protección material) y, por otra parte, una alta conectividad (interdependencia funcional y de resultados), con otros espacios de políticas (como los de educación, justicia o los ámbitos sociolaborales, entre otros muchos).

Una segunda característica sumamente determinante de las políticas de seguridad es la de poseer una doble vertiente esencial, una de carácter coercitiva y otra de carácter garantista: vertientes aparentemente contradictorias, pero susceptibles de articularse sin conflicto como dos caras de una misma moneda.

La tercera característica de las políticas de seguridad es que poseen un fuerte componente institucional. El las lleva a exigir la incorporación de un “quantum” superior de autoridad en la gestión de estas políticas y a destacar en las mismas su especial dimensión como políticas demostrativas, esto es, como políticas llamadas a “demostrar” (a hacer patente, a hacer visible) la efectiva autoridad gubernamental. La consecuencia es que las políticas de seguridad se convierten en no pocas ocasiones en fundamentales para la percepción ciudadana de los gobiernos, para su legitimación de ejercicio y de resultados.

Prolongación lógica de la anterior característica es, precisamente, una cuarta: el especial impacto social y político de los resultados de las políticas de seguridad. Es verdad que los resultados son hoy en día claves en todas las políticas, pero en las de seguridad la eficacia, la consecución de objetivos, impacta de modo especial en la comunidad política. ¿Por qué razón? En parte, por el indudable contenido simbólico-ideológico que poseen estas políticas y, en parte también, por el tipo de problemas a los que responden: aquellos que tienden a tener una importante carga emotiva y/o tocan aspectos básicos y muy sensibles de la dignidad humana, de la convivencia en sociedad o de la calidad de vida.

Un quinto rasgo característico, consecuencia directa también del fuerte componente institucional, es que las políticas de seguridad suelen responder a una visión “basada en la oferta” y en la gestión que llamamos *top-down* (de arriba a abajo). Es decir, suelen responder tanto a una visión eminentemente asociada a planteamientos diseñados y controlados por los actores centrales que deciden e impulsan la política, como a modelos de gestión fundamentalmente burocráticos y, por tanto, menos influidos que otras políticas por las concepciones de los destinatarios de la acción pública.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Como sexta característica destacaré dos aspectos muy relacionados entre sí. Uno es la importancia estratégica que desempeña en las políticas de seguridad la obtención y gestión de la información. El otro es el hecho de que se trate de políticas sometidas, por su propia naturaleza, a lógicas de discreción que suelen comportar problemas específicos de visibilidad, de comunicación y de transparencia, problemas ausentes o manifestados de modo diferente en otros tipos de políticas públicas.

La séptima y última característica que quiero destacar resulta muchas veces definitoria o cuasidefinitoria de las políticas de seguridad. Me refiero a la singularidad de los recursos humanos que intervienen en la implementación de las mismas: en definitiva, al papel reservado en ellas a las fuerzas y cuerpos de seguridad. No me extenderé en los rasgos específicos de estos recursos humanos, pero pueden sintetizarse rápidamente en las siguientes:

- Se encuentran integrados en cuerpos fuertemente jerarquizados (al menos, con una jerarquización más fuerte que en la gran mayoría de las organizaciones públicas).
- Se trata de agentes de la autoridad tendencialmente armados y uniformados.
- Son actores con identidades corporativas muy marcadas, y en las que adquieren especial importancia los valores y elementos simbólicos.
- Están sujetos a un régimen especial, tendencialmente limitativo de sus derechos y libertades.
- En ellos adquieren especial importancia y complejidad los procesos de formación (dado que se trata de una formación altamente especializada, de larga duración y pro-operativa, aparte de que implica un delicado aprendizaje de actitudes y valores).
- Tienden a ofrecer altísimos índices de sindicación o asociacionismo profesional.
- Su selección y dirección en las organizaciones públicas tiende a plantear problemas específicos y con especial coeficiente de dificultad.
- Están llamados a mantener relaciones singulares, de especial naturaleza con los ciudadanos, a los que prestan servicio evidentemente, pero haciéndolo desde posiciones de ejercicio de la autoridad.

He seleccionado estas siete características, entre otras varias, pero acaso habría que añadir una octava, consecuencia en realidad de todas las anteriores, que entra de lleno en el plano de la gobernanza. Esta última carac-

**GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD.
UNA NUEVA PERSPECTIVA SOBRE EL LUGAR DE LA SEGURIDAD PRIVADA**

terística tendría a su vez dos partes: por un lado, la resistencia que tienden a manifestar las políticas de seguridad a que se desarrollen en ellas redes de cooperación y, sin embargo, por otro, el éxito que para dichas políticas suele comportar la articulación e institucionalización de esas mismas redes. Así, pues, y como nos sugiere el análisis estratégico, puede decirse que en el problema se halla también la oportunidad. Es decir, identificamos un problema de envergadura, pero en él encontramos todo un yacimiento de oportunidades.

Con todo lo expuesto anteriormente quiero señalar que las políticas de seguridad, a pesar de sus singularidades y características específicas, se ofrecen como espacio proclive a la gobernanza. He afirmado en alguna ocasión anterior que, en momentos como los actuales, en los que las políticas públicas necesitan profundas revisiones, si no existiera el concepto de gobernanza habría que inventarlo, aunque sólo fuera para aplicarlo a las políticas de seguridad. Y me ratifico en ello.

Los expertos y profesionales de la seguridad conocen bien las posibilidades y dificultades de las redes de cooperación internacionales, intergubernamentales, interadministrativas e interpoliciales, de cara a mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios públicos de seguridad. Sin embargo, la incógnita de la ecuación quizás sea ahora saber hasta dónde se puede llegar en la incorporación de los actores no públicos, y especialmente los empresariales, a las redes vertebradoras de las políticas públicas de seguridad.

47

No me corresponde a mí, en el marco de la presente obra, abordar en profundidad este tema. Sin embargo, me voy a permitir, aprovechando el sustento teórico y conceptual de la gobernanza, introducir cinco ideas a modo de premisas para el debate:

(I) La primera es que tenemos que ser conscientes de que nos movemos en un terreno espinoso. No es infrecuente que el mero hecho de mirar hacia la seguridad privada, o de intentar incorporarla a las estrategias de la seguridad pública, sea interpretado como intención de “adelgazar” o relegar la seguridad pública. De ahí mi interés en mostrar la gobernanza como el marco conceptual apropiado para redefinir y regular espacios, funciones y oportunidades de mejora de la seguridad pública, contemplando la coherente involucración de los actores empresariales que gestionan seguridad.

(II) La segunda idea es que, como es sabido, la política pública consiste, sobre todo, en decisiones y comportamientos; pero que no es sólo eso, sino también argumentación y comunicación. “La política pública –dirá Majone (1997: 35) está hecha de palabras”: en forma escrita u oral, la argumentación es esencial en todas las etapas de la formulación e implementación de la política pública. Y las políticas

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

de seguridad tienen en este campo un talón de Aquiles, atenazadas tradicionalmente por el empleo recurrente de argumentos basados en juegos de suma cero: los condensados en expresiones tales como “a más seguridad, menos libertad”, “a más policía estatal, menos policía territorial o local”, “a más seguridad privada, menos seguridad pública”, “a mayor necesidad de decisión, menor necesidad de deliberación”... En un escenario de gobernanza –donde prevalecen las lógicas de negociación, de compromiso y de decisión compartida–, se impone desarbolar (en la medida en que sea posible, que no siempre lo será) los argumentos basados en juegos de suma cero y sustituirlos por juegos de suma positiva.

(III) Las características de las políticas de seguridad hacen difícil que abandonen los modelos de gestión top-down y dejen de elaborarse en función de un actor gubernamental dominante que impone sus decisiones. No obstante, la gobernanza induce a que tanto lo uno como lo otro se flexibilice y, por tanto, a que dichas políticas adopten modelos estratégicos de gestión posburocrática, que potencien la idea de la seguridad como servicio público orientado al ciudadano, así como dimensiones anticipativas y pluralistas y, al tiempo, el impulso de modelos de liderazgo transaccional.

48

(IV) La constitución de redes de gobernanza, y concretamente la incorporación a ellas de actores empresariales, ofrece en las políticas de seguridad la oportunidad de replantear –sobre nuevas bases, intereses y valores– otros dos aspectos de especial relevancia en un próximo futuro: por una parte, los patrones de eficiencia llamados a desplazar a las enraizadas culturas aumentativas; por otra, los juegos cooperativos o redistributivos basados en el necesario cálculo coste-beneficio. En particular, el análisis de la imbricación de los actores de la seguridad privada en la seguridad pública representa la oportunidad de abrir todo un margen amplio de reconsideración de las dimensiones regulativas y redistributivas de las políticas de seguridad, en función de la identificación relacional de los costes difusos o concentrados de las políticas y de los beneficios difusos o concentrados de las mismas. Se trata de un aspecto con gran potencial, susceptible de conducir, antes de lo que pensamos, a la reformulación de los criterios de funcionamiento y financiación de la seguridad pública.

(V) Aún una última idea. El filósofo contemporáneo John Dunn afirma que la confianza mutua se encuentra en el núcleo de todos los procesos políticos. Lo mismo sucede en las políticas públicas. Evidentemente, la confianza y lealtad mutuas están en el corazón de las redes de gobernanza. Son el mecanismo que caracteriza a estas redes, a diferencia de lo que sucede en el mercado (presidido por la competencia) o en las organizaciones burocráticas (articuladas en función de la jerarquía). Pero nada de eso es posible si no se sustenta en la

**GOBERNANZA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD.
UNA NUEVA PERSPECTIVA SOBRE EL LUGAR DE LA SEGURIDAD PRIVADA**

mutua estima, en el reconocimiento de la reputación, en el prestigio de quienes participan de la misma red, lo hagan o no en plano de igualdad. Incluso en redes asimétricas no ha lugar al menosprecio, a la marginación de los actores periféricos. En este sentido, la relación entre seguridad pública y seguridad privada, que se plantea en términos lógicamente asimétricos, tiene como reto romper desconfianzas sobreentendidas. Y tanto los poderes públicos como las empresas tienen que poner de su parte. Las empresas, fortaleciendo su credibilidad, su reputación, y poniendo en valor su relevancia en el mercado de trabajo, su aportación estratégica a la eficiencia de la seguridad pública y su papel como gestores privados de una parte de ésta última. A los gobiernos, a su vez, les corresponde proceder a regulaciones garantistas pero funcionales desde el punto de vista de la calidad de los servicios públicos de seguridad. Unos y otros actores están llamados a afianzar alianzas estratégicas, aunque todavía tienen por delante mucha distancia que recorrer y algún que otro muro de cristal que derribar.

Confío en que estas páginas hayan aportado alguna guía, algunas referencias de interés para ello.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- CAMPBELL, J.C.L., HOLLIGSTWORTH, J.R. y LINDBERG, L.N. (1990), *The Governance of the American Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- EASTON, D (1969 (1965), *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- MAJONE, G. (1997 (1987)), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- NATERA, A. (2004), “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, *Documentos de Trabajo Política y Gestión*, 2/2004. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- 50 NATERA, A. (2005), “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núms..33-34, pp. 53-65.
- PRATS, J. (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- RHODES, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA CON RESPECTO A LA SEGURIDAD PRIVADA

JOSE-LUIS. PRUDENCIO MARTÍN-EUGENIO
Comisario Jefe Unidad Central Seguridad Privada.
Cuerpo Nacional de Policía

51

La Seguridad es un pilar básico en la convivencia de los ciudadanos y un factor determinante de la economía, su garantía constituye una actividad esencial de los Estados, pero en su ejecución confluye con otras instancias y agentes privados, que en la últimas décadas han adquirido un gran desarrollo.

La seguridad actual se debe entender como un derecho de los ciudadanos, un deber del Estado y un servicio público. No se debe olvidar que el destinatario último de los servicios de seguridad en toda su extensión, es la sociedad en su conjunto y que la convivencia pacífica de ésta depende en buena medida de la prestación de los mismos.

La seguridad, siempre ha estado asociada al Estado. Pero es en el Estado contemporáneo con la aparición en el horizonte de la seguridad de determinadas nuevas formas de delincuencia, de riesgos, de amenazas, cuando se da cobertura legal y reglamentaria a la seguridad privada.

La CE atribuye al Estado la seguridad pública, la calificación de pública no es casual: el ciudadano tiene derecho a la seguridad y es el Estado el que debe garantizarla.

Corresponde al Estado ejercer la tutela, armonización y control del conjunto del sistema de seguridad, tanto pública como privada. Sin embargo,

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

ello no significa que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad deban necesariamente prestar todos los servicios de seguridad.

Hoy se tiende a una utilización de los recursos policiales más racionalizada y a que, en la función preventiva (mantenimiento del orden, de presencia, control y disuasión) el nuevo modelo cuente con la colaboración activa de la seguridad privada.

La seguridad se logra reuniendo en un mismo frente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los sistemas judicial y penitenciario, la colaboración ciudadana y, junto con todos ellos, el sector de la seguridad privada.

El Estado no delega funciones propias de la lucha contra la delincuencia en el sector privado. La respuesta en forma de prevención, reacción, reparación y asistencia a las víctimas es irrenunciable, lo que no obsta a dar participación a empresas privadas de seguridad con clara vocación integradora, puesto que la reducción del delito exige la colaboración entre los sectores público y privado de la seguridad.

La Ley 23/92, que regula la S. Privada y su Reglamento 2364/94, y las demás normas que la desarrollan, tienen por objeto regular la prestación por personas físicas o jurídicas de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes, que tendrán la consideración de actividad, complementaria y subordinada a la seguridad pública.

Así, para hacer efectiva esta complementariedad y subsidiariedad, las empresas y el personal de seguridad privada tendrán la obligación de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, bienes, establecimientos o vehículos de cuya protección, vigilancia o custodia estuvieren encargados. En cumplimiento de esta obligación, deberán comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tan pronto como sea posible, cualesquiera circunstancia o informaciones relevantes para la prevención, el mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana, así como todo hecho delictivo de que tuviesen conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

Por eso, la complementariedad de la seguridad privada respecto a la pública, debe tender hacia la integración funcional de los recursos, en aras de sumar esfuerzos para la prevención de la delincuencia y el incremento de la seguridad en el ciudadano.

Actividad exclusiva y excluyente, que únicamente pueden realizar las empresas de seguridad y el personal de seguridad privada, la misma se prestará con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. El personal de seguridad privada se atenderá en sus actuaciones a los principios de integridad, dignidad, protección y trato correcto con los

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA CON RESPECTO A LA SEGURIDAD PRIVADA

ciudadanos, evitando abusos, arbitrariedades, violencias y actuando con congruencia y proporcionalidad en el desarrollo de sus funciones.

La seguridad, no se ejerce en régimen de monopolio, puesto que la Ley autoriza su ejercicio y participación a entidades o agentes privados, pero ello supone un fuerte y riguroso control administrativo del ejercicio de esta actividad, que no es habitual en otros sectores de la vida social y económica. Intervención, que se ejerce y se justifica por varias razones:

- Como garantía de derechos y libertades fundamentales.
- Algunas de las actividades suponen el ejercicio de verdaderas funciones públicas.
- Para evitar abusos y arbitrariedades en su ejercicio.
- Cumplir los objetivos que pretende la Ley, como son:
 - a) La prevención del delito y el mantenimiento de la Seguridad Ciudadana.
 - b) Luchar contra el intrusismo.
 - c) La falta de homologación de productos (mejorar la calidad como garantía del ciudadano).
 - d) Mejorar la Formación del personal (aumentar su profesionalidad).

53

Para llevar a efecto esa intervención, en esta actividad habilitada, exclusiva y excluyente, se utilizan diversos instrumentos, en los que se imponen restricciones, deberes y condiciones e instrucción de procedimientos sancionadores, como medios de reacción ante sus incumplimientos se pueden clasificar en:

1.- CONTROLES PREVIOS:

- a) Personal (habilitaciones).
- b) Empresas (autorización e inscripción).
- c) Autorizaciones específicas (polígonos y urbanizaciones).
- d) Comunicaciones previas (contratos servicios, escoltas).

2.- CONTROLES SIMULTÁNEOS:

- a) Deberes documentales.
- b) Inspecciones administrativas.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Para efectuar esos controles, la Ley de Seguridad Privada 23/92 y el Reglamento 2364/94, que la desarrolla y la Ley 2/86) de FFCCS establecen:

Al Cuerpo Nacional de Policía, le corresponde el control, vigilancia, investigación, inspección y habilitación del personal y Empresas de seguridad.

Lo efectúa mediante la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, donde se encuentra incardinada la Unidad Central de Seguridad Privada y los cincuenta y dos Grupos operativos Provinciales y tres Locales (Algeciras, Gijón y Vigo).

A la Guardia Civil, todo lo relativo a Guardas particulares de campo, autorizaciones armero, concesión guías de pertenencias de las armas a las Empresas y concesión de licencias tipo C a los vigilantes.

Las Policías Autonómicas (Cataluña, País Vasco y Navarra).- ejercerán las funciones de autorización, inspección y sanción de las empresas que tengan su domicilio en el territorio de cada Comunidad y la denuncia de las infracciones cometidas por las de ámbito nacional.

54

Con el objetivo de intensificar la colaboración y coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Autonómicas, el pasado día 27 de diciembre el Mº Interior y el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalidad de Cataluña han firmado un Convenio de colaboración en materia de Seguridad Privada, que pretende desarrollar el art. 163 del Estatuto de Autonomía de Cataluña

OBJETIVOS ESTRATEGICOS Y OPERATIVOS

Para la prevención de cualquier tipo de delincuencia se hace necesaria la participación activa de un Sector tan potente en recursos humanos y técnicos y así cumplir y hacer efectivos los principios de complementariedad y colaboración de la Seguridad Pública y Privada.

Principios jurídicos operativos, que se encuentran recogidos en el art. 1-4 de la Ley 23/92 de Seguridad Privada y art. 4-2 de la Ley 2/86 de Las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad *“Las empresas y el personal de seguridad privada tendrán obligación especial de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, los bienes, establecimientos o vehículos de cuya protección, vigilancia o custodia estuvieren encargados”*. Para desarrollarlos, el Cuerpo Nacional de Policía tiene marcados en sus Planes de actuación, lo siguiente:

- a) Implantación de un protocolo, para mejorar la colaboración entre el CNP y el Sector de la Seguridad Privada.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA CON RESPECTO A LA SEGURIDAD PRIVADA

- b) Profundizar en la mejora de procedimientos y coordinación con la seguridad privada.
- c) Aprovechamiento del potencial preventivo mediante la captación de información de interés policial.

En su ejecución en julio del 2007 puso en funcionamiento un Protocolo de Relación con la Seguridad Privada, con los siguientes objetivos operativos e iniciativas:

- a) Mejorar la seguridad, intensificando los contactos con las empresas y el personal de seguridad privada, a todos los niveles nacional, autonómico y provincial, convocatoria mesas sectoriales mediante reuniones informativas y operativas.
- b) Aumentar los canales de comunicación, para facilitar la gestión de asuntos operativos y administrativos, buscando la satisfacción del Sector y captar la información procedente del mismo como herramienta fundamental de prevención.
- c) Participación en la Formación, para conseguir una mayor profesionalización y calidad de los servicios.
- d) Potenciar la Coordinación, para una mayor eficacia y eficiencia y facilitar la operatividad, funcionalidad y competitividad del Sector.
- e) Luchar contra intrusismo y competencia desleal.

55

INICIATIVAS PARA DESARROLLAR LOS OBJETIVOS

A/ MEJORAR LA SEGURIDAD

- Intensificar los contactos con Empresas y personal de seguridad privada.
- Elaboración, ejecución y desarrollo de Planes generales y específicos, con integración del Sector.
- Reuniones informativas y operativas en Comisarías Provinciales o Jefaturas Superiores, con Jefes y Directores de Seguridad, para análisis de las modalidades delincuenciales que más inciden en la zona.
- Reuniones específicas, para la prevención del delito o para la seguridad de eventos y acontecimientos.

B/ AUMENTAR LOS CANALES DE COMUNICACIÓN

Con todo el Sector, Empresas y Personal para proporcionar mayor agilidad a las respuestas ante la petición de auxilio, colaboración y asesoramiento incluso por las redes telemáticas.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

También impulsar la captación de información, para prevenir, evitar y luchar eficazmente contra el delito a través de los canales institucionalizados, o bien por canales personales de cada ámbito territorial.

La prevención es la principal finalidad de seguridad privada y en ella se genera mucha información. El personal de seguridad privada debe transmitir los datos de relevancia para la seguridad de los que tenga conocimiento.

Pero las comunicaciones se deben dar de una forma bidireccional, entre seguridad privada y servicio policial. La comunicación debe ser propiciada en ambos sentidos, de otra forma se pierde eficacia a través de los siguientes:

Niveles y canales de comunicación:

1. Territorial y en caso de urgencia: Sala del 091 de cada Jefatura Superior, Comisaría Provincial o Local. La respuesta, tras las pertinentes comprobaciones, se gestiona directamente y en tiempo real.
2. Nacional y para casos no urgentes: Sala de Coordinación Operativa de la Comisaría General (teléfono 91 322 71 96, fax 91 322 71 88, y correo electrónico cgsc.segurp@policia.es, las 24 horas) y Unidad Central de Seguridad Privada (teléfono 91 322 39 15, fax 91 322 39 18 y correo electrónico ucsp.coordinación@policia.es). La respuesta, con la simple constatación de la identidad profesional del comunicante, o se gestiona en tiempo real o se deriva a la unidad policial específica competente.

A partir de julio de 2007 con la puesta en marcha del Protocolo de relación se puso en funcionamiento el teléfono gratuito 900 350 125.

Cualquier otro número específico que se haya preestablecido.

3. Territorial y para gestión, apoyo y asesoramiento cotidiano: Unidades provinciales y locales de seguridad privada.

En el caso concreto de los Vigilantes de Seguridad, se trata de alertarles para que en cualquier momento:

- Ante algo anómalo, raro o extraño, puedan confirmar o desechar las sospechas.
- Informar sobre qué mínimas y seguras comprobaciones puedan realizar sobre el terreno.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA CON RESPECTO A LA SEGURIDAD PRIVADA

- Adoptar las necesarias medidas de aislamiento, aseguramiento y protección.

Por último, informarles del envío de las unidades policiales correspondientes.

Dirección correos electrónicos, para facilitar memorias,
mensajes a UCSP y Grupos Operativos Territoriales.
Acceso a Pagina web (SEGURP)

C/ PARTICIPACIÓN EN LA FORMACIÓN

Participar en las actividades formativas y de profesionalización del sector de seguridad privada, impulsando jornadas, destinadas al Personal de Seguridad Privada, para la prevención modalidades delictivas novedosas o importantes por su tasa delincuencial.

Incorporación a la formación profesional del personal de seguridad privada(charlas, conferencias) sobre indicadores y procedimientos de determinados delitos, e información de protocolos y programas preventivos.

Elaboración y difusión de publicaciones periódicas, boletines y dípticos informativos.

57

D/ MEJORAR LA COORDINACIÓN

Instar la convocatoria y reuniones de las Comisiones Central y Provincial (multirepresentativas). Para responder a los problemas del Sector, que se hacen mediante requerimientos, propuestas, problemática y posibles modificaciones legislativas.

La coordinación se debe entender, no solo como una obligación, sino además como una necesidad, que constituye uno de los objetivos esenciales de las relaciones entre ambas seguridades; tiene como principal finalidad la eficacia operativa, así:

El servicio policial debe proporcionar a la seguridad privada:

- Información sobre actividades delictivas, lugar, día, hora, *modus operandi*, características autores, etc.
- Condiciones de victimización en las personas o cosas.
- Auxilio y apoyo en las actuaciones.
- Documentación de las intervenciones llevadas a cabo, cuando sea preciso judicializarlas o iniciar procedimiento administrativo.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

El Sector de la seguridad privada debe aportar a la seguridad pública:

- La denuncia de las infracciones, dando cuenta de todas las incidencias que tenga conocimiento.
- Apoyo en el momento de la intervención, en su caso, adoptar las primeras medidas hasta que lleguen los servicios policiales.
- Proteger y preservar las pruebas e indicios del delito, absteniéndose de su manipulación.
- El personal de seguridad privada debe proporcionar aquellos datos de interés para la actividad policial.

La coordinación sólo se consigue si existe una relación permanente, basada en la confianza entre las dos seguridades, sus diferentes niveles o puntos y jerarquías establecidas.

INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN

1.- Las COMISIONES MIXTAS CENTRAL Y PROVINCIALES de Coordinación de Seguridad Privada (O. M. 26-7-1.995). Integradas por representantes de la Administración, empresas, personal, centros de formación, establecimientos obligados, etcétera. Son los órganos principales de colaboración y coordinación entre la Seguridad Pública y la Privada y foro receptor de sugerencias, problemas e inquietudes que afectan al Sector.

La legislación de seguridad privada que ha cumplido con la misión de ordenar y profesionalizar el Sector, no puede sustraerse a la necesidad de evolucionar y adaptarse a la nueva realidad social y económica.

En la última reunión de la Comisión Mixta Central (20/6/2005) se acordó la creación de varios grupos de trabajo, constituidos por distintos representantes del Sector, para hacer propuestas de modificación normativa y específicamente sobre:

- Coordinación.
- Formación.
- Intrusismo.
- Actividades.
- Ética y deontología.

Los que elevaron sus propuestas hasta el mes de diciembre a la Unidad Central de Seguridad Privada.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA CON RESPECTO A LA SEGURIDAD PRIVADA

Posteriormente, con el objeto de estudiar, evaluar y consensuar las propuestas recibidas, que afectaban tanto a la Ley, Reglamento y Ordenes Ministeriales, se elevaron al Ministerio del Interior (Secretaría General Técnica), para el estudio y valoración del articulado y las soluciones normativas que procedan y dar respuesta a las propuestas formuladas.

El pasado día 26/10/2007, la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, con motivo de la convalidación del R.D. 8/2007, que da respuesta a la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 26/1/2006, por la que se modifica los artículos 1,7,9 y 10 de la Ley, relativos a las empresas y personal manifestó la posición unánime de todos los Grupos parlamentarios de la necesidad de abordar en la próxima legislatura la reforma de la Ley de Seguridad Privada y aprobó una Proposición no de Ley, que insta al Gobierno a cambiar el requisito de la nacionalidad, para que extranjeros distintos de la U.E. y el Espacio Económico Europeo puedan ser contratados como personal de seguridad privada.

Por último, el fenómeno de la globalización, que ha condicionado grandemente la operatividad del sector, demandando en el ámbito de la UE la armonización normativa conjuntamente con la escrupulosa exigencia de los derechos de libre circulación, libertad de empresa y libertad de trabajo. Así los diferentes actores del Sector, con motivo de la Directiva de Servicios (123/2006), en la que ha quedado excluida la seguridad privada y a tenor de su art. 38, la Comisión Europea se ha dado de plazo hasta el 28/12/2010 para regularla.

59

2.- Los JEFES DE SEGURIDAD DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD, Y LOS DEPARTAMENTOS DE SEGURIDAD de empresas industriales, comerciales, de servicios, entidades públicas, privadas y entidades usuarias de servicios de seguridad privada, con sus Directores de Seguridad al frente. Son los órganos esenciales de comunicación, de asistencia a reuniones operativas y de coordinación con los servicios policiales, convirtiéndose así en los interlocutores más idóneos.

3.- La COMISARÍA GENERAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, por medio de la Unidad Central de Seguridad Privada y la red de cincuenta y dos unidades provinciales y tres Locales (Algeciras, Gijón y Vigo), como unidad orgánica del Cuerpo Nacional de Policía que personaliza la labor de control, supervisión y autorización de los diferentes segmentos del sector de la seguridad privada.

E/ Luchar contra el intrusismo

El vertiginoso crecimiento de la seguridad privada ha provocado diversos problemas, como el intrusismo, en sus diferentes modalidades.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

La Unidad Central y Territoriales de seguridad privada vienen desarrollando una lucha contra el intrusismo, en base a unas inspecciones que responden a diferentes vías:

- Planes de inspecciones anuales.
- Por denuncias recibidas.
- Informaciones de diferentes fuentes.

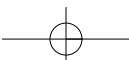
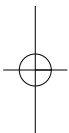
Prolifera sobre todo en actividades de vigilancia y protección y la solución al problema pasa por la colaboración, esfuerzo y denuncia de las empresas de seguridad, de las usuarias y de las distintas Administraciones.

Como conclusión final, con todos estos objetivos, iniciativas, propuestas y recomendaciones, se pretende mejorar la operatividad, funcionalidad del Sector, la calidad de los servicios y la seguridad ciudadana en general.



SEGUNDO PANEL

**CONCURRENCIAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE SEGURIDAD**



ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

MIGUEL-ÁNGEL FERNÁNDEZ-CHICO DÍAZ
Director Adjunto Operativo en el ámbito del Cuerpo Nacional
de Policía, de la Dirección General de la Policía y
la Guardia Civil

1. INTRODUCCIÓN

63

La seguridad, como el Ministro del Interior mencionó al informar a la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados el día 27 del pasado mes de mayo de 2008 sobre las líneas generales de la política de su Departamento, forma parte de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos, por lo que es uno de los objetivos prioritarios y estratégicos del Gobierno de la Nación.

La seguridad es una premisa básica de la libertad, pero a la vez es un elemento fundamental para promocionar el progreso social y económico y asegurar la convivencia de los ciudadanos.

La Constitución Española establece que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado y, por ello, es también un deber prioritario, indelegable y esencial en su actividad, determinando el artículo 104 de la Carta Magna que *“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*.

No obstante lo anterior, la propia Constitución también establece que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales pueden participar en esa tarea de prestación de seguridad a los ciudadanos y a las instituciones.

Aunque la seguridad, como actividad esencial de cualquier estado moderno, se ejerce en régimen de monopolio por el poder público, progresiva-

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

mente se ha ido extendiendo por todas las sociedades de nuestro entorno la realización de actividades de seguridad por otras instancias sociales o agentes privados, llegando incluso a integrar funcionalmente la seguridad privada en el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado.

La colaboración, cooperación y ayuda mutua entre la Seguridad Pública y la Seguridad Privada, en el momento actual, es un asunto fundamental debido principalmente a la evolución de la delincuencia en las sociedades avanzadas como la española.

En este nuevo escenario, no solamente se mantienen las tradicionales formas de delincuencia, sino que se han sumado otras nuevas, como el terrorismo en sus diversas formas, la criminalidad organizada, los flujos y redes de inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos, así como otras conductas delictivas emergentes contra colectivos de riesgo, como son las mujeres, los niños o las personas mayores.

Por lo tanto, esta colaboración no solo debe materializarse en el ámbito del control y la inspección como acto administrativo, sino, también, en el operativo.

64

El reto, como puede suponerse, es importante, ya que no sólo es necesario poner en común las políticas, los esfuerzos y los recursos con que cuenta nuestro sistema de seguridad interior en sus tres niveles de las Administraciones: estatal, autonómico y local, sino también la coordinación operativa y colaboración con el sector de la seguridad privada, a la vez complementaria y subordinada de la Seguridad Pública.

Por lo que respecta al Cuerpo Nacional de Policía, se ha hecho un gran esfuerzo para intensificar la colaboración y profundizar en la mejora de los procedimientos y coordinación con la seguridad privada a través de diversos programas preventivos generales y específicos, mejorando los canales de comunicación y participando en la profesionalización del sector para aumentar la calidad de los servicios.

El servicio policial dedicado al control y relaciones con la seguridad privada ha discurrido de forma paralela a su regulación normativa.

El primer embrión, a inicio de los años setenta, lo constituye el Negociado de Seguridad de Empresas, dependiente de la Secretaría General de la Comisaría General de Orden Público, pasando, posteriormente, a denominarse Jefatura de Seguridad e Instalaciones.

En 1993, la Jefatura de Seguridad e Instalaciones, con categoría de Sección, adquiere la categoría de Servicio y se integra en la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, con la denominación de Servicio Central de Seguridad Privada.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

En el año 1997, el Servicio pasa a denominarse Unidad Central de Seguridad Privada, nombre que mantiene en la actualidad dentro de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana.

Por lo que respecta a la ordenación jurídica y reglamentaria del sector de la seguridad privada se han venido sucediendo una serie de leyes, reglamento y resoluciones que han dado vitalidad al sistema. Así, en 1992 se aprueba la Ley 23/1992 de Seguridad Privada y en el año 1994 el Reglamento. Entre 1995 y 1997, se aprueban las necesarias Ordenes Ministeriales. En el año 2001 se reforma el Reglamento de Seguridad Privada, en el año 2007 se modifican determinados artículos de la Ley 3/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada y el 11 del pasado mes de enero se modifican algunos artículos del Reglamento de Seguridad Privada.

2. LA SEGURIDAD EN ESPAÑA: COMPETENCIAS Y NORMATIVA APLICABLE

La seguridad en España abarca la doble vertiente entre seguridad pública (ámbito estatal, autonómico y local) y seguridad privada.

Según el art. 149.1.29ª de la Constitución Española, la Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

De igual modo, la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece en su artículo 1.1 que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la nación.

A este respecto, la seguridad en España queda configurada de la siguiente manera:

a) Seguridad Pública

- I Cuerpos Nacionales
- II Cuerpos Autonómicos
- III Cuerpos Locales

b) Seguridad Privada

a) Seguridad Pública

I. Cuerpos Nacionales

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Seguridad unificó en el actual Cuerpo Nacional de Policía los antiguos Cuerpo Superior de Policía y Cuerpo de Policía Nacional, considerando al nuevo Cuerpo como un Instituto Armado de naturaleza civil dependiente del Ministerio del Interior.

La Guardia Civil, por el contrario, a tenor de lo establecido en el apartado b) del artículo 9 de la propia Ley Orgánica está considerada como un Instituto Armado de naturaleza militar, que depende del Ministerio del Interior en el desempeño de las funciones que la Ley Orgánica le confiere y del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden.

Asimismo, la Guardia Civil depende exclusivamente del Ministerio de Defensa en tiempo de guerra y durante el estado de sitio.

Estos dos Cuerpos constituyen los Cuerpos Nacionales, es decir, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que dependen del Estado, y que, en todo el territorio nacional, tienen las misiones constitucionales de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a tenor de lo establecido en el art. 104 de la Constitución Española.

La Ley Orgánica 2/86, enumera las funciones comunes de estos Cuerpos y también establece una distribución material de competencias, unas ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía y otras por la Guardia Civil.

Estas funciones comunes son ejercidas con arreglo a la siguiente distribución territorial de competencias:

Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine.

Actualmente el Cuerpo Nacional de Policía se encuentra integrado por 20 Jefaturas Superiores de Policía, 52 Comisarías Provinciales con 62 Distritos, 126 Comisarías Locales, 3 Puestos Fronterizos Terrestres, 31 Puestos Fronterizos Aéreos, 32 Puestos Fronterizos Marítimos, 4 Comisarías Conjuntas con Portugal, 13 Unidades de Extranjería y Documentación, a lo que se une la estructura central compuesta por la Dirección Adjunta Operativa, 2 Subdirecciones, 5 Comisarías Generales y 3 Divisiones de Gestión.

La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

Además de estas competencias comunes ejercidas en base a la distribución territorial anteriormente reseñada, el artículo 12.1 establece que el Cuerpo Nacional de Policía tiene competencia, entre otras, sobre la siguiente materia específica:

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

“El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones”.

Esta función específica que la Ley atribuye al Cuerpo Nacional de Policía, hay que entenderla en sus dos ámbitos fundamentales, por un lado la labor administrativa de control e inspección y, por otro, la básicamente operativa de colaboración e intercambio de información, para una mejor efectividad en la lucha contra la delincuencia.

II. Cuerpos Autonómicos

Si bien, como se ha mencionado anteriormente, según la Constitución Española, el Estado ostenta la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, las Comunidades Autónomas podrán optar a esta competencia, en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. Evidentemente, la Constitución permite la configuración de un sistema descentralizado en todo lo que no resulte afectado por dichas competencias exclusivas.

En consecuencia, la Constitución posibilita a las Comunidades Autónomas la creación de Cuerpos de Policía propios, pero además quien no dispone de la posibilidad constitucional de crear sus propias policías pueden adquirirla mediante la reforma de sus Estatutos de Autonomía o a través del art. 150.2 de la Constitución.

67

Por lo tanto, se pueden distinguir tres supuestos:

- a) Las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos esté previsto, podrán crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148,1 22ª de la Constitución Española y las demás que le atribuye la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Hasta el momento, sólo las llamadas Comunidades Históricas cuentan con cuerpos de policía propios (País Vasco, Cataluña y Navarra).

- b) Las Comunidades Autónomas, que teniendo previsto en sus Estatutos la posibilidad de crear cuerpos de policía propios, no hicieran uso de esa posibilidad podrán ejercer las funciones enunciadas en el art. 148.1 22ª de la Constitución Española, mediante la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

En este caso, se encuentran las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Valencia, Aragón y Asturias.

Estas Unidades Adscritas dependen orgánicamente del Ministerio del Interior y funcionalmente de las autoridades autonómicas, en base a lo establecido en el art. 47 de la Ley Orgánica 2/1986.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

- c) Las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no prevean la creación de Cuerpos de Policía también podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el art. 148,1 22ª de la CE mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado, o bien procediendo a la modificación de sus Estatutos de Autonomía.

III. Cuerpos Locales

Los municipios podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica.

Los cuerpos locales de policía son cuerpos municipales, y su ámbito de actuación es el municipal.

b) Seguridad Privada

La Ley Orgánica 23/92 de Seguridad Privada, en su artículo primero, establece que los servicios privados de seguridad, son actividades complementarias y subordinadas de las de seguridad pública, pudiendo prestarse exclusivamente por empresas y personal de seguridad privada dentro del más absoluto respeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico.

Esta Ley integra funcionalmente la seguridad privada en el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado, es decir, la seguridad pública, siendo aquella complementaria y subordinada a ésta.

Igualmente, la Ley Orgánica 1/92, sobre protección de la seguridad ciudadana, establece en su artículo 17.3, que los empleados de empresas privadas de vigilancia y seguridad, deberán colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, respecto del interior de los locales o establecimientos en que prestaren servicio.

3. LÍNEAS ESTRATÉGICAS 2005

El Documento “Líneas Estratégicas de Actuación de la Dirección General de la Policía” de enero de 2.005, puede ser considerado el embrión de la nueva filosofía directiva en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía, completado posteriormente con el desarrollo de los “Objetivos Operativos 2.006” y actualmente con el “Plan Estratégico del Cuerpo Nacional de Policía 2.007-2.008”.

La estrategia de la entonces denominada Dirección General de la Policía, se enmarcaba en siete grandes líneas de actuación, a saber:

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

- Lucha contra el Terrorismo.
- Lucha contra la Delincuencia Organizada.
- Lucha contra la Inmigración Ilegal.
- Innovación en la documentación de españoles.
- Impulso de las técnicas de investigación especializada.
- Mejora de la Seguridad Ciudadana y protección de colectivos de riesgo.
- Impulso y mejora de los mecanismos de colaboración con el sector de la Seguridad Privada.

Este último punto pretende la colaboración del sector de la seguridad privada con el Cuerpo Nacional de Policía, a través de las siguientes directrices:

- Aprovechamiento de la importante fuente potencial de información que constituye el ámbito de la seguridad privada en sus diferentes áreas de actividad.
- Canalización, análisis y explotación de esa información.
- Implicación de la seguridad privada en las funciones propias de prevención de la delincuencia y mantenimiento de la seguridad ciudadana, en sus propios ámbitos de actuación.

69

A este respecto, se procedió a impartir las oportunas instrucciones a los Jefes Superiores de Policía para que intensificaran los contactos con los diferentes segmentos del sector de la seguridad privada que se ubicaran en sus respectivas demarcaciones, programando reuniones periódicas, analizando las casuísticas delictivas que más les afectaran, así como que los responsables de las Unidades Provinciales y Locales de Seguridad Privada recibieran la formación y actualización adecuadas, para su transmisión a los distintos integrantes del sector.

4. COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN

Las empresas y el personal de seguridad privada tienen, por un lado, la obligación de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, bienes, establecimientos o vehículos de cuya protección, vigilancia o custodia estuvieren encargados; y, por otro, en cumplimiento de esta obligación, el deber de comunicar a los Cuerpos de Seguridad, tan pronto como sea posible, cualesquiera circunstancia o informaciones relevantes para la prevención, el mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana, así como todo hecho delictivo de que tuviesen conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Esos deberes conducen a que cuando acontezca una manifestación de inseguridad, ambos sectores, público y privado, pongan en común aquellos elementos que cada uno pueda aportar para reducirla o, al menos, mitigarla; y es en esto en lo que consiste la colaboración y la necesaria coordinación entre ambos estamentos.

Este principio operativo, recogido en el Art. 4 de la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en el Art. 1º-4 de la Ley 23/92 de Seguridad Privada, ha constituido uno de los ejes estratégicos de la política de seguridad interior del Gobierno, y una de las líneas de actuación programáticas en el Cuerpo Nacional de Policía, como se ha hecho mención en apartados anteriores.

En cuanto a los instrumentos de coordinación, cabe mencionar los siguientes:

4.1 Las Comisiones Mixtas de Coordinación de la Seguridad Privada

La Orden de 26 de junio de 1995, regula la organización y funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Coordinación de la Seguridad Privada.

70

Estas Comisiones Mixtas (Central y Provinciales) de Coordinación de la Seguridad Privada, que tienen carácter consultivo, están integradas por representantes de la Administración en sus distintos niveles (estatal, autonómico y local), de las asociaciones y federaciones de las entidades de crédito y otras empresas obligadas a disponer de medidas de seguridad o dedicadas a la instalación y mantenimiento de aparatos o dispositivos de seguridad, jefes de seguridad de dichas empresas, federación española de caza y representantes de Guardas Particulares de Campo.

Las funciones de estos órganos son la coordinación de las actividades de la seguridad privada, en los ámbitos respectivos, especialmente:

- a) Asesoramiento al Ministerio del Interior, sobre criterios de aplicación de la normativa vigente sobre seguridad privada.
- b) Proponer criterios de homogeneización de actuaciones administrativas.
- c) Intercambio de experiencias de los distintos sectores representados.
- d) Informar sobre las circunstancias o criterios a tener en cuenta para la concreción de las medidas de seguridad a las que se refiere el Reglamento de Seguridad Privada.
- e) Conocer e informar sobre los avances técnicos que se vayan produciendo en medidas de seguridad.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

- f) Proponer criterios de coordinación de las empresas y el personal de seguridad privada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- g) Informar sobre planes de prevención de la delincuencia, en el ámbito de sus competencias.
- h) Analizar, valorar y, en su caso, proponer actividades de formación del personal de seguridad privada.
- i) Servir de cauce para la consulta a las organizaciones representadas en su composición, respecto a los proyectos de Disposiciones Generales que pretendan dictarse en materia de seguridad privada.
- j) Elevar a las correspondientes autoridades del Ministerio del Interior y Delegados del Gobierno los informes que estimen convenientes o que aquéllas le recaben, en el ámbito de su competencia.

