

A la recerca d'un model publicoprivat de gestió de la seguretat

ANDREA GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS

Universitat de Castella-La Manxa

11

1. INTRODUCCIÓ

Durant les darreres dècades hi ha hagut grans transformacions a les institucions públiques, tradicionalment gestionades a través de l'Estat. Dins d'aquestes institucions, la policia ha estat l'agència de control social que més ha evolucionat, mentre que la seguretat privada i el seu ascens ha estat un dels factors que més ha contribuït a aquesta transformació. El ràpid desenvolupament de les empreses de seguretat, tant a Espanya com a d'altres països, ha transformat la gestió de la seguretat en els darrers anys, ja que aquestes empreses de seguretat no han crescut de manera paral·lela annexant-se als serveis policials existents, sinó que s'han desenvolupat en molts casos superposant-se a l'àmbit, les funcions, les competències i les responsabilitats que abans pertanyien a la seguretat pública (Shearing i Stenning 1983a, 1987b; Johnston 1992, Marx 1987, Cunningham i Taylor 1985).

A Espanya hem passat en els últims vint anys de 925 empreses de seguretat el 1986 a 1.034 empreses de seguretat el 2003. I de 31.000 vigilants de seguretat a 103.699¹ en les mateixes dates, segons les dades del Ministeri de l'Interior. No arribem a taxes del triple de vigilants de seguretat per policies, com a Sud-àfrica, o el doble com als Estats Units i al Canadà, sinó que a Europa la mitjana segueix estant en la meitat de vigilants per policies (De Waard 1999).

Aquesta transformació ha estat qualificada per Shearing i Stenning (1983, 17) de revolució silenciosa (*Quiet Revolution*) ja que, a diferència de les transformacions en matèria de seguretat (canvis legislatius, polítics, etc.) que hi va haver en el segle XIX, com l'*estatalització* de la seguretat i la creació de les policies modernes, aquesta evolució actual en sentit invers està passant, a la majoria de països, sense

1. Si incloem tot el personal de seguretat privada (vigilants d'explosius, escoltes privats, detectius privats, caps de seguretat i directors de seguretat) tenim un total de 233.135 persones habilitades.

precisar grans canvis legislatius ni polítics. Tanmateix, això no en minva importància, ja que actualment la seguretat ja no està preservada per un únic agent, sinó que empreses de seguretat i policia conviuen gestionant les seves parcel·les de seguretat en un espai on ja és gairebé impossible reconèixer les seves fronteres o límits. Nombrosos estudis han analitzat l'evolució d'aquesta provisió privada de serveis de seguretat i la dificultat que hi ha avui en dia d'establir les fronteres entre l'àmbit públic i l'àmbit privat en aquest camp (Johnston 1992, Shearing i Stenning 1983, Marx 1987, Hoogenboom 1991, Jones i Newburn 1998).

Aquests canvis quantitius i qualitius en matèria de seguretat aporten confusió i aconseguen que el model de gestió de la seguretat monopolitzat per l'Estat no sigui suficient per assumir les transformacions actuals. La fragmentació de funcions policials, la proliferació d'agents i el desenvolupament del pensament basat en el risc són les característiques que defineixen els canvis en les policies actuals (Johnston 2000). Amb aquest panorama i reconeixent que el vell model no ens serveix per abastar la nova realitat, hem de trobar noves formes de mantenir un nivell de seguretat en la societat que compaginin agències privades i públiques, que integrin aquests canvis de mentalitat cap a un pensament basat en el risc i, alhora, serveixin als principis d'equitat, justícia i respecte dels drets humans i les llibertats públiques.

El repte de les noves dècades serà trobar en els diferents països models mixtos de gestió publicoprivada que siguin un reflex fidel de la realitat (un privat cada cop més fort), no neguin aquesta evolució o pretenguin tornar a la situació monopolística anterior i, al mateix temps, siguin creatius en modelar sistemes reglats de col·laboració que permetin un ampli control democràtic de les distintes activitats (públiques i privades). En el nostre país encara no hem arribat a nivells de confusió que caracteritzen països com, per exemple, el Regne Unit, on coexisteixen diversos proveïdors formant un *patchwork* d'agències públiques, privades i semiprivades operant en el mateix territori² i on es competeix per funcions i competències (Wakefield 2003).

La nostra situació és encara ordenada gràcies a una legislació restrictiva i un repartiment de competències i funcions estrictament determinat, principalment per la Constitució espanyola. En aquest sentit, encara són identificables les barres i els límits entre l'esfera pública i la privada en matèria de seguretat, tant des del punt de vista espacial, com geogràfic, legal, funcional i sectorial, segons el model descriptiu de la dicotomia privat-públic de Jones i Newburn (1998). Tanmateix, no podem perdre de vista aquesta evolució en altres països i estar preparats per preveure'n les conseqüències.

2. UN CAMÍ DIFÍCIL CAP A LA CONVIVÈNCIA ENTRE SEGURETAT PÚBLICA I SEGURETAT PRIVADA

Arribar fins a aquest punt no ha estat fàcil. Aquest camí cap al consens i la convivència de tots dos sectors no ha estat la tònica seguida en les últimes dècades. Al

2. Segons Wakefield (2003, 37), hi ha catorze agències que operen a la vegada en el Regne Unit i que exerceixen algun tipus de funció de seguretat: vuit són cossos de seguretat públics, dues de caràcter privat i dues són iniciatives civils de caràcter voluntari.

començament dels vuitanta, quan s'engegava l'arrencada de les empreses de seguretat, aquestes eren considerades com l'inici de la mercantilització de la policia. Això unit a la manca d'experiència i la novetat del sector va provocar un rebuig de la població i de tots els professionals a aquest sector. Avui dia les coses han canviat, el sector ha madurat també gràcies a una normativa que va posar ordre a un creixement molt ràpid i difícil d'assumir. No obstant això, des del seu inici hi ha dues postures davant del sector privat de seguretat reflectides també a la literatura.