Constituyen en definitiva estas comisiones, los foros idóneos para la recepción de sugerencias o propuestas de mejora, provenientes del sector de la seguridad privada.

4.2 La Comisaría General de Seguridad Ciudadana a través de la Unidad Central y de las Unidades Territoriales de Seguridad Privada

71

Para el cumplimiento de la función específica del Cuerpo Nacional de Policía del *“control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones”*, establecida en el artículo 12.g de la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se encuentra desplegada la Unidad Central de Seguridad Privada, dependiente de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, así como las Unidades Territoriales (Provinciales y Locales), dependientes a su vez orgánicamente de las Brigadas Provinciales y Locales de Seguridad Ciudadana, existiendo en la práctica totalidad de plantillas policiales españolas.

4.3 La Sala de Coordinación Operativa de la C.G.S.C.

Merece especial mención la Sala de Coordinación Operativa, ubicada en las dependencias de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, en cuanto unidad que se encarga de recoger, analizar y coordinar las comunicaciones, así como de canalizar el flujo informativo bidireccional, a la vez que ofrece la posibilidad de asesoramiento e información ante una situación concreta que pueda acontecer, principalmente las relacionadas con los Vigilantes de Seguridad y los Escoltas Privados, durante el desempeño de sus funciones, gestionadas en tiempo real y que puedan tener relación inmediata o requieran un tratamiento por el Cuerpo Nacional de Policía.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Esta Sala, que posibilita la comunicación permanente (vía telefónica, fax o correo electrónico) los 365 días del año durante las 24 horas, se encuentra dotada de los más modernos sistemas de comunicación y constituye un avance importante en la colaboración entre las instituciones de seguridad privada y el Cuerpo Nacional de Policía.

También se vienen desarrollando unas actuaciones e iniciativas orientadas a propiciar e intensificar esa colaboración y mejorar los procedimientos, y así se ha puesto en funcionamiento el Protocolo de Relaciones con el Sector de la Seguridad Privada¹, como elemento fundamental para la colaboración mencionada.

5. CONCLUSIONES Y PROYECCIÓN FUTURA

Aunque las cifras de crecimiento de la Seguridad Privada están íntimamente relacionadas con los niveles de crecimiento de la economía, su evolución en los últimos años ha sido constante y continua, debido principalmente a la aparición en la sociedad española de nuevas necesidades relacionadas con la seguridad. La evolución en la actualidad sigue siendo significativa.

72 Desde esta perspectiva de la situación actual de la Seguridad Privada podemos avanzar algunas conclusiones y expectativas de futuro.

La seguridad privada es uno de los sectores más expansivos y dinámicos dentro del sector servicios, con una fuerte demanda y necesidad de personal, lo que en algunas ocasiones influye negativamente en la calidad de los servicios y en la rotación interior y exterior del personal. Asimismo, este auge ha propiciado la irrupción en el sector de fenómenos como la competencia desleal y el intrusismo.

La expansión del sector de la seguridad privada y su progresión sostenida y estable se debe principalmente a la globalización, la liberalización de las economías y el aumento de la delincuencia.

Las nuevas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones han auspiciado un rápido desarrollo de sistemas de seguridad más sofisticados, cuya demanda ha sido mayor como consecuencia del sentimiento de inseguridad de los ciudadanos.

Un problema actual es la falta de personal cualificado, máxime cuando la previsión es que se siga manteniendo el crecimiento del sector. La formación básica y actualización, aunque claramente insuficiente, ha mejorado algo en la actualidad.

1) Anexo I. Protocolo de relación con el sector de la Seguridad Privada

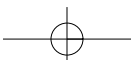
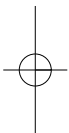
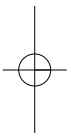
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD: DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

En aras a conseguir una mayor profesionalización, garantizar una mejor calidad y eficacia en su actividad y evitar la competencia desleal, el intrusismo, la excesiva rotación y propiciar el arraigo y fidelidad del personal, se debe potenciar no sólo una formación básica y una formación permanente adecuadas, sino también la especialización. Se debe invertir en el conocimiento del acervo de los derechos y las garantías del ciudadano, y poner especial énfasis en la actualización de conocimientos y en la especialización en materias diversificadas, cada día más usuales, como la seguridad aeroportuaria, electrónica e informática.

El sector de la seguridad privada está suficientemente estructurado y su desarrollo legislativo, comparado con el resto de países de la Unión Europea, es bastante completo, pero ello no quiere decir que la normativa no deba ser modificada para que se adecue a las demandas y cambios sociales.

En un futuro, más que en ampliar las competencias del sector, se debe caminar hacia una integración funcional de la seguridad privada en la misión exclusiva del Estado de garantizar la seguridad ciudadana, lo que de ningún modo debe suponer el reemplazo o sustitución de la seguridad pública, sino la delimitación de funciones distintas en ámbitos de actuación conjunta. Se trata de buscar la eficacia y la eficiencia de la Seguridad Pública a través de la colaboración de elementos privados que, con las debidas garantías, asuman tareas que los servicios policiales públicos no deban o no puedan prestar por sí solos.

El escenario complejo en el que se desarrolla la sociedad actual es compartido con el resto de países de la Unión Europea por lo que algunas de las respuestas deben ser conjuntas y comunes desde las instituciones comunitarias.



PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS DE LA SEGURIDAD PRIVADA

ANTONIO BERTOMÉU FRAISOLÍ
Director de Protección Civil y Seguridad
del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF)

75

En la actualidad se ha puesto de manifiesto la necesidad de la seguridad privada como complemento a la seguridad pública en el sector de los medios de transporte, como es el caso de RENFE. En estos días tras el asesinato por parte de la organización terrorista ETA, de uno de los responsables de la empresa constructora de la línea de alta velocidad, la llamada “Y griega vasca”, que une Vitoria con Bilbao, dirigiéndose a San Sebastián e Irún.

El sector de la seguridad privada es un sector importante y me atrevo a decir que es un sector fundamental y necesario en la sociedad actual, debido a que protege derechos fundamentales, genera un importante número de puestos de trabajo, participa e incluso lidera proyectos de I+D+i y colabora con las instituciones del Estado. Todas estas funciones demuestran la necesidad de este tipo de servicios.

Los grupos que participan en el día a día de la seguridad privada son: la autoridad gubernativa, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, agentes sociales, empresas de seguridad, personal de seguridad privada, empresas usuarias de seguridad privada y clientes directos e indirectos. Todos estos grupos están interrelacionados entre sí por diferentes cuestiones. La autoridad gubernativa es la que impone sanciones y la que puede obligar a adoptar determinadas medidas que no estén reflejadas en los reglamentos, pues hay determinados sectores que adoptan dichas medidas, pero hay otros sectores que

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

no las adoptan aunque en Gobierno en determinado momento si lo ordena. Por eso, cuando en el año 92 se empezó con el tráfico de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla, se ordenó desde la Secretaría de Estado que se incorporasen al servicio determinadas medidas de seguridad como la instalación de un scanner para los bultos de mano en las estaciones del recorrido de la línea. Esto supuso que no solo en esa línea se pusieran scanner sino también en otras líneas de alta velocidad. Todo ello supone que las medidas de seguridad que se adoptan en el transporte ferroviario deben de ser de estricto cumplimiento para todo usuario del mismo y evitar que todas aquellas personas que no reúnan las condiciones exigidas en el preembarque accedan a dicha zona pues se podrían dar situaciones que comprometiesen la seguridad de instalaciones y de trenes.

Los grupos que participan en la seguridad privada están interrelacionados entre si por diferentes líneas de actuación: por un lado existe una dependencia orgánica, y funcional y por otro se produce una inspección y control ligado directamente a apoyo, colaboración y protección.

La seguridad privada es una actividad regulada por la normativa legal, desde el año 92 que vino a poner orden en un sector con diferentes problemáticas que la propia ley denunciaba en su preámbulo, como es el intrusismo, la falta de normas de homologación de productos, la deficiente formación de los vigilantes, irregularidades de funcionamiento y por último una ausencia sobrevenida de requisitos esenciales.

La propia Ley considera los servicios de Seguridad Privada como servicios complementarios y subordinados a la seguridad pública. Además se reconoce la necesidad de realizar un esfuerzo clarificador que, estudiando todos los hechos que giran en torno a la seguridad privada, permitiese hacer una diagnosis de su situación, a partir de la cual se buscasen las soluciones adecuadas para ordenar un sector que sigue en alza y que además, pretende acceder a nuevas áreas de actividad dentro de la seguridad. Por lo tanto existen bastantes lagunas en el sector privado de ahí la necesidad de cambiar la norma de seguridad privada así como la tipificación penal de alguna actuación como es el caso de robo de cable.

Con la aplicación de la norma del año 92 se puso orden en un sector fundamental y que a falta de normativa se desarrolló con cierto desorden, puesto que se produjeron gran número de disfunciones en algunos casos difíciles de modificar. Pero ahora no se puede caer en el gravísimo error de calificar a todo el sector de una forma negativa. La ley en aquellos momentos surgió en un ambiente de cierta desconfianza.

La misión que tiene asignada la Seguridad Privada en una empresa es: por una lado la protección de personas referida a clientes, usuarios y personal, y por otro lado la protección de bienes tanto muebles e inmuebles así como la actividad e información de la empresa.

PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS DE LA SEGURIDAD PRIVADA

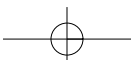
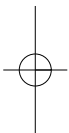
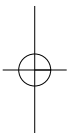
Las grandes empresas tiene constituido un departamento de seguridad del que es responsable una persona de la empresa con título de Director de Seguridad y en función de sus características tiene un despliegue territorial con personal propio jerarquizado.

Hoy en día las empresas públicas y privadas gastan gran parte de su presupuesto en gastos de seguridad tanto de explotación como en inversiones para intentar paliar los grandes problemas que en el ámbito de la seguridad se plantean, como la amenaza terrorista, la delincuencia organizada y común, y en menor escala los actos incívicos de grafiteros, los apedreamientos por parte de menores, alteración del orden público por parte de trabajadores de diversos sectores que interrumpen el tráfico de trenes. Por consiguiente una vez más comprobamos que la mayoría de los problemas enunciados anteriormente son competencia de seguridad pública, pero desde la seguridad privada debemos, podemos y adoptamos medidas disuasorias, preventivas e incluso de respuesta ante hechos que pueden producirse o se producen. Estas medidas son impuestas en ocasiones por la autoridad gubernativa.

Otras de las cosas que afectan a determinados sectores dentro de la seguridad privada y pública es la obligación de disponer de un plan de seguridad a nivel europeo y español a través de un centro nacional de protección que cuente con un plan de seguridad que de cobertura a las infraestructuras críticas apoyándose en una legislación renovada y actual. Por lo tanto en el ámbito de protección civil nos encontramos con normas básicas de autoprotección que sugieren elaborar planes de autoprotección, que diferencien temas de seguridad de protección civil, además de formación, medios propios, alerta temprana, respuesta inmediata, planes de mantenimiento y simulacros.

Las empresas públicas y privadas definen como un objetivo estratégico prestar un servicio público o privado en las mejores condiciones de seguridad y calidad gestionado desde una perspectiva empresarial puesto que éstas como tales tienen una finalidad y unos objetivos concretos.

Por último existe un objetivo específico que se desarrolla en torno a la palabra formar que significa entre otras cosas: fomentar una cultura de protección y seguridad adaptada al momento actual, optimizar los recursos humanos y técnicos, racionalizar el gasto, mejorar la calidad de los servicios, aumentar el grado de implicación y complicidad y para finalizar reducir la delincuencia en el ámbito de la responsabilidad con medidas disuasorias y preventivas.



SEGURIDAD PRIVADA AUTÓNOMA O CONTROLADA POR LA SEGURIDAD PÚBLICA

EUGENIO MORALES DÍAZ
Director General de Plus-Quam y
Presidente de ASIS (American Society for Industrial Security)
España

79

Quiero agradecer en primer lugar a la fundación que haya dado la oportunidad a nuestra asociación de hacer esta presentación y compartir con ustedes una visión un poco diferente de la convencional. Aquellos que se estrenan en el encuentro entre la seguridad pública y la seguridad privada en esta ocasión, pues, estarán escuchando una serie de lamentos, de quejas, de acuerdos, en general, con relación al marco normativo que gobierna esta actividad y que se ha quedado corto hace mucho tiempo es necesario cambiarlo y mejorarlo.

Los que ya hemos participado en algunas de estas ponencias escuchamos una vez más los lamentos y desacuerdos entre la Seguridad Pública y la Seguridad Privada, en definitiva, entre la Administración, por entender la Seguridad Pública sólo como Policía y Guardia Civil y la Seguridad Privada sólo como las empresas que prestan servicios de seguridad, porque no es ese el papel que yo represento aquí. La conclusión siempre es la misma, y vale, de acuerdo, el sector privado, los operadores privados, qué necesitan, qué es lo que están buscando exactamente cuando se habla de reformas, de modificaciones, de qué se trata.

Manuel Izquierdo, que es un incendiario, que me hubiera encantado tener aquí esta tarde, ya explicó muy bien ayer con una visión jurídica admirable qué lagunas hay en la actual legislación de seguridad privada. Todos las tenemos claras: las tiene claras la Administración, las tenemos cla-

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

ras los operadores privados pero hay algo que está por encima de eso; Paco Muñoz Usano pasado mañana hablará de esto también con excelente criterio y con una visión estrictamente jurídica que es la que ellos tienen y defienden mejor que ninguno de nosotros.

Pero hay cosas que hacer, es decir, con independencia de lo que normativamente proceda cambiar. Es una discusión muy antigua; ayer hablé con el Comisario D. Prudencio de las reuniones que se han mantenido durante mucho tiempo con la intervención de operadores públicos, privados, usuarios, sindicatos, empresas profesionales de la seguridad y responsables de departamentos.

Se han hecho muchas demandas, muchas críticas, se han adoptado puntos de vista que están reflejados todos, me imagino, en docenas de cajas de documentos que se hallan en estos momentos en manos de la Secretaría de Estado para la Seguridad. Estamos hablando en todo caso de reivindicaciones que se plantearon hace dos años; las más cercanas al día de hoy tienen dos años de antigüedad porque es entonces cuando se terminaron esas reuniones a las que se refería el Comisario D. Prudencio y, sin embargo, en todas las ocasiones en las que hemos coincidido y son muchas en estos dos últimos años, las reivindicaciones siguen siendo las mismas, etc.

80 Yo no voy a plantear una visión jurídica, por supuesto esto tienen que hacerlo los que saben de esto, y creo que las personas que más saben de esto van a estar con ustedes todos estos días.

Nosotros tenemos algunos puntos de vista como asociación de profesionales de seguridad. Voy a tratar de pasar muy rápidamente por encima de quiénes somos nosotros, para que sepan ustedes en nombre de quién les quiero plantear unas propuestas de cara al futuro de la gestión de la seguridad en este país, no ya en términos de dilema o concurrencia, no en términos de autonomía o control, que es concretamente el título que me han propuesto para mi presentación esta tarde, sino en términos de integración.

Esta mañana hacia referencia Juanjo Calvo a unas reflexiones del Comisario Sánchez Manzano, que todos ustedes conocen y que los operadores privados de seguridad le conocemos muy bien porque estuvo ocho o nueve años como segundo jefe de la unidad central y a lo largo de esos ocho o nueve años estuvo de manera accidental como jefe de la unidad en más de una ocasión. En todo caso, por el tiempo que estuvo en esa unidad pues conoce muy bien los problemas de los usuarios, de los prestadores de la Administración, etc. En la reflexión que él hacía hay algo que es fundamental, que es el criterio o visión que integra. Ese mismo criterio que tuve la oportunidad de explorar en una reunión hace unas semanas. Algunas personas que están en esta sala también estaban en esta reunión en la dirección general de la Guardia Civil con el general jefe de las unidades especiales de reserva de las que depende el servicio de protección y seguridad

SEGURIDAD PRIVADA AUTÓNOMA O CONTROLADA POR LA SEGURIDAD PÚBLICA

que es el que recoge todas las competencias que la Guardia Civil tiene en la Seguridad Privada. Ellos estaban hablando de su plan estratégico de protección de infraestructuras del que se deriva el plan de colaboración con el sector privado. La palabra “integración” no la voy a usar aquí hoy sabiendo que la mayoría de ustedes son funcionarios del Ministerio del Interior o miembros del Cuerpo Nacional de Policía. Así que yo sé que significa “integración”. No es una palabra tabú pero casi sigue ese camino ¿no?.

Pero personas responsables, funcionarios responsables de la seguridad privada o del control de la seguridad privada han utilizado esta palabra más de una vez.

Y si la tendencia que nos marcamos, de cara al futuro de la seguridad privada en este país, no tiene esa orientación, no tiene ese objetivo, en nuestra opinión, habremos perdido una oportunidad que nos puede llevar a una situación similar a la que estamos viviendo en los últimos años; con una ley antigua, una ley que en su día fue muy útil, por supuesto; gracias a ella este sector, como se ha dicho ayer y hoy, ha podido evolucionar, se ha ordenado, es uno de los más sanos de los que hay, si nos comparamos con el entorno de la Unión Europea, pero aun así, la orientación que tiene la actual relación entre la Administración y los operadores privados está restando muchas oportunidades de cara a una mayor eficiencia, de cara a una colaboración leal y práctica, que es lo que la Administración requiere y necesita y el sector privado está deseando.

81

Hemos hecho un minuto de silencio en homenaje a una persona que ha fallecido esta mañana y otra que está en una situación muy grave. Yo tenía preparado, lógicamente sin conocer esta noticia, algo con lo que habitualmente empiezo mis presentaciones, sin pedir un minuto de silencio ni querer acordarme siempre cuando hablo de esto de las personas que han sido víctimas del terrorismo. Ya hemos tenido nuestra carga emotiva hoy y no quiero perder de vista a quienes han sido y son víctimas del terrorismo como máxima expresión de la crueldad de la que somos capaces, como máxima preocupación que tienen ustedes cada día en su trabajo. Si tenemos presente que el enemigo, el mayor enemigo, el más cruel enemigo que tenemos es el terrorismo y descendemos al nivel que queramos, nuestro enemigo común es la delincuencia que ustedes están mayoritariamente obligados a frenar y a combatir y que nosotros como operadores privados estamos obligados a prevenir.

Asis Internacional es una asociación internacional que integra profesionales de la seguridad pública y privada a nivel mundial. Hay 37.000 miembros en todo el mundo, cerca de 200 países y más de 200 capítulos; hay países en los que hay mas de un capítulo con el número de socios que somos. Estamos integrados tanto operadores privados, prestadores de servicios, usuarios de servicios, funcionarios de administraciones públicas en activo, defensa, cuerpos policiales. A nivel mundial Asis tiene funcionando 35

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

82

comités técnicos. En esos 35 comités técnicos se reúnen los distintos socios por especialidades profesionales para tratar temas tanto de terrorismo como de investigación policial, operativa policial, investigación privada, nuevas tecnologías, seguridad de la información, seguridad de la información clasificada, para aquellos operadores privados que trabajan implicados en proyectos de seguridad nacional de los distintos países y en los que las normas varían muy poco; hablaremos de eso un poco más adelante, acciones formativas con certificaciones profesionales que están reconocidas a nivel mundial, como por el ejemplo el CTT, el ABC, el Grupo de Protección Patrimonial. Nosotros somos el capítulo más antiguo de Europa. Data de 1981. En estos momentos somos 120 socios y, el mismo esquema de Asis Internacional, se reproduce aquí en el capítulo español. Estamos, tanto operadores privados como miembros en activo de las Fuerzas Armadas; de hecho nuestro vicepresidente es en este 2008 un oficial del Ejército del Aire en activo en Afganistán en estos días precisamente en una misión de OTAN, hay miembros de la guardia civil, policía nacional en activo pero evidentemente no vinculados ni dedicados a tareas de control sobre la seguridad privada. Con todo esto ¿qué quiero decir?, además de que somos una asociación antigua y seria, y como tal tenemos una visión que se aleja bastante del plan previsto, de cara a la reforma de la ley de la seguridad privada. El título de mi presentación, que no lo olvido aunque no me gusta, es “Seguridad Privada Autónoma o Controlada”. No es incompatible, no es contradictorio como no es contradictorio el teorema de concurrencia, cuestión que también trataré de criticar con todo respeto dentro de un momento.

En nuestra asociación estamos trabajando gente de todos los países, algunos españoles también en estos comités de los que antes hablaba, en programas de colaboración, en programas que pretenden atraer al sector privado, a todo el sector privado no estamos pensando en el sector de la seguridad privada estamos pensando en los operadores privados que son, como esta mañana decía Juanjo Calvo, en España como el en el resto del mundo, propietarios de cerca del 80 % de las infraestructuras críticas del Estado: redes eléctricas, redes de distribución de agua potable, carreteras, etc. Este esquema se reproduce en todo Occidente, luego los problemas de inseguridad que nosotros tenemos en España no son distintos de los que hay en otros países. El tratamiento legal por supuesto que lo es. Las costumbres, tradiciones, etcétera..., con independencia del marco legal en que cada uno nos movemos, pueden variar pero los problemas no; los problemas son exactamente los mismos. Enriquece bastante el debate cuando el mismo problema se puede discutir con profesionales de otros países y sentarse en igualdad de condiciones, algo que desgraciadamente no ocurre con mucha frecuencia en España. Cuando nos sentamos un funcionario policial de cualquier país del mundo, un operador privado prestador de servicios en España, con un usuario de servicios en Alemania.

Una parte importante de lo que voy a exponer a partir de aquí ya es conocida en la Dirección General de la Policía, conocido por algunas per-

SEGURIDAD PRIVADA AUTÓNOMA O CONTROLADA POR LA SEGURIDAD PÚBLICA

sonas que ya echaba yo de menos aquí hoy; pero bueno ya lo han oído antes. Y es una sugerencia de cómo desde la administración, de cómo los funcionarios responsables del control de la actividad de la seguridad privada tienen que ayudarnos a los operadores de la seguridad privada para convencer a quien tiene la capacidad de legislar de que esa tiene que ser la visión, ese tiene que ser el objetivo de una reforma legal y del tratamiento, en definitiva de la seguridad privada o los operadores privados por parte de los funcionarios de la seguridad pública. Nosotros vemos la cooperación, espero que sea mas o menos claro el planteamiento, de cómo nosotros vemos la posición de cada uno, los objetivos de cada uno y finalmente una diferencia que Juanjo Calvo ha dicho con mucha claridad esta mañana, la seguridad pública no es gratis; tampoco lo es la seguridad privada. De la seguridad privada se deriva una actividad económica con la que alguien se enriquece; por supuesto, eso es consecuencia de la falta de medios por parte del Estado para atender las necesidades subjetivas de seguridad en la mayoría de los casos y objetivas como es el caso de las ofertas que también se han comentado estos días de cargos públicos; la seguridad pública no tiene medios para ocuparlos, no tiene medios la seguridad pública para prevenir actos antisociales en sus propias instalaciones hasta el punto de que las administraciones públicas consumen como también se ha dicho estos días cerca del 40 % de los servicios de seguridad privada que se prestan en nuestro país y en ese sentido sí estamos muy por delante de otros países occidentales. Con un tratamiento muy desigual por cierto en cuanto a relación de la Seguridad Pública con los operadores privados.

83

La seguridad pública tiene para nosotros dos componentes fundamentales que son la defensa nacional y la seguridad interior. La defensa traída a nuestro terreno corresponde a las Fuerzas Armadas y la seguridad interior corresponde fundamentalmente a los cuerpos de seguridad del Estado. De la colaboración entre ellos se deriva la protección en materia de inteligencia, contrainteligencia, para el control de actividades terroristas, crimen organizado, etc. Sobre todo con la estructura formal de inteligencia que tenemos en este país, la protección de las instituciones, de los servicios críticos para la sociedad, de las infraestructuras críticas; todo esto como eje de la seguridad. Yo supongo que ninguno de los que están aquí puede discutir que en cada uno de estos grandes apartados el liderazgo y el protagonismo, por supuesto, corresponde a las Fuerzas Armadas, a los Cuerpos de Seguridad del Estado, pero que en todas ellos hay operadores privados implicados desde hace muchos años y esto ya no tiene marcha atrás. El objetivo fundamental es proteger la seguridad ciudadana, evidentemente, pero también la protección de la seguridad ciudadana, fundamentalmente en materia preventiva y para no entrar en peleas dialécticas o semánticas sobre si la retención y la detención son la misma cosa según qué, según quién y según cuándo. Para no entrar en eso, incluso evidentemente en la protección de la seguridad ciudadana, los operadores privados tienen su papel.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Luego la seguridad es una, es única, el objetivo es ese, el de todos nosotros y no se da esa integración a la que se refería Sánchez Manzano a la que se refería el Teniente General Hinojosa hace unos días en la Guardia Civil, ni mucho menos. Individualmente no hay duda de que la relación entre la seguridad pública y la privada es impecable, normalmente impecable, y la prueba de ello es que estamos aquí mezclados unos y otros, pero colectivamente no es así. Se ha hablado de confianza, me machacaron ayer con una diapositiva que no he querido borrar, sobre la confianza; es que es el factor fundamental, ha sido el eje de las cosas que Juan José Calvo ha contado esta mañana; es que ese es el criterio fundamental por el que se debe conducir esa relación.

84

Sigo tratando de no salirme del título de mi presentación “Autónoma o Controlada” no podemos anteponer una cosa o la otra porque desde luego los operadores privados no lo hacen, en absoluto. Pero el Estado, la Administración, se lo tienen que plantear y en este papel yo creo que es fundamental que quienes tienen relación directa con los operadores privados tienen que transmitir si el criterio de relación fuera diferente, la colaboración sería diferente y sería mucho más eficaz. La Administración se tiene que plantear en estos momentos, y es una reivindicación que hemos hecho muchas veces en todas estas mesas sectoriales de las que ayer hablaba el Comisario D. Prudencio, si el actual régimen legal, que es fundamentalmente sancionador, tiene que seguir siendo más sancionador que inspector, siento mucho decirlo pero así es. Si lo que se pretende es eso, o si no renunciando a que efectivamente el marco normativo sea todo lo estricto que se quiera, el régimen sancionador sea coherente con ese objeto sancionador que se deriva de un sistema de control. Los operadores privados asumimos que no es lo mismo el abuso en el que pueda incurrir una autoescuela que tiene una autorización administrativa del mismo Ministerio. El abuso en que pueda incurrir no es el mismo que en el que pueda incurrir en un momento determinado una empresa, una persona vinculada con la Seguridad Privada, luego controles los que se quieran, no hay problema, ningún problema. ¿Las sanciones? Pues todo lo duras que se quieran, pero falta objetividad, también se hablaba ayer de eso. Falta mucha objetividad por todo aquello en lo que el legislador no quiso entrar el día que redactó, no sólo la ley, sino todo lo que vino después que, como decía el profesor Izquierdo, efectivamente la Ley puede no ser mala en una actividad en la que no había prácticamente nada de formalidad se impuso una formalidad, muy razonable, muy prudente pero, claro, muy razonable y muy prudente hace dieciséis años. La ley sigue siendo la misma. Las modificaciones legislativas, con independencia o con la excepción de la figura del Director de Seguridad, en todo lo demás han sido consecuencia de sentencias de los Tribunales de Justicia que han obligado al Estado Español a modificarla, pero por la vía de hecho, por la vía del Ministerio, de la resolución, de la contestación de la Unidad Central de Seguridad Privada, de la Secretaría General Técnica, por esa vía, por la vía de hecho. El objetivo básico, el objetivo sigue siendo el original, que es: mucho control sobre la

SEGURIDAD PRIVADA AUTÓNOMA O CONTROLADA POR LA SEGURIDAD PÚBLICA

actividad y una capacidad sancionadora que raya muchas veces con lo subjetivo. También ayer se han comentado muchos ejemplos de esto y podríamos tirarnos toda una vida con esto.

La modificación deseada tiene que plantear de forma muy clara, y eso no ocurre con la ley vigente, qué derechos y qué garantías tienen los usuarios y los prestadores, porque sí está muy claro en qué conductas pueden incurrir que llevan aparejada una sanción administrativa, que constituye sanción administrativa. Y fundamentalmente desde el punto de vista de los profesionales de la seguridad privada, no se reconoce ni en el reglamento de seguridad privada ni por supuesto en la salida de hecho que nos regula el día a día, que la habilitación administrativa implica la capacidad del habilitado. Ya sea una empresa prestadora de servicios, ya sea el personal de seguridad privada, es decir, cada uno de esos procesos de autorización de una empresa, de la confección de un departamento de seguridad, la capacidad para ser habilitado como director de seguridad, de vigilante, lo que sea, requiere una formación previa, regulada, un proceso de homologación por la vía del examen, por la vía del expediente administrativo en el caso de las empresas o de la creación de departamentos de seguridad y esa presunción de capacidad que debería implicar la autorización administrativa por la vía de hecho no se cumple. Nosotros, todos nosotros o casi todos tenemos el carnet de conducir y esto fue un curso que hicimos en un centro autorizado, que pasamos por el examen correspondiente y que nos otorgó la autorización administrativa de ese carnet. Todos nosotros sabemos en qué consisten las infracciones en materia de tráfico, las responsabilidades que adquirimos, incluso ya de orden penal con la última reforma, pero no tenemos el aliento de la Guardia Civil de Tráfico, de la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente, en la nuca todo el día como se demuestra desgraciadamente tantas veces y que se puede convertir en un arma letal tanto o más que lo que pueda resultar un revólver en un momento determinado.

Esa presunción de capacidad que implica la autorización administrativa, que está en la propia esencia del derecho administrativo, no se da en nuestro caso; por la vía de hecho no se da tampoco, es decir, es la empresa que presta ahora servicios de seguridad, en el personal de seguridad privada, en los departamentos de seguridad fundamentalmente pertenecientes a entidades privadas porque tienen la misma naturaleza que los departamentos de seguridad creados en instituciones públicas igualmente habilitados y por el mismo proceso y por una misma vía por el Ministerio del Interior el tratamiento es desigual, no tiene nada que ver.

Y lo que expongo, lo expongo porque en nuestra asociación, como antes he dicho, hay directores de seguridad de entidades financieras, como puede ser Juan José, hay directores de seguridad de departamentos de seguridad de la Administración del Ministerio y el trato que reciben no es el mismo. El control que se ejerce sobre ellos no es el mismo, desgraciadamente

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

ese control tampoco tiene como objetivo normalmente la obtención de información, la obtención de colaboración, no tanto como la posibilidad de expedientar, no digo necesariamente sancionar, pero sí expedientar de someter y aplicar al pie de la letra lo de la subordinación de la seguridad privada a la pública; también hablaré de eso un poco más adelante.

La autonomía, por supuesto, debe estar supeditada a un régimen legal con todos los controles. Evidentemente creo que queda claro en estos días y pasado mañana que se hablará de seguridad privada, sólo de seguridad privada; creo que quedará más claro todavía que no huyen los operadores privados del control de la Administración, por tanto, una normativa que sea muy intervencionista en todo aquello que tiene trascendencia para la seguridad pública de las actividades privadas, pero nada más. Supongo que en eso estamos de acuerdo; nosotros no somos como las mutuas de accidentes de trabajo que están gestionando dinero de la Seguridad Social o una administración de loterías que está manejando dinero del Ministerio de Hacienda, del Tesoro Público. Son operadores privados que están haciendo una función pública y tienen, todos los controles necesarios porque el dinero que manejan no es suyo. No es nuestro caso, nosotros estamos manejando información que evidentemente trasciende, puede ser trascendente para la seguridad pública. Pero no toda la información que se gestiona en un departamento de seguridad o en una empresa de seguridad es trascendente, no lo es. Y por otra parte, aquellos de ustedes que están vinculados a unidades de seguridad privada provinciales o a la unidad central, estarán de acuerdo conmigo que ni tienen ni tendrán jamás medios suficientes para gestionar eficientemente esa información, toda la información a la que estamos obligados los operadores privados. Y en eso hay que poner orden. El orden que se ponga en eso tampoco puede ser subjetivo. Si nuestra actuación, nuestra actividad privada es legal en la medida en que está autorizada y controlada por la Administración, estamos legitimados para operar; la lealtad, la responsabilidad social, la ética, que son cosas que no se valoran en el ámbito administrativo son requisitos subjetivos pero eso es lo que permite que determinadas empresas se mantengan en el mercado y las que no cumplan con esos requisitos que están fuera del Derecho administrativo, tengan que abandonar el mercado.

Por nuestro propio interés es lógico que de esta parte ya cuidemos nosotros; de la parte de legalidad, de esa cuida la Administración pero ¿dónde están los límites? ¿hasta dónde la Administración necesita conocer? ¿de qué tipo de información la Administración puede obtener informes válidos, colaboración eficiente para proteger a los ciudadanos?.

Hablábamos del dilema, la concurrencia del título del curso. Yo creo que el dilema no debería existir en absoluto, yo creo que pocos de nosotros mantenemos el dilema en el sentido de que todos tenemos muy claro cuál es el papel de cada uno. Todos lo tenemos que tener. La Seguridad Pública tiene sus funciones y las funciones de la Seguridad Privada son aquellas que

SEGURIDAD PRIVADA AUTÓNOMA O CONTROLADA POR LA SEGURIDAD PÚBLICA

no puede atender la Seguridad Pública porque el interés ciudadano es menor. Estamos hablando de intereses particulares; digamos que en un 90% de los casos en los que existen operadores privados de seguridad. Pero también hay muchos mitos y complejos, algunos de los cuales se han visto estos días; yo ya he hablado de algunos hasta aquí, mitos que se derivan de aquello que nos suena a todos los que estamos en esta sala, decimos “claro, como las empresas están ahí ganando dinero” por ejemplo. Complejos que se derivan precisamente de lo mismo, “claro esto hay que hacerlo así porque esto le cuesta dinero a un departamento de Seguridad, esto cuesta dinero a una empresa”. Ya, pero como las empresas ganan dinero. Eso no ocurre en la Administración que tiene todo el dinero que necesita para funcionar y así se deriva de los Presupuestos Generales del Estado y nadie en la Administración con responsabilidades en materia de gestión de presupuestos de gestión de recursos, se plantea así la vida. Tiro de los presupuestos generales del Estado hasta que se agoten. No, los presupuestos generales del Estado vienen dados en función de aquella información que yo he anticipado pues las empresas funcionan igual, exactamente igual.

Tampoco los operadores privados nos cuestionamos el liderazgo de la seguridad, evidentemente el liderazgo de la seguridad corresponde al Estado y en representación del Estado quienes tienen las competencias constitucionales en materia de seguridad, que son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, esto nadie lo discute.

87

Si algunos de ustedes han participado anteriormente en encuentros parecidos habrán oído esto seguro, pero es que es necesario seguir diciéndolo, desgraciadamente es necesario seguir diciéndolo porque nadie en la Seguridad Privada pretende el papel, el puesto de protagonismo, el liderazgo de quien tenga al frente de la Seguridad Pública en la Jefatura Provincial correspondiente, en la Unidad Autonómica o Central correspondiente, en absoluto. Sin embargo, la concurrencia que sí se da, se da a diario; la concurrencia no está, en nuestra opinión, no está en términos de cumplimiento o incumplimiento de la normativa, no, eso es una parte, y es una parte esencial, es decir, si alguien no cumple la normativa no puede estar en actividad, eso tampoco lo discute nadie, no lo discutimos los operadores privados, luego no entendemos que la Administración se lo cuestione después de dieciséis años de madurez de este sector. Dieciséis años con la ley vigente, y el objetivo que, como antes hemos visto, compartimos todos, es la seguridad de todos, la mayor seguridad de todos y el resultado, el resultado que pretendemos es la eficiencia junto a ustedes para cumplir con el mandato constitucional que tienen y que es mantener a los ciudadanos protegidos y nosotros en la manera en que seamos capaces de ayudarles y de prevenir la comisión de actos antisociales estaremos cumpliendo con nuestro mercado, estaremos en el mismo objetivo. Pero la lealtad de los operadores privados es cuestionada de manera permanente. Yo me remito a algunos de los planteamientos que pudimos ver ayer por la

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

tarde ¿se puede preguntar la misma cosa en función de lo que dice la ley, o el tratamiento o la resolución de la Secretaría de Estado?. Se puede hacer la pregunta tres veces y obtendrán más de tres respuestas a la misma cuestión.

La Seguridad Pública necesita a la Seguridad Privada, evidentemente la necesidad derivada nació como consecuencia de una demanda social, demanda social que acabó con la iniciativa, faltaría más, de la Administración de regular aquello, poner todo en orden y así se hizo en el año 92 pero en cualquier caso el objetivo, y estaremos todos de acuerdo, es el conseguir la seguridad, proporcionar seguridad a los ciudadanos con todos los instrumentos que proporciona la Constitución, las leyes. Es ese el objetivo fundamental de la Seguridad Pública. Para eso, el apoyo que puede prestar y que prestamos los operadores privados fundamentalmente tiene un objetivo que es el de la información; aquí estamos hablando de información, el mayor apoyo que puede dar el sector privado y que de hecho proporciona el sector privado, los operadores privados a la Seguridad Pública es la información y puntualmente como corresponde, mediando retención o detención o como se llame, incluso a nivel operativo.

La Seguridad Pública, la Seguridad Pública a la Privada ¿qué necesitan para ser eficientes en este objetivo?. La Seguridad Privada necesita información, necesita información pero no por la curiosidad o por el ansia de decir, bueno en qué estarán metidos estos que vienen mucho por aquí, los de la brigada móvil o estos de información que llevan aquí estacionado tres días seguidos. No, no, no, no, yo creo que, tal y como ha dicho no sé quién, uno de los miembros de la mesa, que hablaba del componente legalísimo que hay dentro del personal de la Seguridad Privada de ser aspirantes a funcionarios de la Seguridad Pública en muchos casos y la motivación que para muchísimos de los trabajadores de la Seguridad Privada supone poder estar hablando en un momento determinado con un funcionario del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil. Y ustedes, que la mayoría de ustedes están en la calle cada día, lo saben, lo saben perfectamente. Pero en muchísimos casos, en la mayoría de los casos la relación, la relación que no es, que no tiene esa bidireccionalidad de la que se habló también ayer, hoy y se hablará mañana y pasado mañana sin duda ¿no?. Esa bidireccionalidad no existe. No existe en absoluto. Y eso es lo que hace que en muchísimos casos sea ineficaz la colaboración.

En el caso de los operadores privados el objetivo es prevenir la inseguridad y proporcionar información. De la colaboración que proporcionan los operadores privados se deriva la eficacia de un servicio privado de seguridad, se deriva la eficacia de un departamento de seguridad, de esa colaboración. Esa colaboración sirve para prevenir la agresión contra: los intereses de mi empresa, de la central nuclear de la que soy director, del acceso al indeseado o no autorizado, al indeseable, al Ministerio de no sé qué del que soy responsable de seguridad. De esa colaboración se deriva la eficacia de los servicios privados.

SEGURIDAD PRIVADA AUTÓNOMA O CONTROLADA POR LA SEGURIDAD PÚBLICA

Si hasta aquí estamos de acuerdo más o menos, más o menos yo me veo obligado a descartar el dilema, pero hay que hacer cosas, hay que hacer cosas. Cuando hablamos de colaboración y yo hablo de colaboración y tengo que hablar forzosamente de colaboración porque en nuestra opinión ese debe ser el eje fundamental de la reforma legislativa, ese debe ser el eje fundamental, el objetivo fundamental de la relación entre la Seguridad Pública y la Seguridad Privada, ese debe ser el objetivo fundamental en nuestra opinión.

Creo que conocemos a este personaje casi todos nosotros. Lamentablemente, con independencia de la subordinación, accesoriedad, etc. que insisto no es un tema del sector privado, con independencia de eso, antes ponía el ejemplo del aliento de la Guardia Civil de Tráfico en la nuca como consecuencia de que somos titulares de un permiso de conducir. No lo entenderíamos ninguno. Ahora, el aliento que sentimos en la nuca cuando hemos cometido una infracción, y lo sabemos, cuando vemos el linternazo cuando vamos a 170 en la autovía, ese es el aliento en la nuca y luego te llega la receta a casa o no te llega, pero todos sabemos dónde están los límites y no tenemos porqué actuar de manera diferente en este asunto.

En todos los procesos en los que nos movemos gestionando seguridad, da lo mismo pública que privada, da lo mismo donde estemos porque es un esquema que se repite de manera continua. Cuando estamos en situación de reposo, en rutina, sobre tres elementos fundamentales: la presión, las herramientas y las actitudes varían; los mismos elementos pegan un salto de manera inmediata. Cuando estamos en situación como digo de reposo, de situación de rutina, cuando nos enfrentamos a una crisis, pues empiezan a cambiar completamente. Y al final, para que seamos capaces de gestionar adecuadamente cualquier situación crítica, cualquier conflicto, al final necesitamos equilibrar unas cuestiones y otras, de manera que si la actitud equilibrada, la actuación equilibrada requiere elementos como estos, no necesariamente en ese orden, pero elementos como estos, estaremos de acuerdo en que la presión que sobre cada uno de nosotros ejerce nuestra responsabilidad, que evidentemente cada uno le da el valor que le da, pero que en primer lugar cuando nos enfrentamos a nuestras responsabilidades profesionales, valoramos los elementos que nos presionan. Las herramientas con las que contamos para defendernos o para resolver esas situaciones son fundamentales cuando encontramos el equilibrio una vez que tenemos el presupuesto, una vez que tenemos los medios, la información, tenemos el apoyo necesario para afrontar una determinada situación, entonces ya empezamos a considerar otras, otros factores que normalmente son ajenos a nosotros ¿no?. La ética, el conocimiento, la formación, el lenguaje que utilizamos para expresar nuestras necesidades o para resolver un determinado problema, la credibilidad que tenemos en un momento determinado ante nuestro jefe cuando le estamos pidiendo medios para resolver no sé qué papeleta. En esto yo creo que nos identificamos todos. Finalmente, de la actitud con la que seamos capaces de afrontar un problema saldremos con

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

más o menos herramientas, más o menos presiones, más o menos capacidad para resolver el problema o, por el contrario, si no hemos valorado todo lo que necesitamos para afrontar un problema, pues saldremos hechos un desastre. En la colaboración, que nosotros planteamos, estamos exactamente en lo mismo, es decir, tenemos el mismo objetivo, tenemos las mismas presiones, tenemos la misma escasez de medios para seguir adelante, con independencia de que algunos de nosotros estemos o estén en empresas privadas, los medios son escasos en todos los sitios. Al final tenemos que plantearnos el tema de la colaboración en serio, si es unidireccional como hasta ahora, y es unidireccional porque como se repite lamentablemente en tantas y tantas reuniones como tenemos con la Administración lo primero que se nos pone encima de la mesa son los artículos correspondientes de la Constitución que nos obligan a todos los ciudadanos a colaborar, de la ley orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, de la ley de seguridad privada y así sucesivamente. Esa obligación ya la conocemos todos. Por supuesto que la conocemos todos y por supuesto que estamos dispuestos a entenderla pero la Administración no puede pretender colaboración de la exhibición permanente de aquello a lo que todos estamos obligados porque ustedes mismos como ciudadanos lo están. Todos lo estamos, eso ya lo sabemos ¿cómo se hace eso? ¿cómo se instrumenta eso?. Si podemos desarrollar un modelo de colaboración en el que nos planteemos el hoy por ti mañana por mí, yo te doy información y tú me das algo a cambio, evidentemente la Administración no le va a dar dinero a una empresa por una información. A un confidente sí, pero a una empresa no. Tampoco le va a dar información indiscriminada, pero sí aquella que es relevante para que el operador privado sea más eficiente a la hora de filtrar información, a la hora de proporcionar colaboración y eso no se da. Formación también, en materia operativa con independencia de aquella formación obligatoria que los vigilantes tienen que superar, los directores de seguridad y así sucesivamente. Ahí se acaba la regulación de la Administración en cuanto a la formación que debemos recibir los operadores privados y, voluntariamente, por parte de la Administración yo llevo en este gremio desde el año 1993 no son muchos años pero del 1993 para acá ha sido un periodo excepcional.