Una representada per l'amenaça privatitzadora. Aquesta postura va ser majoritària fa uns quants anys i considerava tot creixement del sector com a negatiu, perquè suposava la incorporació de la noció de mercat en el control del delictes (Shearing i Stenning 1983, 1993; Spitzer i Scull 1977; South 1988; Ocqueteau 1986, 1991; Hoogenboom i Morré 1988; Cunningham, Strauchs i Van Meter 1990, i Manning 1999).

Una altra postura, actualment majoritària, que considera que, arribat a l'estadi de creixement i acceptació en què es troba el sector de seguretat privada, no podem aturar-nos en discursos pessimistes sinó trobar formes de col·laboració més d'acord amb les transformacions que estem vivint però sense oblidar que la seguretat és un bé necessari per a tothom i que ha d'estar subministrat amb els mateixos estàndards, és a dir, assegurant que la provisió privada o semipública no suposi una minva de garanties i drets dels ciutadans (Kempa *et al.* 1999; Shearing 2001; Sarre i Prenzler 2000; Johnston 1998, 1999 i 2000; Jones i Newburn 1995, i Johnston i Shearing 2003).

Aquestes postures també són en el rerefons de les opcions jurídiques adoptades per cadascun dels països per controlar o organitzar el sector de seguretat privada. Encara que actualment no hi ha gairebé cap país que no tingui una regulació més o menys desenvolupada sobre el sector, no ha estat així durant les últimes dècades. Països com França, Bèlgica o Espanya són els que tenen una regulació més desenvolupada i aquest darrer és el que ho està més legislativament parlant. Tanmateix, països anglosaxons com el Regne Unit no han tingut fins aquests darrers anys (*Private Security Industry Act 2001*) una regulació detallada sobre el sector. El control sobre el sector ha estat professional més que no pas legal. Les associacions d'empreses de seguretat amb la seva capacitat de control establien criteris de professionalitat per admetre els seus socis i així aconseguien establir uns estàndards mínims de qualitat. Aquesta forma de regulació també implica concebre el sector de seguretat privada com un sector empresarial més del mercat, i ell mateix és qui ha de regular la seva activitat.

A Espanya no ha estat aquesta la concepció de fons de la legislació. La seguretat ha estat un bé tradicionalment reservat a l'Estat i el fet que l'activitat privada pugui tenir una parcel·la d'actuació en aquest camp havia d'estar perfectament delimitada i controlada. És per aquest motiu que a Espanya s'ha desenvolupat una normativa integral del sector, s'ha incorporat la seguretat privada al model existent de seguretat pública i s'ha considerat com a complement en règim de subsidiarietat. La Llei 23/1992 de seguretat privada considera aquesta com a complementària de la seguretat pública i estableix, per tant, els límits en la seva actuació i obligacions concretes en matèria de col·laboració amb la seguretat pública.

Aquesta Llei després s'ha desenvolupat en una normativa molt detallada sobre el sector i també l'obligació de col·laborar s'ha concretat en mecanismes efectius de cooperació que intenten que no quedi en una mera declaració d'intencions.

3. NAIXEMENT DE LA LLEI 23/1992, DE SEGURETAT PRIVADA

La Llei de seguretat privada (LSP) i la seva regulació posterior han suposat un abans i un després en el sector de seguretat privada. Aquesta LSP va donar una resposta al creixement d'un sector que estava suposant una amenaça a la provisió pública de seguretat i on es produïen situacions molt irregulars. La situació anterior a la LSP (anys vuitanta i noranta) es va caracteritzar per un creixement desmesurat de les empreses de seguretat en un marc legislatiu quasi inexistent i inadequat al creixement del sector. Aquest creixement, a més de ser una constant en els països occidentals, a Espanya va ser impulsat principalment per dos factors. En primer lloc, una norma que va obligar els establiments especialment vulnerables a tenir mesures de seguretat³ aprofitant una demanda creixent de productes de seguretat; en segon lloc, un fet fonamental va contribuir de manera definitiva a la generalització i conversió de la seguretat privada com a producte de consum particular: aquest va ser l'augment del sentiment d'inseguretat dels anys vuitanta. Aquesta situació va conduir, d'una banda, a la promulgació de normes que van estendre les mesures de protecció assignades als bancs a una altra sèrie d'establiments públics i privats afectats per aquesta onada de delinqüència⁴ i, d'una altra, a un augment del consum de productes i personal de seguretat. Aquest context d'inseguretat ciutadana arriba al seu moment àlgid després de la reforma penal de 1983 per la qual es modifica el Codi penal (CP)⁵ i la Llei d'enjudiciament criminal (LECr) vigents en aquell moment. Aquesta reforma va afectar l'article 334 del CP, que disminuïa les penes d'alguns delictes menors i els articles 503 i 504 de la LECr sobre la presó preventiva. La situació dels presos preventius era insostenible. Aquell any, dels 22.880 presos, el 50% eren preventius. Amb la finalitat de posar fi a la situació d'extensió abusiva de la presó preventiva es van modificar els articles esmentats, la qual cosa va permetre excarcarar set mil reclusos⁶ després de la reforma.

Aquesta situació d'inseguretat va impulsar un creixement del sentiment d'inseguretat col·lectiva,⁷ percepció que és destacable especialment en el cas de la

3. El Reial decret 554/1974, d'1 de març, sobre mesures de seguretat en entitats i establiments públics i privats, que obligava totes les entitats bancàries a autoprotegir-se amb vigilància privada.

4. Aquest és el cas de la Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, de protecció de la seguretat ciutadana.

5. Reforma duta a terme per la Llei orgànica 8/1983, de 25 de juny, també anomenada reforma urgent i parcial del Codi penal.

6. Aquests articles habilitaven la possibilitat d'excarcarar els reclusos en període preventiu quan el delicte pel qual havien de ser jutjats comportés una pena inferior a sis anys i un dia.

7. Aquest sentiment es presenta com un perill ineludible per al benestar col·lectiu que ocasiona importants canvis en la conducta del ciutadà. Un dels canvis que hi ha és la demanda de protecció privada com a compensació a una percepció d'incapacitat i ineficàcia dels serveis públics per atendre les

seguretat privada ja que és una variable íntimament lligada a l'augment de la demanda d'aquest tipus de serveis (McMahon 1996, Ruidíaz 1997). Segons les dades publicades pel Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS)⁸ es destaca un augment del sentiment d'inseguretat important en aquest període. Es confirma un canvi important en la percepció de la seguretat, a partir de 1980 sembla que existeix una certa tendència a considerar que la inseguretat al carrer augmenta cada any, però mai en una proporció tan gran com passa entre els anys 1980 i 1984. En l'any 1984 apareix un 29% de la població que considera que ha augmentat la inseguretat, davant del 6% que creu això en l'any 1980.

Una demanda creixent de serveis de seguretat privada, juntament amb l'escassa i permissiva normativa habilitadora del sector privat de seguretat van afavorir un creixement molt ràpid d'empreses dedicades a productes i vigilància de seguretat. Mentre que el 1986 hi havia 974 empreses de seguretat, el 1991 gairebé es van duplicar (1.523).

Aquest creixement va ser molt ràpid i en molt poc temps, amb la qual cosa el sector va créixer de manera desmesurada i caòtica. Moltes empreses van aprofitar aquesta demanda per oferir productes d'escassa qualitat, posant vigilants de seguretat als carrers amb escassa formació i preparació, oferint agents de seguretat més barats i sense formació per cobrir una demanda no gaire exigent que requeria un vigilant a la porta del seu negoci com a forma de dissuasió. Així mateix, també van proliferar les empreses instal·ladores de sistemes de seguretat que col·locaven productes sense homologació. Tot això va ser propiciat per l'absència d'un marc legislatiu que posés límits a aquesta activitat. La legislació existent establí uns requisits d'entrada a l'activitat, tant per a empreses com per als vigilants jurats, poc exigents.

Aquesta situació va sortir aviat a la llum a través de casos de mala praxi protagonitzats per personal de seguretat que transmetien els mitjans de comunicació. Aquestes situacions de descrèdit van ser cada cop més freqüents i donaven una imatge molt deteriorada del sector a l'opinió pública.

Aquest descrèdit del sector va ser motiu de mobilització per part de les empreses de seguretat més importants, representades per APROSER i AES —associacions d'empreses de vigilància i sistemes de seguretat respectivament. Les associacions d'empreses de seguretat es van mobilitzar per aconseguir una normativa que netegés la imatge del sector i, sobretot, aconseguís eliminar la competència il·legal que li estava fent aquesta petita empresa que ofería serveis de seguretat a baix preu i igual qualitat. D'altra banda, el Govern socialista era blanc de moltes crítiques el 1987, sobretot de l'oposició, per la seva política en matèria de seguretat ciutadana i necessitava mantenir uns estàndards tolerables de seguretat per poder mitigar aquesta situació. Així que va començar unes reunions amb el sector i amb representants dels sindicats per conèixer la situació i les postures dominants.

seves necessitats de seguretat. Aquest sentiment d'inseguretat no està condicionat exclusivament per l'augment real de la delinqüència, té una entitat autònoma, és una amenaça *in se* (Ruidíaz 1997, 14).

8. Opinions i actituds dels espanyols davant de l'Administració de justícia, 1994.

A aquestes reunions, van anar-hi APROSER, AES, UGT i CCOO i van servir per intercanviar opinions sobre la necessitat d'una legislació i el seu contingut.

El Govern no tenia una postura gaire clara sobre el sector, el que sí estava clar era que havia de controlar aquest creixement i posar fi a una sèrie de crítiques sobre la seva gestió. D'altra banda, AES estava preocupada per dues qüestions principalment: en primer lloc, posar fi a la competència deslleial de petites empreses que oferien productes i personal d'escassa professionalitat i qualitat i, en segon lloc, aconseguir una consolidació jurídica que li permetés netejar la imatge que s'estava creant en l'opinió pública amb els continus episodis de mala praxi que sortien en els diaris. Els sindicats, especialment UGT, estaven en aquest cas més a prop de la postura empresarial, ja que advocaven per l'enduriment de les condicions d'accés a l'activitat i la lluita contra l'intrusisme i l'ocupació precària del sector.

Aquesta pressió professional va aconseguir finalment que s'aprovés la LSP el 1992. Aquesta Llei constitueix una regulació molt intrusiva amb el sector però ha permès:

- a) crear i delimitar el marc d'actuació d'empreses i del personal de seguretat;
- b) establir uns estàndards mínims de qualitat respecte al personal, productes i serveis de seguretat;
- c) establir un sistema de formació i habilitació per a cada categoria professional, controlat a cada estadi per l'Administració de seguretat;
- d) establir mecanismes de control per a fiscalitzar l'activitat de les empreses de seguretat, i
- e) configurar un sistema de sancions per actuar en cas d'incompliment de l'esmentada legislació.