Si se reconoce la capacidad, se presume la capacidad de los operadores privados como consecuencia de la autorización administrativa. Si se presume que los operadores privados en general nos conducimos por unos criterios éticos porque lo contrario nos echará del mercado, los operadores privados lo sabemos, los funcionarios de la Administración ven pasar cadáveres de empresas, de empresarios, continuamente por delante de su puerta. Al final estableceremos, podremos establecer un programa formal de colaboración que sea el eje del marco normativo que regule las relaciones entre la Seguridad Pública y la Seguridad Privada y en definitiva, que marque los límites de las actividades privadas de seguridad.

Esto no es magia. Lo que voy a contar lo conocen algunos de ustedes, de acuerdo que esto está a 6.000 kilómetros de aquí, en EEUU, pero quiero

SEGURIDAD PRIVADA AUTÓNOMA O CONTROLADA POR LA SEGURIDAD PÚBLICA

presentar dos programas que llevan funcionando once y veintidós años respectivamente. Lo veremos ahora que ha sido perfectamente posible gracias a la iniciativa de la Administración, el liderazgo de la Administración y la implicación y el patrocinio del sector privado, de todo el sector privado: industrias, banca, seguridad privada, etc.

En Europa existe otros programas que están desarrollados sectorialmente que seguro que ustedes conocen también por la policía en el Reino Unido, con iniciativas sectoriales para entidades financieras, para retailers de artículos de lujo, etc. En Francia existe otro modelo de colaboración, otro programa de colaboración muy antiguo, incluso en España existen pero lamentablemente tengo que decir que esto ya lo hemos hablado antes, los programas de colaboración que existen en España hasta hoy, uno de ellos, solo uno de ellos ha demostrado una cierta eficacia, está relacionado evidentemente con muchos de nosotros o con todos nosotros directa o indirectamente pero lleva vivo desde el año 1982 y se sabe muy poco de él. De acuerdo que el objetivo es otro pero ahora hablaremos también de él.

El programa INFRAGAT es un programa de colaboración desarrollado por el FBI, con el liderazgo del FBI, hace once años, como he dicho antes. Tiene como misión propiciar y motivar la difusión de información entre el sector privado y el Gobierno especialmente en lo relativo a infraestructuras críticas. Así nació y eso se mantiene con independencia de que todos ustedes pueden hacerse idea de hasta qué nivel ha derivado, hasta qué nivel ha derivado esta idea, como digo once años de vida. Define las infraestructuras críticas, muchas veces pensamos en el Canal de Isabel II, en la red de Iberdrola y poco más. Con una definición muy amplia que es precisamente lo que ha hecho derivar la reproducción de este programa y los efectos de este programa prácticamente en todos los sectores productivos, en todos los niveles de la sociedad, incluso en los niveles finales, que EEUU no es un país especialmente favorable a eso, propicio a eso, pero en los niveles de colaboración ciudadana, también es cierto que llevados a los extremos que todos hemos visto en las películas, es verdad, así ocurren las cosas.

Los beneficios para los miembros de este programa constituyen un sistema de adhesión voluntaria válida para información sensible no clasificada; hablaremos ahora de información clasificada sin salir de España; por cierto, sobre Seguridad Interior ¿qué es lo que les da la Seguridad Pública a los operadores privados?. Un entorno seguro para la difusión de informes en función del interés que cada operador privado pueda tener: artículos, informativos periódicos, alertas restringidas, formación, premios anuales, motivación. Está patrocinado por entidades de certificación de calidad, laboratorios de investigación y desarrollo, autoridades del comercio y consumo, desde las instituciones públicas y desde las instituciones privadas INFRAGAT tiene entre sus patrocinadores, por ejemplo, a la multinacional Pepsico.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Los resultados para la Seguridad Pública, hablo de un programa formal, publicado en el instrumento correspondiente a nuestro Boletín Oficial del Estado, es decir, ¿cómo funciona ese programa? ¿qué derechos y qué obligaciones implica? ¿qué beneficios? ¿qué garantías se dan para aquellos operadores privados que se impliquen en ese programa de Seguridad Nacional?

Para la Seguridad Pública, y esta información ya pueden ustedes interpretar el alcance que tiene; de todas maneras esta información consta de protagonistas, en este caso del FBI, en la Dirección General de la Policía: resultados estadísticos, resultados reales de la colaboración que se obtiene en un programa como este, reflejada en los informes anuales del Fiscal General del Estado, motivación para la planificación de incentivos, anexión de entidades tanto públicas como privadas y la integración con otros programas de ámbito federal. Este es el del FBI, que quizás se parezca más que ningún otro de los que yo conozco a las competencias que ustedes tienen. Pero en cuanto a la misión que ustedes deberían tener o deben tener, en nuestra opinión, este programa va mucho más allá del control de la seguridad privada, como pueden ver, muchísimo más allá.

92 Ese programa está integrado en este otro que es el más antiguo de EEUU, veintidós años de vida, protagonizado por una agencia formada por las distintas agencias de Seguridad Nacional e Inteligencia con una participación directa del Departamento de Estado, del Departamento Defensa, del Departamento de Justicia, Coulman Security etc. Estos personajes proporcionan información continua que es restringida para los miembros, para quienes se han adherido voluntariamente y por el hecho de adherirse, de participar, ya obtienen información, obtienen información en un nivel que no es abierto, que no es para todo el mundo pero tampoco es necesariamente el compartir secretos de Estado porque nadie pretende eso tampoco aquí ¿no? herramientas de todo tipo, formativas, videos, herramientas divulgativas, revistas, carteles, en fin, todo tipo de puñetas al estilo americano. Pero lo fundamental de eso es la calidad de la formación que se deriva de todas estas iniciativas que no están al alcance de cualquiera, es decir, el que quiera obtener ese nivel de información tiene que venir a mi programa.

Ayer nos habló Prudencio, no sé si esto va a funcionar o no, son algunos cortes de videos que están clasificados al sistema americano como no clasificados correspondientes a difusión limitada en la Ley española, que son avisos en materia de seguridad, pautas a seguir en determinados supuestos con, al estilo americano también, dramatización de casos reales, en este caso pues la quiebra de una red de información, de una corporación importantísima. Lo dramatizan con sus medios, su cine y sus historias pero finalmente son herramientas que se están proporcionando de manera continua, no es ya la necesidad puntual que tienen que ver con una campaña, lo que todos hemos visto, en fin, no son acciones puntuales sino que es un goteo

SEGURIDAD PRIVADA AUTÓNOMA O CONTROLADA POR LA SEGURIDAD PÚBLICA

constante, constante y la información dirigida a aquellos que se integran en estos programas, por ejemplo, este es de la agencia de inteligencia de la defensa, que es una de las participantes en este programa y es un recordatorio de medidas de autoprotección para directivos que viajan al extranjero. En fin, esto ya lo hemos visto cómo funciona con tintes cinematográficos correspondientes pero igualmente son dramatizaciones de casos reales ¿documentación de ésta?. A espuestas ¿abierta a quién?. A quien se acerca a mí y me cuenta todo lo que yo necesito saber sobre él, sobre el departamento o empresa correspondiente, sobre los miembros, cada uno de los miembros de ese departamento, lo cual me da, eso sí que me da, información muy rica en el sentido de que en un momento determinado yo puedo encontrar colaboraciones específicas para lo que necesito, operativas o de simple información.

Antes he hablado de un programa que está en vigor en España, que está funcionando en España desde el año 1982. Hay una orden ministerial comunicada y todos ustedes saben el significado que eso tiene, certifican en BOE el título de la Orden Ministerial, en este caso el Ministerio de Defensa, la Dirección General de Armamento y Material que está a disposición de todo el que esté dispuesto a presentar su DNI y que, tomen nota, es decir, no es un documento clasificado pero sí de difusión limitada. Este documento regula las relaciones entre el Estado y los operadores privados que manejan documentación clasificada. Por su participación, implicación en programas de seguridad nacional, en programas de defensa, en programas que tienen algún tipo de restricción en cuanto a su información y aquí no estamos hablando sólo de empresas de Seguridad Privada, faltaría más; probablemente las empresas de Seguridad Privada en último lugar, porque quienes hacen desarrollo de ingenierías, de sistemas de telecomunicaciones, por ejemplo y en un momento determinado su empresa se ve implicada en el proyecto de un helicóptero tal, pues tienen que pasar por ahí.

El proceso de homologación, el proceso de acreditación no es especialmente duro pero sí es cierto que a cualquier departamento de seguridad, a cualquier empresa de seguridad, en fin, pues ya tiene su base ante la Administración ¿tú quieres participar en contratos que requieren una autorización específica por la calidad de la información que vas a estar manejando?. Sí, pasas por ahí. Pasas por ahí, me lo cuentas todo en cuestionarios absolutamente normalizados publicados en el Boletín Oficial del Estado, en esa propia orden ministerial y a partir de ahí tú ya puedes optar a concursos públicos etc, cuyas características sean protegidas como información clasificada. Bueno, esto es una discusión que también ha dado mucho juego con Prudencio, Antonio Vega, el Comisario Antonio Vega, que no sé si ustedes conocen también, de la Unidad Central de Seguridad Privada, porque en algún momento cuando nosotros hemos hablado de compartir información se les ha planteado. Bueno, ¿qué información vamos a compartir la policía con vosotros?. Y es que la información que nosotros manejamos es, en fin, eso no lo discute nadie, pero así de informal dicho tiene mucha lógi-

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

ca, es decir, ¿se puede compartir toda la información?. No, faltaría más. Pero a lo mejor a mí me convierte en un operador muy eficaz para la policía saber en un momento determinado que debo mirar para allá y no para acá. A lo mejor el hecho de que debo mirar para allá sí es una información protegida por la ley de secretos oficiales, pero si yo no lo sé y estoy mirando al extintor, no estoy colaborando, no puedo colaborar, soy absolutamente ineficiente, soy inútil. Y no hay que tenerle miedo a eso, quiero decir que está inventado ya, ya se ha inventado en nuestro país, está publicado en el Boletín Oficial del Estado, ¿es posible que el Ministerio del Interior, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil llegaran a plantearse la colaboración con una misión como ésta?. Insisto publicado en el Boletín Oficial del Estado esta última orden ministerial de 2001 está en vigor, no es un secreto, y estamos implicados casi todas las Administraciones Públicas y la mayoría de los operadores privados que reconozco ahí, y no pasa nada.

La Guardia Civil tiene, como conocen, su propio programa de colaboración, que se deriva del Plan Estratégico para la Seguridad, fundamentalmente orientado a la protección de las infraestructuras críticas, con competencia sobre casi el 80% del territorio nacional, mientras que el Cuerpo Nacional de Policía lo tiene sobre casi el 80% de la población de este país. En función de su demarcación y de su ámbito de competencias desarrollaron este programa hace tres años, con una implicación clarísima, continua, constante, con los operadores privados, desde los vigilantes de seguridad de determinada zona, que a juicio de la Guardia Civil deben recibir formación sobre determinadas cosas, y lo hacen, a los directores de departamentos de seguridad de empresas eléctricas, en fin, contando con las asociaciones, implicando a las asociaciones en su programa, reconociendo en primer lugar, porque esto es una frase que yo oí en la primera presentación que se hizo de esto, hace tres años si no recuerdo mal el obstáculo fundamental para que eso tuviera éxito, era la propia Guardia Civil, así nos lo decía el General responsable de avanzar este programa. Bueno, pues ese programa tiene tres años de vida y hace unos días nos invitaron a las asociaciones para contarnos cómo había ido todo. Ese es otro programa de colaboración, la formalidad que tiene, la buena voluntad en este caso de la Guardia Civil de contar con el sector privado.

Finalmente, el Cuerpo Nacional de Policía, ya lo contó ayer el Comisario D. Prudencio en julio del año pasado hace un año que puso en marcha el Protocolo de Colaboración con Seguridad Privada, con el contenido que todos ustedes conocen como ya lo ha contado el que es el autorizado para hablar de esto. Lo único que yo debo decir es que los operadores privados echamos de menos la coordinación también en eso; es decir, por supuesto que la Policía Nacional tiene sus competencias y en lo que afecta a la Seguridad Privada digamos que es el 90%, Guardia Civil tiene las suyas en materia de armamento, guardas particulares de campo y poco más. Pero echamos de menos los operadores privados que en el momento en el

SEGURIDAD PRIVADA AUTÓNOMA O CONTROLADA POR LA SEGURIDAD PÚBLICA

que se nos presenta un único plan de colaboración no se nos presente un plan de colaboración, uno y no dos, que es muy loable que cada uno tiene sus competencias y así sucesivamente pero eso no debe escenificarse así delante de los operadores privados.

Este es un video que nos vamos a saltar porque estoy terminando ya. Si fuéramos capaces de hacer girar las relaciones de futuro de la Seguridad Pública y la Seguridad Privada alrededor de ese modelo de colaboración tendríamos que pensar en la necesidad, como digo, de que esto esté coordinado, es decir, no sé si tiene que ser la Dirección General conjunta o la Secretaría de Estado, no lo sé, no tengo ni idea pero una denuncia que oí hace unos días precisamente en esta reunión de la Guardia Civil decía: “nosotros colaboramos en lo que haga falta pero es que la información que usted me pide, el cumplimiento de este plan de colaboración entre el sector de la Seguridad Privada y la Guardia Civil es difícil; yo llevo aquí la cartera con el expediente personal de cada uno de los vigilantes ¿realmente tiene que tener la Guardia Civil esta información? porque si ellos tienen competencia en tema de armas, pues en lo de la autorización del arma correspondiente ¿y el resto? ¿cómo no voy a colaborar?. Tengo que ir corriendo a la comisaría de policía, a la Jefatura de Seguridad Privada correspondiente a llevar exactamente lo mismo. Y tal acta de tal cosa, la comunicación telemática de los contratos que, en algunas Unidades Provinciales, que lo saben ustedes mejor que yo, esa información no llega o llega de aquella manera. Cuando en algunos casos, y puedo hablar de dos en concreto y de hecho aquí hay una persona de una de esas dos unidades, han pedido a gente relacionada con nuestra asociación que aporten en papel el contrato firmado con el cliente, pero bueno si yo hago la comunicación telemática, a partir de ese momento un contrato que yo firmo es un documento mercantil, no es relevante para la Policía, la Policía ya tiene la información a través de Internet y a través del Segurpé, que ustedes conocen ¿no?. Y además tengo que llevarlo porque esa unidad tiene los medios que tiene y nos les proporcionan esa información desde la Unidad Central o desde, no sé yo cómo funciona la informática de su empresa. Bien, esta programación ¿qué tiene?. Esta colaboración ¿qué tiene?, es decir ¿dónde nos lleva?. Esto tiene que tener coordinación y tiene que ser mediante un único programa la colaboración que se nos requiera a los operadores privados tiene que tener un único origen, un único destinatario que luego reparta juego en función de las competencias, la territorialidad, la demarcación, porque lo contrario nos vuelve locos a todos, también se han puesto ejemplos esta mañana. Y sobre todo el tratamiento objetivo de los derechos, las obligaciones y las garantías de la colaboración basada en mi buena relación personal con el inspector tal que mañana hace la oposición y asciende a comisario, acaba con mi colaboración y eso lo conocen todos ustedes. Para todas estas cosas hacen falta pues además de imaginación, por supuesto, convicción, ganas, imaginación, hacen falta medios ¿no?. Los económicos que son los que más preocupan siempre. Pues a mí se me ocurrió preguntar hace poco en el Ministerio, en una reunión muy solemne, se me

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

ocurrió hacer esta pregunta, como no tuve respuesta la traigo aquí ¿alguien del Ministerio del Interior ha ido a buscar un céntimo de los siete mil millones de euros que la Comisión Europea tiene a disposición de los Estados Miembros para programas de colaboración ciudadana?. Siete mil millones de euros. Periodo 2007-2013. Pues yo no obtuve respuesta. No obtuve respuesta. Claro, para poner en marcha un programa que requiere medios autónomos, que requiere dedicación autónoma, es decir, bueno, la sala de coordinación de Seguridad Privada, sí pero eso está bien para la Seguridad Privada, para las empresas de Seguridad Privada, los vigilantes, los departamentos, tal ¿y la colaboración que puede llegar de manera absolutamente formal y filtrada desde cualquier otro sector?. La sala de coordinación de la Unidad Central, la Comisaría General de Seguridad Nacional a lo mejor no es suficiente. Ya pero es que para eso no tengo medios, bueno, pero también es cierto que se recaudan tasas por la comunicación de contratos, por tal, por cual, por la autorización de apertura, de cierre, no sé qué, se recaudan tasas por eso también ¿que van directamente al Tesoro Público?. Jolín ¿por qué no se quedan, por ejemplo, en la Unidad Central de Seguridad Privada si es que tienen que tener el liderazgo en algo como esto?. Pero de los siete mil millones de euros, y son doscientos mil millones de pesetas, España no ha recibido un duro para programas de colaboración, por lo menos es lo que se deriva de la respuesta que yo todavía no he recibido, la pregunta no implica información clasificada.

96

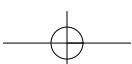
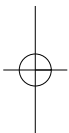
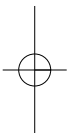
La integración de todo esto, es decir, ¿y qué uso se le puede dar a esto?. Vamos a ver, tenemos que convencernos de un montón de cosas y yo sé que lo que les estoy contando esta tarde es probablemente la presentación más gaseosa que van a tener ustedes estos días; bueno, hago lo que puedo. Si estamos de acuerdo en que un modelo que se parezca a esto y como he tratado de demostrar es posible, es necesario que haya voluntad, que estemos todos convencidos y, por supuesto, que la Administración confíe en la capacidad de los operadores privados, en la capacidad y nada más, ni siquiera la buena voluntad porque la buena voluntad de todos nosotros se deriva en infracciones de tráfico y si nos pillan nos multan.

Si es posible esto, las dos preguntas que me quedan, y ya termino, son si la Seguridad Privada será capaz, si los operadores privados seremos capaces de operar de forma autónoma sabiendo que estamos controlados, sabiendo que tenemos unas normas que nos regulan, pero es fundamental saber si la Seguridad Pública, si la Administración está dispuesta a asumir que somos un apoyo fundamental para proporcionar a los ciudadanos una mayor seguridad. Esta broma que es la que me sirve para terminar, si estamos de acuerdo en que el objetivo es el mismo, si estamos de acuerdo en que el enemigo al que nos enfrentamos es el mismo, disfrazado de lo que se quiera disfrazar en cada momento, se disfraza más ante ustedes Seguridad Pública que ante nosotros Seguridad Privada, porque las competencias que nosotros tenemos son las de, desde el punto de vista operativo, responder a un teléfono y llamarles a ustedes básicamente. Pero si estamos de acuerdo en que

SEGURIDAD PRIVADA AUTÓNOMA O CONTROLADA POR LA SEGURIDAD PÚBLICA

el enemigo es el mismo y el objetivo es el mismo tenemos que trabajar juntos. La desconfianza, la postura defensiva que en muchos casos vemos por parte de la Administración, y como antes hablaba nadie cuestiona en el sector privado, liderazgo de la Seguridad Pública, en absoluto, tenemos muy claro a qué nos estamos dedicando. Pero la Seguridad Pública tiene que tener muy claro que su aliado no está en otro sitio, que los mayores medios que se puedan recibir humanos en una Unidad Provincial en un momento determinado tienen como objetivo, o tienen como beneficio la mayor capacidad inspectora, por supuesto, pero ¿se utilizan para una mayor capacidad, una mayor eficiencia operativa dentro de las unidades de Seguridad Privada? ¿Inspectora u operativa?.

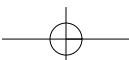
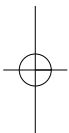
Solo una aclaración, efectivamente yo no discuto si inspeccionan todo lo que ustedes inspeccionaron o más. Lo que yo quería plantear o lo que yo he pretendido, y a lo mejor no he sabido explicarme bien, es que la Administración tiene que tomar la decisión, tiene que asumir si lo que pretende es que el control sobre las actividades de Seguridad Privada tenga un objetivo fundamentalmente de inspección o fundamentalmente operativo. Entiendo que con los medios que usted tenía en Cantabria que desconozco cuáles son, ochenta inspecciones seguro que les mantienen a ustedes prácticamente dedicados o casi en exclusiva dedicados a las inspecciones. Yo le pregunto a usted como policía, como inspector de policía, si le parece a usted eso y no tiene por qué contestarme, además entiendo que no lo haga, si a usted le parece eso más útil para la seguridad ciudadana que dedicar el tiempo correspondiente a la mitad de esas inspecciones que ustedes hacen a un trabajo operativo. Como usted no me va a contestar yo puedo entender que también he dicho esto porque algunas veces he oído a algunos miembros de la Unidad Central de Seguridad Privada, que el objetivo fundamental del control del sector debe ir más allá de las competencias estrictamente administrativas, de policía administrativa, deben ir más allá, tienen ustedes brigadas operativas en la Unidad Central, una brigada operativa, en fin, me puedo perder en la nomenclatura, pero una brigada operativa tiene una visión o debería tener una visión o una ocupación que fuera mucho más allá de la mera policía administrativa.





TERCER PANEL

RETOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA



LOS GRANDES LOGROS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

GONZALO JAR COUSELO
General de División de la Guardia Civil.
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología

101

Deseo, antes de comenzar mi intervención, mostrar mi más sincero agradecimiento a los organizadores de este Curso al permitirme participar, por vez primera, en un encuentro de esta naturaleza organizado por uno de los Cuerpos de Seguridad del Estado, precisamente al que no pertenezco, para reflexionar sobre cuestiones que me han preocupado a lo largo de la ya dilatada carrera profesional. En segundo lugar, porque lo hago en una Universidad de Verano tan prestigiosa como ésta, cuya sede es precisamente la localidad en la que tengo fijada mi residencia. Por todo ello, muchas gracias y espero no defraudar a los que me han confiado esta ponencia.

A partir del sugerente título que encabeza este Curso *-Seguridad Pública-Seguridad Privada: ¿Dilema o concurrencia?-* quiero hacerles una confesión personal que creo tiene mucho que ver con la cuestión principal que aquí se plantea. Hasta hace bien poco, consideraba que la seguridad, para ser un valor verdaderamente universal y democrático, sólo podía ser pública, por lo que la presencia del sector privado lo único que podía era perturbar la consecución de tal fin. El paso del tiempo, las nuevas realidades sociales y una mayor reflexión sobre esos temas, han hecho que el “dilema” haya ido adoptando nuevos perfiles y que, en estos momentos, no tenga ya dudas de que la situación de “concurrencia” es la única con la que podemos avanzar en pos de conseguir el objetivo de seguridad, aunando esfuerzos entre los sectores público y privado.

El profesor Ballbé señalaba, ya en 1999, que, a pesar de la competencia exclusiva del Estado en el tema de la seguridad, el debate entre policía

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

pública y privada era una “*pérdida de tiempo*”, al ser ya “*irreversible*” la presencia de ambas en las sociedades modernas. Consideraba que el “*maniqueísmo*” que asocia lo público a lo bueno y lo privado a lo malo “*está ya superado*” y de lo que deben de preocuparse unos y otros es de servir a los ciudadanos. Por tanto, el Estado y la sociedad deberían preocuparse no sólo de si la policía privada es más barata, sino más bien de si la eficiencia económica se consigue a costa de una formación deficiente y donde la “*corpulencia intimidatoria*” parece ser el valor por antonomasia.

La segunda cuestión previa que quiero plantearles, ésta dirigida fundamentalmente a los organizadores del curso, es el título de la ponencia que se me encargó -*Los grandes logros de la seguridad pública*-, y que es la que figura en el programa, ya que produjo en mí una cierta inquietud en la medida que los enfoques que vengo utilizando en mis investigaciones son totalmente contrarios al que se desprende de dicha sugerencia. En mi caso personal, lo que verdaderamente me interesa del análisis de los distintos sistemas de seguridad es la situación de ‘crisis’, como punto de partida de propuestas de cambio o reforma que faciliten los necesarios cambios en los mismos; por ello, si lo que se me propone es analizar los “grandes logros” de la seguridad pública, podría parecer que esa visión crítica quedaría totalmente al margen de la reflexión que deseo compartir con ustedes.

102 Sin embargo, como buen guardia civil disciplinado y a fin de cumplir el encargo, voy a centrar la primera parte de mi intervención en resaltar el papel que juega la policía en una sociedad democrática, sobre todo cuando se hace la transición desde un sistema autoritario, como fue el caso español, para intentar trasladar en la segunda parte los valores sobre los que sustenta el sistema público al emergente sector privado de la seguridad.

En ese sentido, conviene recordar que ya la revolución francesa, tras consagrar el principio fundamental de que la ley es la garantía de los derechos del ciudadano, en el art. 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano se establecía que: “*La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad de aquellos que la tienen a su cargo*”. Comenzaba a surgir, pues, el moderno concepto de policía que, años después, quedaría recogido en la definición de la *Grand Encyclopédie française* (1910): “*No se conoce apenas sociedad un poco organizada sin que exista un poder de policía que asegure a sus miembros la seguridad interior, que reprima y prevenga los delitos contra las personas y propiedades y, por otra parte, asegure la obediencia a los representantes del Estado y la aplicación de las disposiciones dictadas por los jefes*”.

De esa manera, se puede decir, sin temor a equivocarse, que el servicio de policía es una actividad que, de una u otra manera, afecta a todos los ciudadanos en algún momento de su vida, de ahí que nadie ponga en duda la necesidad de su existencia, pues a todo Estado se le exige, por encima de

LOS GRANDES LOGROS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

cualquier otra consideración, que sea capaz de asegurar la tranquilidad del conjunto de los ciudadanos. El profesor Loubet plantea una serie de cuestiones que han seguido manteniéndose hasta la actualidad y que constituyen la esencia misma de la policía y la función que desempeña: ¿En qué consiste? ¿A quién pertenece? ¿Quién la dirige? ¿Cuándo debe emplearse? ¿Con qué procedimientos? ¿Qué tipo de controles se establecerán?

De cara a conocer cuál es ese papel de la policía en un sistema democrático, sería oportuno describir previamente de manera somera como actúa ésta en un sistema dictatorial o autoritario y, lo que parece más interesante, cómo se produce la transición hasta una sociedad democrática. En los regímenes autoritarios, la policía tiende a adoptar organizaciones de tipo piramidal, central y jerarquizado, con procesos de formación y socialización inspirados en principios militares como obediencia, jerarquía o disciplina, pues, para llevar a cabo el necesario control político y reprimir las disidencias, debe estar lo más lejos posible de la población para evitar contagios. Este tipo de sistemas se caracteriza por una gran ambigüedad funcional, en la que predominan las tareas encaminadas al control de actividades político-sociales, aun cuando en las que se manifiesta con mayor rigor es en las de mantenimiento del orden público.

Esa situación de partida es la que dificulta enormemente el paso de un modelo de policía de un sistema autoritario a otro democrático, razón por la que resulta conveniente someterse al paso previo de una transición, a cuyo fin lo primero que debe producirse es una transformación paralela entre sistema político-constitucional y sistema policial. La actuación de éste no puede ser considerada de forma aislada, sino dentro de un proceso mucho más amplio en el que participen múltiples y diversas instituciones, con objeto de que las soluciones tengan vocación de permanencia y no sean el resultado de intereses coyunturales.

Si se concuerda con Szabo en que *“es la sociedad la que modela a la policía y no al revés; sólo una sociedad civilizada puede tener el derecho y el privilegio de una policía civilizada”*, tendrá razón Martín cuando advierte que, si se produce la transición de un sistema autoritario a otro democrático sin introducir cambios profundos en el aparato policial, pueden surgir graves contradicciones y los costes pueden ser elevados. Hay que tener en cuenta que, en estos procesos, las actitudes largamente arraigadas no se modifican por la sola publicación de nuevas normas; en ese sentido, puede decirse que *“aunque cambien las formas la filosofía permanece”*.

Al final, pues, si de lo que se trata es de cambiar la filosofía, parece imprescindible concentrar todos los esfuerzos en conseguir la transición deseada por medio de la transmisión de las ideas que permitan llevar a buen término el proceso. No es de extrañar, entonces, que los analistas coincidan en atribuir una importancia capital al tema de la formación -nótese que esto no resulta tan fácil ya que, sobre todo en épocas de crisis económica,

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

es uno de los capítulos que primero se reducen-, teniendo en cuenta que los agentes más veteranos son los que peor se adaptan al cambio, al dudar de que el sistema democrático les permita disfrutar del teórico prestigio y autoridad que tenían en el régimen autoritario.

Retomando el análisis teórico sobre lo que supone, desde el punto de vista de la institución policial, pasar de la dictadura a la democracia, convendría detenerse en torno a la confrontación de los conceptos *orden público y seguridad ciudadana*, ya que tal debate puede ser suficientemente esclarecedor de cara al objeto que aquí se analiza. La primera constatación es que se trata de dos concepciones bien diferentes a la hora de entender la función policial, pues si el primero lo que persigue es garantizar el orden previamente establecido desde los órganos de poder -implica certeza, represión y distanciamiento-, con el segundo enfoque se busca garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos y su convivencia pacífica, dentro de un marco de incertidumbre, prevención y proximidad. En cualquier caso, hay que reconocer que existe una larga tradición histórica basada más en el primero de los enfoques que en el segundo, que no dejará de tener influencia incluso cuando se funciona dentro de éste.

104 Frente a las tesis más conservadoras que prefieren la injusticia al desorden, hay que reclamar la existencia de garantías que permitan conciliar justicia y orden; es decir, asegurar el ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos con la represión de las conductas que atenten contra su seguridad. Existe una tradición histórica que atribuye a los regímenes democráticos una cierta debilidad a la hora de mantener el orden, llegando incluso a afirmar que el orden público ha sido el *talón de Aquiles* de los gobiernos de izquierda, de ahí que, llegados al poder, muchos de ellos hubiesen tenido que poner en práctica políticas de seguridad más duras incluso que las de los conservadores.

En todo caso, tal y como planteaba E. Larraya (El País: 6-IV-84), la democracia no tiene porqué generar un debilitamiento del principio de autoridad y, en consecuencia, un incremento de la inseguridad, básicamente por dos razones: la primera tendría que ver con la necesidad ya apuntada de tomar en consideración los elementos estructurales y coyunturales a la hora de analizar las estadísticas y, en segundo lugar, porque gobierno democrático no es sinónimo de crisis de autoridad, sino todo lo contrario, en la medida que goza de mayor legitimidad y, en consecuencia, del apoyo popular. Para dicho autor, la inseguridad se vincula más con el cambio social que con el político, razón por la que, para resolver dicho problema, habría que incidir en mayor medida en aspectos sociológicos.

En ese sentido, Oliva considera que la policía constituye en las sociedades modernas un aparato institucional de indudable importancia, no sólo en cuanto instrumento de poder sino también como mecanismo que coopera a la siempre difícil tarea de consolidar la democracia. La diferencia

LOS GRANDES LOGROS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

fundamental con las dictaduras es que, aquí, el Estado, y por tanto sus fuerzas de seguridad, han de limitar todas sus actuaciones al imperio de la ley, quedando sometidos uno y otras a múltiples y diversos tipos de controles. La finalidad de éstos es la de evitar la corrupción y comportamientos ilegales, para lo cual es necesario contar con comisiones de control externas a la institución, independientes y permanentes, con capacidad de investigar y proponer la adopción de las medidas correctoras necesarias, algo realmente difícil si se tiene en cuenta que la propia subcultura policial tiende a exaltar la lealtad del grupo por encima de la integridad. La grandeza de la democracia para la policía es que dispone de toda la legitimidad y apoyos sociales e institucionales para llevar a cabo su labor.

Además cabría hablar, también, de un tipo específico de inseguridad, la institucional, entendiendo por tal la que tiene su origen en las consecuencias que se derivan de las decisiones adoptadas en instituciones oficiales de la Administración –en este caso la policía, pero también en el sector privado–, ya sea porque no actúa con el rigor y contundencia que de ella se espera o porque se excede en el uso de sus atribuciones coactivas. Como asegura el profesor González Ballesteros, *“el caso más peligroso de intromisión en la vida íntima de los ciudadanos es el que ejerce el Estado”*, en tanto el periodista J. L. Cebrián afirmaba, en un Seminario Internacional sobre Policía, Justicia y Sociedad, celebrado en Sevilla en 1985, que *“desmoraliza más a las fuerzas de seguridad la justificación de sus abusos que la represión de los mismos”*.

105

Lo que parece evidente es que, además de una clara tendencia a la autonomía –el descontrol de los aparatos de seguridad se trata de justificar no sólo por largas tradiciones históricas, sino por la extendida creencia de que un exceso de controles legales impiden conseguir niveles óptimos de eficacia a la hora de combatir las causas de inseguridad–, la policía goza de un margen muy estimable de *discrecionalidad*, con consecuencias trascendentales, sobre todo en el ámbito penal, en la medida que no se persiguen todos los delitos con la misma intensidad, ni se adoptan iguales medidas en supuestos aparentemente semejantes.

A propósito del debate que originó la elaboración de la Ley de Seguridad Ciudadana (1991-92), el entonces defensor del pueblo, A. Gil-Robles, decía que, en ocasiones, se trata de crear un clima social de inquietud –amenazas terroristas, racismo, inmigración clandestina, etc.– en virtud del cual el principio de seguridad ciudadana dañe o haga desaparecer el de libertad individual, advirtiendo que cualquier limitación de la libertad debe hacerse respetando la Constitución democrática, pues *“los ciudadanos no pueden quedar inermes ante los errores o posibles abusos de las Fuerzas de Seguridad”*. Atribuir excesivas facultades a la policía, sin tener que someterse a los habituales controles en un sistema democrático, puede conducir a una potenciación de los rasgos característicos de lo que se ha venido en denominar *Estado policía*, en el que todos los ciudadanos son sospechosos por sistema

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

para el poder y los jueces ven limitadas sus facultades de control, en favor de una mayor *discrecionalidad* administrativa a la hora de interpretar el alcance de los derechos individuales de los ciudadanos.

Si, como ya es universalmente aceptado, es la sociedad la que siempre modela al aparato policial que la sirve, y no al contrario como durante mucho tiempo se pensó, parece evidente, entonces, que en un sistema democrático y plural la policía no pueda cumplir de manera satisfactoria las funciones que se le confían si no dispone del apoyo y colaboración de la sociedad. Como afirma Vignola, *“la Policía antes que ser el brazo secular de los tribunales o actuar en nombre de una autoridad gubernativa dirigista y represiva, debe permanecer al servicio de la comunidad y tener como misión esencial la de garantizar la evolución normal de la misma”*.

Por su parte, Martín entiende que la policía en una democracia sólo tiene sentido y justificación en función de su concepción como servicio público, no como una finalidad en sí misma ni como una herramienta de control al servicio de intereses minoritarios. Ello exige: mayor nivel de formación, mejores estructuras, más medios y, sobre todo, una concepción diferente de lo que es la policía para los ciudadanos, con el fin de llegar a ser un *“grupo profesional especializado en la mejora de la calidad de vida dentro de una sociedad desarrollada”*.

106

En definitiva puede decirse, con Oliva, que la seguridad ciudadana en un régimen democrático supone la combinación correcta y ajustada de diversos medios: vigilancia policial; preparación técnica para combatir la delincuencia; sistema penitenciario adecuado a los principios de reinserción y una administración de justicia ágil, capaz de dar respuestas rápidas a las demandas ciudadanas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, aparte de que el grado de complejidad de la sociedad actual hace inviable un sistema policial aislado del resto de la sociedad, la interrelación entre policía y comunidad difícilmente llegará a cotas ideales dada la tradicional desconfianza de las personas hacia toda representación de poder o autoridad.

Una cuestión que, en los últimos tiempos, ha venido a condicionar de alguna manera el funcionamiento del sistema de seguridad pública es la que se refiere al vertiginoso desarrollo que ha sufrido el sector de la seguridad privada, toda vez que la seguridad –al igual que la sanidad o la educación– se está convirtiendo en las sociedades modernas en un bien de consumo, lo que, frente a las cada vez mayores demandas de los ciudadanos, hace que aparezca un sector económicamente atractivo para la iniciativa privada. Se hace necesaria, pues, una racionalización de la policía, si no se quiere caminar hacia una progresiva privatización del servicio, del que se acabarían beneficiando en mayor medida las clases más favorecidas.

No sería vano, pues, volver a retomar los principios recogidos en el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

LOS GRANDES LOGROS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

de las Naciones Unidas y la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa, ambas de 1979, verdaderos códigos deontológicos para una policía en una sociedad democrática que fueron traspuestas a la LOFCS de 1986. En ese sentido, podría ser muy interesante que el espíritu de dichos principios fuese incorporado también a los procesos de formación de los agentes de seguridad privada. A este sector va dirigida la segunda parte de este análisis.

A raíz de la muerte de un inmigrante a manos de unos vigilantes privados en la zona de ocio del puerto de Barcelona, el profesor F. Vallespín, en un artículo titulado *El Leviatán privado* (EL PAÍS: 2-II-02), planteaba como uno de los grandes problemas del futuro el “*creciente descontrol de los servicios de seguridad privada*”, sector en el que iba proliferando un curioso ejército de profesionales privados con plena capacidad para gestionar la violencia. Retomando a M. Weber, y el otrora sagrado ‘monopolio de la violencia legítima’ que, desde siempre, se había asociado al Estado, alertaba sobre la existencia de una “intrincada maraña de empresas de seguridad” que constituían ya, por la vía de la delegación o subrogación, una floreciente industria donde los límites y la estricta tutela pública no siempre estaban bien fijados. En su opinión, todo ello formaba parte de uno de los rasgos más característicos de la política actual, cual es la “*redefinición -y difuminación- de las fronteras entre lo público y lo privado*”, cuestión que, a su juicio, exigiría un minucioso debate, de ahí la importancia de encuentros como el que hoy nos convoca aquí.

107

Vallespín subrayaba, además, cómo en la mayoría de países las cifras de la nueva ‘industria’ de la seguridad privada no dejaban de ser sorprendentes, pues en alguno de ellos los empleos de este sector superaban ampliamente a los de la seguridad pública. A la pregunta de cuál podría ser la implicación directa de este fenómeno privatizador, opinaba que la respuesta saltaba a la vista, si se consideraba que la seguridad, “*bien público por antonomasia*” a decir de Hobbes, se hacía depender de una mayor o menor capacidad económica y no se proveía en régimen de igualdad a todos los ciudadanos, con el añadido de que encima no parece aumentar la eficacia. Alertaba sobre la importancia que estaban teniendo, y que tendrían en el futuro, en los procesos políticos los temas relacionados con la seguridad y sobre el riesgo, ya patente en los países del Este de Europa, de derivas hacia un *Leviatán privado*.

Hay que recordar que la Ley de Seguridad Privada de 1992, vigente en la actualidad, confiere a la citada actividad carácter complementario y de subordinación respecto a la pública. Las razones por las que surge este sector de actividad económica son muy diversas, pero existe un cierto acuerdo en reconocer que una de ellas puede ser la de que, ante una percepción de mayor inseguridad por parte de la ciudadanía y de que las fuerzas de seguridad públicas no pueden atender las demandas que exige la sociedad, la respuesta es la seguridad privada. Desde otra perspectiva, los responsables

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

de la asociación Aproser consideran que el crecimiento económico en este sector estaría más vinculado a la evolución económica que a otro tipo de cuestiones.

Aun cuando pueden ser muchos los enfoques para tratar de analizar lo que sucede en el mundo de la seguridad privada, aquí el debate se pretenderá centrar en diversos aspectos que confluyen en el mismo. Como ya se ha dicho, uno de los más importantes es el económico, como se pone de manifiesto con la tendencia general detectada en el sentido de que, cada vez más, el sector público cede más parcelas al privado, con lo que las perspectivas, desde el punto de vista económico, son muy optimistas para éste. Si bien el sector mueve ya cantidades muy notables de recursos de todo tipo, y a sabiendas de lo difícil que será conseguirlo, habría que intentar que el agente privado no estuviese exclusivamente al servicio del empresario que le paga y sí de la comunidad, para lo cual es imprescindible un control riguroso de dicha actividad.

El incremento notable que se ha producido en la demanda de servicios de seguridad privada por parte de las propias Administraciones públicas, no sólo la civil sino también la militar (la implantación de un servicio de seguridad privada en la Academia Militar de Zaragoza fue, sin duda, uno de los momentos claves de ese cambio de mentalidad) que, al guiarse sólo por criterios económicos, determinan la mayor parte de las veces la elección de los servicios contratados en función del precio, sin tener en cuenta los estándares de calidad o el incumplimiento de la legalidad de ciertos proveedores. El problema es que la competencia puede significar, finalmente, un descenso en la calidad del servicio prestado, pues, como señalaba un representante de CC OO, la mayoría de las empresas “*venden precios, no seguridad*”, lo que incrementa la precariedad del mismo.