Aquesta Llei es va desenvolupar amb una regulació abundant que va suposar la professionalització del sector. D'altra banda, i gràcies a establir fortes condicions d'entrada a l'activitat a les empreses, també ha tingut com a efecte la concentració del mercat en grans empreses i la desaparició de la petita empresa. L'enduriment de les condicions d'accés a l'activitat es va reflectir en les dades del sector posteriors a l'entrada en vigor de la LSP. Un important nombre d'empreses van cancel·lar la seva inscripció o van ser absorbides per empreses més grans, cosa que va comportar una concentració important del sector. Les empreses inscrites van passar de 1.450 el 1991 a 890 el 1995 i, també el 1995, les cinc empreses líders del sector (Prosegur, Securitas, Prosesa, Segur Ibérica i Protecса) tenien una quota conjunta de mercat del 54,8%.⁹

A l'últim, una de les virtuts d'aquest marc legislatiu iniciat per l'LSP i a partir d'articular la seguretat privada com a agències complementàries ha estat la de desenvolupar aquest principi en mecanismes efectius de col·laboració i canals de

9. Dades d'un estudi de sectors realitzat per l'empresa DBK, publicat a la revista *Seguritecnia*, octubre de 1996.

comunicació que permetin una convivència i complementarietat que realment és productiva per a tots dos sectors. Aquesta és una de les qüestions que diferencia el nostre sistema del de molts països veïns, en els quals la relació entre proveïdors de seguretat privats i públics és encara molt competitiva i gairebé d'enfrontament.

4. EL SISTEMA ESPANYOL DE SEGURETAT PRIVADA

Seria molt llarg d'explicar aquí la normativa que hi ha en matèria de seguretat privada. Com que l'objecte d'aquest article és analitzar la integració del sector privat de seguretat en el manteniment de la seguretat col·lectiva, em limitaré gairebé exclusivament a comentar com s'ha configurat el sector respecte de la seguretat pública i quins mecanismes s'estableixen per a això.

L'LSP estableix en l'article 1.1 que el sector de seguretat privada, si el definim com la prestació per persones, físiques o jurídiques, privades de serveis de vigilància i seguretat de persones o de béns, tindran la consideració d'activitats complementàries i subordinades respecte de les de seguretat pública. Això és conseqüència de l'article 104.1 i 149.1.29 de la Constitució espanyola, que estableix la competència exclusiva en matèria de seguretat pública a les forces i els cossos de seguretat (FCS).

Aquest principi, que estableix els fonaments de la relació entre la seguretat privada i la seguretat pública, inspira tot el desenvolupament normatiu posterior. Així, una de les obligacions més importants que s'imposa al sector, tant a empreses de seguretat com a personal de seguretat, és l'obligació especial d'auxiliar les FCS en l'exercici de les seves funcions (art. 1.4).

D'aquesta manera es configura un sistema basat en una reglamentació detallada i estricta sobre dos pilars bàsics: empreses i personal de seguretat. A les empreses de seguretat se'ls exigeixen condicions molt estrictes i reglades per exercir la seva activitat (annex 1). Per al personal de seguretat s'estableix un sistema d'habilitació controlat en totes les seves fases per l'Estat, se'ls imposa una sèrie d'obligacions i deures i es delimiten les seves funcions per tal de no destorbar les que tenen les forces i els cossos de seguretat.

A més, es regula estrictament les figures que són considerades personal de seguretat (art. 1.2) i es prohibeixen figures híbrides com ara els vigilants interns de les empreses i els guardes de seguretat, ja que donaven lloc a disfuncions importants. El vigilant intern és una figura molt estesa en molts països però a Espanya es va decidir prohibir-la amb l'LSP. És el que es coneix com *in-house security*, que es refereix al personal que les empreses integren a la seva plantilla per exercir funcions de seguretat. Aquesta figura constitueix un problema d'homogeneïtat respecte de la resta de vigilants que poden oferir les empreses de seguretat. A Espanya es va decidir prohibir aquesta figura a l'article 12, que estableix que les funcions del personal de seguretat només poden ser dutes a terme per vigilants integrats en empreses de seguretat. D'altra banda, també es va eliminar la duplictat que hi havia quant als vigilants de seguretat. Abans de l'entrada en vigor de l'LSP, hi havia el guàrdia de seguretat i el vigilant de seguretat. El primer era un

personal menys qualificat, que no complia totalment la normativa i més barat. Aquesta figura es va eliminar encara que va ser motiu de gran polèmica durant la tramitació del projecte de llei, ja que el sector empresarial estava a favor de la duplicitat i no perdre una demanda molt important d'aquesta subfigura, que era molt rendible.

Finalment, el model de seguretat privada creat per l'LSP i la seva normativa de desenvolupament tenen una particularitat que els diferencia de moltes legislacions estrangeres. En el nostre cas, la col·laboració i la coordinació de les empreses de seguretat amb la seguretat pública està reglada i la normativa estableix uns mecanismes efectius per a la qüestió. Això no vol dir que la col·laboració sigui efectiva i es faci bé a la pràctica, sinó que està exigida legalment al sector i formalment prevista. A continuació, s'analitzen els detalls d'aquests mecanismes de coordinació.

5. FORMES EFECTIVES DE COL·LABORACIÓ

S'han creat dos mecanismes principalment per articular i canalitzar la cooperació entre els sectors. Un de caràcter polític i un altre com a experiència de caràcter operatiu.

5.1 Les comissions mixtes de coordinació

L'Ordre ministerial de 26 de juny de 1995 va crear les comissions mixtes d'àmbit central i provincial com a instrument polític de relació entre l'Administració de seguretat, les empreses de seguretat i entitats obligades a establir mesures de seguretat i els representants del personal de seguretat. Aquestes comissions de caràcter consultiu tenen la funció de promoure la coordinació entre el sector i l'Administració de l'Estat i l'Administració local.

Aquestes formes de col·laboració també han estat una eina molt útil pel que fa al sector de seguretat privada, ja que el Govern té actualment una postura molt menys reticent i restrictiva davant de la seguretat privada que abans. Als deu anys de l'aprovació de l'LSP sembla que el sector de seguretat privada ha superat la prova, i també el Govern, de signe diferent, ha canviat la seva postura en relació amb el sector. La postura del Govern del Partit Popular ha estat la d'aprofitar al màxim l'existència de noranta mil vigilants de seguretat als carrers i treure'n el màxim partit. Així, les comissions mixtes de coordinació han estat aprofitades pel sector privat per proposar una reforma al Reglament de seguretat privada, que finalment es va aprovar mitjançant el Reial decret 1123/2001, de 19 d'octubre.

En aquesta reforma s'han eliminat algunes qüestions que suposaven traves per a un sector privat que evoluciona molt més de pressa que el públic. En aquest sentit, la reforma s'ha pactat entre els representants del sector i s'hi inclouen canvis com: l'ampliació de funcions dels vigilants de seguretat, la flexibilització de l'obligació de dur al dia els llibres registre com a sistema de fiscalització de l'activitat privada, la inclusió de les noves tecnologies en la presentació de contractes a la policia, la inclusió de la formació a distància, l'ampliació dels centres de formació

quant a l'habilitació, etc. El criteri de complementarietat ha estat, tal com ho va ser també en l'elaboració de l'LSP, l'argument utilitzat pel sector privat per guanyar terreny respecte del sector públic.

5.2 La sala de coordinació entre seguretat pública i seguretat privada

És un mecanisme operatiu en funcionament des de l'any 2001 i ideat per servir de canal de comunicació entre el personal de seguretat privada que està treballant i les forces i els cossos de seguretat. Aquesta sala atén les demandes d'informació que puguin tenir els vigilants de seguretat que operen en tot el territori nacional (matrícules de vehicles sospitosos, sospitosos buscats per la policia, informació sobre conflictes laborals, peticions d'informació, etc.), però també serveix a la policia com a canal de transmissió d'informació als vigilants i les empreses de seguretat que tenen serveis operatius (l'evolució de la delinqüència a les zones, modus operandi de grups de delinqüents, distribució d'informació sobre persones buscades per la policia, etc.). La idea és que aquesta sala doni una resposta ràpida a les demandes de seguretat i que també pugui centralitzar la informació que provingui del sector de seguretat privada i fer-la servir amb fins preventius. El sistema geogràfic d'informació és el mecanisme de suport que serveix per instrumentalitzar la informació recollida. L'activitat d'aquesta sala ha augmentat en els dos darrers anys, de 4.989 trucades que es van rebre el 2002 s'ha passat a 6.014 el 2003. De totes les informacions que es reben, al voltant de 13% són delictes o informacions relacionades amb la seguretat ciutadana i la resta són trucades d'auxili i col·laboració.¹⁰

Tanmateix, aquesta sala de coordinació de la seguretat privada és un instrument de col·laboració operativa que afavoreix fonamentalment la policia. La policia es beneficia d'informació d'un sector privat que d'una altra manera quedaria fora de la seva esfera d'actuació. En aquest sentit, sembla que el flux d'informació es desequilibra a favor de la seguretat pública, que en justifica la utilització per a finalitats preventivocriminals per així aconseguir centralitzar la informació. S'aconseguiria, però, un aprofitament més gran d'aquest instrument si s'equilibrés millor el pes de cadascuna de les parts.

Aquest model de col·laboració reglada (Sarre i Prenzler 2000) és una forma de reglamentar i canalitzar la informació creant vies dels dos sentits de comunicació. D'aquesta manera també s'aconsegueix minimitzar les relacions informals que hi pugui haver entre els sectors públic i privat. La literatura ha posat en evidència l'existència de relacions informals entre els sectors per a les quals els controls existents són ineficaços. Conceptes com *old boys network*, *grey policing* o *moonlighting* fan referència a les relacions de treball que es creen amb el creixement de la seguretat privada, bé quan un policia passa com a segona activitat al sector privat —que sol aprofitar-se dels seus contactes amb la policia en propi—, bé per les relacions d'interès que es creen a l'hora d'exercir la feina o quan policies en actiu

10. Anuari estadístic del Ministeri de l'Interior, 2003.

fan hores extres per a empreses de seguretat (Marx 1987; Hoogemboom 1988, 1991; Cunningham i Taylor 1985; Chaiken i Chaiken 1989). Així, aquests mecanismes de coordinació són una forma de reglamentar les relacions entre els sectors i canalitzar-los per evitar el desenvolupament de relacions informals.

6. MODELS DE GESTIÓ CONJUNTA QUE ES PROPOSEN EN ALTRES PAÏSOS

Tenint en compte l'evolució que ha sofert la seguretat cap a una gestió pluralista i a pedaços, no tots els països han reaccionat de la mateixa manera. Uns han optat per models àmpliament regulats, com l'espanyol, on la parcel·la reservada a la seguretat privada està estrictament delimitada per la Llei. Per tant, en aquesta fase de l'evolució de la seguretat privada encara es poden reconèixer els límits, de forma més o menys clara, entre la provisió privada i la provisió pública de seguretat. A la majoria de països, sobretot els de caràcter anglosaxó, la seguretat privada ha anat guanyant terreny a grans passes i amb un control escàs, cosa que ha comportat una gran confusió de funcions, espais i competències. L'avanç és tan gran que en la literatura ja no es debat sobre el futur de la policia i la seva gestió, sinó que es prefereix parlar de *policing* com a únic objecte reconeixible. *Policing* es concep com una sèrie de funcions de seguretat necessàries per al funcionament de la societat però que avui en dia comparteixen la seva gestió moltes agències privades, semiprivades o públiques (Reiner 1992, Johnston 2000). En aquest estadi és molt més difícil trobar un model de gestió que assegurí la coordinació entre aquestes agències, el seu control i la provisió equitativa de serveis a tota la població.