Otro de los aspectos que interesa abordar en esta exposición es el de la recluta y formación del personal que presta servicio en la seguridad privada. En unas Jornadas celebradas en Ávila (2001), los responsables del Ministerio del Interior subrayaron la importancia de la formación como premisa para la prestación de un mejor servicio a la sociedad: “*bien regulada, completa y sometida a un reciclaje permanente*”. No es extraño que el itinerario profesional de muchos de los agentes privados comience tras la imposibilidad de optar a un puesto en la seguridad pública, lo que hace que se planteen su trabajo como algo temporal (no suelen superar los 5 años de media) y en unas condiciones laborales muy precarias (contrataciones irregulares, subcontratas, sueldos escasos, turnos de servicio prolongados, intrusismo empresarial, falta de formación, inexistencia de posibilidades de promoción profesional, etc.).

En ese sentido, es conveniente recoger una de las conclusiones del Congreso Nacional de Seguridad Privada (Madrid, 2003), en la que se destacaba la escasez de mano de obra, sobre todo, en las labores de vigilancia, lo

LOS GRANDES LOGROS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

que dificultaba los procesos de selección y se traducían en servicios de peor calidad, baja cualificación profesional y exceso de horas trabajadas, con una elevada rotación del personal. Todo ello hacía imposible atender las demandas de crecimiento y “*sumamente difícil*” prestar un servicio de calidad, de ahí la necesidad de estudiar fórmulas que garantizaran el desarrollo profesional, ampliar las categorías laborales y responder a la creciente demanda de especialización, así como iniciar una “*lucha decidida contra el intrusismo*” y obligar a todos a cumplir los requisitos técnicos, legales y burocráticos que exigía la Administración.

Otra de las conclusiones del citado Congreso venía a constatar que la seguridad privada era un sector en auge y crecimiento constante que había experimentado en los últimos años una gran expansión, con tasas de crecimiento superiores al 10% anual, mientras la proporción del gasto en seguridad pública en los PGE respecto al PIB no paraba de caer, crecimiento el del sector privado que había sido especialmente significativo desde 1996, año en que había llegado al poder el PP, ya que de los 63.686 vigilantes que había ese año se había pasado a 90.247 –el tercer país de la UE, sólo superado por Alemania y Reino Unido–, mientras, en ese mismo periodo, las FSE habían perdido 6.000 efectivos, con lo que resultaba que había ya un vigilante privado por cada 2,1 agentes públicos. De manera simultánea, la actividad fiscalizadora del Ministerio del Interior en el sector de la seguridad privada se había incrementado en 2002 un 32’68% respecto al año anterior.

109

Sin embargo, ese auge del sector no se traducían en un reconocimiento de la sociedad hacia el mismo que, aseguraban sus responsables, no había sabido proyectar su verdadera imagen, razón por la que consideraban urgente adoptar las medidas necesarias para conseguir una “*buena imagen pública y el reconocimiento social como sector útil*” y que los ciudadanos supiesen que “*la seguridad privada complementa y mejora la labor de la seguridad pública en general*”.

Lo cierto es que, a partir de ese momento, las ofertas de trabajo en este sector comienzan a superar de manera clara el volumen de profesionales formados. A juicio de los responsables de las empresas, al dispararse las peticiones de servicios, se agravaban los problemas que ya atravesaba el sector de falta de mano de obra, debido, en su opinión, a las “*rigideces*” del sistema de selección que mantenía el Ministerio del Interior para poder trabajar como vigilante de seguridad. La queja era que, en ese momento, Interior sólo realizaba pruebas para acceder a la profesión tres o cuatro veces al año, a lo que había que añadir 180 horas obligatorias de formación –en países como Francia o Alemania, apenas se llegaba a las 40– y que sólo podían acceder a este empleo españoles o trabajadores comunitarios, por lo que las empresas pedían “*agilizar*” y “*flexibilizar*” el acceso de personal a esta profesión, cumpliendo siempre todas las garantías que este tipo de puestos requieren.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

En 2006, las empresas privadas de seguridad seguían estando necesitadas de 21.000 nuevos puestos de vigilantes para poder atender la demanda de estos servicios. De nuevo, el reproche se dirigía a las estrictas condiciones impuestas por el Ministerio del Interior, que dificultaban el acceso a la profesión y causaban este desfase tan grande entre oferta y demanda en el sector. El que la Administración solo permitiese ejercer como vigilantes de seguridad a ciudadanos españoles y de la UE y no extendiese la posibilidad a jóvenes de Iberoamérica, se consideraba un agravio, ya que en las FAS españolas, con misiones que entrañaban el uso de armas, podían desempeñar esas funciones ciudadanos de dicha procedencia. Por fin, en XI-07, una iniciativa de CiU instaba al Ejecutivo a reformar la legislación para que los inmigrantes procedentes de países de fuera de la UE pudiesen ser contratados como personal de seguridad privada. Hay que señalar que, si bien la incorporación de la mujer era cada vez mayor a este tipo de actividades, el 87% de trabajadores seguían siendo varones.

El nuevo gobierno socialista, en una respuesta parlamentaria a un diputado del grupo popular, estimaba en 2004 que se debía buscar la articulación de una eficiente y eficaz cooperación que tendiese a la integración de los recursos y medios del sector privado de la seguridad en la lucha contra la delincuencia y la protección de la seguridad ciudadana. El gobierno aclaraba que había que considerar la complementariedad y subordinación de la seguridad privada respecto de la pública, aunque para prevenir el delito y lograr estos objetivos valoraba entre otras una serie de medidas, como la de incorporar a la formación profesional de los vigilantes de seguridad protocolos sencillos y eficaces de colaboración, que mejorasen la coordinación con las FSE, o la de intensificar la faceta de asesoramiento dentro de la función de control y supervisión que la normativa le reconoce a la Administración, instando la reunión de las comisiones provinciales de coordinación de seguridad privada en función de los requerimientos, propuestas, evolución del sector y problemáticas específicas.

Asimismo, se pretendía mejorar los canales de comunicación con el personal de seguridad privada para proporcionar mayor agilidad a las respuestas ante peticiones de asesoramiento y ayuda y realizar las propuestas de adaptación y actualización normativa a tenor de las actuales demandas de seguridad y la necesidad de reformas concretas. En ese mismo sentido, el entonces director general del CNP, Víctor García Hidalgo, se mostraba partidario de establecer protocolos de actuación y de cooperación entre la seguridad pública y la privada y planteaba que la prestación de esta actividad debería hacerse *“bajo parámetros de calidad y de ética profesional similares a los exigidos”* a los profesionales de la policía.

En 2005, durante el III congreso de la federación estatal de trabajadores de seguridad privada, el sindicato USO denunciaba que una cuarta parte de los empleados de la seguridad privada carecían de los correspondientes permisos del Ministerio del Interior. En el mismo foro, el Delegado del

LOS GRANDES LOGROS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Gobierno en Galicia, advertía que la necesaria colaboración entre los sectores público y privado exigía *“un control de calidad del servicio de los agentes privados, calidad que es totalmente incompatible con cualquier tipo de intrusismo profesional”*, por lo que era necesario mejorar la calidad del servicio integrando y cualificando a los nuevos profesionales.

En ese sentido, los sindicatos del sector vienen denunciando de manera permanente el alarmante “intrusismo” en el sector que afecta gravemente a su profesionalidad. Aun cuando un pequeño grupo de empresas (5 ó 6) copa más de la mitad de la actividad, la mayoría son pequeñas empresas que no llegan a consolidarse en el sector. Para hacer frente a todas esas cuestiones, los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales coinciden en la necesidad de que los países de la UE deberían armonizar sus regulaciones sobre el sector de la seguridad privada para evitar riesgos como la competencia desleal y mantener unas condiciones de trabajo adecuadas.

En una reciente entrevista, el director general de la compañía Segur Ibérica, J. L. Novales (Revista CEUSS, Núm. 20, 2008), ratificaba esa misma impresión sobre lo que estaba sucediendo en dicho ámbito. Así, a la pregunta de cómo veía el sector de la seguridad privada en España, respondía que, tras el auge de los últimos años, atravesaba por momentos fuertemente influidos por la *“escasez de recursos humanos, la existencia de una competencia desleal y la necesidad de un cambio legislativo que adapte la norma a la situación actual de las actividades de seguridad en España”*. De cara al futuro, consideraba que el sector debería caminar hacia una serie de *“procesos de concentración... para incrementar la calidad de los servicios”* y, al mismo tiempo, marginar la oferta que *“no reúna los niveles mínimos exigibles y que dispongan de la solvencia necesaria para el desarrollo de sus actividades”*.

Por desgracia, con demasiada frecuencia saltan a los medios de comunicación excesos en actuaciones de agentes privados que, en ocasiones, suelen tener consecuencias irreparables. Por ello, y al objeto de poder hacer un análisis crítico de los sucesos ocurridos, este mismo año, a raíz de conocerse las agresiones que unos agentes de seguridad privada del Metro de Madrid llevaron a cabo contra usuarios de dicho servicio, resulta interesante resaltar cómo, una vez que se tuvo conocimiento público de las mismas, el gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) pidió a las empresas de seguridad que despidieran a los autores de las tropelías y denunciaran lo ocurrido ante las autoridades, ya que no se trataba de trabajadores directos del suburbano, empresa que *“confió”* en que Prosegur despidiera a los implicados, *“al no ser empleados directos de Metro”, así como “que se hiciera una denuncia ante la Policía”*.

Se observa cómo la Administración pública, encargada de prestar el servicio en las mejores condiciones de seguridad para sus usuarios, traspasa

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

toda la responsabilidad a la empresa privada a quien se adjudicó dicho servicio, de tal manera que la propia presidenta del gobierno autónomo, E. Aguirre, al comprobar que no se había efectuado la denuncia, reconocía el error y aseguraba que, *“a partir de ahora cualquier actuación delictiva, como la que está grabada en las imágenes, será inmediatamente puesta en conocimiento de las autoridades”*, ya que consideraba *“absolutamente intolerable actuaciones de este tipo”*.

Del mismo modo, pero en dirección contraria, el consejero autónomo de Transportes e Infraestructuras, M. Lamela, insistía en hacer responsable al Ministerio del Interior, y por lo tanto, al Gobierno central, de las agresiones a usuarios por parte de vigilantes del Metro, al no atender a sus peticiones de poner servicio de Policía Nacional en el suburbano. A su juicio, en este asunto no se debía olvidar *“algo muy importante”*, que respondía a que tanto la CAM, como la Consejería de Interior y Metro llevaban *“mucho tiempo, muchos años, diciendo que las Fuerzas de seguridad del Estado, la Policía Nacional debe vigilar a Metro, que debe bajar al Metro”*, recordando que esta petición se la habían hecho, tanto por escrito como verbalmente en reuniones, al Ministerio del Interior y a la delegada del Gobierno, *“y hasta la fecha, una vez más -la respuesta- ha sido no”*. Recordaba que, si la contestación negativa que la delegada del Gobierno hizo al consejero de Interior, F. Granados, en junio de 2007 hubiese sido sí, *“probablemente no estaríamos hablando de estas agresiones”*.

112

En ese sentido, tras recordar que el único criterio posible frente a unos hechos *“absolutamente inadmisibles”* era el de *“tolerancia cero”* y asegurar que el compromiso de su gobierno era poner todos los medios a su alcance para que estas agresiones no se produjesen, indicaba que, al igual que había hecho en la Asamblea regional, volvía pronunciarse del mismo modo, *“para que cada Administración asuma sus responsabilidades y obligaciones con la seguridad pública que es competencia exclusiva del Gobierno de España y por tanto, del Ministerio de Interior”*.

Por otro lado, el mismo Lamela indicaba que, si bien Metro había confiado en las empresas de seguridad contratadas (más de 2.000 vigilantes trabajan en el suburbano madrileño), dichas empresas *“no estuvieron a la altura y no hicieron lo que se les dijo que tenían que hacer”*. En su opinión, dichas empresas *“no sólo tenían que asumir la responsabilidad de echar a estas personas del trabajo sino también investigar y denunciar a la autoridad policial y judicial estas conductas”*, razón por la que aseguraba que la decisión de Metro de Madrid era que, a partir de ahora y para evitar que esto pudiese volver a suceder, la propia compañía asumiría la responsabilidad de denuncia, *“con independencia de la denuncia que puedan hacer las empresas de seguridad”*. Por su parte, Prosegur, subrayaba que, desde el momento que se tuvo conocimiento de los hechos, tomó las *“medidas disciplinarias”* más estrictas: el *“despido inmediato”* del presunto agresor. Fruto de la *“investigación interna”* realizada se habían identificado a seis personas implicadas y *“todas están fuera de la compañía”*.

LOS GRANDES LOGROS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Desde el ámbito sindical, el portavoz de CC OO en el sector de seguridad privada, J. Torrejón, pretendía ir más allá al exigir la inhabilitación de los vigilantes de Metro para que no se volviesen a dar hechos de esta naturaleza y advertía de que mientras no se les retirase la tarjeta de identificación profesional *“seguirán trabajando como vigilantes para otras empresas pero incluso en la misma red de Metro, como ha ocurrido en otras ocasiones”*, por lo que reclamaba del Ministerio de Interior que se sancionase e inhabilitase a los empleados en este tipo de casos. Solicitaba además más formación para el personal, porque *“la que hay es sino nula, escasa”* y la profesionalización del sector y una selección de personal más rigurosa. Dicho sindicato calificaba a los vigilantes de *“mercenarios de la seguridad que van de una empresa a otra en función de quien les paga más y gracias a que hay más demanda que oferta de mano de obra”*.

Espero y confío que, tras lo expuesto en las páginas anteriores, pueda haber cumplido con el encargo de los responsables de este curso, subrayando, en primer lugar, el logro que supuso la transición del sistema de seguridad español del régimen franquista al modelo de la Constitución de 1978, con todas las salvedades y prevenciones que se puedan hacer a dicho proceso y, en esa misma dirección, el esfuerzo que se deberá hacer para que el sector privado de la seguridad se homologue a patrones de funcionamiento que le permitan participar de forma clara en la configuración del sistema general de seguridad.

113

Para finalizar, quisiera recuperar la opinión del conocido sociólogo U. Beck, quien, en un artículo titulado *El fin del neoliberalismo* (El País: 15-XI-01), concluía que *“La lógica señala que sin impuestos no hay Estado; sin impuestos no hay educación, ni seguridad en el ámbito social; sin impuestos no hay democracia. Finalmente, sin opinión pública, sin democracia y sin sociedad civil no hay legitimidad, y sin legitimidad tampoco hay seguridad”*. Por todo ello, nada que objetar a la presencia de la seguridad privada en el sistema de seguridad estatal pero, eso sí, con las máximas garantías y controles para que el servicio se encamine fundamentalmente a conseguir las mayores cotas de bienestar de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

- BALLBE, Manuel, Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983), Alianza Universidad, Madrid, 1983.
- BARLETTA, Giacomo, Evolución de la imagen de la policía y nuevos condicionantes, Harlax, Núm. 6, 1992, pgs. 163 y ss.
- BAYLEY, David H., Patterns of policing, New Brunswick NJ, 1985.
- GLEIZAL, J-J., Le désordre policier, Edit. PUF, París, 1985.
- HERZBERG, H. U., Constitución de una policía democrática en un nuevo estado federal: el estado de Sajonia, Harlax, Núm. 10, 1994, pgs. 7 y ss.
- JAR, Gonzalo, Policía y Sociedad, Estudios de Criminología II, Universidad de Castilla-La Mancha.
- LAPIERRE, J.W., Analyse des systèmes politiques, Paris, 1973.
- LOPEZ GARRIDO, Diego, El aparato policial en España, Edit. Ariel, Barcelona, 1987.
- LOUBET DEL BAYLE, J-L, Du maintien de l'ordre en France, Revue International de Criminologie et de police technique, Núm. 3, Ginebra, 1996.
- LOUBET DEL BAYLE, J-L, La policía. Edit. Acento, Madrid, 1998.
- MARTIN, Manuel, La profesión de policía, Edit. CIS-S.XXI, Madrid, 1991.
- OLIVA GIL, José, Policía y democracia, Harlax, Núm. 9, 1994, pgs. 145 y ss.
- RICO, José María, Policía y sociedad democrática, Alianza Universidad, Madrid, 1983.
- REISS, Albert, Policía y Comunidad, pgs. 186-210.
- VIGNOLA, La administración de los servicios de policía, pgs. 145-165.
- SAUSSAIES des, B., La machine policière, París, 1972.
- SZABO, D., La policía y la sociedad: Imágenes y realidades, I Seminario Internacional sobre la Policía, Vitoria-Gasteiz, 1982.

LAS DEMANDAS CIUDADANAS A LA SEGURIDAD PÚBLICA

JOSÉ MARÍN MANZANERA
Comisario General de Seguridad Ciudadana

Todos estamos integrados en una sociedad, somos miembros de un colectivo que conforma un pueblo, una barriada, una ciudad, en definitiva la sociedad en que convivimos. Todos sabemos y estamos capacitados para hacer, como si de una alineación de la selección de fútbol se tratara, un análisis, un diagnóstico de la problemática en general que puede estar sufriendo nuestro barrio, nuestra colectividad. Por lo tanto, creo que en menos de cinco minutos podríamos identificar esa serie de circunstancias o problemas, que rodean a nuestra convivencia normal.

115

El marco jurídico fundamental es nuestra Constitución y en concreto el artículo 104, donde se recoge: *“las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*. ¿Cómo hacemos esto?, primero un breve repaso a este artículo y vemos que del mismo se deducen dos mensajes fundamentales: proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Eso se consigue a través de los ejes de política de seguridad que nos viene marcada unas veces desde el Ministerio del Interior, otras veces desde la Dirección General, otras veces emana desde las propias Jefaturas y de las Comisaría Provinciales. Pero siempre alrededor de dos pilares fundamentales: la seguridad centrada en el ciudadano que es la figura en la que se va a centralizar todo el tema de la seguridad y, sobre todo un enfoque permanente de carácter preventivo que es sobre el que nos vamos a mover.

Hoy en día todos tenemos claro que la prevención es el pilar fundamental de la seguridad ciudadana, y que ésta constituye un concepto que afecta a la reducción de los índices delincuenciales, que en todo momento es

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

uno de los objetivos que nos marcamos. Pero creo, que por encima de esa reducción de índices delincuenciales, aunque una cosa va ligada con la otra, lo que debemos de conseguir y de buscar es alcanzar las cotas idóneas de seguridad subjetiva. Con nuestra presencia tenemos que intentar que el ciudadano sea consciente de que puede ir tranquilo por las calles.

La sociedad en todo momento demanda de los poderes públicos que le ofrezcamos las condiciones necesarias para garantizar los derechos y libertades en determinados espacios, para que ellos puedan desarrollar su vida de forma pacífica y tranquila olvidándose de otras cosas, respecto a la inseguridad. Por lo tanto, de aquí nace el concepto de servicio público, que según nuestro Derecho lo tenemos que entender como aquella actividad prestada de titularidad exclusiva del Estado en razón al carácter esencial que supone para la comunidad. Y nuestra Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, también recoge en varios de sus preceptos la consideración de la Policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad.

LA POLICÍA CON LA COMUNIDAD

116

Este concepto no es nuevo ahora, al menos para el Cuerpo Nacional de Policía, ya son casi 21 años los que hace que se está trabajando desde la Dirección General de la Policía, ahora de la Policía y Guardia Civil, en el tema de los contactos con las organizaciones y colectivos que los ciudadanos se han dado para regir su comunidad, y me refiero en concreto a la circular 23/87, que en su día la entonces Subdirección General Operativa lanzó y donde se regulaba por primera vez el trabajo del entonces Coordinador de Contactos Ciudadanos. A partir de ese año y hasta el año 2006 donde se lanza nuevamente una circular que regula el programa de participación ciudadana y al frente del mismo la figura esencial del Delegado de Participación Ciudadana. Son estos 21 años los que nos han servido para ir tomando nota de los fallos que hemos venido teniendo en este tipo de programas y ahora intentar corregirlos.

EL LARGO CAMINO DE LA MEDIACIÓN SOCIAL EN EL C.N.P.		
1987	Circular 23/87	...configuró los contactos con las organizaciones de ciudadanos como un elemento esencial de la actividad policial...
1988-90	Las Circulares 28/88, 39/88, 67/90	...desarrollan el planteamiento inicial y definen la metodología para su consecución.
1991	Las Circulares 20/91 y 23/91	...potencian la figura del Coordinador de Contactos Ciudadanos
.../...	... y una profusa	normativa interna, hasta llegar a la actualidad con...
2006	Circular 1/06	... sobre implantación del Programa de Participación Ciudadana y funciones de los Delegados.

LAS DEMANDAS CIUDADANAS A LA SEGURIDAD PUBLICA

Soy consciente que a pesar de eso, todavía hoy no se está funcionando adecuadamente por varios motivos. Tenemos un catálogo de puestos de trabajo que acaba de ser puesto en funcionamiento y que aún no se ha recogido en las distintas dependencias policiales; en muchas de ellas no se asume que la figura del Delegado de Participación Ciudadana es pieza clave en la seguridad ciudadana, y que debería de ser nombrado para este puesto, un funcionario con determinadas cualidades, y seguro que se obtendrían un estrechamiento de las relaciones entre los colectivos y la Policía. ¿Qué deseamos con esto?, pues conocer de forma directa los planteamientos de seguridad y todo aquello que está ocurriendo en una zona en concreto. ¿Con qué objetivos?, para desarrollar una respuesta ágil a los problemas que se nos van a presentar, tener conocimiento de la realidad que se está viviendo en una zona concreta de nuestra demarcación y la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de la acción policial.

En el contexto de la Unión Europea, ¿cómo se está trabajando al respecto?. Creo y así lo puedo afirmar, que, en los distintos foros en los que participa la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, sin lugar a dudas, una vez superado en España el sistema de la Policía de Proximidad que se puso en funcionamiento en el año 2000, hay que dar un paso más adelante, y hoy día en la Unión Europea se está debatiendo el concepto de la Policía Comunitaria.

¿Qué es la Policía Comunitaria?, ¿es algo nuevo?, pues no es nada nuevo, siguen siendo policías, se sigue trabajando más o menos de la misma forma pero lo que se busca es un sistema que ponga en interrelación esa forma de trabajar, esas estructuras que conforman la Policía. En este caso se busca siempre el fondo de la cuestión, que es la prevención y sobre todo tendente a conseguir que el ciudadano ejerza libremente sus derechos, buscando también un concepto nuevo como es el de la corresponsabilidad por parte del ciudadano. Todos sabemos que en el tema de prevención no sólo la Policía tiene que decir algo.

El ciudadano de un barrio de cualquier pueblo o ciudad, debe ser corresponsable también a la hora de tomar decisiones, a la hora de afrontar la resolución de un conflicto que se esté generando en su zona; ¿cómo?, pues ampliando información sobre los hechos denunciados, proporcionando puntos de observación etc., y sobre todo una cosa que para nosotros sería fundamental, que cuando denuncien cualquier incidente que se esté cometiendo de forma reiterada o no, en su comunidad, una vez que la Policía resuelva la situación, la corresponsabilidad de esos ciudadanos vendría dada por la personación de la asociación como ente colectivo, como acusación particular en el procedimiento judicial. Esto se le está transmitiendo a todas esas asociaciones a través de los Delegados de Participación Ciudadana, porque creo que es fundamental.

FLUJO DE LAS DEMANDAS CIUDADANAS EN EL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA

Tenemos una serie de cauces que son tradicionales como son las Oficinas de Denuncias y la Sala del 091, ahí la demanda nos llega a través de dos instrumentos: la denuncia, cuando un ciudadano comparece en una Inspección de Guardia a dar conocimiento que ha sido objeto de un robo, y a través de la Sala del 091, cuando el ciudadano llama no sólo para dar cuenta que ha sido objeto o víctima de un delito, sino que muchas veces lo hace para poner en conocimiento de la Policía algo que está pasando, sin llegar a ser en ese momento necesaria la intervención inmediata de la Policía.

Otro cauce son las nuevas tecnologías. En concreto la Comisaría General de Seguridad Ciudadana en su página web tiene un apartado que está siendo utilizado cada vez más, afortunadamente, dirigido a los ciudadanos a través del correo electrónico que en el mismo se facilita. Estamos recibiendo continuamente quejas, denuncias y sugerencias.

Y por último la mediación social, entendiendo como tal, que es otro de los pilares de la Policía comunitaria, a través del programa de participación ciudadana. Esto lo lleva a cabo principalmente, como responsable máximo en una dependencia, el jefe de la misma, apoyándose totalmente en el Delegado de Participación Ciudadana.

Dentro de las políticas de mediación social, cuando una asociación de vecinos, una persona, un gremio de comerciantes expone una queja, una demanda, hay que dar cumplimiento y procurar satisfacer esa demanda, ¿a través de qué?, pues a través de la Comisaría General donde tenemos en marcha una serie de programas, algunos de ellos liderados por la Secretaría de Estado de Seguridad.

¿Cómo se trata de satisfacer esa demanda?, en primer lugar con los recursos humanos que cuenta la Policía y, luego, no se trata solamente de recibir la demanda y olvidarnos de ella, hay que hacer un control y un seguimiento de la respuesta operativa que se da.

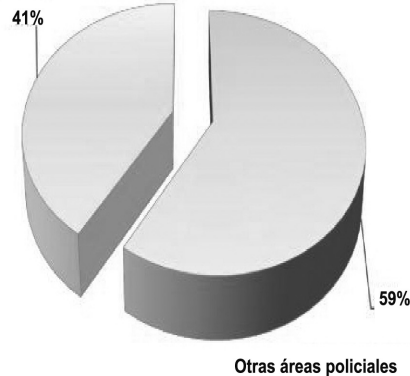
RECURSOS HUMANOS

En el Cuerpo Nacional de Policía, del cien por cien de sus efectivos, aproximadamente el 41% están ubicados en las Brigadas de Seguridad Ciudadana. De ese 41% del total, el 67% están prestando servicio como Policía comunitaria, o sea como servicios de prevención puestos a disposición del ciudadano, y el 33% restante, en otro tipo de servicios dentro de las propias Brigadas.

LAS DEMANDAS CIUDADANAS A LA SEGURIDAD PUBLICA

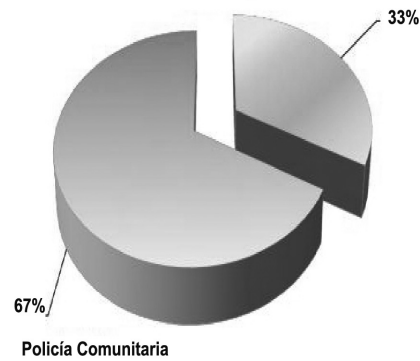
RR. HH. en el Cuerpo Nacional de Policía

Brigadas Seguridad Ciudadana



RR. HH. destinados en Policía Comunitaria

Otras especialidades de las Brigadas de Seguridad Ciudadana



POLÍTICAS DE MEDIACIÓN SOCIAL EN EL CNP

Programas fundamentales con los que se trabaja en la Comisaría General y las Brigadas Provinciales de Seguridad Ciudadana: el principal es el de Participación Ciudadana que va dirigido a asociaciones de vecinos, gremios de comerciantes y a todo tipo de colectivos en general de los que se puedan ubicar en una sociedad; otro programa es el de Policía Mayor, que como su propio nombre deja bien claro va dirigido a personas jubiladas a partir de los 65 años; otro el Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad Escolar que está liderado por la Secretaría de Estado de Seguridad, que ha sido el órgano directivo que ha impulsado este plan que lo están desarrollando Policía y Guardia Civil, cada uno en su respectiva demarcación. Luego tenemos un Programa dirigido al Turismo y Seguridad, muy interesante por cuanto España es el segundo país mundial receptor de turistas y finalmente un Programa dedicado a la Prevención, Asistencia y Protección a las mujeres que son objeto de malos tratos, las UPAP.

119

PROGRAMA	COLECTIVO SOCIAL
Programa de Participación Ciudadana	Asociaciones
Programa Policía-Mayor	Personas mayores
Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad Escolar	Escolares
Programa Turismo y Seguridad	Turistas
Unidades de Prevención Asistencia y Protección a las mujeres maltratadas (UPAP)	Mujeres

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?**EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

¿Qué es este programa?, es una estrategia global de mediación social, y sus objetivos la comunicación permanente con las diferentes asociaciones, con los diferentes colectivos que están ubicados en nuestra demarcación, con sus representantes y llegado el caso también se producen reuniones a las que asisten, casi de forma asamblearia, bastantes vecinos. Otro objetivo son las estrategias de prevención, aquí siempre relacionándolo con el tema de la coresponsabilidad. En las estrategias de prevención tienen que participar también, sin lugar a duda, los vecinos que viven en ese territorio.

¿Qué medidas se han adoptado para su desarrollo?, el Programa de Participación Ciudadana tiene que adaptarse a cada zona, a cada territorio. No es una cosa uniforme para todos y cada uno de los pueblos, de las ciudades donde se desarrolla el programa. En primer lugar, el responsable tiene que elaborar un censo de los colectivos ciudadanos más representativos del lugar, empezando por asociaciones de vecinos, comerciantes, extranjeros y en definitiva cualquier tipo de colectivo ubicado en la zona.

En cada reunión que se produce se tiene que confeccionar por parte del Delegado de Participación Ciudadana un acta que a través de la webpol, es remitida a la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, a la Unidad Central de Participación Ciudadana y Programas. En esta acta se recoge la problemática que se nos ha presentado y la solución que se le está dando, y a partir de ahí se hace un seguimiento de la misma.

El Delegado de Participación Ciudadana tiene que transmitir a los responsables policiales afectados, la queja o denuncia que haga ese colectivo. Aquí lo que no vale decir cuando el Delegado de Participación Ciudadana se presenta a una reunión y se le expone un problema, es que eso no es nuestro, eso es de la Policía Municipal, es que eso es de la Consejería de Cultura, de Medio Ambiente o de la que sea. El Delegado de Participación Ciudadana, aunque no se trate de temas estrictamente policiales, se hará eco de esas demandas, serán recogidas en las actas correspondientes y se tra-

MEDIDAS OPERATIVAS DEMANDADAS

	Acumulado 2006	Acumulado 2007
Aumento de patrullas	858	1.075
Puntos fijos	90	122
Patrullas específicas	477	628
Investigación de asuntos	358	605
Vigilancias	362	439
Ayuda a drogodependientes	33	7

LAS DEMANDAS CIUDADANAS A LA SEGURIDAD PUBLICA

mitarán a la institución que sea la competente para hacerse cargo de la solución de ese problema.

Los responsables de este programa a nivel central, es la Unidad Central de Participación Ciudadana y a nivel territorial los jefes de las plantillas y los Delegados de Participación Ciudadana. En el año 2006 se llevaron a cabo 3131 reuniones y en el año 2007 cerca de 4000. Los datos que aquí se obtienen son bastante fiables. Sí en cualquier encuesta del CIS, la muestra, el universo sobre el que se trabaja es de más o menos 2500 personas, si aquí ya contamos con un muestreo de cerca de 4000, las opiniones que vierten estas reuniones, lo que se extrae de estas actas, son desde luego orientativas para la Policía. Esto es en definitiva según las reuniones mantenidas, las demandas que nos han hecho los ciudadanos a la Policía: aumento de patrullas en el año 2007 en 1075 reuniones se nos planteó esta demanda; vigilancias en puntos fijos 122; patrullas específicas de una zona 628; investigación de asuntos 605; vigilancias 439 y ayuda a drogodependientes 7. ¿Qué información se ha suministrado con motivo de estas reuniones?, un total de 614 informaciones genéricas y de forma específica 600.

En el siguiente cuadro se refleja el control y seguimiento de la respuesta operativa dada a las demandas, como consecuencia de todas esas reuniones.

121

	Acumulado 2006	Acumulado 2007
Reunión de afectados	458	600
Presencia policial	1.313	1.542
Dispositivos específicos	522	845
Vigilancias	306	453
Registros	30	38
Planes de coordinación	274	234
Comunicación a otra institución	236	181

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

CONCLUSIÓN

El Cuerpo Nacional de Policía está empeñado en estar en continua comunicación y arraigado con un principio esencial y constante como es el acercamiento a la comunidad, en el que creemos firmemente. Las demandas que nos hacen los ciudadanos a través de esta serie de reuniones, a través de los Delegados de Participación Ciudadana sirven para orientar y dirigir de forma fundamental la actividad policial. Y lo que he expuesto anteriormente, el tema de la corresponsabilidad de los ciudadanos. La seguridad no solamente es competencia y responsabilidad de la Policía, de la Guardia Civil, de la Policía Local, etc., es responsabilidad también de los ciudadanos que viven en la zona, en el barrio, en el pueblo. Sin su colaboración no se puede ir a ninguna parte y este es el mensaje que continuamente les estamos trasladando y que afortunadamente está calando.

MODELOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

TELESFORO RUBIO MUÑOZ
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía

A modo de introducción, en primer lugar, quiero facilitarles unos datos aproximados sobre la situación actual de los medios personales que componen los diferentes Cuerpos policiales y Servicios de Seguridad, en todo el Estado español.

123

El Cuerpo Nacional de Policía cuenta con más de 53.800 mujeres y hombres en servicio activo (sin contar los que se encuentran en segunda actividad con destino). Este dato supone un gran aumento de más de 9.500 efectivos ingresados durante la última legislatura, y, por tanto, un avance significativo con respecto a la deficiente situación de personal existente en el 31 de diciembre de 2003.

Similar incremento se ha producido en la Guardia Civil llegando ahora a la cifra de unos 75.000 miembros.

El personal de los otros Cuerpos policiales españoles se distribuye de la siguiente forma:

- Policía Autónoma Vasca (Ertzaintza): 7.500.
- Mossos D'Escuadra: 15.300 (en noviembre de 2008) -Según la reciente comparecencia del Ministro del Interior en el Congreso, está prevista una ampliación, hasta el año 2.015, para llegar a los 18.300 efectivos-.
- Policía Foral de Navarra: 1.000 (contando una última promoción de 100 policías convocada en fechas próximas).

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

- Policías Locales: De los 8.112 municipios constituidos en España, unos 1.800 tienen Cuerpo de Policía Local o Municipal o Guardia Urbana, con una cantidad de efectivos cercana a los 62.000. Hay que tener en cuenta las peculiaridades que ahora pueden presentar estos Cuerpos policiales, ya que, según una reciente modificación de la L.O. 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a través de la L.O. 16/07, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural –aunque parezca raro esta es la norma reformadora que han utilizado los legisladores–, se pueden constituir servicios de Policía Local, entre dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, cuando aisladamente no dispongan de recursos suficientes.
- La Seguridad Privada, a fecha de 31 de diciembre último, entre Vigilantes de Seguridad, Escoltas, Vigilantes de Explosivos, Jefes y Directores de Seguridad y Detectives, dispone de una cifra de efectivos cercana a los 185.000 profesionales.
- A los anteriores, también hay que añadir el personal del Cuerpo Nacional de Policía perteneciente a aquellas Comunidades Autónomas que pudiendo crear Cuerpo de Policía propio no lo han hecho, como son las de Andalucía, Galicia y Valencia, así como otras Comunidades que forzando las previsiones de la L.O. 2/86 han establecido su Unidad Adscrita, como son los casos de Aragón y Asturias. En total son más de 1.500 efectivos del Cuerpo Nacional de Policía en estas Unidades autonómicas.

124

No todo queda en los medios personales enunciados, sino que, además, de una u otra forma, hay que contar con la concurrencia del Servicio de Vigilancia Aduanera, las Policías Portuarias y los Agentes de Movilidad de determinados Ayuntamientos (estos últimos, con el tiempo, seguirán el mismo ejemplo de los antiguos serenos, auxiliares municipales, etc., que en un principio se justifica su creación para “aliviar” el trabajo específico de las respectivas Policías Municipales, pero luego terminan integrándose en las mismas).

Pues bien, una vez que les he “entretenido” con el dimensionado policial y de seguridad español –convencido que posiblemente no les he citado a todos– paso a introducirme en la materia, con la certeza que los datos expuestos van a ser objeto de extenso tratamiento en la mesa redonda posterior.

Los científicos puros afirman que lo más contrario a su trabajo es hacer pronósticos de futuro, porque ese es un campo de los profetas y no de quienes necesitan unos hechos para llegar a conclusiones, y si tenemos presente la enorme cantidad de variables que pueden cambiar con el tiempo, haría imposible ser precisos en sus dictámenes.

MODELOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Por el contrario, a los analistas de inteligencia y los que trabajan en el ámbito de las ciencias sociales, se les exige extrapolar los resultados de sus estudios, que deben aspirar a ser científicos, para predecir un futuro, que sin duda puede ser incierto, pero que es posible.

Partiendo de estas premisas, y más en el papel de analista que en el de científico, aunque yo me limito a ser Policía, quisiera plantearles una visión del pasado y del presente de la seguridad pública (además del numérico), para llegar a una predicción de futuro, que, como diría un economista, se producirá si no cambian los factores considerados.

CONCEPTO JURÍDICO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Desde el punto de vista jurídico, el de seguridad pública es un concepto indeterminado, aunque tanto en la Constitución Española como en otras Leyes y Reglamentos se hace referencia a su competencia e instrumentos.

1. Según el artículo 149.1.29 de la Constitución, «*el Estado tiene competencia exclusiva (en materia de) seguridad pública*». Más adelante añade, “*sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías por las CCAA...*”.

A mi entender, esto indica que el precepto constitucional NO cierra de forma absoluta la exclusividad estatal, sino que, por el contrario, habilita un procedimiento legal para que sea compartida.

125

2. Según el artículo 104.1 del mismo texto fundamental, las «*Fuerzas y Cuerpos (denominados precisamente) de Seguridad*» *tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.*”.

Tendrá que ser la jurisprudencia constitucional la que nos aporte el concepto de seguridad pública, como: «*actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano*» (Jurisprudencia del TC).

El concepto de tranquilidad u orden ciudadano nos indica la dirección del denominado orden público, pero entendido éste desde la perspectiva constitucional, de respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos, como un ámbito que el Estado tiene que respetar, y, en ningún caso, utilizarlo en provecho propio o de sus intereses, como anteriormente se tenía el concepto de tranquilidad pública como valor supremo.

En este sentido, la Sentencia 33/1982 del Tribunal Supremo, de 8 de junio, señalaba: “*La seguridad pública supone una noción más precisa que la de orden público.- Sin que sea necesario un examen pormenorizado de lo que debe entenderse por orden público, es lo cierto que en él pueden incluirse cuestiones refe-*

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

rentes a la salubridad, que no entran en el concepto de seguridad, la cual se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano”.

De alguna manera, el concepto más amplio es el de orden público, aunque sea menos preciso, en el que se encuadrarían las diferentes actividades protectoras de las diferentes Administraciones Públicas, en el sentido de policía sanitaria, minera, etc., y del que la seguridad pública es una parte y la única de competencia exclusiva del Estado Central, mientras que el resto pueden ser transferidas a las Comunidades Autónomas o a los Ayuntamientos.

Si nos remontamos en la historia, comprobaríamos que esta era la situación que originariamente tenía la Policía General del Reino, cuando se creó en 1822, con criterios de lo que hoy denominamos “policía integral”. A lo largo del tiempo y con la aparición de las policías locales y las competencias exclusivas de los Ayuntamientos, parte de las competencias menores de orden público han quedado dentro de ellas. La cuestión es saber si competencias exclusivas del Estado, como las relacionadas con la seguridad pública, pueden ser transferidas, y, sobre todo, cómo el Estado puede garantizar su ejercicio correcto desde cuerpos policiales sobre los que no tiene competencias de control ni de supervisión, como sí tenía en esos orígenes.

Podría surgir la pregunta: ¿Cómo el Estado Central puede confiar en las empresas privadas de seguridad y no en funcionarios públicos de las administraciones locales? La cuestión está en el control que administrativa y policialmente sí se ejerce sobre las mencionadas empresas, pero NO se tiene sobre los Cuerpos de las Policías Locales, frente a las cuales se encuentra encorsetado en el deber de respeto entre Administraciones, como reiteradamente señalará el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas cuando se extralimitaron en sus funciones de coordinación –antiguo caso de las mancomunidades de Policías Locales–, que el Estado Central ni siquiera tiene como argumento.

Lo que resulta evidente es que la inseguridad ciudadana, o el nivel de ésta, supera las expectativas de los ciudadanos e indudablemente, el resto de Administraciones Públicas, de acuerdo con el artº 1 de la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, piden ámbitos de actuación más amplios al amparo de ese artículo tan ambiguo, donde se afirma la exclusividad del Estado Central en materia de seguridad pública y al mismo tiempo se asegura la participación de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales en su mantenimiento, y todos ellos a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad respectivos.

Realmente es comúnmente admitido que existe un auténtico derroche económico con la multiplicación de Cuerpos policiales en las diferentes

MODELOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Administraciones Públicas, que convierten a España en el segundo país con mayor ratio de policía por número de habitantes, si no estamos ya en el primer lugar, con los crecimientos corporativos, de acuerdo con lo afirmado por la *European Forum For Urban Safety*, en el año 2006 (Veánse los datos del inicio de esta ponencia).

Seguramente es más claro el concepto de seguridad que las Naciones Unidas acuñaron, en 1994, dentro de su Programa para el Desarrollo, el de seguridad humana. El concepto de seguridad humana prescinde de la seguridad del Estado como parte de la seguridad pública y apuesta únicamente por la seguridad de los ciudadanos, garantizando sus derechos y libertades y afectando a todos los órdenes de la vida, y no solo a la seguridad personal y de bienes, e incluso va más allá de aquellos hechos que tienen un autor al que imputar la responsabilidad penal, como son los hechos accidentales y catástrofes naturales. Seguridad integral para todos los ciudadanos y en todos los órdenes de la vida, lo que nos aproxima a las funciones de la Policía General del Reino, o a un reparto más adecuado de funciones para conseguir el mismo fin.

CONCEPTOS FILOSÓFICOS DE LA SEGURIDAD

Pasemos ahora a los diferentes conceptos de la seguridad que han inspirado los límites o el fundamento de la acción represiva del Estado para obtenerla o mantenerla. En cualquier caso hay que destacar la importancia que en este ámbito se ha dado a la seguridad, a la que se ha considerado como el elemento justificativo del propio Estado.

127

Así Hobbes, autor del *Leviatán* y de la famosa frase de “*el hombre es un lobo para el hombre*”, definía la justificación del Estado en un Pacto Social tácito entre los ciudadanos y los gobernantes, por el que aquellos cedían parte de su libertad a cambio de la seguridad que ha de garantizarles el Estado, de manera que si el Estado (o el Monarca), no consiguen ese objetivo, se justifica su derrocamiento.

Posteriormente Locke, incidiendo en el Pacto Social, considera al Estado el garante de los derechos naturales y fundamentales del hombre, yendo más allá de la concepción de Hobbes, o más bien contra su famoso binomio libertad-seguridad.