Un dels models que es debaten és el que proposen Kempa *et al.* (1999) i Johnston i Shearing (2003), anomenat *Nodel governance*, on el concepte de seguretat o *policing*¹¹ s'entén com un complex d'agències interrelacionades que treballen conjuntament per assegurar l'ordre i que transcendeixen els límits conceptuals establerts entre agències públiques i privades, espais i funcions. Si *policing*, en lloc de policia, és el punt clau, hem de pensar en la funció policial com una xarxa regulada de *nodes*, cadascun amb capacitat i coneixement i que junts produeixen el govern de la seguretat. En aquest model el govern i el control s'asseguraria a partir d'una comissió de seguretat que es trobaria per sobre d'ells (també de la policia) i que s'encarregaria de controlar aquesta xarxa d'agències a partir de tres mecanismes bàsicament:

- a) plans de seguretat discutits prèviament amb els agents interessats que incloguessin la policia, la seguretat privada i les organitzacions locals;
- b) la possibilitat de controlar la utilització de fons per dites agències, i

11. Aquest concepte de *policing* ha estat substituït per Johnston i Shearing per *Security Governance* però és un terme que es refereix a la pluralització de la seguretat, que d'altres anomenen *Plural Policing* (Crowford 2003).

- c) control de decisions i accions mitjançant el compliment de les lleis i els reglaments.¹²

Segons els seus defensors, a més d'altres virtuts, aquest model suposa una forma de govern de la seguretat basada en el reforç de la capacitat local i la planificació local, per tant, una forma més democràtica de gestió de la seguretat. Aquest model és possible i preferible en països on la regulació no estableix un sistema reglat de coordinació entre seguretat privada i seguretat pública i és un bon instrument per millorar la transparència i el control de les pràctiques en matèria de seguretat i, així, impedir confusions entre allò que és d'interès públic i allò que és d'interès per a la policia o altres agències de seguretat.

Un altre dels models proposats és el de *Junior partner*. Aquest terme va servir en els primers estudis exploratoris sobre seguretat privada (Cunningham i Taylor 1985) per encunyar la relació que hi havia entre el sector privat i públic de seguretat. Es va considerar que el sector privat era complementari al públic per bé que encara era un soci jove i inexpert. Aquests autors també van posar en evidència les diferències entre els sectors respecte a les finalitats de la seva feina. La policia du a terme una feina fonamentalment repressiva i la seva finalitat és la repressió del delictes, a diferència de la seguretat privada la finalitat de la qual és la prevenció de riscos, en un estadi previ al delictes. Aquest model o caracterització de la relació va ser després molt criticat, ja que es considerava que en la realitat no hi havia una relació complementària sinó parasitària, de manera que el sector públic era qui es beneficiava del privat en molts aspectes i que les relacions informals que hi havia entre ells eren més importants del que podia semblar a primera vista (Hoogenboom 1991). No obstant això, aquest model continua vigent avui dia i podria ser el que més bé representa el nostre model de seguretat privada. Un model encara basat en la superioritat de l'Estat davant de l'empresa privada i on el sector de seguretat privada és considerat complementari encara que subordinat al control policial. Aquest model estableix un control ferri de l'activitat privada però té una limitació important. L'habilitació d'empreses de seguretat, el seu control i la imposició de sancions estan en mans de la policia. Això suposa un límit important perquè hi hagi una bona col·laboració entre sector privat i públic, ja que no hi ha un equilibri de poders. Fins avui, la col·laboració ha estat molt utilitzada a favor de l'Estat per poder tenir més ulls i oïda en la societat i com a forma «d'augmentar la família» (Crawford 2003) encarregada de mantenir la seguretat.

Un altre model que existeix per la mateixa evolució de la situació però que no es planteja com a forma ideal de col·laboració és el de competència o també anomenat de mercat (Crawford 2003, 160), on agències de manteniment de l'ordre tant públiques com privades van guanyant terreny formant un model de gestió a pedaços i caòtic. La policia, en aquest model, cada cop es quedaria amb el nucli

12. Aquesta comissió reconeixeria la independència de cadascuna de les agències en relació amb les seves funcions, però una normativa establiria un marc a través del qual cada agència rendiria comptes a partir d'un mecanisme de fiscalització posterior a la realització de l'activitat (Shearing 2001, 267).

dur de les activitats de seguretat i delegaria o cediria a agències privades serveis o activitats accessòries que poguessin fàcilment ser privatitzades. En aquest model la col·laboració és puntual i sempre interessada com a forma de guanyar terreny i àmbit d'actuació per part de les diferents agències de seguretat. Aquest és el model al qual s'adrecen molts països si no aconseguen regular les relacions entre les agències o crear un sistema de control que asseguri una gestió de la seguretat justa, equitativa i respectuosa dels drets fonamentals. Aquest és el model que caracteritza els països amb una regulació escassa o recent, com el Regne Unit, on l'estadi d'evolució és tan avançat i la proliferació d'agències de seguretat és tan desenvolupada que la regulació privada a partir de l'activitat de les associacions d'empreses de seguretat coexisteix amb la regulació pública que pugui haver-hi.

7. CONCLUSIÓ

Si tenim en compte l'evolució de la gestió de seguretat en els darrers anys els denominadors comuns de la qual són la fragmentació, el pluralisme i la disgregació (Reiner 1992), on la convivència entre la seguretat privada i la pública produeix cada cop més confusió de funcions, poders, espais d'actuació i responsabilitats, sembla que hem d'aguditzar l'enginy i crear models de cooperació d'acord amb les noves realitats i que assegurin una protecció pública equitativa i justa.

De les opcions que hi ha, el model escollit per Espanya entra dins d'una perspectiva de l'Estat del benestar, que consisteix en un intent de frenar una evolució cap a un complex de seguretat neoliberal sense control i on institucions públiques i privades evolucionen posant pegats i de forma desordenada. En aquest sentit, mantenir el control de la seguretat privada en mans de la policia constitueix una manera d'impedir els excessos d'una mercantilització de la seguretat i conserva la seguretat pública en la seva competència exclusiva sobre el manteniment de l'ordre. Aquest sistema, controlat a distància per l'Estat, assegura també al ciutadà uns estàndards de qualitat i equitat. En aquest model es regulen els límits, poders, funcions i espais reservats a l'esfera pública i privada i també es regulen les relacions de cooperació. En paraules de Sarre i Prenzler (2000),¹³ s'ha creat un model d'intersecció regulat (*regulated intersection model*) que promou la cooperació i maximitza el benefici públic a través de la prevenció del delictes. Aquest model també ajuda a aflorar les relacions informals que es produeixen entre els sectors privat i públic en aquest àmbit: *blue drain*, *old boys network*, i *grey policing*. Tanmateix, un dels problemes que ofereix aquest tipus de cooperació és que està liderada en tots els àmbits per l'Administració, que també té poders d'habilita-

13. Segons els autors, aquest model és la millor forma d'adquirir un punt mitjà entre els efectes positius i negatius de la cooperació entre seguretat privada i pública. El fet d'incloure el terme *regulada* en aquest model implica que els punts d'unió s'han de fomentar però han d'estar controlats i avaluats sobre la base de la promoció de l'interès general que persegueix la policia dins de les seves funcions (Sarre i Prenzler 2000, 106).

ció, control i sanció del sector privat. Aquest sistema impedeix que la cooperació sigui en règim d'igualtat. Si el poder d'habilitació i sanció de la seguretat privada es traslladés a una instància independent, la cooperació podria ser més fructífera i el control més independent (Sarre i Prenzler 2000, 106).

L'experiència operativa que ens ofereix la sala de coordinació pot ser molt enriquidora per explorar les possibilitats d'aquest instrument, així com els camps de col·laboració que se'ns obren en la pràctica. És per això que seria desitjable un coneixement més gran del seu funcionament i dels seus avanços. La informació que pugui derivar d'aquestes investigacions pot suposar un avanç important en el disseny de nous models de coordinació i d'aprofitament de la informació per a fins preventius o en la millora dels models ja existents.

El segon model, *nodal governance*, és una bona opció per a països on l'evolució de la seguretat privada i els agents de seguretat semiprivats és tan important que ja no són reconeixibles els límits entre sectors. En aquests casos, una comissió independent amb poders de control econòmic, legal i polític asseguraria uns mínims estàndards de justícia, equitat i respecte als drets fonamentals. Això no obstant, aquesta aproximació al problema és encara molt superficial ja que queden moltes qüestions sense resoldre que hauríem d'analitzar. Per exemple, en quines condicions es realitzaria la coordinació? Com es podrien implementar a la pràctica els criteris de control i rendició de comptes? Qui s'encarregaria d'establir les prioritats en matèria de seguretat? Com es comparteix la informació rellevant per a la seguretat ciutadana?

El problema que hi ha amb la disparitat entre els distints països és la possibilitat d'harmonitzar en el futur perspectives i models tan diferents respecte a la gestió de seguretat. Els models més conservadors permeten anar més lentament però assentant les bases de cooperació i integració necessàries per al disseny de models de gestió mixtos i democràtics que assegurin una protecció igualitària. Els models més radicals estan més d'acord amb les noves tendències en matèria de seguretat però potser l'harmonització de situacions a velocitats diferents requereix reformes parcials abans d'emprendre'n altres més revolucionàries.

El que sí cal és un debat d'àmbit nacional i europeu sobre aquests aspectes, donar pas a noves formes de col·laboració en les quals efectivament es compti amb agents privats i es creïn canals de coordinació que assegurin més transparència d'activitats. Les formes de control també han de ser revisades, eliminar un excés de subordinació de l'activitat privada a la policia i crear mecanismes que assegurin una bona rendició de comptes d'acord amb uns estàndards de justícia i equitat evitant interferències policials o polítiques.

BIBLIOGRAFIA

- BUTTON, M. (1997) *Regulating Private Security- International Perspectives on Improving Accountability and Performance* [ponència presentada a la Conferència anual del Grup europeu d'Administració pública].
- BUTTON, M. (2002) *Private Policing*. Cullompton: William Publishing.

- CRAWFORD, A. (2003) «The pattern of Policing in the UK: Policing Beyond the Police». A: NEWBURN, T. *Handbook of Policing*. Cullompton: William Publishing.
- CUNNINGHAM, W.C.; TAYLOR, T.H. (1985) *The Hallcrest Report I: Private Security and Police in America*. Portland, Oregon: Chancellor Press.
- CUNNINGHAM, W.C.; STRAUCHS, J.J.; VAN METER, C.W. (1990) *The Hallcrest Report II. Private Security Trends 1970-2000*. Stoneman, Massachusetts: Butterworth-Heinemann.
- DE WAARD, J. (1993) «The Private Security Sector in Fifteen European Countries: Size, Rules and Legislation». *Security Journal*, 4 (2), p. 58-63.
- DE WAARD, J. (1999) «The Private Security Industry». *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7 (2), p. 143-174.
- FORST, B.; MANNING, P.K. (1999) *The privatisation of Policing. Two views*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (1997) «El desarrollo de la idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la Seguridad privada y otros». *Revista de Derecho Administrativo*, 94, p. 203-220.
- HOOGENBOOM, B.; MORRÉ, L. (1988) «Des paradoxes du contrôle de l'État sur l'industrie de la sécurité privée: la légitimation et la naissance d'un complexe d'organismes policiers?». *Déviance et Société*, 12 (4), p. 391-400.
- HOOGENBOOM, B. (1991) «Grey Policing: A Theoretical Framework». *Policing & Society*, 2 (1), p. 17-30.
- JOHNSTON, L. (1991) «Privatisation and the Police Function: From «New Police» to «New Policing»». A: REINER, R.; CROSS, M. (ed.). *Beyond Law and Order, Criminal Justice Policy and politics into the 1990s*. Londres: Mc Millan.
- JOHNSTON, L. (1992) *The Rebirth of Private Policing*. Londres: Routledge.
- JOHNSTON, L. (1993) «Privatisation: threat of opportunity». *Policing*, 10 (1), p. 14-22.
- JOHNSTON, L. (1998) «Late Modernity, Governance and Policing». A: BRODEUR, J.-P. *How to Recognise Good Policing. Problems and Issues*. Thousand Oaks: Sage.
- JOHNSTON, L. (1999) «Private Policing in Context». *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7(2), p. 175-196.
- JOHNSTON, L. (2000) *Policing Britain: Risk, Security and Governance*. Longman Criminology Series. Harlow: Pearson Education Limited.
- JONES, T.; NEWBURN, T. (1995) «How big is the Private Security Sector?». *Policing & Society*, 5, p. 221-232.
- JONES, T.; NEWBURN, T. (1998) *Private Security and Public Policing*. Oxford: Clarendon Press.
- JONES, T.; NEWBURN, T. (1999) «Urban Change and Policing: Mass Private Property Re-Considered». *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7 (2), p. 225-244.
- JUNG, H. (1990) «Rapport introductif. Privatisation du contrôle de la criminalité». *Études relatives à la recherche criminologique*, XXVII. Estrasburg: Conseil d'Europa.
- KEMPA, M.; CARRIER, R.; WOOD, J.; SHEARING, C. (1999) «Reflections on the evolving concept of private policing». *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7, p. 197-223.