La escuela del Positivismo Italiano, con diversos maestros, hizo nacer la Criminología, centrándose en la figura del autor del delito. Lombroso con el criminal nato, o la predeterminación al delito; Ferri con su teoría de la defensa social, en la que el autor es responsable ante la sociedad, y la sanción social la reacción lógica del rechazo de la comunidad y debe ser proporcional a su peligrosidad social, y, Garófalo, que continúa con la teoría de la defensa social de Ferri comparando a la sociedad con un organismo inva-

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

dido por células cancerosas, cuya terapia necesariamente consiste en la eliminación de dichas células enfermas, propugnando la pena de muerte antes que la reclusión perpetua.

La Escuela del Positivismo Alemán, con Franz von Liszt, y su propuesta de crear un sistema científico para la determinación de la que llamó política criminal, basada en la dogmática del Derecho Penal (formación), y el estudio de las causas reales y los efectos de las penas (antropología y sociología criminales).

El sistema funcionalista, normativo o teleológico, con Claus Roxin, quien partiendo de que en política criminal hay dos tendencias respecto a las penas: la reinserción social del penado y otra tendente a hacer frente al fenómeno de la delincuencia mediante la firmeza y la disuasión, que entiende es la que se encuentra actualmente “de moda”. Defiende que el delito siempre va a estar presente en la sociedad y que está motivado por múltiples causas, por lo que entiende que las penas privativas de libertad no son un medio adecuado para neutralizarlo, apostando por la prevención y especialmente por la prevención predelictual mediante políticas sociales; presencia policial en la calle y medidas legislativas que garanticen los derechos individuales y la paz social.

128

Seguramente la teoría más actual es la del Derecho Penal del enemigo, planteado por Günther Jakobs, quien generó una polémica al afirmar que, en la actualidad, para el poder penal del Estado no todos los ciudadanos son personas, sino que están “las personas y los enemigos”, pudiendo ser estos últimos tanto terroristas como violadores reincidentes quienes no son considerados delincuentes por el Derecho (incluso en los Estados democráticos), sino poco menos que animales peligrosos; Günther Jakobs alcanzó renombre internacional por su descripción de cómo el Derecho Penal de las sociedades occidentales cambió rotundamente desde el fatídico 11 de septiembre de 2001, con la aparición de sectores de regulación orientados a combatir la criminalidad organizada (incluido el terrorismo). Esa regulación ha derivado en lo que Jakobs llama “derecho penal del enemigo” y al que define como: *“un fenómeno que se da en todos los ordenamientos jurídicos de los países occidentales, y consiste en sancionar la conducta de un sujeto peligroso en una etapa muy anterior a un acto delictivo, sin esperar a una lesión posterior tardía. Se sancionan la conducta y la peligrosidad del sujeto, y no sus actos. El mismo fenómeno se da en el ámbito procesal, especialmente con la restricción de algunos ámbitos privados. Por ejemplo, la posibilidad de allanamiento de morada con fines investigativos, la posibilidad de registro de viviendas o la instalación de micrófonos o instrumentos para escuchas telefónicas”*.

Aunque no quepa considerarlas plenamente como concepciones filosóficas, sino más bien sociológicas u organizacionales, queremos citar dentro de este ámbito “los movimientos de prevención situacional”, entre los que cabe destacar la llamada “teoría de los cristales rotos” o “tolerancia cero”, la

MODELOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Escuela de Palermo, policía comunitaria o policía de proximidad, que de alguna manera han quedado relegadas tras los atentados del 11 S y a las que se les ha acusado de tener cierto tufillo autoritario; promover excesos policiales por cumplir los objetivos; falseamiento de las estadísticas e incluso que la participación ciudadana en la elección de objetivos ha podido dar lugar a actuaciones racistas o xenófobas por la presión popular en zonas conflictivas.

MODELOS POLICIALES

Hemos señalado al principio de esta conferencia que la Constitución Española señala al Gobierno Central como el responsable de la seguridad pública y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los instrumentos para lograrla.

Pero no todos los Estados europeos focalizan a nivel central la responsabilidad prioritaria de trabajar por la seguridad de los ciudadanos.

Digamos por tanto que tenemos tres modelos, según el ámbito territorial de cada Estado en el que descansa el deber de lograr un nivel aceptable de seguridad.

- Tenemos el modelo francés, en el que ese deber está atribuido al Gobierno Central. Es sin duda el modelo de los Estados Centralistas.
- Modelo alemán, en el que la seguridad de los ciudadanos depende de los diferentes Estados federados, o Landers, y sería el modelo de Estados federales y a nivel central una Policía de Fronteras.
- El Reino Unido, mantiene la seguridad en las corporaciones locales o condados, y sus policías son el equivalente a nuestras policías locales. Es el modelo anglosajón, que como en tantas otras cuestiones es singular, sin embargo, se encuentra en crisis y en fase de revisión para conseguir una mayor integración central de las diferentes Policías.
- Tenemos sistemas mixtos, que combinan dos o más sistemas de los expuestos. El sistema español, nacido del modelo francés, ha ido cogiendo parte de los tres modelos, pero todavía con predominio del francés.

En cierto modo, los modelos policiales siguen el modelo territorial de los Estados y probablemente nunca podremos ajustar nuestro modelo hasta que no se produzca una definición más exacta del modelo territorial del Estado español, para poder determinar cuál es el modelo policial de futuro de España, aunque si como parece, se está produciendo una aproximación

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

al modelo federal, más posibilidades hay de que se implante el modelo alemán, el cual ya comparten tres Comunidades Autónomas: País Vasco, Navarra y Cataluña. Navarra se está asimilando a las anteriores. Además, otras Comunidades como Galicia y Canarias han aprobado leyes en el mismo camino. No obstante, el Ministro del Interior ha manifestado su oposición a continuar por ese camino, ya que las situaciones actuales de riesgo frente al terrorismo, delincuencia organizada y nuevas formas de delincuencia emergente transfronteriza, hacen que determinados países tiendan a la centralización de los cuerpos policiales, en lugar de caminar hacia la descentralización como aquí se pretende.

En los modelos no centralistas, se han establecido órganos de coordinación a nivel central, y los servicios de inteligencia también están centralizados.

LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD

Por muy perfecta que sea una teoría del pasado, por muchas que sean las circunstancias concurrentes con modelos clásicos, posiblemente haya que pensárselo mucho antes de implementar esos modelos ahora.

130 El proceso de globalización de la economía, de los transportes y de los medios de comunicación, ha hecho aparecer tres fenómenos, antes desconocidos, al menos en sus dimensiones actuales, que representan graves amenazas para la paz pública. Estos fenómenos nuevos son el terrorismo global, el crimen organizado y la inmigración irregular.

Fenómenos como el calentamiento global y el temor por el deterioro del medio ambiente también afectan a la seguridad de los ciudadanos, especialmente cuando concurren con una etapa de grandes catástrofes naturales y hechos accidentales de gran letalidad.

Esta nueva situación, bautizada por algunos como consustancial de la postmodernidad, comienza con la desaparición del Muro de Berlín (permaneció en pie desde el 13-08-1961 al 9-11-1989), una vez desacreditada la amenaza de la “guerra fría”, pero que ha sorprendido a una población, que hasta entonces se creía más segura, con nuevos riesgos y amenazas, que aunque anunciados previamente, se manifestaron en toda su crudeza con los atentados del 11 de septiembre del 2001, en Nueva York y Washington y los subsiguientes del 11 M en Madrid y el 7 J de Londres, que pusieron en entredicho los sistemas clásicos de análisis y los de alerta de los grandes países desarrollados. Tras cada uno de estos atentados se adoptaron medidas en todos los países europeos que se veían burlados poco después por estos atentados, provocando situaciones de perplejidad y han representado un momento clave para cambiar los conceptos y las estructuras de seguridad en orden a conseguir mejorar su eficacia. Su permanencia está condiciona-

MODELOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

da a la producción de nuevos atentados que puedan desvirtuar las medidas adoptadas en una supuesta previsión de los mismos.

En España, además, en este periodo hemos tenido que sufrir tiroteos en las ciudades, en operaciones de ajustes de cuentas realizadas por la delincuencia organizada, así como un incremento de secuestros y otros delitos que generan gran alarma social.

También hemos podido comprobar cómo la inmigración irregular se atrevía a forzar las fronteras en Ceuta y Melilla, y las oleadas de pateras y cayucos en las Islas Canarias, así como el conocimiento de redes dedicadas al tráfico de seres humanos para su explotación sexual y laboral, además de promover la propia inmigración ilegal.

Estas nuevas situaciones obligan a adoptar una tesis que permita *pensar globalmente y actuar localmente*, porque la realidad es que muchos de los problemas de seguridad que nos afectan hoy, tienen sus causas en territorios lejanos, ya sea la guerra de Irak, la problemática de Afganistán, los conflictos del Magreb, la situación en Colombia (relacionados con el sicariato, el tráfico de cocaína, etc.), o el hambre en África, por citar algunos ejemplos.

Ello nos obliga a establecer y adherirse a mecanismos de cooperación policial internacional, como premisa fundamental, a políticas de cooperación al desarrollo, y a mejorar los sistemas de inteligencia y de análisis. De principio, las fronteras físicas o territoriales frente a las amenazas a la seguridad personal prácticamente ya no existen.

Quizás nunca en la Historia la frontera entre seguridad interior y exterior haya sido más difusa.

Como se afirmaba el pasado año en el Curso organizado por la Fundación Policía Española y el Instituto de Estudios de Policía, en este mismo escenario, titulado “Globalización y delincuencia.- Prevención y respuestas”, mientras la realidad delincuencia es global, las normas son locales, *es evidente que una sociedad moderna y democrática no puede tener una legislación penal incapaz de absorber la problemática delictiva que la afecta*, y, en todo caso, siempre habrá que tender a superar el “espíritu westfaliano” de defensa de las estructuras nacionales, en lugar de fortalecer las organizaciones supranacionales, y buen ejemplo lo tenemos en la Unión Europea, donde el proceso de unión política, previo para la asunción de soberanía, no parece fácil.

Es cierto que tenemos estructura de coordinación policial para la colaboración entre los Estados miembros, como Europol o Frontex, y judicial, como Eurojust, pero en gran parte esa colaboración está basada en la buena voluntad de los gobiernos de los Estados nacionales más que en el deber imperativo. En materia de terrorismo, por ejemplo, la participación de Europol está determinada por dicha iniciativa estatal y sus apoyos no son

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

precisamente ilusionantes. También es cierto que no todos los Estados europeos perciben la misma sensación de riesgo frente a las amenazas, y, además, nunca han sido objetivo ni víctimas de dichas amenazas globales, por lo tanto, no se concibe una reacción universalmente aceptada frente a los fenómenos perversos anteriormente mencionados. Lo cierto es que se prefiere la colaboración, relación e intercambio bilateral o trilateral, por entender que “solamente los directamente afectados son los realmente interesados” (sirvan como ejemplo los Equipos Conjuntos o Comunes de Investigación, de indudable éxito, pero que nunca han sido suscritos por más de dos o tres órganos o instituciones nacionales).

La utilización del ciberespacio y las modernas comunicaciones por terroristas, delincuencia organizada, delincuencia transfronteriza, así como otras actividades de delincuencia común, obliga a crear nuevas especialidades en los cuerpos policiales, tanto de vigilancia como de análisis forense para estos medios.

LOS CIUDADANOS Y LA SEGURIDAD

Esta nueva situación que he descrito ha conllevado una preocupación de los ciudadanos por su seguridad. Si revisamos las cuestiones que más preocupan a los ciudadanos, según las diferentes oleadas del CIS, nos encontramos que el paro es la que más les preocupa y, posteriormente, durante un tiempo, ha sido el terrorismo etarra, que ahora está en tercer lugar después de los problemas de índole económica, seguido en cuarto lugar por la inmigración; la inseguridad ciudadana se encuentra en séptimo lugar y las drogas ya se encuentran al final, con un 0,4 % de la población a la que le preocupa, aunque en el pasado estas preocupaciones se encontraban entre las principales de los ciudadanos .

Resulta significativo que la preocupación por el terrorismo global, o yihadista, solamente figure que preocupa ni al 0,1 % de los españoles, pese a haber sufrido uno de los peores atentados de Europa y que España se encuentre amenazada reiteradamente por Al Zawahiri en diversos mensajes y que se encuentre como objetivo directo de Al Qaeda del Magreb, junto con Marruecos, Argelia y Túnez, en su mensaje fundacional. Quizás entre tanta confusión mediática los ciudadanos no hayan terminado de captar el riesgo de esta amenaza que sí preocupa al resto de europeos. Incluso actualmente ha desaparecido como consulta en el Barómetro del CIS.

Resulta paradójico que pese a ser una de las causas que más preocupan a los ciudadanos, la inseguridad, resulte que las Fuerzas y Cuerpos encargados de su mantenimiento y mejora resulten las Instituciones más valoradas por los mismos. No estoy en contra de esta apreciación, sino que por el contrario me halaga, pero estarán de acuerdo conmigo que es un factor

MODELOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

que requiere una meditación profunda sobre la naturaleza de esta preocupación y sobre quienes recae la sospecha de ser la causa de la inseguridad: políticos y jueces, o lo que es lo mismo, legisladores y encargados de aplicar la Ley. Quizás comparten los pensamientos de Roxín, cuando señala que gran parte de la política criminal en si misma, al ser parte de la política en general, es usada para dar mas popularidad a los políticos, los cuales no tienen la menor idea de lo que realmente ocurre con el problema de la criminalidad, pero tampoco podemos olvidar que generalmente los Ministros del Interior suelen gozar de mayor nivel de popularidad que los titulares de otras áreas del Gobierno.

También resulta trascendente que las políticas tendentes al castigo de los delinquentes tengan mejor acogida que las tendentes a la reinserción social; que la ciudadanía apueste siempre por un incremento de las penas o la penalización de conductas que en admitir que el derecho penal debe ser la “última ratio” de las medidas de seguridad, y volviendo a la paradoja, resulta curioso que pongan en manos de la Justicia, una de las instituciones menos valoradas, la solución de sus problemas, como se demuestra el exagerado incremento de las causas judiciales de todo tipo que tiene que sufrir la Administración de Justicia, en lugar de recurrir a la mediación u otros procedimientos más ágiles y eficaces, como el procedimiento sancionador administrativo. Ejemplos de lo que estoy señalando es la aparición de los nuevos delitos sobre tráfico, que fueron “borrados” del Código Penal a finales de los años 70 o primeros de los 80, por ineficaces, y ahora se ha descubierto que son la solución frente a la desproporción de las muertes en la carretera.

133

Esta demanda ciudadana de seguridad obliga a los poderes públicos a incrementar los recursos en seguridad y si se quiere también a incrementarla en ámbitos a los que tradicionalmente no se les prestaba atención y ello nos aproxima cada vez más a los efectos del Derecho Penal del Enemigo, al convertirlo en una de las prioridades políticas, aunque ahora no pueda afirmarse, como hacía Hobbes, en la única razón justificativa del Estado.

No obstante, considero que *no más leyes, sino más fácil su aplicación y más inmediata la sanción*. El tiempo lo cura todo, y, en materia de represión delictiva, cuanto antes y en mejor forma se imponga y ejecute la sanción, más probabilidad de alcanzar los efectos perseguidos por la misma.

PERFIL DEL POLICÍA DEL FUTURO

Hasta que no aparezcan los “Robocop” o policías robot, que todo puede ocurrir en este futuro incierto, el perfil de los policías tiene que evolucionar con cambio, pues las organizaciones policiales ya actualmente están necesitadas de funcionarios políglotas y de expertos en medios de comu-

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

nicación, así como de personas capaces de navegar por Internet en sus muy diferentes idiomas y, sobre todo, usuarios competentes de los medios informáticos, sin los cuales dentro de muy poco tiempo no podrán desarrollar ningún trabajo policial.

Integrado en una sociedad multicultural, el policía requiere conocimientos y habilidades de mediador social, para paliar los conflictos entre diversos grupos y conseguir la confianza de todos o de la mayoría.

El incremento sustancial de las actividades de análisis requiere especialistas en matemáticas, especialmente en estadística, cálculo de probabilidades, funciones lineales y no lineales, etc.

La lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada requieren conocimientos para afrontar las investigaciones económicas y financieras, y para ello son necesarios expertos en estas materias.

Los delitos ecológicos exigen investigadores conocedores de las reglas de la naturaleza y del medio ambiente y seguridad ambiental.

Los nuevos descubrimientos de conocimientos científicos y técnicos precisan especialistas en ADN, infografía, y otros conocimientos científicos novedosos.

La cooperación policial internacional requiere especialistas en relaciones internacionales.

El policía sacrificado, que trabaja sin horas, que se expone permanentemente por detener a un delincuente, poco preparado científicamente, algo marginado, que ha sido el prototipo de las pasadas décadas, ha dado paso a los científicos del CSI de cualquier ciudad norteamericana, y el viejo rol ahora es caricaturizado en los “Hombres de Paco”, por nuestra televisión.

En definitiva el policía debe ser un ciudadano específica y altamente formado para sus cometidos e identificado con los mismos, relacionado con la población y medio social en el que se desenvuelve, consciente de las demandas de los ciudadanos para garantizar su libertad y seguridad, dispuesto a resolver sus problemas, sujeto a algún sistema de cumplimiento de objetivos y valoración de su eficiencia, y, ante todo, con sentido común.

PERFIL DE LAS ORGANIZACIONES, DEDICADAS A LA SEGURIDAD, EN EL FUTURO

Tampoco las organizaciones policiales pueden mantenerse con sus estructuras anteriores, y desde hace años hemos visto cómo han ido surgiendo estructuras que hemos justificado como de coordinación, pero que

MODELOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

son transversales, compitiendo con las estructuras jerárquicas y verticales. A mi entender lo tengo claro, somos tantos porque precisamente todos los que concurrimos en la actividad de la seguridad pública formamos parte de organizaciones o institutos que en su conjunto estamos desorganizados.

Estas estructuras transversales se están multiplicando, tanto en el orden intracorporativo como intercorporativo, y en el espacio de la Unión Europea, así como en el orden internacional. Parece ser que este modelo se encuentra en periodo de incremento y aumentando sus competencias.

La realidad de las amenazas con las que nos enfrentamos exige que no deban descentralizarse competencias que exigen cooperación internacional, pues si ya resulta difícil establecer convenios de coordinación y colaboración con policías extranjeras, mayor dificultad aparece si competimos entre organizaciones policiales españolas. No podemos olvidar que por ejemplo la Policía Autónoma Vasca tiene competencias en materia de persecución de terrorismo, tanto autóctono como internacional, y aunque no puede establecer convenios de cooperación con otros países directamente, ha habido momentos en los que han surgido roces por estas materias. También tienen competencias en materia de persecución de la delincuencia organizada y transfronteriza, y si cumplen la normativa se encuentran en peor situación que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Por la misma razón *no deben descentralizarse los Servicios de Inteligencia, tanto policiales como no policiales.* Últimamente algunos jueces vienen apostando porque algunos aspectos de la seguridad frente al terrorismo islamista se resuelvan por los Servicios de Inteligencia y no sean llevados a los órganos de la Justicia, por no ser órganos eficaces para poder explicarlos. Quizás el ejemplo más claro de esta situación haya sido la instrucción del sumario y la sentencia por los atentados del 11 M. Nos encontramos con una serie de presuntos autores de los mismos que se suicidaron en Leganés y otros que desaparecieron y posiblemente se hayan suicidado en Irak o Afganistán, por lo que no pueden ser juzgados y aunque existan evidencias de su participación en los mismos, siguen siendo presuntos porque no han sido juzgados con las necesarias garantías y la verdad jurídica resultante de las sentencias no aclara la verdad más próxima a la certeza absoluta. Son otros órganos los que tienen que extraer esa verdad para aprender y evitar otros. No hacerlo es un comportamiento imprudente, aunque no se deduzca de una sentencia. Pero, dentro de las corrientes que se vienen imponiendo en la Unión Europea, y pese a las asociaciones de los Cuerpos de Gendarmería, creemos que la seguridad pública democrática requiere cuerpos civiles (para militares ya están los Ejércitos), tanto en el ámbito policial como de inteligencia, y que la frontera difusa entre seguridad interior y exterior debe priorizar a la primera, por la razón de que los medios de defensa deben ser la última medida.

Las demandas ciudadanas o políticas, en su camino hacia una nueva definición territorial del Estado, puede que exijan una descentralización de

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

algunas funciones policiales, aproximándose al modelo alemán o británico actual, y seguramente sería una buena medida práctica, teniendo en cuenta la situación en la que nos encontramos y el número de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad existentes en España, y que, por tanta división y diversidad de competencias, seguramente no se rentabilizan de forma adecuada en aras a la seguridad de los ciudadanos. El derroche de medios y recursos debe reconducirse a su optimización para ganar, con menos coste, mayor eficacia y eficiencia. En caso de que se descentralicen las competencias en materia de seguridad ciudadana, al igual que ocurre en los Estados que tienen los modelos señalados, el Ministerio del Interior debe tener competencias de coordinación, supervisión y disciplinarias, situación que con la normativa constitucional y de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no puede garantizarse y exigiría cambios que resultan difíciles de implementar a corto plazo. El Tribunal Constitucional, en las sentencias que dictó con ocasión de las Leyes de Coordinación de las Comunidades Autónomas, ya dejó claro que cada Administración Pública es autónoma en el ámbito de sus competencias y que el resto debe respetarlas.

En cualquier supuesto, ya sea con organizaciones centrales únicas o con organizaciones descentralizadas en Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, un factor que tiene que cuidarse especialmente es el de la circulación de la información, no pudiendo tolerarse el incumplimiento de las normas que la hagan fluir desde abajo arriba y en determinados casos reglados de arriba abajo, y ello sin excusa ni pretexto. Si esto no se consigue, la eficacia policial se vería perjudicada y en consecuencia la seguridad de los ciudadanos se vería afectada en niveles difíciles de predecir.

MODELO DE FUTURO PROPUESTO

No quiero concluir sin hacer un pronóstico, de acuerdo con el título de esta conferencia.

No quiero hacer de profeta, pero sí debo llegar a unas conclusiones lógicas, que a priori digo que este modelo no puede implementarse en fechas próximas y que seguramente no es el que yo desearía, porque amo el Cuerpo Policial al que pertenezco, como amaba al Cuerpo en el que ingresé y que desapareció con la unificación.

Pero si he de diseñar un modelo de futuro para la Policía Española, creo que, existiendo tres niveles de Administraciones Públicas (central, autonómica y local), con competencias diferentes para poder desarrollar políticas públicas relacionadas con la seguridad, y compartiendo la tesis de que la delincuencia está motivada por múltiples causas, propugnada por Roxin, considero que *es importante asignar a cada Administración Pública cometidos en materia de seguridad pública parejas a las políticas que son de su competencia.*

MODELOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Entendiendo asimismo que la seguridad pública no se obtiene únicamente con la persecución de los delincuentes, sino que también forman parte de las mismas las sanciones administrativas y que dicha seguridad pública va más allá de la seguridad de las personas y bienes, y que los diferentes cuerpos policiales, en el ámbito local y autonómico, ya como policías integrales o como unidades adscritas, tienen competencias de vigilancia y control, en función de las Ordenanzas Municipales y las Leyes y Reglamentos Autonómicos, sobre muchas materias, el unirlos a competencias en materia penal no debe representar ningún riesgo más allá del control disciplinario y la coordinación con el resto de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Las Corporaciones Locales disponen de recursos que pueden ser útiles en materia de prevención de la delincuencia, de la delincuencia infantil y juvenil y de los delitos relacionados con la convivencia (*de género, doméstica y vandalismo*), a través de servicios sociales, así como los relacionados con el tráfico en el ámbito urbano, además de las conductas que afecten a las ordenanzas municipales y la protección de sus personalidades y edificios.

Las Comunidades Autónomas pueden apoyar a las Policías Locales en sus funciones, y encargarse además del orden público, de la persecución del resto de delitos, salvo los reservados a la estructura nacional y los de tráfico que se produzcan en el ámbito vial correspondiente a la Comunidad Autónoma correspondiente y las infracciones a las leyes y reglamentos de la misma y la protección de sus personalidades y edificios.

El Gobierno Central se encargaría de los delitos o causas que son competencia de la Audiencia Nacional, de la guarda y custodia de las fronteras y del mar territorial; de la inmigración ilegal y los delitos con ella relacionados, delitos que afecten a las instituciones del Estado Central, así como de los delitos de tráfico ocurridos en el ámbito de las vías de competencia del Estado Central, y de aquellos que les puedan ser encomendados por las Audiencias Provinciales y Juzgados de Instrucción, siempre que estén motivados en razones de especialidad, de seguridad o de multiterritorialidad que no se encuentren dentro de las previstas para que los asuma la Audiencia Nacional, así como la protección de sus personalidades y edificios.

En definitiva, hay que establecer criterios serios y respetados por todos los responsables en materia de seguridad pública, no se entiende que se nos esté repetidamente diciendo que “no va a haber más Policías autonómicas”, y, a la vez, por razones coyunturales, de conveniencia o del tipo que sean, se sigan modificando los Estatutos de Autonomía para posibilitar la creación de nuevos Cuerpos de Policía regionales. Tampoco se comprende que sea generalizada la opinión de que la L.O. 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se incumple conscientemente y la Autoridad/des que tienen que impedirlo no lo hagan ni lo estén haciendo, o, en esta materia, el argumento de que la modificación de dicha Ley es casi imposible por las dificultades

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

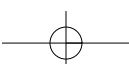
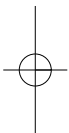
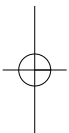
que impone el procedimiento legal establecido, pero, al mismo tiempo, contradiciendo lo anterior, se busca una Ley de desarrollo rural para crear otros Cuerpos de Policía “bi, tri o mas, municipales”, ni se considera adecuado la creación de Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía en Comunidades Autónomas, cuando sus Estatutos en concordancia con dicha L.O. 2/86, no habilitan su creación.

Por otra parte, estamos asistiendo a un proceso de “traspaso de competencias” mediante convenio, como son los casos de atribución a las Policías Locales de determinadas funciones de seguridad ciudadana y de policía judicial asignadas legalmente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dando la apariencia que como se conoce la amplia diversidad o tipos que dichos Cuerpos municipales adoptan en su composición, funcionamiento y cometidos efectivos que realizan, lo que se les “cede” será asumido “a la carta”, con lo que habrá que crear con el tiempo un registro de clases de Cuerpos policiales del ámbito municipal, atendiendo a dicha diversidad en sus funciones. Los Convenios deben madurarse bien y dejar que los Cuerpos afectados en sus competencias intervengan en la fase de estudio y elaboración, y nunca, en ningún caso, deben justificarse los repetidos Convenios para “liberarse” de cierto lastre que supone tradicionalmente la prevención y persecución de las faltas penales, para las que, sin duda alguna, hay que buscar una solución para la sanción de los autores de las mismas, porque no hay delitos menores ni mayores, lo que siempre hay son víctimas y daños de mayor o menor importancia. Espero que no suceda en este supuesto como con las faltas y delitos relacionados con el tráfico de vehículos, que de ser borrados del Código Penal han vuelto por la vía de la sanción extrema de privación efectiva de libertad para los infractores.

Ya finalizo, me pronuncio por el modelo tradicional “cuasicentralista” policial español, pero asumo que ya resulta imposible mantenerlo, y, por tanto, hay que seguir el modelo territorial que se cierre de acuerdo con nuestra Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico español, pero eso sí, mayor unificación de Cuerpos y Autoridades con competencias en materia de seguridad; asimismo, propongo una creciente homologación del régimen estatutario de todos los integrantes de los Cuerpos de Policía del Estado español, en cuanto a formación, promoción profesional, retribuciones, incentivos, etc., sin perjuicio de las variables que haya que introducir en el mismo, que deben ser mínimas, atendiendo a las cargas de las servidumbres de la movilidad, penosidad y especial cualificación, además de introducir un sistema universal de control de rendimientos de eficacia y eficiencia, tanto de Cuerpos como del personal que los integramos. Los ciudadanos, es decir, el contribuyente, lo exigen y corresponde satisfacerles. También, como no, promover, de una vez por todas, la agilidad y sencillez en el desarrollo del procedimiento penal, con menos ritual, y mayor inmediatez en tiempo y forma de la sanción penal que proceda imponer con arreglo a la Ley.



CUARTO PANEL
LA SEGURIDAD PRIVADA



NORMATIVA DE SEGURIDAD PRIVADA. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS.

FRANCISCO MUÑOZ USANO
Presidente de la Sociedad Española de Estudios
de Derecho de la Seguridad.
Vocal de la Comisión Central de Seguridad Privada
del Ministerio del Interior

141

La Sociedad Española de Estudios de Derecho de la Seguridad, es una sociedad científica, con diez años de existencia, sin ánimo de lucro, en la que nos dedicamos al estudio del Derecho de la seguridad porque sostenemos que aparte de que la seguridad es una actividad completamente consolidada en nuestro país y es una actividad reglada por normas jurídicas; dentro del mundo jurídico tiene que existir un Derecho, una rama del Derecho que regule, proteja y ampare estas actividades: tanto públicas, privadas, a nivel de seguridad pública y privada, defensa, a nivel de inteligencia y a nivel de enseñanza superior.

TRES PUNTOS MUY CONCRETOS:

- 1º ¿Cuál es el origen de la normativa de seguridad privada?, o dicho de otra manera ¿porqué existe la seguridad privada?, u otra pregunta ¿podría no existir la seguridad privada desde el punto de vista jurídico? y ¿es necesario que exista desde el punto de vista jurídico o podría prescindirse de ella?.
- 2º Breve repaso a la situación actual y siempre que hablemos de seguridad privada doctrinalmente la vamos a dividir en cuatro grandes áreas: el personal de seguridad, las empresas de seguridad, las medidas de seguridad y la coordinación entre la seguridad privada y la pública.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Entendiendo la coordinación como la suma de dos elementos: el control administrativo y la colaboración recíproca.

3º Propuestas de mejoras de la normativa. Respondiendo al título tengo que decir que esas propuestas, digamos, son los actuales aspectos negativos de la regulación de seguridad y por tanto los que se pueden mejorar. No hace falta decir, que el resto de la normativa es básicamente válido a pesar de algunos reparos de carácter general como su rigidez o su mentalidad que sacrifica a veces la colaboración en beneficio del control. Creo que esto hay que equilibrarlo, es decir, conseguir más colaboración porque ya hay suficiente control. Salvo eso, la normativa, hay que decir, que es aceptable y sobre todo después de tantos años, desde la Ley Orgánica 2/1986, que ahí es donde tiene la carta de naturaleza posconstitucional la seguridad privada y después en la regulación de 1992, ya esa Ley ha hecho sus efectos y por tanto desmontar este sistema, como desde algunos territorios allende de nuestras fronteras se pretende, creo que sería bastante más negativo que positivo. Por eso, la regulación en general la vamos a dar por aceptable excepto en aquellas materias que sean objeto específico de crítica.

142

¿Cuál sería el origen de la normativa de seguridad privada? en primer lugar en nuestra sociedad defendemos que hay una rama específica de Derecho que es el Derecho de la seguridad. Para nosotros el derecho de la seguridad es una rama del Derecho, de la ciencia jurídica que tiene mucho que ver con el Derecho público administrativo, (por eso una de nuestras grandes referencias, o casi “eminencias” es el Dr. Manuel Izquierdo Carrasco, profesor de Derecho administrativo de la Universidad de Córdoba), que lo que hace este Derecho de la seguridad es estudiar de una forma integral, (porque siempre que se habla de seguridad hay que ser integral), la regulación de todas las actividades sean públicas o privadas que están destinadas, a prevenir y en su caso limitar –si ya han aparecido– riesgos que puedan causar daños a las personas, a los bienes patrimoniales, al ambiente o a la convivencia social.

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD INTEGRAL EN ESPAÑA

¿Cuál sería esa integralidad? Si tenemos que hacer una radiografía de la normativa de seguridad de nuestro país trataríamos de hacer una especie de polígono de diez lados, donde encerraríamos el Derecho de la seguridad integral. Nos encontraríamos que esos diez lados serían unos lados mayores que otros, es decir, unos más importantes en la seguridad que otros. Pero si tuviéramos que encerrar el Derecho de la seguridad en diez ramas, tendríamos: la regulación de los cuerpos de seguridad pública, (con sus leyes estatales, autonómicas y de regulación de los cuerpos locales); la protección

NORMATIVA DE SEGURIDAD PRIVADA. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

de la seguridad ciudadana, (entendida dicha protección como todos los reglamentos y actividades que dimanen de la ley Orgánica 1/92); la represión de los hechos delictivos (protección de la seguridad contra actos de origen antisocial que en nuestro país está encomendada al Poder Judicial y que por tanto intervienen el Ministerio Fiscal y el Parlamento regulando el Código Penal); la seguridad preventiva, (facultades preventivas que se otorgan a los particulares y en algunos casos que se imponen, y en esa seguridad preventiva tendríamos básicamente la seguridad privada); otro lado más especializado como es la seguridad de la información; la seguridad industrial, (que regula la seguridad de los procesos productivos); la seguridad vial y de los transportes, (importantísima por la afección que tiene sobre las vidas humanas y los riesgos con ciertas mercancías, hoy en día muy de moda por la seguridad de los transportes aéreo portuarios, la seguridad portuaria y de la marina mercante); la protección civil contra riesgos catastróficos y contra incendios; la seguridad de los productos y del consumo que también es un lado importante de la normativa de seguridad; y la prevención de riesgos laborales o salud laboral que tan enorme importancia tiene hoy en la sociedad.

¿DE DÓNDE VIENE LA SEGURIDAD PRIVADA?

El primer documento de seguridad privada que encontramos en nuestro país es un curioso contrato del año 1252, entre el Concejo de Cáceres y el Maestre de la Orden del Temple, por el cual la ciudad contrata (en ausencia de otras fuerzas lógicamente estatales) a la Orden del Temple para que limpie de malhechores los campos, sembrados y alrededores de Cáceres. Mediante lógicamente una retribución a esos sujetos privados que eran la Orden del Temple. Luego una Cédula de Carlos I, cuando llegaba de Alemania con su idea de modernizar un poco la administración, establece unas cédulas por las que se establecen los Celadores de Campo y de Montes Comunales.

En nuestro país siempre hemos tenido un cuerpo policial de naturaleza netamente civil, funcionarial. Hemos tenido también históricamente y tenemos un cuerpo que combina las tareas policiales civiles con una cierta naturaleza militar en mayor o menor grado y luego tenemos algunas figuras de seguridad privada.

Lo que se puede observar es que a veces hay un cierto paralelismo horizontal, es decir, hay momentos donde cuando se hacen cambios en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se hacen también cambios en la regulación de la seguridad privada y así en la década de los 40 del 1800, que fue una década importante porque por un lado se crea el cuerpo de Guardias Civiles. Es curioso que históricamente el cuerpo de Guardias Civiles es más antiguo como Cuerpo de Carabineros que se fusionó con la Guardia Civil pero que fue fundado en 1829, es más antiguo como Cuerpo de Carabi-

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

neros que como cuerpo de Guardias Civiles. Por lo que no hay que olvidar que el cuerpo actual de Guardias Civiles es el resultado de la fusión de dos cuerpos, uno de los cuales era más antiguo que otro.

POLICÍA	GUARDIA CIVIL	SEGURIDAD PRIVADA
1824: Policía General del Reino	1829: Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras	
1844: Cuerpo de Protección y Seguridad	1844: Cuerpo de Guardias Civiles Militar, dependiente de Ministerios de la Guerra, Gobernación (orden público) y Fomento (rural-forestal)	1849: Guardería Rural, Municipal o Particular (Jurados o No-Jurados) Real Decreto 6 julio 1845
1852: Cuerpo de Vigilancia y Cuerpo de Seguridad	1852: Reglamento militar de la Guardia Civil	
1868-1877: Cuerpo de Orden Público	1876: Reglamento civil de la Guardia Civil	1878: Guardavías de FF.CC.
1908: Ley de Policía (funcionarios profesionales)		1907: Guardas Jurados de redes de electricidad 1910: R.O. Celadores de Telégrafos
1930: Cuerpo de Seguridad (Asalto) y Cuerpo de Investigación y Vigilancia (Identificación y Delitos Monetarios)	1936: Guardia Nacional Republicana	1923: Guardas Jurados Urbanos de los Ayuntamientos (policía local)
1933: Cuerpo de Vigilantes de Caminos		
1941 Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico PAT (absorbe al Cuerpo de Vigilantes de Caminos) y Cuerpo General de Policía CGP	1940: Ley 15 marzo: Carácter militar de la Guardia Civil, que absorbe al Cuerpo de Carabineros (fiscal)	1944: Guardas de Explosivos 1946: Guardas Jurados Empresas (Confederaciones Hidrográficas, etc) -Vigilantes Jurados de Banca

También en 1844 el intento de Policía General del Reino de Fernando VII, se transforma ya en lo que podríamos entender como el cuerpo de protección y seguridad y el inicio de un cuerpo funcional organizado, aunque no todos eran funcionarios. Y en consecuencia, sobre todo en relación con la Guardia Civil, se crea el Reglamento de Guardias Jurados Rurales, que pueden ser rurales o pueden ser también municipales. Con este Reglamento se establece una figura de seguridad privada.

¿Cuál era en mil ochocientos cuarenta y tantos, la riqueza principal del país?, en ese momento evidentemente una de las riquezas principal del país era la agricultura. ¿Qué había que proteger socialmente?, había que proteger obviamente la agricultura y ante la necesidad territorial de proteger los recursos agrícolas y forestales surge una guardería privada, autorizada por el Estado y regulada por el Estado en esos ámbitos.

En 1878 se concretan las redes ferroviarias en nuestro País. ¿Qué tres factores supone el ferrocarril para una sociedad?; el ferrocarril tiene una gran utilidad social; el ferrocarril supone una fuente de riesgo, porque tiene unas vías, si por esas vías pasa un ciudadano o pasa un rebaño puede ocasionar una catástrofe; tiene gran valor patrimonial, valor patrimonial directo como es la sustracción de unos elementos metálicos, de madera, de depósitos de

NORMATIVA DE SEGURIDAD PRIVADA. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

carbón y de instalaciones o valor patrimonial indirecto en el sentido que ayuda a transportar mercancías que tienen un valor importante. Es decir tiene tres condiciones: utilidad social, fuente de riesgo y valor patrimonial. Y en consecuencia el Estado crea un servicio de Guardavía Jurado de Ferrocarriles, unos guardas particulares de las compañías ferroviarias, que en su inicio eran compañías privadas y que se autoriza esa figura de seguridad privada por esos tres factores.

Fenómeno que se repetirá en mil novecientos y algo con las redes de electricidad, ¿qué suponen las redes eléctricas para la sociedad de aquel momento?, suponer que tienen una gran utilidad social, tienen un gran valor patrimonial (cables, postes, maquinaria, etc.) y a su vez son fuente de riesgo tanto el que alguien pueda electrificarse como alguien pueda dejar sin electricidad a una fábrica, a una ciudad, etc. Frente a estas tres circunstancias se autoriza el Cuerpo de Guardas Jurados de Redes Eléctricas. Lo mismo ocurriría con el telégrafo, posteriormente con los explosivos, los explosivos que se utilizan para las grandes obras públicas y minería. Donde también se autorizan los Guardias Privados de Explosivos.

Todo esto quiere decir que es el origen de las figuras de seguridad privada en la historia destinadas a proteger la agricultura, el ferrocarril, las redes eléctricas, el telégrafo y luego más adelante la banca, la industria, los explosivos para las obras públicas. *La aparición de esas figuras de seguridad privada está vinculada a razones de utilidad social, nuevas fuentes de riesgo y fuentes de riesgo que tienen valor patrimonial. Es decir, la seguridad privada parece vinculada a la protección de nuevos fenómenos sociales, y no necesariamente a fenómenos de inseguridad objetiva o subjetiva, esto es lo que nos demuestra la historia.*

145

¿Cuál sería el enlace constitucional?, ¿tiene la seguridad privada una raíz constitucional?, ¿sería jurídicamente extingible la seguridad privada?, ¿de dónde nace la seguridad privada?, evidentemente tenemos un derecho fundamental que hay que proteger, el derecho fundamental que la constitución española en su artículo 17.1, une indisolublemente con dos valores: la libertad y la seguridad. Todos tenemos derecho a la libertad y a la seguridad. Es curioso, nos dice en un artículo que tenemos derecho a ser libres y en otro diferente que tenemos derecho a estar seguros sino que nos lo dice conjuntamente como una especie de binomio de que si no hay libertad no hay seguridad, si no hay seguridad es difícil poder ejercer la libertad.

¿Quién es el garante de ese derecho?, ¿quién es el responsable de ese derecho?, la Constitución dice que son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, este es el error, porque hoy en día habría que decir bajo la dependencia de sus respectivos Gobiernos, porque hoy en día esa es la situación, las policías locales, las fuerzas y cuerpos de seguridad local dependen del Gobierno municipal, las fuerzas y cuerpos de seguridad de las Comunidades Autónomas dependen del Gobierno de la comunidad autónoma y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

dependen del Gobierno del Estado. La Constitución probablemente en aquel año 78 quiso otra cosa, pero esa cosa era que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estuvieran bajo la dependencia del Gobierno. Luego la legislación del 86 evidentemente no fue esa la dependencia que estableció. Eso nos recuerda que el garante del Derecho es el Gobierno, por extensión el Estado a través de unos protagonistas que son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, hay libertad, hay seguridad y lo garantiza el Gobierno o los Gobiernos a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

¿Cuál es el sistema, cuál es el método de trabajo, cómo lo van hacer, cómo van a proteger esa libertad y seguridad el Gobierno y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad?, la Constitución, como no puede ser de otra manera, dice que habrá una ley Orgánica que dirá cómo se va a trabajar ese tema de la seguridad. Esa Ley Orgánica es la 2/86, que voy a permitirme decir que esta ley es “la madre posconstitucional de la seguridad privada”. Esta Ley establece una triple vía del sistema público de seguridad:

La primera vía: el servicio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, artículo 1.4º, el mantenimiento de la seguridad pública se ejerce por las administraciones (ya no dice por el Gobierno) públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

146

La segunda vía: la colaboración ciudadana. La colaboración ciudadana, no es sólo un deber cívico de nuestro conciudadanos, no es solo una cualidad moral, sino que es una vía de hacer seguridad que está prevista y establecida de forma obligatoria en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el artículo 4º.1 que establece que todos tenemos el deber de colaborar con los cuerpos policiales en la investigación y en la persecución de los delitos.