- KEMPA, M. (2000) «Thinking About Political Reform Through the Prism of Policing: A review Essay of Les Johnston's *Policing Britain: Risk, Security and Governance*». *Policing and Society*, 10, p. 301-316.
- MARX, G.T. (1987) «Interweaving of Public and Private Police in Undercover Work». A: SHEARING, C.D.; STENNING, P.C. *Private Policing*. Newbury Park: Sage.
- McMAHON (1996) «La répression comme entreprise: quelques tendances récentes en matière de privatisation et de justice criminelle». *Déviance et Société*, 20, 2, p. 103-118.
- OCQUETEAU, F. (1986) «Police(s) privée(s), Sécurité Privée: Nouveaux enjeux de l'ordre et du contrôle social». *Déviance et Société*, X (3), p. 247-281.
- OCQUETEAU, F. (1987) «La consécration juridique et politique du secteur de la Sécurité privée: autour de la Loi du 12/7/1983». *Actes, les Cahiers d'Action juridique*, 60, p. 3-19.
- OCQUETEAU, F. (1988) «Une réglementation française sur le secteur de la Sécurité Privée, pourquoi?». *Déviance et Société*, 12 (4), p. 383-389.
- OCQUETEAU, F. (1991) «Les marchés de la Sécurité Privée. Développement et implications». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, p. 81-111.
- OCQUETEAU, F. (1997) *Les défis de la Sécurité privée*. Paris: l'Harmattan.
- REINER, R. (1992) «Policing a Postmodern Society». *Modern Law Review*, 55 (6), p. 761-81.
- ROSENTHAL, U.; HOOGENBOOM, A.B. (1990) «La privatisation et la commercialisation du contrôle de la criminalité: quelques questions fondamentales, au égard notamment à l'évolution des Pays Bas». *Privatisation du contrôle de la Criminalité, Études relatives à la recherche criminologie*, XXVII. Estrasburg: Consell d'Europa, p. 17-46.
- RUIDIAZ GARCÍA, C. (1997) «Los españoles y la inseguridad ciudadana». *Opiniones y Actitudes*, 12. Madrid: CIS.
- SARRE, R.; PRENZLER, T. (2000) «The Relationship Between Police and Private Security: Models and Future Directions». *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 24 (1), p. 91-113.
- SHAPLAND, J.; VAN OUIRIVE, L. (1999) *Policing and Security: Social Control and the Public/Private Divide*. Paris: l'Harmattan.
- SHEARING, C.D.; STENNING, P.C. (1983a) «Private Security and its Implications». A: REES, A. (ed.) *Policing and Private Security*. Camberra: Australian Institute of Criminology.
- SHEARING, C.D.; STENNING, P.C. (1983b) «Private Security: Implications for Social Control». *Social Problems*, 30 (5), p. 493-506.
- SHEARING, C.D.; STENNING, P.C. (1987a) «Du panoptique a «Disneyworld»: Permanence et évolution de la discipline». *Actes, les cahiers d'action juridique*, 60, p. 27-33.
- SHEARING, C.D.; STENNING, P.C. (1987b) *Private Policing*. Newbury Park: Sage.
- SHEARING, C.D. (1992) «The Relation Between Public and Private Policing». A: TONRY, M.; MORRIS, N. *Modern Policing en Crime and Justice*, 15, p. 399-434.
- SHEARING, C.D. (1993) «Policing: Relationships Between Public and Private Forms». A: FINDLAY, M.; ZVEKIC, U. *Alternative Policing Styles, Cross-cultural perspectives*. Deventer: Kluwer.

- SHEARING, C.D. (1995) «Reinventing Policing: Policing as Governance». A: SACK, F. *et al. Privatisierung Staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen.*
- SHEARING, C. (2001) «A Nodal Conception of Governance: Thoughts on a Policing Commission». *Policing and Society*, 11, p. 259-272.
- SOUTH, N. (1987) «Law, Profit and «Private Persons»: Private and Public Policing in English History». A: SHEARING, C.D.; STENNING, P.C. *Private Policing.* Newbury Park: Sage.
- SOUTH, N. (1988) *Policing for profit.* Londres: Sage.
- SOUTH, N. (1995) «Privatisation, Private Policing and the Administration of Sanctions: Historical Remarks and Contemporary Observations». A: SACK, F. *et al. Privatisierung Staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen.*
- SPITZER, S.; SCULL, A.T. (1987) «Privatization and Capitalist Development: The case of the Private Police». *Social Problems*, 25 (1), p. 18-29.
- STENNING, P.C. (2000) «Powers and Accountability of Private Police». *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8, p. 325-352.