La tercera vía: la colaboración profesional de los estamentos de seguridad privada, que está en el artículo 4º.2, con el mismo nivel que la colaboración ciudadana pero con unas obligaciones jurídicas mucho más estrictas, mucho más reguladas y por cierto con mucho más rango legal puesto que tiene luego una Ley Ordinaria para regular esa faceta. El artículo 4º.2, dice que las personas y entidades que ejerzan tareas de vigilancia y seguridad tienen especial obligación de auxiliar y de colaborar en todo momento con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Luego vemos, como el mandato constitucional, por un mandato a su vez de una ley Orgánica, es el que establece la triple vía de conseguir la seguridad pública en nuestro país. La tarea de los cuerpos policiales, la principal sin discusión es la colaboración ciudadana y la colaboración profesional complementaria de la seguridad privada. Ahí está la carta de naturaleza de la seguridad privada en el sistema jurídico de nuestro país.

FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN ESPAÑA

En la Ley 23/1992, Ley de Seguridad Privada, lo que viene a consagrar es que el Estado sigue siendo el único garante de la seguridad pero no es el único prestador de seguridad. Garantiza el derecho pero admite prestadores privados de seguridad, esto no es algo nuevo, por ejemplo, el Estado garantiza el derecho a la salud y admite prestadores privados de salud, el Estado garantiza el derecho a la enseñanza obligatoria pero lo ejerce a través de prestadores privados y públicos. Es decir que no es un sistema original sino que se admite en otras ramas de derechos garantizados por el Estado.

¿Porqué existe también la seguridad privada, desde el punto de vista de un Estado que según la Constitución es solidario, en un Estado social?, pensemos por un momento que no existiera la seguridad privada, que nuestro Estado hubiera optado porque la Ley fuera de otra manera y no reconociera prestadores privados de seguridad; entonces pensemos en cuántos fenómenos crean inseguridad, pero la crean en beneficio de particulares, cuántos fenómenos tendrían que ser protegidos por la seguridad pública, por ejemplo el transporte de fondos; los bancos no son instituciones de caridad sino que son instituciones lucrativas, pero los bancos para su negocio privado tienen una fuente de inseguridad: tienen que transportar sus fondos, tienen que custodiar sus oficinas, pueden ser objeto de agresiones o de sustracciones. Si no hubiera seguridad privada sería el Estado el que tendría que asumir esa protección y entonces nos enfrentaríamos a un grave dilema frente a ese riesgo específico que generan ciertas actividades: o les protege el Estado y ellos le pagan al Estado su protección o paga el Estado esa protección; entonces nos encontramos con que los ciudadanos económicamente menos favorecidos con sus impuestos están pagando la seguridad de todas aquellas personas, entidades y empresas que tienen un mayor patrimonio económico.

¿CUÁLES SON LAS VIRTUDES Y LAS NOVEDADES DE LA LEY DE SEGURIDAD PRIVADA DE 1992?

En primer lugar, es un logro, es un éxito que el rango del estatuto del personal de seguridad se consiga por Ley, porque de hecho antes de la Ley de Seguridad Privada ya los tribunales no reconocían como fuente de un estatuto singular, a meros decretos anteriores a la Constitución, como era el Decreto 629/78.

En segundo lugar, es importantísimo que la Ley de Seguridad Privada diga en su exposición de motivos (no curiosamente en el articulado) que por primera vez en España se reconoce la facultad de los particulares de prestar seguridad privada, con sujeción a las normas legales y de utilizar la

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

seguridad privada. Esto supone un cambio radical porque antes de esta Ley cada servicio de seguridad privada necesitaba una aprobación específica (que se llamaba visado) y aprobación técnica. Sin embargo, el sistema cambia completamente porque a partir de ahora todo lo que no se prohíbe en el plazo de 72 horas, está autorizado.

Hay otro tema y es que a partir de la Ley Orgánica de 1986 y sobre todo de la Ley de 1992, desaparecen las referencias a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, para hacer sólo referencia a la colaboración con todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esto es un aspecto muy trascendente y serio porque a partir de ese momento, hay dos facetas en la relación entre las administraciones y la seguridad privada: una el control administrativo que está esencialmente en manos del Cuerpo Nacional de Policía, por más que alguien considere que el Cuerpo Nacional de Policía esté “abandonando” el control administrativo de la seguridad privada, en referencia a los convenios que se han firmado con otros cuerpos policiales territoriales. La otra faceta a nivel de colaboración, aquí la competencia es la territorial, es decir, que para el control administrativo de la seguridad privada son competentes los cuerpos que marca la Ley, que son: el Cuerpo Nacional de Policía en la mayoría, la Guardia Civil en algunos temas de guardas particulares de campo y de armas, y los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas. En una competencia que era muy marginal y que ahora se está ampliando por esos convenios entre el Ministerio del Interior y algunas Comunidades Autónomas.

A partir de esta Ley, ya hay un deber de colaborar todas las fuerzas y cuerpo de seguridad, mientras que en los decretos del 78, etc., siempre se hablaba de colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Y por tanto ya hay un sistema también de mera comunicación de servicios sin autorización previa, salvo algunos, que sí necesitan esa autorización previa como son: los servicios de escolta, los servicios con armas, los servicios en polígonos y en urbanizaciones.



NORMATIVA DE SEGURIDAD PRIVADA. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

Hoy no hay en el Reglamento un capítulo, que haga referencia al punto de vista social que tiene la seguridad privada y a la colaboración con la pública. Por eso una de las grandes mejoras que hay que hacer en esta ley es precisamente el introducir una norma que regule, que establezca, que cree procedimientos, que cree formas de trabajo dedicado a sacarle a la seguridad privada todo el potencial informativo y preventivo que puede tener, y que desde el punto de vista de la normativa no se ha sacado.

Y por último la Ley actual tiene un grave problema que se llama Disposición Adicional Tercera (en el Reglamento Disposición Adicional Primera), que es una ley, que curiosamente tiene un artículo dedicado a decir que es lo que excluye, con tan mala fortuna que nunca ha dejado claro qué es lo que excluye y qué es lo que no incluye. Porque si una Ley excluye algo de su ámbito para qué lo mete dentro de su texto, no tiene un gran sentido, y por otro lado las cosas que dice que excluye nunca han arrojado claridad sino que en la práctica esta disposición ha sido una fuente de problemas con el intrusismo. Así que la nueva normativa de seguridad privada deberá dejar claro qué es seguridad privada, que es intrusismo puro y duro y que actividades que por no venir en la legislación de seguridad privada podrá realizar todo el mundo pero que quede clarísima la frontera entre lo que es y lo que no es.

149

SITUACIÓN ACTUAL: PERSONAL, EMPRESAS, MEDIDAS Y COORDINACIÓN DE LA SEGURIDAD (COLABORACIÓN Y CONTROL)

Definir lo que es la seguridad privada es bastante más difícil que definir la seguridad pública. Sí decimos cuáles son los cuerpos de seguridad pública en nuestro país, está clarísimo: dos cuerpos de seguridad del Estado; nueve servicios policiales de Comunidades Autónomas, de ellos cuatro cuerpos de policías de Comunidades Autónomas: la Policía foral de Navarra, la Ertzaintza, los Mossos d'Esquadra y el Cuerpo de Policía de Canarias (no policías autónomas, porque ninguna policía es "autónoma" en España todas las policías son dependientes de su gobierno respectivo); cinco unidades del Cuerpo Nacional de Policía adscritas a Comunidades Autónomas, algunas adscritas por la puerta chica porque realmente la Comunidad de Aragón y la Comunidad de Asturias lo que tienen es un convenio para vigilancia de edificios, que no es lo mismo que las Unidades Adscritas de Galicia, Andalucía y Valencia que si tienen una Unidad Adscrita para hacer tareas de Policía de la C. A., sin embargo en la práctica estos servicios de vigilancia de edificios se están convirtiendo en la Policía de la Comunidad Autónoma y eso no es lo que dice la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En total entre propios y adscritos tenemos nueve Cuerpos de Policía de Comunidades Autónomas, y esos nueve no son ninguna exageración si hablamos de los 1800 cuerpos de Policía Local y los 62000 agentes, sin

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

incluir los agentes de seguridad vial o de movilidad, que podrían entenderse figuras confusas por su uniformidad, que parece diseñada para dar una falsa sensación de presencia policial en la calle; si no fuera ese su objetivo se entiende mal que utilicen emblemas parapoliciales, prioritarios azules de tipo policial y uniforme escasamente diferenciado de la seguridad pública.

SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

Para hacer esta lista tenemos que ir espigando de norma en norma qué personas o entidades tienen autorizaciones administrativas para poder trabajar en seguridad privada. Esas personas y esas entidades son las empresas de seguridad, el personal de seguridad, los departamentos de seguridad que no son ni personal ni empresa son medidas de seguridad y están en el Reglamento de Seguridad Privada, los centros de formación del personal de seguridad y el profesorado de esos centros que están regulados en la Orden de personal, los cursos universitarios de formación de directores de seguridad y por último los instructores de tiro del personal de seguridad.

Servicios de seguridad privada:

Figuras de seguridad que requieren en España autorización administrativa para actuar, y normas que las establecen:

- Empresas de Seguridad	5 LSP
- Personal de Seguridad	10 LSP
- Departamentos de Seguridad	112-1-a) RSP
- Centros de Formación de Personal de Seguridad	1 OM 7-VII-1995
- Profesores de Formación de Personal de Seguridad	OM 7-VII-1995
- Cursos de Formación de Dirección de Seguridad	7 OM 7-VII-1995
- Instructores de Tiro de Personal de Seguridad	12 R. 28-II-1993

Desde el año 92 en la Ley de Seguridad Privada, que se crea el personal y empresas, hasta el año 96 que una Resolución de la Guardia Civil crea la figura del instructor de tiro, ya se ha tardado años en cerrar el círculo de lo que son servicios y profesionales acreditados en seguridad privada, y habría otras figuras reguladas que no son personal de seguridad, como son los técnicos de instalación y mantenimiento, como son los operadores de centrales de alarma y como son los mandos intermedios de las empresas de seguridad que realizan una labor de supervisión.

En lo relativo a empresas y a personal hay un catálogo de las empresas, de las modalidades que pueden prestar, algunas muy conocidas, como las vigilancias y otras menos conocidas pero tan reguladas, como es el asesoramiento de seguridad y la figura del personal de seguridad, que son los que llevan a cabo la operativa, la ejecución de la seguridad que unos obligatoriamente tienen que estar dentro de empresas de seguridad: vigilantes, jefes

NORMATIVA DE SEGURIDAD PRIVADA. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

de seguridad y escoltas privados; otros pueden estar o no en empresas de seguridad como los Guardas de Campo; y otros que no pueden estar en empresas de seguridad, porque prestan su servicio fuera, como son los directores de seguridad y los detectives privados.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE ACTUACIÓN DEL PERSONAL DE SEGURIDAD: ARTÍCULO 1, APARTADOS 3 Y 4; ARTÍCULO 3, APARTADO 3, DE LA LEY DE SEGURIDAD PRIVADA

El personal de seguridad privada tiene unos principios de actuación y se llaman exactamente igual que en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Además no se apartan mucho de los principios básicos, salvando los diferentes cometidos que se le exigen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el artículo 5 de la Ley 2/86: en los abusos, la proporcionalidad, el secreto profesional estricto y toda una serie de principios. Además, a instancias del Gobierno de la Nación que en sus ejes de la política de seguridad pidió un código deontológico para la seguridad privada, la Sociedad Española de Derechos de la Seguridad redactó y propuso a las asociaciones del sector, que en su gran mayoría lo han admitido, y también envió al Gobierno una propuesta de código deontológico general del personal de seguridad privada derivado de los principios básicos de actuación y que luego admitiría complementarlo con cartas de servicio para empresas de seguridad, departamentos de seguridad y centros de formación, y códigos éticos directos para cada profesión de seguridad.

151

En el ámbito de las medidas de seguridad, poco hay que decir, porque las medidas de seguridad son cuestiones puramente técnicas, quizás las medidas de seguridad se han quedado pequeñas desde el punto de vista de su ámbito, piénsese que por ejemplo una central nuclear por la legislación de seguridad privada no tiene obligadas medidas de seguridad, las medidas de seguridad se las impone el Consejo de Seguridad Nuclear, pero si no se las impusiera el Consejo de Seguridad Nuclear en seguridad privada no aparece en el catálogo de establecimientos obligados. Los establecimientos del deporte donde se generan fuentes graves de riesgo, tienen medidas de seguridad porque lo establece la Ley del Deporte y el Reglamento de Prevención de la Violencia en Espectáculos Deportivos, pero si no fuera por eso en la Ley de Seguridad Privada y en el Reglamento no hablan de medidas de seguridad en el deporte o en otros espectáculos de masas, que por no estar regulado, resulta que nos encontramos con el problema del intrusismo puesto que necesidades de seguridad si que hay.

Es importante la figura de los departamentos de seguridad, que además es donde se genera un gran número de informaciones relevantes para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Estos departamentos son esas unidades de seguridad en entidades o empresas que no son de seguridad, es decir, van inclu-

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

das en una cadena de hoteles, en unas centrales energéticas, en una cadena de centros comerciales, en fin, son entidades que no son de seguridad pero tienen su unidad de seguridad reconocida por el Ministerio del Interior.

MEDIOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO SOBRE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

La seguridad privada española es la más controlada de Europa, lo que quiere decir que probablemente es la más controlada del mundo, y controlada con medios absolutamente legalizados todos y cada uno de ellos, desde las autorizaciones. Hay que autorizar prácticamente todo lo importante: una empresa, la apertura de una sede, el establecimiento de ciertos servicios, los centros de formación, el profesorado; hay que comunicar los contratos de servicio, la administración puede convocar cuando quiera a los jefes y a los directores de seguridad, tiene que haber unos libros de registro que ha habido que suavizar porque eran exhaustivos eran casi imposibles de llevar sobre todos los movimientos de personal y armas, hay una serie de comunicaciones de la alta y baja de personal, las delegaciones que se abren, hay unos exámenes del personal de seguridad, hay una tarjeta profesional de identidad para dejar muy claro quién es y quién no es (contrasta que por ejemplo no hay un registro único nacional de tarjetas de identidad de policías locales), el uniforme o los distintivos del cargo, las certificaciones que hay que establecer de ciertos materiales, la inspección, la persecución del intrusismo, los procedimientos sancionadores, los informes anuales y la formación.

En materia de infracciones, hay tres tipos: las infracciones que pueden cometer las empresas, las infracciones que puede cometer el personal y las infracciones que pueden cometer los usuarios. Aquí, ya no estamos tan bien porque determinadas infracciones del personal realmente las acaba pagando la empresa. Sí que hay ciertas irregularidades jurídicas que hay que delimitar, es imposible que se siga actuando como en ocasiones se está actuando ahora, por ejemplo, cuando se sorprende a una persona realizando actividades de intrusismo, es muy frecuente que se le abra un expediente sancionador a la empresa de la que depende y no se abra un expediente sancionador al personal, o que no se presente un vigilante de seguridad a hacerse cargo de un servicio y se sancione a la empresa. En este sentido el cuadro de infracciones y sanciones jurídicamente no está bien determinado.

LA COORDINACIÓN DE SEGURIDAD EN EL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA

Seguridad privada más seguridad pública, es decir, uno mas uno consiguen muchos más resultados que solamente los de uno más los de otro, esa

NORMATIVA DE SEGURIDAD PRIVADA. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

sinergia está demostrado que da grandes resultados, resultados por supuesto para los cuerpos policiales que son los que deben explotar esas informaciones. Los cuerpos policiales pueden ver aumentada su eficacia con informaciones y con colaboraciones que sin ninguna duda van a tener.

La coordinación debemos entenderla como colaboración mutua, de unos con otros, y de control administrativo, de unos sobre otros, de la seguridad pública sobre los servicios de seguridad privada. ¿Cómo hace esta coordinación el Cuerpo Nacional de Policía?, el Secretario de Estado de Seguridad lo define, ante el Congreso de los Diputados en el informe que el Ministerio del Interior tiene que hacer todos los años ante el Parlamento; *“la seguridad privada es un recurso externo del sistema público de seguridad que debe ser aprovechado y que el Ministerio se dispone a establecer protocolos de actuación y cooperación que permitan una adecuada sinergia seguridad privada-seguridad pública”*.

El Cuerpo Nacional de Policía desarrolló sobre el año 2004 un programa en el que quisieron crear un cambio de mentalidad a título de ejemplo ponían el vigilante de seguridad y decían que: el vigilante en vez de estar aislado y actuara a ciegas, que actuara más coordinado, más apoyado, más prevenido; que en vez de estar inseguro u olvidado que esté seguro o informado; que en vez de tener ciertos miedos, ciertos reproches o ciertos resentimientos a actuaciones policiales, que a veces eran exclusivamente sancionadoras, que sintiera proximidad de la Policía, sintiera asesoramiento técnico y sintiera respuesta policial cuando la necesitara. Este cambio de mentalidad dio un resultado fabuloso en el sentido del incremento de las colaboraciones que se establecieron.

El Cuerpo Nacional de Policía estableció y, está en vigor, el Protocolo de relación entre el Cuerpo Nacional de Policía y el sector de la seguridad privada. Protocolo que supone la existencia de un teléfono gratuito, de otros teléfonos ordinarios, fax, correo electrónico, donde se asesora y se facilitan datos necesarios: identificación de sospechosos, matrículas de interés policial, etc. , para el personal de seguridad privada una vez que se identifican. Y luego hay toda una serie de publicaciones policiales, desde pautas de actuación para prevención de delitos, como revistas informativas, incluso una revista singular llamada Mención de Honor donde se destacan los casos más meritorios de la seguridad privada.

LA COORDINACIÓN DE SEGURIDAD EN EL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL

¿Cómo se hace la coordinación, entendida como colaboración más control, la Guardia Civil?, la Guardia Civil tiene una faceta de control administrativo: la de los Guardas Particulares de Campo y lo relativo a armas, armeros y explosivos, pero luego (como dice la Ley Orgánica de Fuerzas y

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Cuerpos de Seguridad, la propia Ley de Seguridad Privada y la Orden Ministerial que regula el personal de seguridad) la colaboración de la seguridad privada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se hace con la Fuerza o Cuerpo competente en cada demarcación. Este es un tema que la Guardia Civil tenía tradicionalmente “aparcado”, se decía siempre que “la seguridad privada es cosa de la Policía”. Hasta que hace pocos años la sinergia del sector privado que necesitaba respuesta de la Guardia Civil y la propia iniciativa de este Cuerpo fue motivando el cambio. Por ejemplo todas las centrales nucleares de nuestro país están en zonas de demarcación de la Guardia Civil, sino todas prácticamente todas, alguna quizás de los Mossos d’Esquadra. Y sin embargo no estaba protocolizada la respuesta inmediata y urgente de la Guardia Civil frente a problemas serios en centrales nucleares, hasta que se solucionó mediante protocolos de colaboración entre seguridad privada y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Eso llevó al Ministerio del Interior en septiembre de 2004 a establecer seis ejes estratégicos de la política de seguridad, de los cuales el quinto eje era el control y cooperación con la seguridad privada y en marzo de 2005 se estableció por la Guardia Civil un plan estratégico operativo para acercarse a la colaboración en la seguridad privada, en las demarcaciones y en las competencias propias de la Guardia Civil. Se creó un área funcional de control y cooperación de la seguridad privada y se realizaron dos planes: el plan de protección de instalaciones estratégicas, que es precisamente el plan que se refiere a las centrales nucleares y el plan general de colaboración de la Guardia Civil con la seguridad privada que se editó en febrero del 2006.

154

Los objetivos de ese plan son reforzar todos los contactos a todos los niveles: Dirección General, Zona y Comandancias. Potenciar la colaboración operativa, es decir, dar información bidireccional pero sobre todo respuesta de la Guardia Civil cuando se necesita en objetivos que están encomendados a la seguridad privada, facilitar los asuntos administrativos y también fomentar la colaboración en formación.

LA COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y EL COS DE MOSSOS D’ESQUADRA

La Ley de Cataluña de ordenación del sistema de seguridad pública hace que la seguridad privada esté presente incluso en las Juntas Locales de Seguridad, y luego hay unos sistemas de coordinación operativa, unos teléfonos de urgencia y unos protocolos. El Instituto de Seguridad Pública de Cataluña tiene atribuida la competencia que la Ley de Seguridad Privada da a los centros de formación de seguridad, y es que el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña autorizará a partir de ahora los centros de formación de seguridad, que hasta ahora tenía que autorizar el Ministerio del Interior.

LA VALORACIÓN DE LA SEGURIDAD DESDE EL PODER JUDICIAL

Lo primero que nos dice la Audiencia Nacional es que ya no existe un monopolio del Estado en la prestación de servicios de seguridad. Insisto en la prestación, el monopolio existe en la garantía. Por supuesto que hay una garantía del Estado, es el garante de la seguridad. Pero como he reseñado anteriormente en la Ley de Seguridad Privada y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, hay otros prestadores en materia de seguridad. Prestadores de seguridad que tienen que ser estrictamente controlados, esto es lo que dice la Audiencia Nacional prácticamente en todas sus sentencias sobre seguridad privada a partir del 2003.

El Tribunal Supremo en múltiples Recursos de Casación en materia criminal tiene dicho que en donde intervenga personal de seguridad privada, desde que está la Ley de Seguridad Privada, en materia de detención de presuntos delincuentes y entrega a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ocupación de pruebas y de efectos del delito, están autorizados y obligados a actuar, y sus actuaciones son perfectamente legítimas. También hay otras sentencias de los tribunales que defienden la seguridad privada castigando estrictamente al intrusismo.

LA COORDINACIÓN DE SEGURIDAD DESDE EL SECTOR PRIVADO

155

El sector privado está apoyando la iniciativa de colaboración, está procurando motivar a colaborar al personal de seguridad privada. El sector privado lo que está queriendo es que se elaboren textos, normas, es decir doctrinas, que establezcan los cauces de esa colaboración. Suele pedir interlocutores claros, abiertos y permanentes entre ambos sectores.

El sector de seguridad privada está bastante organizado. Las empresas de seguridad privada tienen unas organizaciones muy claras, el personal de seguridad tienen unas organizaciones también muy claras: vigilantes, guardas de campo, escoltas, directores y detectives. Los centros de formación tienen también sus organizaciones muy claras, es decir, que el sector de seguridad privada está bien organizado y esto quiere decir que es bueno para obtener colaboración.

En el sector de seguridad privada hubo un hito histórico que fue su primer congreso nacional de seguridad privada, celebrado en el año 2003, estando la mayoría de sus conclusiones completamente vigentes y se pueden consultar en Internet. Con la colaboración del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, y la asistencia de las policías de las Comunidades Autónomas e invitación “discreta” a estamentos de inteligencia. Se formaron una serie de mesas de trabajo, entre ellas la mesa de ámbito jurí-

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

dico que trató muchísimo sobre la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en esas mesas se habló, en concreto en la del ámbito jurídico, de que el sector privado asumía el deber ético de colaborar con la seguridad pública no sólo como una obligación legal sino como un deber ético que todos debíamos de practicar.

Hay muchísimas formas de colaboración: desde los flujos de informaciones operativas, los sistemas de información geográfica donde está situado un vigilante y a qué hora y cómo se puede hablar con él para que la Policía lo localice cuando le haga falta, los contactos con directores y jefes de seguridad, los contactos formativos, la central permanente que ha establecido el Cuerpo Nacional de Policía, los artículos en los medios de comunicación especiales, las felicitaciones policiales e incluso condecoraciones; a su vez la seguridad privada ha concedido diversas menciones y diversas placas al mérito profesional a relevantes miembros de la seguridad pública, también se está promoviendo la existencia de un día profesional de la seguridad privada, acordándose en el congreso que fuera el día 29 de septiembre Día de los Santos Arcángeles; los congresos y la RCS, red de comunicación y seguridad que está constituida en la Sociedad Española de Derecho de la Seguridad que patrocina la Federación Española de Seguridad.

156

La RCS es una red de correo electrónico donde hay un canal para sus socios, otro para responsables de empresas o departamentos de seguridad privada, otro canal para miembros de seguridad pública, defensa e inteligencia y otro canal para Hispanoamérica. Donde cualquier profesional acreditado de la seguridad privada o pública lo puede solicitar gratuitamente, simplemente tiene que mandar un correo a alguna de las dos entidades bien a la Federación Española de Seguridad o a la Sociedad de Derecho de la Seguridad, acreditando quien es. En esta red no sólo se han hecho informaciones jurídicas sino colaboraciones a petición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

PROPUESTAS DE MEJORA DE LA NORMATIVA

¿Cuáles son los grandes fallos que se han cometido en este sector en materia jurídica?, el más grave de todos esos fallos fue que en el año 2001, se inició una reforma del Reglamento que se terminó pero nunca se modificaron las Ordenes Ministeriales que venían después del Reglamento, eso ha dado lugar a la discordancia entre el Reglamento y Ordenes Ministeriales. Un problema grave para muchísimas empresas de seguridad y para la Policía que es el tema de las falsas alarmas, que tiene muchas lecturas: lectura económica por parte de las empresas, lectura de los realmente responsables que son los usuarios en muchísimos casos y se están eludiendo sin ningún tipo de sanción ni de medidas y también una grave carga para los cuerpos policiales. Este problema está creado porque se reformó un Reglamento y no se reformó la Orden y hasta los tribunales están diciendo cómo

NORMATIVA DE SEGURIDAD PRIVADA. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

un Ministerio puede promover que se reforme un Reglamento por el Consejo de Ministros y luego no se reforme la Orden Ministerial correspondiente, que hoy por hoy, dicen cosas contradictorias.

Otro problema muy serio es que no hay normas específicas sobre la colaboración, y la colaboración de la seguridad privada es lo más importante para el Estado. Luego deberíamos, desde el punto de vista siempre público, establecer que la colaboración no es ningún logro ni ningún éxito para la seguridad privada, es una satisfacción moral; ninguna empresa va a ganar más dinero ni a ningún personal de seguridad le van a pagar más porque colabore mucho con la Policía.

También hay algunos problemas derivados del aspecto europeo y desde luego había que delimitar mejor las actividades excluidas en la Ley. Hay otros problemas con los detectives privados, los detectives privados están empezando a tener colegios profesionales porque son los únicos profesionales de seguridad privada que tienen un título académico universitario, eso les da derecho a crear colegios profesionales y ya tienen el colegio catalán, el colegio valenciano, el colegio gallego y está en trámite el colegio de la Comunidad de Madrid, con lo cual ya también podrían tener consejo general de colegios. La Ley de Seguridad Privada en sus primeros borradores, en el año 90, se llamaba Ley de Seguridad e Investigación Privada y diferenciaba por completo la seguridad privada de la investigación privada, y el deseo de los detectives es que se volviera a ese esquema de la Ley porque realmente seguridad privada es una cosa e investigación privada es otra cosa diferente, las dos útiles, las dos socialmente demandadas y aprovechables por los cuerpos de seguridad. Por tanto, podría haber un modelo donde hubiera: un título preliminar, que se dedicara a la colaboración y a la ética profesional; un título primero dedicado a los servicios de seguridad privada que serían: empresas, personal y medidas; un título segundo dedicado a los servicios de investigación privada; y un título tercero dedicado al control, al régimen sancionador, al régimen administrativo y la compatibilidad con el régimen colegial de los detectives.

157

DETECTIVES PRIVADOS Y COLEGIACIÓN PROFESIONAL: Hipótesis de nueva Ley de Seguridad e Investigación Privada

TÍTULO PRELIMINAR	TÍTULO PRIMERO	TÍTULO SEGUNDO	TÍTULO TERCERO	DISPOSICIONES
DISPOSICIONES GENERALES	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA:	SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN PRIVADA	RÉGIMEN DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y SANCIONADOR	ADICIONALES: Modif. Ley Colegios Profesionales
COLABORACIÓN CON LOS CUERPOS POLICIALES	-EMPRESAS -PERSONAL: Figuras Formación		COMPATIBILIDAD DE RÉGIMEN COLEGIAL DE LOS DETECTIVES	TRANSITORIAS DEROGATORIA
DEONTOLOGÍA	-MEDIDAS DE SEG.			FINAL (AUTORIZACIÓN A DESARROLLO REGLAMENTARIO)

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

La gran asignatura pendiente, la vídeo vigilancia. En el año 97 sale la Ley Orgánica de Vídeo Vigilancia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y una de sus Disposiciones dice que en el plazo de seis meses se hará el Reglamento de vídeo vigilancia de la seguridad privada, pues desde el año 97 lo estamos esperando y la Comisión de Seguridad Privada del Ministerio del Interior no ha visto aún el borrador. Ante este problema la Agencia de Protección de Datos tuvo que sacar una instrucción al menos desde el aspecto de la protección de datos que en resumen dice que la vídeo vigilancia mientras sea para proteger personas y bienes tiene que estar instalada por empresas de seguridad autorizadas por el Ministerio del Interior y por otro lado sujetas al Régimen de Protección de Datos.

Hay que tener en cuenta que la vídeo vigilancia, hoy por hoy, hay que entender que si se trata de cámaras destinadas a proteger personas y bienes tendrían que estar instaladas por empresas de seguridad y sujetos sus ficheros al Régimen de Protección de Datos. Otra cosa es que sea una cámara para controlar el trabajo o la producción de los trabajadores, esas cámaras no tendrían que ser instaladas por empresas de seguridad.

UNIÓN EUROPEA: MEDIDAS QUE IMPLICAN A LA SEGURIDAD PRIVADA

158

La Unión Europea hoy por hoy no tiene ni parece que vaya a tener un modelo europeo de la seguridad privada. ¿Qué es lo que ha hecho la Unión Europea en seguridad privada?, lo primero que hizo lo hizo España cuando tenía la presidencia de la Unión Europea, propuso en el Parlamento una norma que decía algo así como: a ver si empezamos los Estados miembros a colaborar con la seguridad privada. El Parlamento Europeo lo rechazó por absoluta mayoría. Luego cuando España presidía también el Consejo consiguió que el Consejo lo aceptara. ¿Qué quiere decir esto?, que en muchos países la seguridad privada no es un colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no existe una mentalidad europea de aprovechamiento público de la seguridad privada como hay en España, entonces intentar unificar es un grave problema porque ¿por dónde unificamos por el modelo español o por el modelo búlgaro? (dicho con respeto, como ejemplo) y ¿qué supone eso, que en España van a dejar los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de tener doscientos mil colaboradores profesionales formados y adiestrados, porque en Bulgaria no sea así?. La Unión Europea lo que ha hecho es una directiva de servicios del mercado único que ha excluido seguridad privada, ha hecho una norma sobre prevención de la delincuencia que tiene alguna pequeña alusión a la seguridad privada.

El sector español de seguridad privada que es muy amplio, está compuesto por muy diferentes profesiones y por muy diferentes empresas no tiene una única representación ante la Unión Europea. A veces los que si tienen representaciones son determinados intereses multinacionales exclu-

NORMATIVA DE SEGURIDAD PRIVADA. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

yentes que quieren que esa legislación sea a su imagen y semejanza, y eso es un grave problema para España y un grave problema puede llegar a ser para la seguridad pública española que puede perder colaboración.

Exigencias para una supuesta “*Armonización Europea*”. ¿Qué tendríamos que pedir para una nueva normativa de seguridad privada en el ámbito europeo?, que responda a intereses generales no a intereses mercantiles, que responda también al interés nacional de España y no sólo a los intereses multinacionales, que responda y que respete los intereses de la seguridad pública en España y no las concesiones de países que no utilizan para nada a la seguridad privada como parte de la seguridad pública.

PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA EN DISTINTAS ÁREAS DE LA SEGURIDAD PRIVADA

En el área del personal, la Sociedad de Estudios de Derecho de Seguridad considera que es necesaria la protección jurídica del personal de seguridad, por ejemplo ¿cuáles son las características de un agente de la autoridad?, que tiene derecho a una uniformidad y a unos distintivos reconocidos por Ley, y que tiene unas obligaciones legales que le dan unas potestades legales, por tanto, tiene unas ciertas potestades superiores a las de un mero particular, tiene reconocida por Ley la posibilidad de utilizar medios de defensa que no están permitidos a particulares, y la posibilidad de tener medios de contención para practicar detenciones. ¿Qué es lo que no tendría?, no tendría la falta penal de desobediencia leve a los agentes de la autoridad y la protección por delito de atentado.

¿Cuál sería una buena formula de protección jurídica?, primer aspecto, que la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana que recoge un régimen de sanciones muy respetable incluyera una sanción que fuera, por ejemplo, el incumplimiento de las indicaciones del personal de seguridad cuando esté ejecutando planes de la autoridad pública. Segundo aspecto, la protección física del personal de seguridad. El personal de seguridad está realmente en una situación de agravio comparativo, hay veces que los vigilantes están en un estadio de fútbol, la gente se impacienta o se altera, se pone nerviosa, empieza a lanzar objetos y los Policías se protegen como exige su normativa de prevención de riesgos laborales, se ponen sus cascos y sacan sus escudos, y el vigilante va “a pecho descubierto” y las botellas caen igualmente para los dos. Tuvo que ser la inspección de trabajo la que dijo que los vigilantes son trabajadores y que cuando vayan a un sitio donde haya riesgo tienen que tener un equipo de protección individual, en este caso casco o escudo.

Por otro lado se está proponiendo, y creo que la Unidad Central de Seguridad Privada se lo está pensando, la posibilidad de que en algunas actividades, se pueda sustituir el revólver por pistolas semiautomáticas. La

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

razón es obvia, los atracos a bancos actualmente o a vigilantes de transporte, tanto en el riesgo de acera como en el vehículo o en el banco, son muy violentos y la verdad parece que la defensa con un revólver de 5 o 6 cartuchos frente a unos agresores numerosos y bien armados, en el transporte de fondos francamente parece una desproporción absoluta.

Para los escoltas hay más reformas interesantes, pero nosotros pedimos una que es el que puedan tener un distintivo visible cuando tengan que hacer valer su condición de escolta o cuando tengan que exhibir su arma. Y también que su licencia de armas le ampare su propia seguridad personal, porque hay que tener en cuenta que un escolta privado que vive en el País Vasco, que vive en el pueblo del protegido, que lo conoce todo el mundo y luego no tenga arma en su vida diaria, cuando demuestra que es un profesional cualificado, puede llevar a situaciones de atentados contra los escoltas por ser escoltas.

¿Qué seguridad privada es la que no se merece la sociedad española?, ni los hombres ni las mujeres de la seguridad privada, ni los ciudadanos a los que todos servimos de una manera u otra se merecen una seguridad privada, y por aquí tiene que ir la reforma normativa, que esté más controlada que aprovechada, como mínimo hay que procurar que esté tan controlada como aprovechada. No nos merecemos tener los españoles una seguridad privada confundida con el intrusismo. Una seguridad privada debe estar reconocida social y oficialmente, no debemos tener una seguridad privada ahogada en las obligaciones formales, y no debemos tener una seguridad privada que no tenga interlocutores claros para la colaboración. Creo que es urgente e imprescindible que colaboremos para mejorar la seguridad de todos.

RETOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PRIVADA

JUAN-JOSÉ CALVO SÁEZ
Director de Seguridad Corporativa
del Grupo PROSEGUR

161

Voy a hacer mía la anécdota del General Arroyo, de la Guardia Civil, en un seminario organizado hace unos días por la OEI, y el Ministerio del Interior. El Comisario General de Seguridad Ciudadana expuso el modelo español relacionado con la seguridad ciudadana. A continuación el Gral. Arroyo debía exponer más o menos lo mismo, desde la perspectiva de la G. C. pero enseñando un pen-drive de 80 transparencias comentó que iba a hacer como ese ciclista escapado que “chupa rueda” del que va delante y cuando éste gira la cabeza para que tome el relevo, le dice que siga, que el va muy cómodo. Y así el Gral. Arroyo hizo suya la exposición del Comisario Marín y dedicó su tiempo a concretar algunos conceptos y matices, obviamente, relacionados con el tema.

En este sentido, yo me adhiero, en general, a lo que aquí se ha expuesto, y simplemente, voy a comentar algunas notas que desde la perspectiva de la seguridad privada, suponen retos y desafíos para la consolidación de un modelo de seguridad adoptado por una sociedad moderna y desarrollada acorde al siglo XXI.

No recuerdo bien si era Woody Allen quien dijo: “Es difícil predecir, especialmente el futuro”. Y así es. Es difícil saber dentro de unos años, donde estará la seguridad privada, o mejor, donde estará la seguridad, prestada por el sector privado. ¿Quién podía imaginar apenas hace unos años que los controles de acceso a los viajeros en los aeropuertos, o la vigilancia en organismos públicos, en edificios como cuarteles, es más, en el “buque

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

insignia” del Ejército, como es la Academia General Militar de Zaragoza, iba a ser realizada por vigilantes de seguridad? ¿Quién podía imaginar que políticos, jueces o empresarios iban a ser protegidos por vigilantes de seguridad? Simplemente, era impensable. ¿Dónde estaremos en un futuro, más próximo o más lejano? Casi me atrevo a decir, que donde la imaginación nos lleve.

Voy a empezar con algo muy simple y que he oído en los dos últimos meses varias veces, pero sobre todo se lo he oído decir a personas tan significativas para nosotros como el Ministro del Interior y el Secretario de Estado para la Seguridad: democracia es libertad y libertad es seguridad. Es decir, el fin último de todo esto es que el ciudadano de una sociedad democrática, de una sociedad libre, debe ser libre y lo que es tan o más importante, sentirse libre. Y aquí viene el primer punto sobre el que edificar todo el modelo posterior: la seguridad. Ya no caben conceptos ambiguos y restrictivos sobre lo que se entiende por seguridad en una sociedad moderna.

Estamos, para bien y para mal, en una sociedad que ha experimentado profundos cambios en los últimos años. Las distintas corrientes sociológicas de los años noventa intentaron captar desde distintos matices, el cambio que abría las puertas a novedosos modelos sociales, ante las nuevas complejidades e incertidumbres que se avecinaban. Así se acuñaron términos como “posmodernidad”, “modernidad tardía” e incluso “era global”, aportando numerosas investigaciones sobre nuevas fórmulas de identidad y sociabilidad, o la relación entre la individualidad y la cultura política. A pesar de todas las variantes que presentaban las distintas corrientes, en lo que todos estaban de acuerdo era en que en las próximas décadas, es decir en la actualidad, nos íbamos a enfrentar a contradicciones y paradojas desconcertantes, y la consecuencia iba a ser un cambio en el modelo de la sociedad al uso. Lo cierto es que el tiempo les ha dado la razón. Hemos pasado de una sociedad basada en la preeminencia del “estado-nación”, donde existen unas pautas de estabilidad en las relaciones, en el progreso, en el empleo, a una sociedad que es capaz de transformar constantemente su propio marco de referencia, donde se diluye la idea de certidumbre y seguridad, fundamental en el modelo anterior, y aparece un nuevo tipo de sociedad, donde la economía, el orden establecido, la vida de las personas, son totalmente diferentes a cualquier modelo anterior existente a lo largo de la historia. En definitiva, aparece una nueva forma de ver, de entender el mundo. Aparece lo que el alemán Ulrich Beck denomina “la sociedad del riesgo global”. Es necesario un sistema nuevo de coordenadas, para intentar entender la dinámica, los interrogantes y las contradicciones de esta nueva sociedad.

Podemos tomar como referencia la caída de los regímenes del Este, materializados en la caída del muro de Berlín, o incluso hay quien toma la referencia del atentado del 11 de septiembre en EEUU, lo cierto es que

RETOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PRIVADA

los cambios en las estructuras sociales, las nuevas formas de relación entre esas estructuras, la velocidad, intensidad e importancia de esos procesos, han conseguido una interdependencia de los distintos países, jamás antes soñada. Como casi todas las cosas, estas nuevas formas sociales tienen dos lados. En el positivo, hemos conseguido desarrollar sociedades multirraciales, multiétnicas, multirreligiosas, multiculturales, más tolerantes hacia las minorías y con las diferencias. En el lado negativo, la desregularización de ciertos sectores ha dado lugar a una economía informal, una flexibilización laboral, crecimiento del desempleo, pérdida de legitimidad del Estado y elevados índices de violencia y crimen. Hemos pasado, en términos de Bauman, de una sociedad “sólida”, estable, repetitiva a una sociedad “líquida”, flexible y voluble en la que las estructuras sociales no perduran el tiempo necesario para solidificarse, se han roto esquemas, han surgido nuevos paradigmas, conceptos, creencias, nuevos retos y formas diferentes de entender la seguridad.

Siguiendo a Beck, “a medida que se desvanece el mundo bipolar, pasamos de un mundo de enemigos a un mundo de peligros y riesgos. El riesgo es el enfoque moderno de la previsión y el control de las consecuencias futuras de la acción humana, las consecuencias no deseadas de la modernidad radicalizada. El régimen del riesgo es una función de un orden nuevo: no es nacional, sino global. Antes, las decisiones se tomaban con normas fijas de calculabilidad, ligando medios y fines o causas y efectos. La sociedad del riesgo global ha invalidado precisamente esas normas.”. La sociedad abierta actual está alejada del sentido que Popper dio al término, y “hoy se relaciona con la experiencia de una población vulnerable, abrumada por fuerzas que ni controla ni entiende del todo, una población aterrorizada por su misma indefensión y obsesionada con la eficacia de sus fronteras y la seguridad de la población que habita dentro de las mismas”. En un planeta globalizado, los problemas fundamentales son globales, sin soluciones locales; como ejemplo, según Benjamín Barber “ningún niño de EEUU puede sentirse seguro en su cama si los niños de Karachi o Bagdad no se sienten seguros en las suyas”.

Hoy, los Estados no pueden garantizar a sus ciudadanos los niveles de seguridad y de bienestar de hace unos años. Es imposible pensar en la seguridad de un país, prescindiendo de la seguridad de los países de su entorno e incluso ignorar lo que ocurre en el resto del mundo.

Con este escenario por horizonte, ¿qué podemos hacer? ¿tenemos que esperar, impasibles, que el tiempo, por si solo, haga mejorar los aspectos negativos de la globalización?. Evidentemente no parece la mejor solución. Sin embargo, sí debemos ser activos, tenemos la obligación de buscar soluciones nuevas a problemas, retos y desafíos nuevos. Y la forma de esa solución es ampliar la visión, desde todos los ángulos, desde todas las perspectivas y desde todas las posibilidades, por insignificantes que parezcan. Como ya hemos visto, en este entorno actual, tan complicado, uno de los proble-

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

mas y no de los menos importantes, es la seguridad, y la solución pasa necesariamente por buscar una nueva forma de organizar el sistema de seguridad de la sociedad.

En el siglo XXI, sin duda, la seguridad de los ciudadanos, en su sentido más amplio, se va a convertir, de hecho ya lo es, uno de los elementos fundamentales del debate social. Hay que eliminar la idea de la seguridad como sinónimo de orden público y apostar por el desarrollo de un sistema de bienestar que permita al ciudadano tener las condiciones adecuadas para que pueda realizar todas sus potencialidades en el ejercicio de sus derechos.

La seguridad, es uno de esos conceptos como la salud o la felicidad, difícil de definir. En sentido clásico, la seguridad se relacionaba con la ausencia de riesgos o amenazas potenciales, pero es algo más, hoy en día, se relaciona con la certidumbre, con la calidad de vida. Y todo esto hace que la seguridad aparezca como una percepción subjetiva, un estado personal que tiene consecuencias reales en el comportamiento de las personas, y convierte esa subjetividad en algo tan importante como la seguridad objetiva o real.

Al hablar, en el escenario actual, de seguridad, de incertidumbres, de globalidad, inmediatamente aparecen dos nuevos paradigmas, determinantes de las dos amenazas reales que, posiblemente, más pesan sobre la nueva sociedad: el terrorismo y la delincuencia organizada. Los modelos clásicos de prevención que configuraban los criterios básicos en el diseño de un sistema de seguridad, requieren un cambio en sus planteamientos, una modificación en la función de analizar los riesgos, llevando al extremo la capacidad de priorizar la neutralización de las vulnerabilidades que, sin duda alguna, aprovecharán las organizaciones criminales, en sus distintas especialidades, para obtener la máxima productividad con el mínimo riesgo en sus actividades criminales o en su afán de crear el caos en la sociedad. Como todos sabemos, entre las características más notables de estos grupos criminales, figuran la capacidad de adaptarse a cualquier entorno, el conocimiento de la tecnología necesaria para facilitar sus acciones, la organización horizontal, la rapidez de sus movimientos transnacionales, etc. Todo esto dificulta enormemente el seguimiento y la investigación de dichos grupos.

Cuando se habla de seguridad de la sociedad, es inevitable recordar la fecha fatídica del 11 de septiembre de 2001. Este día quedará como referencia en el ámbito de la seguridad. Al efecto devastador de las pérdidas humanas y materiales que se produjeron, los ataques mostraron al mundo entero que EEUU -la primera potencia mundial- es vulnerable. Esto supuso un antes y un después, y como hemos oído muchas veces, tras el 11-S en EEUU nada es como antes. Cuando la situación lo permitió, el país entero empezó a trabajar para evitar que algo parecido volviera a suceder. El concepto de "Homeland Security" (Seguridad de la Patria), se convirtió en el punto principal de los agentes sociales y se materializó en la Estrategia Nacional para la Seguridad de la Patria. Se han roto esquemas y con-

RETOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PRIVADA

ceptos válidos hasta entonces, pero sobre todo ha surgido una nueva forma de entender la Seguridad. Algunos de los puntos contemplados en este nuevo modelo son:

- Los ataques terroristas son siempre imprevisibles y de consecuencias desproporcionadas. Frente a ellos hay que actuar en tres frentes: la prevención, la disminución de vulnerabilidades y la minimización de daños.
- La seguridad deja de ser exclusivamente responsabilidad del Gobierno. Es esencial la cooperación y coordinación entre Gobierno, sector privado y sociedad civil.
- El 85% de las infraestructuras críticas están en manos del sector privado, lo que refuerza la necesidad de cooperación. Algunas de estas infraestructuras son la distribución de alimentos, de agua, el sistema financiero, sector energético, telecomunicaciones, transporte, ...
- Compartir información entre todos los agentes es fundamental.
- La seguridad implica innovación continua.
- El reto es proteger a una sociedad de riesgos y amenazas de consecuencias ilimitadas, con recursos materiales, humanos y económicos limitados.
- La implantación de planes de seguridad en las empresas, que garanticen la continuidad de las operaciones, reduzcan la dependencia entre sistemas críticos y eviten incidentes en cascada.

165

Como se observa, en este escenario es necesaria, imprescindible, la participación del sector privado. La tendencia es clarísima, la colaboración entre el Estado y la iniciativa privada. El modelo a desarrollar es un modelo de seguridad mixto, público y privado. El sector de la seguridad es muy dinámico, en la UE emplea a 1,5 millones de trabajadores, y su crecimiento anual es del 10%. El modelo a desarrollar es fortalecedor e integrador del sector privado como complemento al sector público, haciéndole participar en la prevención del delito, estableciendo canales de intercambio basados en la confianza mutua. Si somos capaces de conseguir el punto óptimo de equilibrio entre la seguridad prestada por el Estado y la iniciativa privada, el modelo redundará en una mayor eficacia en el sistema de seguridad e incrementará la percepción de seguridad de los ciudadanos. Evidentemente ese equilibrio no es fácil de conseguir. La única posibilidad de éxito es la coordinación entre ambos actores, naciendo de esa coordinación el respeto mutuo entre el mercado y su demanda, y el Estado-regulador. En otros ámbitos de la sociedad en general, y del sector económico en particular, la calidad y la competencia regulan el mercado, y el Estado, a través de las nor-

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

mas interviene para “ordenar” ese mercado. Cuando el equilibrio se rompe, pueden aparecer problemas en la manera en que se relacionan ambos actores y los límites de las fronteras de esa relación.

Nadie duda de la responsabilidad irrenunciable del Estado de dar seguridad a los ciudadanos, pero tampoco duda nadie de la imposibilidad de llegar a todos los ámbitos y elementos de la sociedad.

Parece claro, con las premisas anteriores, que un modelo de seguridad debe plantearse desde un ámbito global. La seguridad es una cuestión dinámica, en constante evolución, en permanente transformación, exactamente igual que la sociedad a la que pretende proteger. La mejor seguridad, sin duda, es la preventiva. La idea de prevención está directamente relacionada con la idea de seguridad. La sociedad, los ciudadanos demandan seguridad, en todos los órdenes de su vida, y asimilan esa demanda a la evitación de daños y pérdidas, y eso es prevención. La prevención es el gran campo de la iniciativa privada. Existen distintos modelos de regulación del sector privado de la seguridad; en España, partimos del supuesto de que la seguridad ciudadana es función de las FFCCSE, sin embargo, se matiza en la exposición de motivos de la LSP que “progresivamente, se ha ido extendiendo por todas las sociedades de nuestro entorno la realización de actividades de seguridad por otras instancias sociales o agentes privados” para considerar los servicios privados de seguridad como servicios complementarios y subordinados respecto a los de seguridad pública.

166

Hace unos minutos he comentado las cifras de crecimiento del sector. Nadie duda del potencial de futuro en todas sus vertientes. La sociedad demanda seguridad y es la seguridad privada la que está sometida a las leyes de mercado, oferta y demanda. Actualmente se solicitan algunos tipos de servicios que antes eran exclusivos de la seguridad pública, y aunque hay que reconocer que la legislación española establece una relación de servicios que puede realizar la seguridad privada más amplia que otros países, sin embargo, la absoluta regulación delimita en exceso la actividad del sector e, imposibilita, en determinadas ocasiones, la asunción de tareas que son demandadas por la sociedad. Se echa de menos la falta de una mayor flexibilidad de la normativa que permita al sector privado de la seguridad la agilización precisa para prestar los nuevos servicios demandados, siempre, claro está, bajo la supervisión o colaboración de la seguridad pública.

El hecho de que el Estado controle, a través de la normativa, a la seguridad privada, a veces facilita la transferencia de servicios al mercado. De hecho, el Estado es un gran proveedor de servicios públicos a través del sector privado. Valga como ejemplo, los ya citados como la vigilancia de sedes de organismos públicos o los controles de acceso de pasajeros en aeropuertos. Es importante entender que la cesión de esos servicios no debe considerarse como un abandono del Estado en sus funciones o una transferencia de su responsabilidad, pues la iniciativa y el control de los servicios

RETOS DE FUTURO DE LA SEGURIDAD PRIVADA

están en manos de la seguridad pública. Simplemente se trata de optimizar recursos y destinar a los agentes de policía a desarrollar funciones más cualificadas, dejando las funciones más rutinarias, de prevención y control, al sector privado.

La seguridad es responsabilidad de todos, cada actor es responsable de la cooperación y coordinación entre Gobierno y resto de la sociedad. El 85% de las infraestructuras críticas, como el sistema financiero, energía, transportes, comunicaciones, distribución, alimentación, etc., están en manos del sector privado, lo que refuerza esa necesidad de cooperación. Compartir información entre todos los agentes es necesario para prevenir, disminuir y minimizar los datos potenciales. La implantación de planes de seguridad en empresas que garanticen la continuidad de los servicios. El reto consiste en proteger a la sociedad de riesgos y amenazas ilimitados con recursos limitados.

Para conseguir esos retos, es necesario un nuevo modelo de seguridad, que permita al sector privado, en constante expansión, el desarrollo de todas sus potencialidades. Hay que resolver unos problemas que llevan demasiado tiempo sin obtener respuesta y que afectan a ese profundo desarrollo del sector. Algunos de los más significados son:

- Falta de personal. Es uno de los problemas fundamentales que tiene el sector. En la realidad, la falta de personal provoca el que no se puedan cubrir todas las necesidades del mercado. La combinación de factores como el bajo salario, los horarios, la formación, el título necesario y los controles del servicio, hacen poco atractiva la profesión de Vigilante de Seguridad. Desde hace unos años se ha observado la falta de interés de los jóvenes por iniciar una carrera profesional en el ámbito de la seguridad privada. Además, es frecuente que vigilantes de seguridad abandonen su profesión y se cambien a sectores como la hostelería, que aunque con salarios similares, añaden las propinas y están exentos del control y el riesgo de la actividad del vigilante de seguridad. Esta falta de personal deriva en una selección menos exhaustiva y a veces incapaz de cubrir los parámetros de calidad que, en circunstancias normales, se establecerían.
- Formación especializada. Los nuevos campos que continuamente se abren al sector privado de la seguridad, demandan unos profesionales cada vez más integrados en su función concreta. Una de las claves del éxito del modelo español reside, sin dudas, en la formación, pero las nuevas demandas exigen nuevos esfuerzos. A la formación inicial básica debe seguirle una formación especializada según el ámbito de actuación del profesional de seguridad.
- Legislación española y armonización de la normativa europea. La LSP de 1992, y su posterior desarrollo, ofreció, en su momento amplias

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

soluciones a las carencias, dispersión de normas, lagunas y desfases varios que existían en aquel momento. Tras los ajustes habidos, mi opinión es que ha cumplido los objetivos. En lo general, es una buena Normativa, que sustenta el modelo español de seguridad privada, referente en muchos países. Es evidente que la propia evolución del sector y los amplios cambios surgidos en los cimientos de la sociedad, hacen que existan nuevas demandas y la necesidad de introducir ciertos cambios que permitan mayor flexibilidad, agilización y adaptación a los nuevos tiempos. Pero creo que hay que ser prudente. No debemos tirar por la borda todo lo bueno que tiene este modelo. Ejemplo: transportes de fondos.

En relación a una posible armonización europea, creo que actualmente estamos lejos, pues la disparidad de legislaciones nacionales y la naturaleza propia de la seguridad, crean problemas que requieren soluciones cuanto menos complejas. Así se ha entendido al excluir al sector de la seguridad privada, del ámbito de aplicación de la Directiva Europea de Servicios, fijando el límite de 28 de diciembre de 2010, como plazo máximo para presentar instrumentos de armonización.

- Relación fluida entre sector público y privado: a través de los modernos sistemas de comunicación, debe suprimirse los soportes documentales actuales, y agilizar las comunicaciones entre ambas partes. Esto redundaría en una mejora importante de las actividades operativas, estableciendo los deseables canales institucionales estables que incrementarían la coordinación y cooperación.

Para terminar, y a modo de resumen, creo que los “tiempo líquidos” (en términos de Bauman) que nos está tocando vivir, han hecho que el diseño de seguridad de un país moderno, no se conciba sin tener en cuenta los servicios prestados por el sector privado. Parafraseando al Comisario Sánchez Manzano en sus apuntes y reflexiones de Seguridad Privada, “observando el presente y analizando las previsiones del futuro, es preciso que la seguridad privada sea incluida e integrada, sin primacías injustificadas, en la contemplación e interpretación de conjuntos mucho más amplios del mundo de la seguridad”.

En definitiva, hay que empezar a ver a la seguridad privada, desde una perspectiva sociológica, por lo que contribuye a la seguridad colectiva. Y aunque la seguridad absoluta es imposible de conseguir, Acabo con palabras del CES, “con talento, esfuerzo y responsabilidad seremos capaces de progresar en una sociedad en perpetuo movimiento que constantemente abre nuevas ventanas al bienestar y a la convivencia”.

LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA COMO OFERTA DE SERVICIO INTERNACIONAL

JOSÉ-LUIS BOLAÑOS VENTOSA
Responsable de Seguridad y Prevención del Grupo Unión
FENOSA

169

INTRODUCCIÓN

La presencia de Unión FENOSA en América Latina se concreta básicamente en países como Colombia, México, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. En el caso de Colombia, Unión Fenosa cuenta con un 75% de clientes, alrededor de dos millones cien mil clientes que es prácticamente igual al número de clientes que se tiene en España con tres millones quinientos mil. En uno y en otro caso representa un gran volumen sobre todo en el caso de la distribución, aunque a veces queda el proceso fuera de la observancia estatal y sí bajo el compromiso de la compañía. En México la distribución y venta de energía eléctrica al ciudadano y la generación de energía supone la explotación de 1550 MW a través de cuatro grandes centrales de generación, lo que representa ser la tercera compañía generadora de energía en ese país, copando el primer lugar el Estado. Existen otra serie de países asociados al negocio de la distribución, con una problemática idéntica pues hacer llegar la energía eléctrica a cada ciudadano supone un reto significativo desde el punto de vista de la protección de las infraestructuras, así como de la utilización indebida, un fraude en la red de energía.

Unión FENOSA fuera del ámbito de América Latina tiene otros tres polos en desarrollo importantes. Uno es Egipto donde hay una planta de producción de gas con un contrato que supone un enclave de importancia

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

estratégica para la corporación. Otro es Moldavia en donde se encuentra en proceso de consolidación el negocio de la distribución y por último en Sudáfrica con la generación de combustible a través de la generación de carbón, siendo una de las primeras fuentes energéticas del país.

Retomando el hilo del establecimiento de nuestra empresa en América Latina, se hace inexcusable hablar de la percepción de la seguridad pues estas sociedades presentan una de las tasas de violencia homicida mas elevadas del planeta, en torno al 24.8 de homicidios por cien mil habitantes(2003-2005), lo que conlleva una cierta diferenciación en la implantación de la distribución sobre todo en países del triangulo de Centroamérica, Colombia,Venezuela, con casos que superan los 25 homicidios por cien mil habitantes, sin embargo existen otros países del entorno que reflejan tasas extremadamente bajas como el caso de Chile, Uruguay, Perú, Costa Rica. En el primer caso estamos hablando de países con una tasa de población joven muy elevada sobre todo entre 15 y 35 años afectados por un ambiente en el que existe una presencia importante de armas de fuego, que circulan casi libremente, y que además son colectivos afectados por fenómenos de carácter urbano, excepto en el caso de Colombia donde el efecto guerrilla representa un gran inconveniente para los intereses de Unión FENOSA. De ahí que en el 2007 se observe un incremento de las tasas de homicidios y de los índices de violencia como en el caso de México, a pesar del pulso estatal contra el mundo del narcotráfico.

170

La realidad está condicionada por el impacto social de las empresas de seguridad privada pues sin la ayuda de las mismas es imposible que los actores empresariales puedan desarrollar su actividad en esos países latinoamericanos. No se entendería el funcionamiento de nuestra empresa en países como Colombia, Guatemala o México sin el apoyo de la seguridad en su dos ámbitos: privado y público y la interrelación de ambos. La seguridad privada tiene que asumir una demanda que el Estado no está en condiciones de satisfacer, pues no puede prestar servicios de seguridad a empresas con una gran dispersión de instalaciones, además de ser por excelencia un servicio dedicado a la protección de los propios ciudadanos y de aquellas infraestructuras esenciales para el funcionamiento del país. Por este motivo se ha desarrollado el mundo de la seguridad privada, aunque en algunos casos, como en el de Colombia, se ha producido una gran interrelación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la seguridad privada para poder hacer frente a esa demanda de seguridad que se hace extensible al mundo de la empresa privada, de ahí que no se pueda entender actualmente el funcionamiento de empresas, industrias, sector económico y suministro de energía eléctrica sin la cooperación con las empresas de seguridad privada. En definitiva la importancia e impacto social de la seguridad privada es mayor cuando es capaz de asegurar que distintos actores del mercado puedan realizar sus actividades con menor riesgo. Y por otra parte la seguridad privada aborda una demanda que el Estado no está en condiciones de satisfacer.

LA EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA COMO OFERTA DE SERVICIO INTERNACIONAL

Todo ello conlleva a establecer que el nivel de confianza que tienen los ciudadanos en las policías de sus países deja ver unos porcentajes muy elevados próximos al 50% de desconfianza como es el caso de Bolivia, Guatemala, México. Por tanto la valoración de la situación en América Latina en cuanto a seguridad privada es el auge de la misma pues éste favorece los procesos inversores de determinados países, como Estados Unidos, para que puedan establecer sus objetivos empresariales en dichos territorios. Todo ello ha supuesto un incremento de efectivos dedicados a la seguridad privada que duplica a los de la seguridad estatal pública, siendo la nota característica la heterogeneidad de los distintos países en el momento de ofrecer un panorama seguro y jurídico que aliente a las empresas a establecerse en el país concreto, pues las distintas empresas observan una cierta inseguridad jurídica y una cierta complicación a la hora de aplicar nuestros modelos organizativos y de funcionamiento en los equipos del lugar en concreto. Es cierto que en estos últimos diez años se ha percibido una mejora y especialización tecnología que ha redundado en un mayor establecimiento de grupos multinacionales en estos países. La dinamización en América Latina de la seguridad privada viene de la mano del trabajo realizado por las empresas españolas de seguridad que han desarrollado su actividad en esos países, teniendo éstas que esforzarse y mejorar para que los niveles de calidad no sean inferiores a los que ofrecen empresas españolas trabajando en esos entornos.

171

El crecimiento del negocio, sostenido en torno al 10%, supone poder contar con una seguridad asociada, una regulación legal, y una aplicación de la legislación de calidad que permita contar con unas garantías jurídicas para el desarrollo de la función de seguridad tanto pública como privada en los entornos en los que desarrollamos nuestra actividad. Casi todos los países cuentan con legislación en materia de seguridad privada, el único que presenta una ley específica es Nicaragua, con unos reglamentos orgánicos y decretos de la policía. Es en este país donde se produce una convergencia de seguridad pública y privada. Además en México, la policía puede ejercer labores de seguridad privada en determinados sectores, como es el de la protección personal, que solo puede ser ejercida por personal policial. En la seguridad bancaria existe también una organización de policía que también da servicio a las empresas públicas y privadas. Estas realidades de los distintos países, demuestran que existe una doble actividad, como es el caso de Argentina, Colombia, Brasil, donde las propias fuerzas de seguridad desarrollan y ejercen sus servicios en la empresa privada.

Para poder entender toda esta situación existen una serie de datos y magnitudes a nivel global sobre todo referidas a uno de los mercados más importantes como el de Norteamérica con mas de 49 mil millones de dólares dedicado a gastos asociados al mundo de la seguridad; Europa en segundo lugar con 37 mil millones de dólares, Latinoamérica con 6,5 mil millones de dólares y el resto del mundo con el liderazgo de Asia (India, China, Indonesia) con la mayor tasa de crecimiento establecida en un 10-12%.

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Como grupo empresarial se han de establecer unas ciertas coordenadas de seguridad privada y pública. Así los factores que inciden en nuestro negocio son numerosos: por una lado son las llamadas políticas de Estado (social, económica, cultural...) y por otro el crecimiento económico. El negocio está regulado desde la garantía del servicio que hay que prestar, y está afectado por el dilema del crecimiento económico y social. Las desigualdades nos afectan como empresa y como parte integrante de una sociedad. Por lo tanto existen una serie de agentes que nos interfieren como: la delincuencia común, terrorismo, narcotráfico, insurgencia, contrainsurgencia y el mundo de las comunidades. Este último factor referido a la pobreza en el que están inmersas algunas de ellas, pues se suceden asaltos a instalaciones, empleados, es decir, lo relacionado con el vandalismo y el sabotaje. Los riesgos son los referidos a atentados contra instalaciones de energía eléctrica difíciles de proteger, la toma de instalaciones por grupos sociales, por personas que se ven afectadas por distintas problemáticas, agresiones a funcionarios, asaltos, homicidios, hurtos, vandalismo, fraude interno y externo que se traduce en ocasiones en un elemento desestabilizador del negocio. En el caso de Nicaragua el fraude no está tipificado como delito, sino que el robo de energía como tal no existe a pesar de que haya personas o empresas conectadas ilegalmente a la red y defraudando, lo cual significa que no se puede penalizar esta acción. De ahí que uno de los pilares en los que se ha basado la negociación entre el gobierno y nuestra empresa en los países concretos haya sido un fuerte compromiso para promover un cambio legislativo de lo penal que incluya todo este tipo de delitos.

172

Los objetivos que desde un punto de vista del departamento de seguridad como el nuestro son plantear en América Latina unas líneas de acción encaminadas a dar protección a las personas, bienes e instalaciones por un lado y por otro al apoyo de procesos críticos del negocio, es decir, el cómo somos capaces de hacer que la energía que producimos, distribuimos y comercializamos llegue a buen término. Todo este trabajo se realiza a través de la evaluación y gestión de riesgos inherentes al negocio, analizando por tanto en cada sitio cual es la problemática y las medidas más eficaces a adoptar gestionando la aplicación de esas medidas de seguridad unidas a una coordinación con otras áreas de negocio, con el apoyo de las unidades operativas al propietario del negocio pues es el que mejor conoce la problemática, y el que puede detectar los fraudes internos que se producen a través de la utilización por parte de nuestro grupo de herramientas de gestión informatizadas aplicadas al negocio, al sistema de gestión comercial, de mantenimiento y compras. Estos sistemas han estado diseñados para desarrollarse en un entorno concreto, que es el español con una realidad singular, pero cuando estos sistemas se trasladan a otros países a través de un proceso de modernización de dichos sistemas, nos encontramos con un problema pues dichas empresas no tuvieron en cuenta que la realidad de esos países era otra, produciéndose en esos sistemas adoptados como copia del español un cauce natural y fácil para cometer fraude interno desde el punto de vista de la facturación. Dichos sistemas al no estar protegidos han

LA EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA COMO OFERTA DE SERVICIO INTERNACIONAL

supuesto que el trabajo conjunto de las unidades de negocio haya desarrollado versiones actualizadas y nuevas de los mismos que generan alerta de situaciones irregulares cuando éstas se presentan. Desde el punto de las acciones concretas se da seguridad física a las instalaciones, protección al personal directivo, expatriado o altos cargos del propio país, seguridad técnica y por último al mundo de la investigación.

Dentro de la organización de seguridad existe un área internacional con un responsable al frente que está pendiente de todo lo que surja y que vive en Colombia. Además en cada país el responsable de la seguridad depende a su vez de la presidencia de la dirección corporativa. Por lo cual existen dos niveles que permiten establecer unos niveles de cercanía que favorecen el desarrollo de inversiones. Lo que se ha conseguido a lo largo del tiempo es que cualquier inversión nueva que quiera hacer una empresa en cualquier país del mundo vaya acompañada del área de seguridad considerándose desde el primer momento cuáles van a ser las medidas, suficiencia y adecuación en función de los costes. Lo anterior refleja un modelo de gerencia de actividad tipo en cada país, con una organización donde existe un área de protección de personas, un área de seguridad física de instalaciones, un área de seguridad técnica y luego hay una gestión operativa donde en función del tamaño del país, como en el caso de Colombia por ser el más relevante en las distintas zonas geográficas, existe una coordinación de seguridad con personas dedicadas full time, y pertenecientes a las empresas privadas que dependen del personal operativo de nuestra organización. Dichos coordinadores están relacionados con los gerentes de negocio de cada área, para que en el caso del desplazamiento de las brigadas de mantenimiento de la empresa se produzca una autorización para evitar determinados conflictos con los grupos de guerrillas que operan en el país.

173

La gestión de la seguridad privada se hace a través de la contratación de servicios donde participan tres áreas de nuestra empresa: compras, legal y seguridad. El área de compras es la que establece los criterios de contratación generales, el área legal es la que tiene que dar el visto bueno para que las condiciones que establecemos estén en consonancia con la legislación vigente de cada uno de los países y el área de seguridad tiene la responsabilidad de redefinir para cada caso cuáles son los requisitos y condiciones que deben reunir los ofertantes a la hora de prestar los servicios. Existe un proceso previo de homologación de proveedores pues se ofrece a las distintas empresas de servicios de seguridad instalaciones de equipos y sistemas la posibilidad de trabajar con nosotros con el cumplimiento de una serie de requisitos de carácter técnico, de seguridad y administrativo. Normalmente se hacen licitaciones con contratos de periodos máximos de tres años y renovados automáticamente cada año si no se produce ninguna novedad buscando un grado de fidelización y de compromiso elevado con los proveedores con los que se trabaja. Se entiende que no es bueno que un área sensible como la seguridad esté sometida a un proceso en que cada año

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

se cuestione con que empresa se va a trabajar. El proceso de licitaciones se hace de forma restringida entre un número de tres a cinco proveedores a seleccionar por su volumen y dispersión geográfica con el objetivo de demostrar capacidad de respuesta desde el punto de vista de la seguridad y operatividad a través de contar con los medios adecuados para resolver las incidencias que se produzcan. Se califican y seleccionan las ofertas y posteriormente se abre un proceso de negociación valorando los aportes de las empresas para el funcionamiento del servicio. Por último un comité de adjudicación de compras es el que procede a trasladar y a concretar dicho proceso. Para nosotros es muy importante el proceso de valoración pues la empresa que trabaje con nosotros debe cumplir los requisitos que estimamos esenciales y por otro lado la fidelidad de la empresa para poder establecer una continuidad laboral a través de un periodo de tiempo que resulte atractivo para ambas partes. Desde el punto de vista del propio contrato hay un esquema estándar en el ámbito del grupo de Unión FENOSA y una parte variable que se adapta a la legislación propia de cada país en aspectos puramente mercantiles, técnicos o legales. De este último aspecto se encarga el área interventora y de auditoría que realiza un seguimiento y control permanente de los servicios contratados por parte de cada gerencia-país-empresa.

174

Desde el punto de vista legal en América Latina nos encontramos con una gran oferta de empresas locales, en su mayor parte creadas por policías y militares retirados que en los últimos años se han incorporado al mercado de las empresas líderes a nivel mundial (Colombia, Panamá, México) que generan un cierto grado de competitividad. La calidad difiere por países, y está directamente relacionada con el nivel de educación y formación del país y en este sentido uno de los elementos con los que se trabaja es el de actuar de forma proactiva con las empresas de seguridad que contratamos para equilibrar las deficiencias de los niveles educativos en materia de seguridad con programas de formación específicos para las personas que trabajan para nosotros que son posibles de llevar a cabo si existe una vinculación contractual a largo plazo.

Desde el punto de vista del mercado se debe considerar la elevada proliferación de gran cantidad de empresas de vigilancia, seguridad electrónica y consultaría en México y Colombia y una oferta algo más limitada en el resto de los países sobre todo de Centroamérica. Algunas de estas empresas demuestran una escasa especialización sobre todo en determinados servicios de seguridad como el transporte de valores, monitoreo de alarmas y en la investigación. Por lo general existen pocas empresas especializadas, con lo cual los contratos muchas veces se suelen centrar en un número reducido de empresas, normalmente tres durante la vigencia del mismo. La realidad es que existe un alto índice de informalidad e ilegalidad, orientado a la atención de pequeños clientes que desarrollan actividades de pequeño comercio, residencial.

LA EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA COMO OFERTA DE SERVICIO INTERNACIONAL

Para tener una referencia de magnitudes económicas en referencia a los costes en seguridad hemos de decir que el único país que tiene un precio hora establecido en seguridad por norma es Colombia que es de 3,70 \$, dándose situaciones extrañas como en el caso de Nicaragua de 0,99\$. Por lo tanto estamos hablando de lugares donde los salarios de un vigilante de seguridad no llegan a 60\$ al mes, con lo cual a través de los contratos que establecemos con las empresas privadas intentamos mejorar los niveles salariales de los trabajadores, para evitar en cierto modo una cierta precariedad laboral que en último término nos perjudicaría a nosotros como empresa.

Las particularidades de los servicios contratados por Unión FENOSA se refieren a que en ciertos países, como es el caso de Colombia, se necesita además de los servicios de seguridad privada una colaboración estrecha con la Policía y las fuerzas Militares del país, que en cierto modo están al servicio de nuestra empresa y costeadas también por nosotros. Por lo tanto en algunos países se requiere de la firma de convenios para la protección de instalaciones estratégicas debido a la magnitud de los riesgos expuestos. Algunas empresas petroleras como BP han trabajado con este sistema llegando a acuerdos con el Ministerio de Defensa para constituir unidades militares para proteger instalaciones con recursos del Estado que son costeados por nuestra compañía. También para situaciones más puntuales que afectan a México y Panamá la protección de personas y custodia de valores, así como los servicios de protección personal tienen que hacerse a través de la seguridad del Estado. Los escoltas tienen que ser contratados a través del Estado, siendo personas en activo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

175

Aparte de contratación de servicios del mundo de la seguridad pública para erradicar el fraude interno y externo existen otras tipologías de fraudes asociadas al mundo de la conexión ilegal, consumos, alteración de los medidores etc. Los trabajos de lucha contra el fraude se articulan a través de acuerdos con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y sus unidades específicas con convenios firmados y asociados a la rentabilidad del proceso, es decir, si como resultado de una operación se ha conseguido detectar un fraude y recuperar una cantidad de dinero, la cual se aporta a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Las generalidades de los servicios contratados son las que se refieren a que la mayoría de países aplican estándares de calidad y las normas internacionales, para el sector, únicamente Colombia y Guatemala mantienen un nivel aceptable de servicios, siendo muy deficientes en los casos de México y Nicaragua, con grandes problemas de rotaciones, ausencias laborales y recursos humanos muy deficientes. Además existe una escasa formación académica, con un nivel técnico profesional muy bajo. Solo en Colombia y Guatemala existe una reglamentación clara referente a la formación y capacitación que en la mayoría de los casos no es aplicada por falta de controles. En todos los países la remuneración para los guardas se ciñe

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

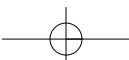
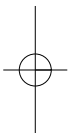
a los salarios mínimos legales, trabajando en algunos casos sin la protección social reconocida por ley, a lo que hay que añadir que no existe sindicalización, a lo que hay que añadir que los márgenes de utilidad de las empresas fluctúan entre un 4% y un 20%, siendo los más ajustados los de países como Nicaragua y Colombia y los más amplios Panamá y México.

La seguridad de Unión FENOSA en América Latina viene adosada a una serie de resultados relativos al periodo 2003/2007. La energía recuperada es de 57.611.708 Kwh., una facturación de 10 millones de dólares, rentabilidad en torno al 416%, 2.950 detenciones, de las cuales 85 eran funcionarios vinculados a nuestra empresa y por último se ha cobrado y recuperado en torno a cuatro millones de dólares a los defraudadores.



QUINTO PANEL

LA SEGURIDAD EN LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS



LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL ÁMBITO DE LAS EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES

FELIPE ALCÁNTARA ÁLVAREZ
Director de Seguridad Corporativa de Telefónica S.A.

ANTECEDENTES

179

El área de Seguridad tiene, en la actualidad y en la mayoría de las empresas, la responsabilidad de proteger a las personas e infraestructuras. Entre sus objetivos básicos están la prevención de riesgos asociados a esos activos acorde a la legislación vigente en cada momento.

Disponer de la organización, herramientas y servicios para controlar el uso que se hace de los recursos, en tiempo real, y facilitar su auditoria, es una tarea que exige una atención y actualización permanente, debido a la constante evolución tecnológica y del servicio.

En el escenario descrito, el área de seguridad tiene funciones muy concretas imbricadas tanto en los ámbitos de gestión como operativos y que se resumen en cuatro puntos:

- Elaborar y difundir internamente las políticas y normativas relativas a la vigilancia y protección de personas e infraestructuras.
- Diseñar, implantar y gestionar las infraestructuras y los recursos de los servicios de vigilancia de dependencias y protección personal acorde a la legislación vigente.
- Fomentar que la cultura de seguridad forme parte de la organización, con programas de divulgación y formación.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

- Colaborar con las áreas internas para impulsar el cumplimiento de las normativas de seguridad con el fin de que se pongan los medios adecuados para evitar posibles contingencias, que pongan en riesgo el negocio y servicio de la empresa.

Con la aparición de las nuevas tecnologías, el concepto de protección informática podría parecer que es un término diferenciado respecto a la protección de activos físicos. La realidad es que son conceptos equivalentes, por no decir idénticos, y las herramientas y funciones específicas se parecen y deben estar interconectadas. Hay pues, una convergencia en sistemas de seguridad físicos e informáticos.

La misión del área de Seguridad está ligada al uso que hacen las personas y sistemas de los recursos e infraestructuras técnicas que se disponen para la gestión y atención al negocio: Oficinas, almacenes, infraestructuras internas y externas, información y, cada vez más, los servicios y contenidos en Internet. Cabe destacar la seguridad en las tecnologías de la información y las comunicaciones que hoy en día son la base de las infraestructuras de los procesos de atención al negocio de las empresas, lo que exige una gestión integral dado que edificios, personas, sistemas, aplicaciones y datos conforman el activo real de las empresas.

180

El concepto de seguridad integral, hasta ahora basado en la vigilancia de dependencias con la utilización de sistemas electrónicos perimetrales, cámaras de video, controles de acceso de personas, vehículos, paquetería y centros de recepción de alarmas, está evolucionando al universalizarse el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

El modelo de seguridad tradicional, centrado en la vigilancia y protección de las personas y las infraestructuras, se está cambiando hacia otro donde el protagonismo de las TIC es, cada vez, más evidente y prueba de ello son algunas de las demandas crecientes de productos y servicios de seguridad en el mercado:

- La protección de datos personales.
- La confidencialidad y privacidad en las comunicaciones y transacciones comerciales electrónicas.
- La prevención de la suplantación de la identidad digital.
- El uso controlado de documentación clasificada.
- La protección contra el “malware” en servicios Internet y terminales.

LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL ÁMBITO DE LAS EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES

- El control del SPAM en los servicios de correo electrónico.
- La protección del menor en el uso de terminales móviles y servicios Internet.
- La regulación de los contenidos para adultos en servicios interactivos.
- La video-vigilancia.
- Los servicios de localización geográfica.
- Etc.

La evolución hacia la convergencia en los procesos de seguridad es una realidad. Las plataformas tecnológicas son cada día más complejas e interrelacionadas en un mundo con suministradores de productos y servicios cada vez más globales.

Se está produciendo una migración del concepto del valor de lo físico al valor de lo intangible: Procesos, sistemas, aplicaciones y datos. Las tecnologías de los servicios emergentes sobre las redes IP están creando puentes entre las funciones de seguridad física y de seguridad de la información.



Las nuevas leyes (Sarbanes-Oxley, LOPD, LSSI,...) y las regulaciones en materia de seguridad se están desarrollando como respuesta a los nuevos desafíos y relaciones interactivas entre las empresas y los clientes o usuarios de los productos y servicios. Si a todo lo expuesto, se añade la continua presión sobre la reducción de los costes operativos en las empresas, la consecuencia es la evolución hacia un nuevo modelo de gestión de la seguridad, situación que ya está ocurriendo en algunos sectores.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Los cambios en el modelo de gestión de la seguridad afectan a todos los ámbitos:

- Prevención de riesgos:
 - Hasta ahora la seguridad se basa en la protección de activos tangibles unilaterales. En el futuro la seguridad protegerá el valor de todos los activos, tangibles e intangibles.
- Gobierno:
 - Se logrará el compromiso activo y permanente de la alta Dirección, frente a actividades pasivas, intermitentes o puntuales en la actualidad.
- Presupuestos:
 - La relación activa con el resto de áreas de la organización: Reputación social, Comercial, Marketing, Sistemas de Información, etc. será una realidad. Hoy en día la seguridad se percibe, en general, como una actividad aislada y pasiva.
- Estándares del servicio:
 - Se pasará de una situación muy focalizada en procedimientos de seguridad física a otro escenario con procesos, sistemas, operaciones y tecnologías comunes y con visión de negocio compartida.
- Integración con otras áreas:
 - Hoy en día, las áreas ajenas a la seguridad perciben la actividad como una imposición. En el futuro inmediato, las actividades de seguridad serán demandadas y adaptadas a cada organización interna como valor añadido a las actividades de los servicios internos y al mercado.
- Procesos de negocio:
 - La jerga técnica interna utilizada por el área de seguridad, en general fuera de contexto del resto de actividades empresariales, evolucionará hacia un lenguaje común compartido por todas las áreas.
- Roles y responsabilidades:
 - Las funciones actuales, muy verticales y específicas, evolucionarán hacia otro entorno con compromisos horizontales.
- Liderazgo:
 - El modelo de gestión actual, basado en el tradicional “orden y mando”, se transformará en otro basado en el conocimiento de la

LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL ÁMBITO DE LAS EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES

empresa, la capacidad de actuación con otras áreas y, en consecuencia, en la autoridad basada en la experiencia de gestión. .

- Conocimiento:

- La gestión actual, basada en expertos funcionales de seguridad, cambiará hacia otros roles donde el entendimiento de la actividad empresarial y el negocio será más importante que el conocimiento y experiencia en seguridad.

La vigilancia de edificios y enseres mas la prevención de riesgos en los sistemas y datos relacionados con las infraestructuras de red y servicios informáticos junto a la protección de accesos y contenidos de voz, datos e imágenes implica, en las empresas de servicios de telecomunicaciones, que las actividades de seguridad han de estar imbricadas en los procesos y actividades del negocio. La seguridad corporativa deberá abarcar todos los ámbitos pues cualquier acción interna o externa que ponga en peligro las infraestructuras afectará al servicio y, en consecuencia, a la imagen de la marca en el mercado.



La seguridad física tradicional tiene funciones, actividades y formas de hacer que están consolidadas porque forman parte de la cultura de la vida diaria de las personas. Hoy en día, las TIC comienzan a formar parte de esa cultura cotidiana.

El área de seguridad, en el nuevo modelo, debe aportar valor al negocio impulsando proyectos y actividades para consolidar y mejorar el uso seguro de los productos y los servicios que se ofrecen al mercado. La seguridad es y será un valor diferencial como catalizador en la universalización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La seguridad en el ámbito de las empresas de telecomunicaciones abarca todo el espectro de actividades que se han mencionado hasta ahora junto a la prevención del fraude, actividad en la que profundizaremos mas adelante. La gestión de la seguridad corporativa ha de tener en cuenta los siguientes ámbitos de actividad:

- Seguridad Física:

- La protección de personas.
- La vigilancia de los edificios y las infraestructuras externas.
- Los centros de recepción y gestión de alarmas.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

- Seguridad Lógica:
 - La prevención de riesgos en los sistemas y redes informáticas.
 - La clasificación y uso autorizado de la información.
 - La protección de los contenidos en Internet.
- Prevención del fraude interno y en los servicios.

A la vista de lo expuesto, podemos hacernos una pregunta: ¿Existe línea de separación entre la seguridad física y la seguridad lógica?. La realidad actual nos demuestra que los procedimientos de gestión son asimilables, los escenarios de riesgo están relacionados, las dependencias están compartidas y, lo mas importante, las infraestructuras tecnológicas en red IP en Banda Ancha con terminales digitales para voz datos e imágenes, que ahora se ofertan en el mercado, facilitan modelos de gestión similares.

Podemos asegurar, pues, que la línea de separación entre la seguridad física y lógica es, cada vez, mas difusa. La convergencia de ambas actividades está comenzando a ser una realidad que se consolidará, a medio y largo plazo, en las grandes corporaciones.

184

Política de Seguridad Normativas Procedimientos Estándares Técnicos • Diseño y construcción • Seguridad Perimetral • Gestión de Identidad • Control de Accesos • Planes de Contingencia Cultura de uso	Escenarios de servicio ...	Seguridad Física	Seguridad Informática
	1 Cumplimiento Legal y Estándares	●	●
	2 Políticas, Normativas y Procedimientos	●	●
	3 Servicios de Vigilancia	●	●
	4 Red de Comunicaciones IP/Banda Ancha	●	●
	5 Protección Perimetral	●	●
	6 Gestión de Acreditaciones	●	●
	7 Cerraduras/ Llaves/ Jerarquización	●	●
	8 Control de Identidad y Autorización Accesos	●	●
	9 "Logging" de Visitas / Accesos	●	●
	10 Centro de Control de Alarmas e Incidencias	●	●

LAS FUNCIONES DEL ÁREA DE SEGURIDAD

Los modelos de gestión en los ámbitos de seguridad expuestos se han de sustentar en organizaciones y actividades que, acorde a las leyes vigentes y estándares internacionales, faciliten su ejercicio con todas las garantías para la dirección, los empleados, los accionistas y los clientes. A tal efecto, vamos a describir los elementos a tener en consideración en la función de Seguridad Corporativa en las grandes empresas:

**LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL ÁMBITO
DE LAS EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES**

1. Las políticas y normativas que abarquen todos los ámbitos expuestos y desarrolladas acorde a las leyes vigentes y los estándares nacionales e internacionales (UNE, ISO, IEC 17799:2005, COBIT, LOPD, Ley Seguridad Privada, Ley Sarbanes-Oxley, ...).

- La organización, funciones, procesos y actividades.
- Las obligaciones de los empleados.
- La identificación y acreditación personal.
- La seguridad perimetral e interna de las dependencias.
- Los controles de acceso y autenticación en dependencias y servicios.
- Los registros para monitorización y auditorías.
- La gestión de incidencias.
- La clasificación y tratamiento de la información.
- La protección de los activos de tecnologías de la información y comunicaciones:

I. Los terminales.

II. Las redes externas e internas.

III. Los sistemas informáticos: Servidores y software básico.

IV. Las aplicaciones.

V. Las bases de datos.

VI. Los soportes de almacenamiento externo.

VII. Las copias de respaldo y recuperación.

- Los planes de contingencia y continuidad de negocio.
- La conformidad legal interna y con terceros.

2. La prevención de riesgos en personas, dependencias e infraestructuras:
Clasificación por niveles:

I. Actos terroristas.

II. Secuestros.

III. Sabotajes.

IV. Pérdidas de información.

V. Explosiones.

VI. Robos.

VII. Hurtos.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

VIII. Incendios.

IX. Vandalismo.

X. Desastres naturales.

3. El diseño, desarrollo y operación de los servicios de protección personal.

4. El diseño, implantación y operación de los sistemas y servicios para la vigilancia de las dependencias e infraestructuras físicas:

I. Gestión de acreditaciones personales.

II. Protección perimetral: Cámaras y vallas.

III. Iluminación, visualización y alerta nocturna.

IV. Circuitos cerrados de televisión.

V. Controles de acceso de personas, vehículos y paquetería:

1. Portillos.

2. Barreras.

3. Arcos detectores de metales, Radioscopias.

VI. Prevención y protección contra incendios.

VII. Megafonía interna y externa.

VIII. Inhibición de radiocomunicaciones internas.

IX. Radio comunicaciones internas.

X. Centro de control y gestión de incidencias y alarmas.

5. El diseño, implantación y operación de los sistemas de seguridad de las redes y los servicios informáticos internos y expuestos en Internet:

I. Configuración perimetral (Firewall) en la red de acceso.

II. Gestión de usuarios.

III. Controles de acceso y autenticación.

IV. “Logging” de uso de bases de datos y registros.

V. Protección contra el “malware”: Virus, SPAM,..

VI. Protección contra “hackers”: Servicio interno de “hacking blanco”.

VII. Respaldo y recuperación de sistemas, archivos y bases de datos.

6. La gestión y control del nivel de disponibilidad, continuidad y tiempo de respuesta de los sistemas técnicos de seguridad física:

I. Gestión de acreditaciones personales.

**LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL ÁMBITO
DE LAS EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES**

- II. Protección perimetral: Cámaras y vallas.
 - III. Iluminación, visualización y alerta nocturna.
 - IV. Circuitos cerrados de televisión.
 - V. Controles de acceso de personas, vehículos y paquetería:
 - 1. Portillos.
 - 2. Barreras.
 - 3. Arcos detectores de metales, Radioscopias.
 - VI. Prevención y protección contra incendios.
 - VII. Megafonía interna y externa.
 - VIII. Inhibición de radiocomunicaciones internas.
 - IX. Radio comunicaciones internas.
 - X. Centro de control y gestión de incidencias y alarmas.
7. Los cuadros de mando e indicadores de gestión para la seguridad de las dependencias e infraestructuras: Incidencias e impacto en los servicios y económico en relación al número de:
- I. Actos terroristas.
 - II. Secuestros.
 - III. Sabotajes.
 - IV. Pérdidas de datos.
 - V. Explosiones.
 - VI. Robos.
 - VII. Hurtos.
 - VIII. Incendios.
 - IX. Vandalismo.
 - X. Desastres naturales.
8. Los cuadros de mando e indicadores de gestión para la seguridad de las infraestructuras y contenidos de los sistemas de información: Incidencias e impacto en los servicios en relación a:
- i. Vulneraciones en los sistemas perimetrales (Firewall)
 - ii. Suplantaciones de identidad:
 - 1. Intentos de accesos no autorizados a sistemas y bases de datos.
 - 2. Robo de claves.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

3. “Phising”.

III. Alteraciones de los contenidos Web.

IV. Incidencias de “malware” en los sistemas, las red y los terminales:

1. Virus.

2. Troyanos.

3. Gusanos.

V. Volumen de SPAM en los servicios de correo electrónico.

9. Las correlación de eventos entre los sistemas de seguridad física y lógica:

I. Administración integrada de bases de datos.

II. Consultas interactivas.

III. Exploración y control de incidencias.

IV. Análisis forense.

188

Además de las funciones descritas es necesario incorporar la gestión de la prevención del fraude tanto interno como externo. El fraude en las empresas de telecomunicaciones es el uso indebido e intencionado de las redes y los servicios que produce pérdidas económicas.

La prevención del fraude tiene como objetivo, entre otros, investigar y perseguir los delitos cometidos por personas o grupos organizados que utilizan las redes y servicios de telecomunicaciones para generar perjuicios económicos y de servicio a las operadoras y a los clientes y usuarios.

Los casos de fraude, en constante evolución tanto como la propia tecnología, exigen un modelo de prevención y gestión especializada tanto a nivel organizativo como técnico, utilizando sistemas informáticos que contribuyen a controlar y limitar esas prácticas delictivas.

La prevención de riesgos en los ámbitos descritos exige un nivel organizativo de la seguridad donde la existencia de un comité ejecutivo se convierte en la herramienta más eficaz para la toma de decisiones y seguimiento de las políticas y estrategias de seguridad integral.

En el comité de seguridad, con reuniones periódicas ejecutivas, estarán representadas de forma permanente, las áreas de seguridad relacionadas con la vigilancia, la protección de personas, las infraestructuras y los sistemas de información. A dicho comité deberán incorporarse, de forma puntual y

LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL ÁMBITO DE LAS EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES

cuando el tema lo demande, las áreas internas de recursos humanos, relaciones laborales y servicios generales y las áreas relacionadas con el negocio como marketing, comercial y operaciones.

En el comité de seguridad deberán debatirse los riesgos de los activos, su clasificación por importancia para el negocio y, como consecuencia, los presupuestos de inversión y gasto dedicados a prevenir y combatir esos riesgos. La gestión unificada desde el comité es una herramienta eficaz para que la seguridad esté imbricada en los procesos, sistemas y operaciones horizontales del negocio y en los productos y servicios ofertados al mercado.

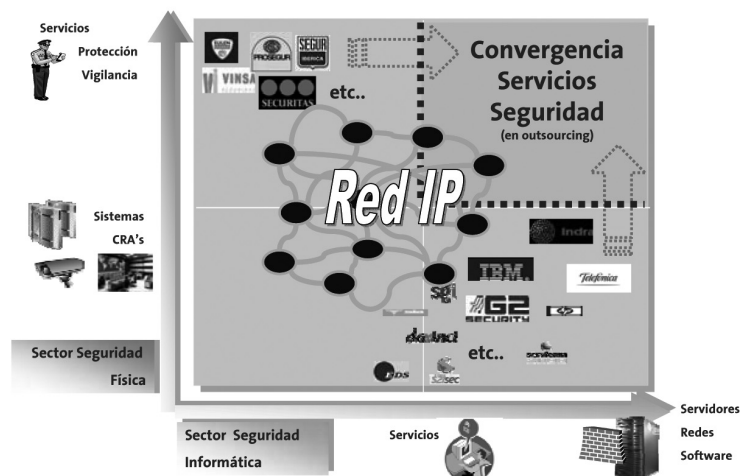
LA OFERTA DE PRODUCTOS Y SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA

La seguridad, en las grandes corporaciones y acorde a lo expuesto con anterioridad, ha de prevenir los riesgos de forma integral, dentro del ordenamiento legal vigente, para asegurar la disponibilidad de las infraestructuras, facilitar la continuidad de las operaciones, garantizar la privacidad y confidencialidad de los servicios y proteger a las personas y dependencias internas y externas; en resumen, proteger todos los activos de la empresa.

Para que las funciones descritas puedan llevarse a efecto, se precisa de una organización que aproveche las capacidades de gestión interna y la oferta de productos y servicios del mercado en materia de seguridad privada. La combinación de experiencia interna y capacidades externas son la mejor garantía para afrontar con éxito la prevención de riesgos y la protección de los activos.

189

La oferta de productos y servicios de seguridad en el mercado está muy granulada (vigilancia, protección personal, sistemas seguridad física, seguri-



SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

dad informática, protección de las infraestructuras contra incendios, etc.). Ninguna empresa de seguridad privada ofrece un servicio integral; sin embargo, los escenarios de seguridad física y seguridad lógica o informática están cada vez mas relacionados.

Las capacidades de la red IP en Banda Ancha favorecerán modelos de gestión convergentes y el concepto de seguridad tecnológica integral será una realidad a medio y largo plazo.

El concepto que describe el gráfico, es coherente con la oferta tecnológica actual, aunque la realidad organizativa en las grandes empresas esté situada, todavía, lejos de ese modelo convergente y la razón es la distinta procedencia de los profesionales de uno y otro ámbito técnico y operativo.

Los profesionales de la seguridad física tradicional, con mucha mayor experiencia dado que la cultura de la protección personal y de las infraestructuras viene de antiguo, serán los protagonistas de futuro en la función convergente de seguridad cuando asimilen las técnicas y habilidades operacionales que, hoy en día, están el manos de los técnicos informáticos.

190

El reto es incorporar a los técnicos informáticos en los procedimientos de la seguridad tradicional pues esa es la clave, la prevención de los riesgos basada en las formas de hacer de la experiencia y en la constante evolución acorde a los escenarios delictivos combatidos y potenciales. Aunque el origen profesional sea distinto, hay un objetivo común que es la protección del patrimonio de la empresa y, hoy en día, sería difícil distinguir lo que es mas importante o básico para el negocio, exceptuando a los empleados, si las infraestructuras físicas de la empresa o las redes y sistemas informáticos que sustentan el servicio y el negocio.

Las empresas de seguridad privada tienen un importante desafío para dar respuesta a la demanda a medio y largo plazo: La convergencia de la seguridad física e informática. Las primeras empresas que posicionen su oferta en ese escenario serán las que ganen el futuro en el sector de la seguridad.

COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN LOS ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

EDUARDO COBAS URCELAY
Secretario General de la Asociación Profesional de Compañías
Privadas de Servicios de Seguridad (APROSER).
Presidente del Comité de Diálogo Social de la Confederación
Europea de Servicios de Seguridad (CoESS).
Doctor en Derecho

191

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Precisiones conceptuales

Abordar las distintas facetas que entraña el concepto de la colaboración internacional en los ámbitos de la seguridad pública y privada implica una previa clarificación terminológica en una doble dirección.

1.1.1. De colaboración a cooperación e incluso asociación entre seguridad pública y seguridad privada

En primer lugar, basta acudir al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua para comprobar que el término colaborar significa «trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra». En definitiva, es sinónimo a contribuir, que quiere decir «ayudar y concurrir con otros al logro de un fin». Por el contrario, el término cooperar lleva implícita una condición suplementaria, en la medida que significa «obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin».

Esta diferencia tiene su importancia cuando acudimos a una terminología internacional. Y ello por cuanto el término «cooperate», tanto a cola-

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

borar como a cooperar, son conceptos con una diferente acepción en nuestra lengua. Y al tiempo, surge en escena el término «partnership», más próximo al concepto de asociación, que vuelve a implicar un añadido frente a la simple cooperación, y más aún frente a la simple colaboración, de acuerdo con nuestro idioma. Y es precisamente en torno a esas asociaciones entre las diferentes facetas de la seguridad, en donde de una forma creciente se concibe una integración entre seguridad pública y seguridad privada.

1.1.2. Una creciente confusión sobre el concepto de seguridad privada

Basta acudir a dos simples ejemplos recientes para valorar la creciente confusión introducida en la opinión pública sobre el concepto de seguridad privada.

Cuando el parlamento británico se reúne en 2.007 y alude a la escasa eficiencia derivada de la utilización de empresas de seguridad privada en situaciones posteriores a un conflicto bélico¹ o cuando la cadena de noticias CNN World alude a que la seguridad privada² constituye el tercer grupo de fuerzas armadas en Irak tras las fuerzas armadas británicas o norteamericanas se hace patente la necesidad de una clarificación conceptual.

Más allá de la existencia de dichas actividades, y con independencia de la legitimidad o no de las mismas, de acuerdo con los parámetros del Derecho internacional, es evidente que se está produciendo una notable confusión entre los servicios de seguridad privada en sentido estricto, los servicios de policías privadas y las fuerzas armadas privadas.

Esta confusión se acrecienta debido a la inexistencia de una definición uniforme, no sólo en un contexto europeo sino internacional y la extraordinariamente elevada diversidad existente en los marcos legislativos aplicables.

1.2. Una concepción ideológica sobre la seguridad privada

1.2. 1. Un modelo anglosajón

Cuando FRIEDMAN en 1971, en su famosa obra «The machinery of Freedom»³ aludía a la posibilidad de que tareas policiales pudieran ser llevadas a cabo por agencias de protección que venderían un servicio a sus

1) «There is little evidence about the cost-effectiveness of using private security companies in post conflict situations». Debate House of Commons. 25 Abril 2007

2) «private security firms are now the third largest international contributor of forces to the war effort in Iraq — after the U.S. and British troops. CNN World

3) Friedman. The Machinery of Freedom, 1971. «The policing tasks could be solved by protection agencies who “...would be selling a service to their customers and would have a strong incentive to provide as high a quality of service as possible, at the lowest possible cost. It is reasonable to suppose that the quality of service would be higher and the cost lower than with the present governmental service»

COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN LOS ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

clientes y probablemente tendrían un fuerte incentivo para proporcionar los máximos niveles de calidad al coste más bajo posible, y aludía a que sería razonable suponer que la calidad del servicio sería superior y el coste inferior al del actual servicio gubernamental, estaba probablemente aludiendo a una concepción de la seguridad privada que surgía como mero elemento de mejora de la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, objetivo tan loable como insuficiente para una comprensión global de las diversas implicaciones de la prestación de servicios de seguridad privada.

Son muchos los ejemplos que podrían citarse de esta concepción⁴. Quizás, el estudio llevado a cabo por la Universidad de Leeds en 2.004 sea especialmente significativo. No en vano, alude a cómo es preciso considerar un término de «policía» no restringido en exclusiva a las fuerzas públicas. En definitiva, se plantea la seguridad privada en términos de sustitutivo de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado⁵.

1.2.2. Un modelo europeo de seguridad privada

Frente a este enfoque anglosajón, en el ámbito europeo ha surgido un concepto alternativo, del que se hizo eco en su día el Parlamento Europeo⁶ cuando afirmaba que «la función de seguridad históricamente ha sido una competencia exclusiva del Estado, que la ha ejercido en régimen de monopolio. Sin embargo, el desarrollo exponencial de actividades en las sociedades contemporáneas ha generado unas nuevas necesidades de prestación de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes, que son prestadas por personas privadas, físicas o jurídicas.». Asimismo señalaba que «dichas actividades de seguridad prestadas por agentes privados, cuyo auge en los últimos años ha sido descomunal, han urgido a los Estados a reaccionar para integrar funcionalmente la seguridad privada en el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado, ya que aquella es considerada como una actividad complementaria y subordinada respecto del servicio público de la seguridad. Ha sido ésta una realidad insoslayable en todos los Estados de la Unión Europea, ante la cual éstos han ido adoptando diferentes disposiciones legislativas con el objeto de establecer controles administrativos sobre el ejercicio de estas actividades privadas de seguridad y garantizar que la seguridad continúe siendo un derecho fundamental de todo ciudadano.»

4) Así, entre otros podemos citar a Nicholas Elliott, quien en su obra «The growth of privatized policing» aludía a que «In Fresno, California, 21 private security firms provide security at concerts and sporting events, and at the city convention center and zoo. The firms provide their services to the city for \$ 10 per hour, compared to the cost of \$ 59 per hour if the police were to do the job».

5) Plural Policing, The Mixed Economy of Visible Security Patrols. The Nuffield Foundation. University of Leeds. 2004. It is no longer realistic to think of policing in terms of public police forces alone. There is now an urgent need to open up this debate to embrace a holistic understanding of policing. The contemporary challenge is to harness the diverse efforts of plural policing providers and auspices in the furtherance of public safety, without allowing the vagaries of unequal access and differentiated provision in a weekly regulated market to segregate populations further along lines demarcated by their capacity to purchase additional security or retreat from the public sphere.

6) Committee on Citizen's Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs. European Parliament. 15 May 2.002

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

En definitiva, surgen las notas del desarrollo exponencial de esta actividad en el concepto europeo, la complementariedad y subordinación en relación con la seguridad pública y la necesidad de un fuerte control administrativo sobre el ejercicio. Notas que definen la seguridad privada en el contexto europeo y que describen igualmente la seguridad privada en nuestro país.

1.3. Una aproximación conceptual al papel de la seguridad privada

Es probablemente en la obra del profesor Marc Cools «Politie en Privébewaking Samen sterk.», publicada en 2.004, donde encontramos una clasificación más detallada de las diferentes teorías que definen el papel de la seguridad privada, que justifican, en definitiva, su papel. Merece la pena una breve referencia a las mismas.

1.3.1. Teoría del «junior-partner»

Con origen en el informe Rand, publicado por el Departamento de Justicia norteamericano en 1.971, alude a la idea del desempeño por parte de las fuerzas de seguridad privada de funciones que las fuerzas públicas de seguridad bien no estaban inclinadas a realizar, bien carecían de los recursos necesarios para su desempeño.

De esta teoría, que se centra en la idea de la sobrecarga policial, y en el papel de la seguridad privada para llenar un vacío que de este modo se ocupa, se deriva una coexistencia de seguridad pública y privada con responsabilidades claras, una diferenciación de un papel preventivo de la seguridad privado y un papel represivo para la seguridad pública, y evidentes posibilidades de cooperación, en forma de «partnerships» o asociaciones.

1.3.2. Teoría económica: «loss prevention»

Formulada por Shearing y Stenning en los años setenta, este enfoque se centra en la visión del cliente, en un intento de minimizar las posibles pérdidas. En cierto modo, se alude a la idea de justicia privada y a una cierta diferenciación de funciones, clientes y objetivos.

Esta teoría pone, a diferencia de la teoría del «junior-partner», pone el acento en el carácter competitivo más que en la complementariedad.

1.3.3. Teoría del Complejo policial

Pronunciada por Hoogenboom en 1994 incide especialmente en una fragmentación institucional, en una integración entre diversas funciones policiales y en la necesidad de coordinación entre seguridad pública y privada.

COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN LOS ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

1.3.4. *El modelo internacional*

Surge a principios de este siglo e incide en una mayor internacionalización de la policía, una mayor profesionalización y necesidad de concentración en tareas más relevantes, con una necesaria cesión de tareas menos relevantes. De esta concepción se derivan claras posibles acciones de cooperación.

1.3.5. *Modelo del «selfownership»*

Pronunciada por el Profesor Cools en 2.002, parte de una concepción liberal de la sociedad que plantea el carácter necesariamente público o no de la policía y la justicia, y el consiguiente derecho de acudir al mercado para obtener la garantía de la seguridad y la libertad. En la consecución de una seguridad integral son especialmente posibles los partenariados o asociaciones entre seguridad pública y privada.

1.4. El reflejo en las legislaciones

Una vez realizado un análisis conceptual, puede plantearse una aproximación a la definición de la seguridad privada en el ámbito legislativo europeo.

Son tres las grandes líneas que han movido a los legisladores europeos:

- Actividad complementaria y subordinada a la seguridad pública.
- Una relación de actividades y descripción de áreas físicas donde puede ejercerse la actividad.
- Una industria de carácter comercial; provisión de servicios a cambio de un precio.

En suma, concepciones diversas y de difícil armonización entre sí.

1.5. Ámbitos del análisis de la cooperación entre seguridad pública y privada

Son tres las posibles líneas de análisis: a) cooperación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad pública en un contexto internacional; b) cooperación entre los diferentes agentes de la seguridad privada en un contexto internacional y c) cooperación entre seguridad pública y privada en los diferentes países de nuestro entorno. Más allá de centrarnos en esta última concepción, cabe hacer una breve referencia a las otras dos opciones.

2. UNA POSIBLE REVOLUCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN EN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL CONTEXTO EUROPEO

Son diversos los hitos conocidos en la creciente cooperación en el ámbito de la seguridad en el contexto europeo: Tratado de Maastricht, Ámsterdam – Consejo de Tampere, Europol, Frontex, CEPOL, la lucha contra el terrorismo derivada de los acontecimientos del 11 de septiembre o el 11 de marzo y, finalmente, el concepto integrado de seguridad que emana del posible Tratado de Lisboa.

Tal y como aludía Gilles de Kerchove en una conferencia pronunciada en Bruselas el pasado 12 de junio la situación actual se caracteriza por una escasa eficiencia, derivada de la necesidad de actuación de 27 Estados miembros mediante el denominador común más bajo, una escasa efectividad en el proceso de ratificación de las decisiones marco, una complejidad en la determinación de la base jurídica y una insuficiencia en los mecanismos de control.

Por el contrario, Lisboa podría conducir a una mayor eficiencia como consecuencia del derecho de iniciativa de la Comisión Europea, la existencia de mayorías cualificadas con la consiguiente desaparición de vetos y la extensión del proceso de codecisión, con un mayor papel del Parlamento Europeo. El papel del Tribunal de Justicia, debido a la extensión del procedimiento comunitario incrementará la eficacia, la desaparición del sistema de pilares contribuirá a una menor complejidad, y el papel de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo reforzará el control del sistema.

Por otra parte, el nuevo artículo 4.2. del Tratado alude a la consideración de la seguridad nacional como responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro⁷, al tiempo que los Tratados aluden a la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior⁸. El nuevo articulado relativo a los mecanismos de cooperación policial intensifica en definitiva las posibles acciones de cooperación de la seguridad pública en un contexto europeo.⁹

7) Artículo 4.2. La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

8) Artículo 71 (antiguo artículo 36 TUE) Se creará un comité permanente en el Consejo con objeto de garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior. Sin perjuicio del artículo 240, dicho comité propiciará la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros. Podrán participar en sus trabajos los representantes de los órganos y organismos de la Unión afectados. Se mantendrá informado de dichos trabajos al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. Artículo 72 (antiguo artículo 64, apartado 1, TCE y antiguo artículo 33 TUE). El presente título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.

9) Cooperación policial. Artículo 87 (antiguo artículo 30 TUE)

1. La Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados .../...

COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN LOS ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

3. LA COOPERACIÓN ENTRE LOS ACTORES DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD PRIVADA

Como definía la Universidad Libre de Bruselas en un estudio realizado en 2.004, el sector de la seguridad privada se caracteriza por la existencia de diversas lógicas internas: una lógica institucional, marcada por las autoridades públicas, una lógica social, marcada por las prioridades de las organizaciones sindicales, y una lógica económica marcada por las necesidades de las empresas.

CoESS, organización representativa de las asociaciones nacionales de empresas, cuenta con 22 miembros activos, 5 asociados y 2 correspondientes. En ella se integran unas 30.000 empresas, aproximadamente 1.300.000 trabajadores y cuenta con un reconocimiento oficial por parte de la Comisión Europea como organización representativa de las empresas. Su secretariado se encuentra en Bruselas, y cuenta con más de diez años de diálogo social activo con UNI-Europa.

Otras organizaciones empresariales europeas relevantes son ESTA (European Security Transport Association), en el ámbito del Transporte de Fondos y EASA (European Aviation Security Association) en el de la seguridad aeroportuaria.

Por su parte, UNI-Europa es la organización sindical relevante al nivel europeo. Tanto CoESS como UNI-Europa han desarrollado un activo diálogo social europeo con actuaciones en los ámbitos de la Formación profesional, las licencias, la adjudicación de contratos públicos, la modernización de la organización del trabajo, la armonización europea y la adopción de un código de conducta.

197

.../... miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales.

2. A los efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:
 - a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente;
 - b) el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial;
 - c) las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.
3. El Consejo podrá establecer, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades a que se refiere el presente artículo. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

En caso de falta de unanimidad, un grupo de al menos nueve Estados miembros podrá solicitar que el proyecto de medidas se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento en el Consejo. Previa deliberación, y en caso de alcanzarse un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo para su adopción.

Si no hay acuerdo dentro de ese mismo plazo, y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de medidas de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada.

El procedimiento específico establecido en los párrafos segundo y tercero no será de aplicación a los actos que constituyan un desarrollo del acervo de Schengen. .../...

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

La cooperación entre Estados miembros en el ámbito de la seguridad privada tiene su mayor expresión en una Recomendación del Consejo en el contexto del tercer pilar, a la que se llegó tras una inicial propuesta de decisión del Consejo, formulada por el Reino de España. Esta decisión se centra en la intensificación de la cooperación entre autoridades nacionales responsables del sector de seguridad privada.

Entre las conclusiones el Seminario Europeo celebrado en Madrid el año 2.005 se cita la necesidad de «fomentar la colaboración y cooperación entre las autoridades nacionales de la Unión Europea, competentes en Seguridad Privada, para prevenir la delincuencia, mediante intercambio de información, experiencias, encuentros y contactos temporales».

4. COOPERACIÓN ENTRE SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA EN LOS DISTINTOS PAÍSES

4.1. Unas breves cifras comparativas. Las causas del crecimiento del sector

El ratio del número de habitantes de un país por cada vigilante de seguridad en activo refleja unos niveles muy similares en los distintos países de la Unión Europea¹⁰.

198

.../... Artículo 88 (antiguo artículo 30 TUE)

1. La función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos.
2. El Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol. Estas competencias podrán incluir:
 - a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información, en particular la transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países o terceras instancias;
 - b) la coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación, en su caso en colaboración con Eurojust.

En dichos reglamentos se fijará asimismo el procedimiento de control de las actividades de Europol por el Parlamento Europeo, control en el que participarán los Parlamentos nacionales.
3. Cualquier actividad operativa de Europol deberá llevarse a cabo en contacto y de acuerdo con las autoridades de los Estados miembros cuyo territorio resulte afectado. La aplicación de medidas coercitivas corresponderá exclusivamente a las autoridades nacionales competentes.

Artículo 89 (antiguo artículo 32 TUE)

El Consejo fijará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, las condiciones y límites dentro de los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros mencionadas en los artículos 82 y 87 podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

10) En concreto, un vigilante por cada 517 habitantes en España, cifras análogas a las de Francia, Reino Unido y Alemania (todos ellos en torno a 400).

COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN LOS ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

Tanto Anthony MINNAR¹¹, en un reciente estudio, como la Universidad Libre de Bruselas, en un análisis llevado a cabo en 2.003, aluden a las causas del crecimiento del sector de seguridad privada, comunes a todos los países¹². Así, de acuerdo con este último estudio, son las siguientes:

- a) El proceso de externalización de las actividades de vigilancia de las que antes se encargaban directamente las empresas.
- b) El aumento del sentimiento de inseguridad en la sociedad en general y, por lo tanto, de la demanda de seguridad por parte de las empresas, de las instituciones públicas y de los particulares.
- c) La transferencia de las tareas que antes eran competencia de los servicios públicos de seguridad, y sobre todo,
- d) El desarrollo de nuevos segmentos de mercado.

Cuando se analizan análisis de países tan lejanos a nosotros, como Corea del Sur¹³ o Australia¹⁴, se aprecian las considerables similitudes en la problemática del sector de la seguridad privada.

4.2. Aportaciones conceptuales al concepto de cooperación

Conor O' REILLY y Graham ELLISON, en «Eye Spy Private High: Re-conceptualizing High Policing Theory (Brodeur)» diferenciar los conceptos de alta y baja policía y aluden a una dimensión adicional de las empresas de seguridad privada¹⁵.

199

-
- 11) Anthony MINNAR. Private-Public Partnerships: Private Security, Crime Prevention Policing in South Africa. «Internationally the last 20 years has witnessed the growing role and influence of private security in many aspects of social control. This phenomenal growth has been attributed not only to demands by the public for increased personal safety and protection, by business for increased security, by the growth not only in the mass property market but also in the size and number of shopping complexes, private security villages and enclosed or gated neighbourhoods. All these factors were subtly encouraged by perceptions of the public about the efficacy of the public police to provide safety, law and order, coupled to the declining trust and faith in the police to prevent crime.»
 - 12) Causas de crecimiento del sector de seguridad privada. Fuente: La salud y la seguridad en el sector de la seguridad privada: identificación de los riesgos. Universidad Libre de Bruselas. 2.003.
 - 13) Mark BUTTON y otros. Private Security industry in South Korea. Security Journal, July 2006. « Overall, X has faced spectacular growth, gaps in the relevant legislative framework and the need for better regulation. Some of the problems and challenges facing the private security industry in X are improving training, addressing false alarms, improving the character and quality of security personnel, improving security technology, legal issues, private investigations, the relationship between private security officers and public police officers, and improving regulations».
 - 14) Rick SARRE and Tim PRENKLER, The Relationship Between Police and Private Security: Model and Future Directions. The International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice. 2000. Universities of Adelaide and Griffith, Australia. « While police has a democratic duty to provide protection and law enforcement universally, or at least on the basis of the greatest need, private security usually focuses on supplying risk protection selectively based on financial incentive. While in some cases where private security takes on a universalistic aspect, such as security for shopping centers or sporting events or at the behest of local government, service remains commercial and partial. Other sticking points include training disparities, conflicts over ownership of successes and failures, differing abilities to assist victims, alarm monitoring frustrations and poor information sharing. The road ahead may be paved with good intentions, but contains many potholes.»
 - 15) «Added dimension of the role of private security companies and personnel in high-policing functions... increasing role of leading security consulting firms in the provision of state security and transnational policing.»

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

La vinculación a la protección de las infraestructuras críticas¹⁶ y el debate nacional británico sobre el nuevo concepto de seguridad, permiten dar una justificación teórica adicional a la seguridad privada.¹⁷

El enfoque europeo viene sin embargo claramente definido en la estrategia europea de seguridad «una Europa segura en un mundo seguro», que define las principales amenazas e identifica las principales posibilidades, definiendo un claro papel indirecto de la seguridad privada.

Vale la pena detenerse en la Comunicación de la Comisión Europea del año 2.004, sobre la prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas, en la medida que alude a las ideas de los partenariados público-privado, a la circulación de bienes y servicios, a la protección de las infraestructuras críticas y a las innovaciones tecnológicas¹⁸.

En esta línea, se sitúa igualmente el programa de protección de las infraestructuras críticas, que se concentra en los sectores energético y de transportes en una primera fase alude a que «habida cuenta de la significativa dedicación del sector privado al control y gestión de riesgos, la planificación de la continuidad de las actividades y la recuperación después de una catástrofe, el enfoque comunitario deberá fomentar (o asegurar, en la versión del Parlamento Europeo) la plena participación de dicho sector.»

Otros ámbitos como el aeroportuario¹⁹, marítimo²⁰, cadena del suministro²¹ y eventualmente transporte urbano, reflejan un papel creciente para la seguridad privada en el ámbito europeo.

16) International Association of Chiefs of Police. Private Security /Public Policing National Policy Summit. 2004. «By some estimates, 85 percent of the country's (USA) critical infrastructure is protected by private security. The need for complex coordination, extra staffing, and special resources after a terror attack, coupled with the significant demands of crime prevention and response, absolutely requires boosting the level of partnership between public policing and private security».

17) Sir Ian FORBES. The National Security Debate. Developments and Opportunities – An Insight. 2008. The government, society at large, and the private sector have a tripartite stakeholding in National Security. All have a key role to play in confronting the security challenge. Partnerships, across a range of fields and activities, are crucial; but this is a significant task for even the most sophisticated of societies. It is fair to say that in the UK –in light of the new threats and challenges– these partnerships have yet to be coherently established. Security with a big S: intelligence, terrorism, etc and security with a small s: civil contingencies...

18) Public-Private Security Dialogue. It is necessary to engage in a Public Private Security Dialogue with representatives of European, national and sector federations and other representative organisations. This should build upon previous work in the field and existing partnerships, notably regarding the establishment of Public-Private Partnerships to address organised crime. It should not lead to the creation of new structures but rather constitute an opportunity for both sides to enter into a productive dialogue on balancing Europe's security needs with the need not to disrupt circulation of goods and services throughout Europe while respecting the confidentiality of individual and commercial data gathered for security purposes and while keeping the impact on enterprises and industries associated with the proposed measures proportionate to the achievement of security risks reduction. The role of the private sector: Another very important overarching requirement is that of effective and integrated cooperation with the private sector. Whether one considers the need to monitor financial flows or to reinforce the resilience of critical infrastructures, private operators will have a crucial role to play. The Commission believes that it is necessary to engage the private sector as early as possible in the identification and the development of new solutions towards the security enhancement of goods and services. Terrorism will most often require technological innovation and new forms of partnership, leading to added internal and external competitiveness. Private sector structured involvement in the development of high standards, practices and procedures for the security enhancement of goods and services should contribute, where possible, in order to avoid the imposition of new legislative requirements on industry. Preserving and reinforcing the integrity of the internal market requires that such work is conducted through cooperation at European level

19) Reglamento 2320/2002/EC: reglas comunes seguridad aérea – propuesta de reforma – Stakeholders' Advisory Group on Aviation Security (SAGAS)

COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN LOS ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

4.3. La concepción de la cooperación por parte de los agentes sociales

Cabe citar dos documentos firmados conjuntamente por CoESS y UNI-Europa.

Así, la declaración conjunta de CoESS y Uni-Europa, firmada en Madrid el año 2.004 afirma que «En general, la CoESS y UNI-Europa promueven el papel esencial del diálogo social en todos los niveles. El apoyo a los principios de igualdad y no discriminación, la cooperación con las autoridades policiales, la prevención de las diversas formas de competencia desleal y las relaciones con el cliente son también elementos esenciales del modelo europeo».

Igualmente, el Código de Conducta CoESS-UNI-Europa firmada en 2.003, tiene un apartado que alude a las relaciones con las autoridades de policía en estos términos: «Toda actividad de seguridad privada debe llevarse a cabo cumpliendo normativas y modalidades prácticas de cooperación con las autoridades nacionales, en particular con las fuerzas de policía. En el marco del estricto respeto de las competencias de cada uno, corresponde pues a cada empresa de seguridad privada y a los asalariados interesados intensificar una buena comunicación y una cooperación en un espíritu abierto y constructivo con las fuerzas de policía. Corresponde por otro lado a las empresas proporcionar a los asalariados interesados la información necesaria relativa a esta cooperación. Al igual que los dirigentes de empresas, los trabajadores han de garantizar la confidencialidad de la información recibida».

201

Los agentes sociales defienden como uno de los aspectos determinantes de la industria, la existencia de una activa cooperación con las autoridades públicas.

4.4. Dos modelos de cooperación

En resumen, nos encontramos con un modelo anglosajón, que se extiende a funciones como las patrullas, la gestión de prisiones o los sistemas de control remoto de condenados en libertad provisional, frente a un modelo continental en el que se han definido funciones para las empresas de seguridad privada como las desarrolladas en las zonas comerciales de las ciudades, el control del tráfico, de las vueltas ciclistas o una activa presencia en el transporte urbano.

Y sin embargo, en este modelo continental, tiene asimismo una clara incidencia la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

20) Reglamento 725/2004: seguridad portuaria - SAGMaS (Stakeholder Advisory Group on Maritime Security).

21) Cadena del suministro -CEN BT/TF 199- supply chain security Protection and Security of the Citizen.

SEGURIDAD PÚBLICA – SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

La primera serie de Sentencias del Tribunal de Justicia de finales de los años noventa determinaron una concepción de la seguridad privada²². El asunto C-114/97 recoge de hecho una definición del sector de la seguridad privada sobre la base de las siguientes premisas: «...la actividad de las empresas y del personal de seguridad tiene por objeto llevar a cabo misiones de vigilancia y de protección sobre la base de relaciones jurídico-privadas. Pues bien, el ejercicio de esta actividad no implica que las empresas y el personal de seguridad estén investidos de poderes coercitivos. En efecto, la mera contribución al mantenimiento de la seguridad pública, a la que puede verse requerido cualquier individuo, no constituye ejercicio del poder público. Las empresas y el personal de seguridad privada no participan directa y específicamente en el ejercicio del poder público. La facultad de los Estados miembros de limitar la libre circulación de las personas por motivos de orden público, de seguridad pública y de salud pública no tiene por objeto dejar sectores económicos como el de la seguridad privada fuera del ámbito de aplicación de este principio...».

Una línea jurisprudencial más reciente²³ alude a la posibilidad de considerar alguna de las medidas de control administrativo como compatibles con los Tratados, aunque se entienda que en el supuesto específico fueran excesivas.

202 4.5. ¿Una armonización europea en el ámbito de la seguridad privada?

La Directiva de Servicios 2006/123 ha fijado una exclusión del sector de la seguridad privada y ha previsto una armonización complementaria, de forma que «A más tardar el 28 de diciembre de 2010, la Comisión examinará la posibilidad de presentar propuestas de instrumentos de armonización sobre los siguientes puntos: a) el acceso a la actividad de cobro de deudas por vía judicial; b) los servicios de seguridad privada y de transporte de fondos y objetos de valor».

Por su parte, la declaración conjunta de diciembre de 2.001 entre CoESS y UNI-Europa, especifica en qué cuestiones se entiende que debería exis-

22) Primera generación: asunto C-114/97: Comisión – Reino de España, asunto C-355/98: Comisión – Reino de Bélgica y asunto C-283/99: Comisión – República Italiana. En una línea más reciente, el Asunto C-465/05 Comisión Europea – República Italiana: « Aunque puede darse el caso de que las empresas de seguridad privada, como confirmó la República Italiana en la vista, en determinadas circunstancias y con carácter excepcional, se vean obligadas a asistir a los agentes públicos encargados de garantizar la seguridad pública, por ejemplo en el sector de los transportes de fondos, no ha quedado demostrado por dicho Estado miembro que se trate en ese caso de un ejercicio del poder público.»

23) Segunda generación: Asunto C-171/02: Comisión – República Portuguesa; Asunto C-189/03: Comisión – Reino de los Países Bajos; Asunto C-514/03: Comisión – Reino de España; Asunto C-465/05: Comisión – Italia. Asunto C-189/03 Comisión Europea – Reino de los Países Bajos. «By excluding consideration of the obligations to which the trans-frontier service provider is already subject in the Member State in which it is established, it goes in any event beyond what is necessary to attain the objectives sought, namely to ensure close supervision of those activities.» «...It cannot be denied that, the possession of such a (identity) card may be an appropriate measure for the purpose of strengthening the general public's confidence in the staff of private security firms.» «...such a requirement is a restriction which goes beyond what is necessary to attain the stated purpose, in so far as it does not take account of the controls or verifications already carried out in the Member State of origin which certify that competence and professional integrity.»

COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN LOS ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

tir una armonización de la legislación aplicable al sector de la seguridad privada²⁴.

De forma paralela, el responsable de seguridad privada del Ministerio de Interior belga, Jan Cappelle, en una conferencia pronunciada en Madrid en 2.005, en el contexto del Seminario Europeo organizado por la DGP delimitó los ámbitos armonizables y no armonizables, en su opinión:

- Ámbitos no sujetos a armonización: competencias y obligaciones del personal de seguridad privada, orden público, etc.
- Ámbitos armonizables: definición seguridad privada, sistema de autorizaciones, verificación condiciones seguridad/screening: cooperación, identificación ciudadanos, control y sanciones: cooperación, y colaboración autoridades nacionales.

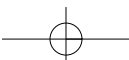
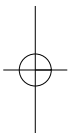
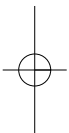
Al nivel de las empresas pueden constatar grandes diferencias sobre los ámbitos que podrían sujetarse a armonización (formación o requisitos de entrada) y los no armonizables.

Finalmente, estudios comparativos europeos han señalado las similitudes en aspectos como los requisitos de acceso a la profesión, el control de antecedentes penales, la edad mínima de acceso o la ausencia de condición de agente de autoridad. Por el contrario, existen importantes divergencias en relación con aspectos como las armas de fuego, la uniformidad, las tarjetas de identificación, el uso de perros o la formación.

Este proceso de armonización, cuya más reciente expresión ha surgido en el ámbito del transporte de fondos transfronterizo, afectará, sin duda alguna, la cooperación entre seguridad pública y privada en un contexto internacional.

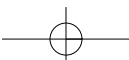
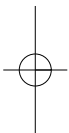
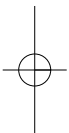
24) Joint Declaration CoESS-Uni-Europa on European harmonisation of legislation governing the private security sector
Brussels, December 2.001.

1. Authorisations to practice (workers)
 - Moral and professional aptitudes –criminal records
 - National requirements similar
 - Mutual recognition of authorisations
2. Licences (companies)
 - Precondition observance of commercial, financial, social and ethical rules
 - Managers
 - Transparent and fair procedures
 - Mutual recognition
3. Evaluation and supervision by Public Authorities
 - Re-evaluation of criteria
 - Minimum standards of evaluation and supervisory systems
4. Professional training
 - Basic training successfully completed
5. Provision of cross-border services
 - Harmonisation without degradation of working conditions or existing national standards
- 6 Health and safety
- 7 Working conditions





JORNADA DE CLAUSURA



RAFAEL DEL RÍO SENDINO
Presidente de la Fundación Policía Española

En primer lugar quisiera dar las gracias a Telefónica por la ayuda que nos ha proporcionado, para que el Instituto de Estudios de la Policía haya podido un año más organizar estos cursos de formación y ayuda en materia de seguridad.

Este año se ha tratado el tema de la seguridad pública y seguridad privada. Quiero agradecer a todas aquellas personas que han sido ponentes por su trabajo y a todos los presentes por el interés y asistencia a la misma.

207

Quisiera en estos momentos, en los que estamos oyendo voces muy importantes sobre la seguridad, sobre la represión en el campo de la seguridad, también sobre los servicios magníficos que realiza la seguridad, pero sobre todo de los fallos que personas que componen la seguridad están cometiendo. Yo quisiera reivindicar una labor que a mi juicio es la más importante que realizan los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad: Policías Locales, Policías Autonómicas y los miembros de la seguridad; es la ayuda a los demás, es la ayuda humanitaria de la cual pocas veces se hacen eco los medios; ¿cuántos jóvenes han dejado el camino de la droga y el camino de la delincuencia gracias a esa generosidad, a esa atención de alguna de las muchas personas que con corazón trabajan en los cuerpos de seguridad y en la seguridad privada?, ¿cuántas gentes han salvado sus vidas gracias al esfuerzo y el heroísmo de muchísimas personas que realizan su trabajo exponiendo incluso su propia vida?. Yo quiero reivindicar a todas estas personas, para mi es lo más importante sin duda de ningún genero, y os animo a todos los presentes a que os esforcéis a trabajar en el mundo de la seguridad, cada uno en el puesto que tenga, con corazón, que se que lo hace la mayoría.

SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA. ¿DILEMA O CONCURRENCIA?

Y por último, deciros que la Fundación de la Policía que se fundó a instancias de la Dirección General de la Policía, los patronos o cuantos componemos la Fundación de la Policía, somos todos Exdirectores Generales de la Policía y Subdirectores Generales Operativos. En nombre de todos ellos yo quisiera pedirlos que cuando vayáis a vuestro lugar de trabajo, a vuestras familias, a vuestros amigos le trasladéis el cariño y el afecto que sentimos, pero sobre todo, la gran admiración que tenemos por todas y cada una de las personas que trabajan en el mundo de la seguridad y se esfuerzan por hacer la vida más agradable, segura y humana a todos los que le rodean.

Muchas gracias y damos por concluido el curso de formación del Escorial.

NOTAS

NOTAS

