

En busca de un modelo público-privado de gestión de la seguridad

ANDREA GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS
Universidad de Castilla-La Mancha

13

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se han producido grandes transformaciones en las instituciones públicas, tradicionalmente gestionadas a través del Estado. Dentro de estas instituciones, la policía ha sido la agencia de control social que más ha evolucionado siendo la seguridad privada y su ascenso uno de los factores que más ha contribuido a esta transformación. El rápido desarrollo de las empresas de seguridad, tanto en España como en otros países, ha transformado la gestión de la seguridad en los últimos años, ya que dichas empresas de seguridad no han crecido de modo paralelo anexionándose a los servicios policiales existentes, sino que se han desarrollado, en muchos casos, superponiéndose al ámbito, funciones, competencias y responsabilidades que antes pertenecían a la seguridad pública (Shearing and Stenning 1983a, 1987b, Johnston 1992, Marx 1987, Cunningham and Taylor, 1985).

En España hemos pasado en los últimos 20 años de 925 empresas de seguridad en 1986 a 1.034 empresas de seguridad en 2003. Y de 31.000 vigilantes de seguridad a casi 103.699¹ en las mismas fechas, según datos del Ministerio del Interior. No llegamos a tasas del triple de vigilantes de seguridad por policías como en Sudáfrica o el doble como Estados Unidos y Canadá sino que en Europa la media sigue estando en la mitad de vigilantes por policías (De Waard 1999).

Esta transformación ha sido calificada por Shearing & Stenning (1983, 17) de revolución silenciosa (*Quiet Revolution*) ya que, a diferencia de las transformaciones en materia de seguridad (cambios legislativos, políticos, etc.) que se produje-

1. Si incluimos a todo el personal de seguridad privada (vigilantes de explosivos, escoltas privados, detectives privados, Jefes de seguridad y Directores de Seguridad) tenemos un total de 233.135 personas habilitadas.

ron en el siglo XIX, con la *estatalización* de la seguridad y la creación de las policías modernas, esta evolución actual en sentido inverso se está dando, en la mayoría de países, sin precisar grandes cambios legislativos ni políticos. Sin embargo, esto no merma su importancia, ya que actualmente la seguridad ya no está preservada por un único agente, sino que empresas de seguridad y policía conviven gestionando sus parcelas de seguridad en un espacio donde ya es casi imposible reconocer sus fronteras o límites. Numerosos estudios han estudiado la evolución de esta provisión privada de servicios de seguridad y la dificultad que existe hoy en día de establecer las fronteras entre lo público y lo privado en este ámbito (Johnston 1992, Shearing y Stenning 1983, Marx 1987, Hoogenboom 1991, Jones y Newburn, 1998).

Estos cambios cuantitativos y cualitativos en materia de seguridad están aportando confusión y consiguiendo que el modelo de gestión de seguridad monopolizado por el Estado no sea suficiente para asumir las transformaciones actuales. La fragmentación de funciones policiales, la proliferación de agentes y el desarrollo del pensamiento basado en el riesgo son las características que definen los cambios en las policías actuales (Johnston 2000). Con este panorama y reconociendo que el viejo modelo no nos sirve para abarcar la nueva realidad, tenemos que encontrar nuevas formas de mantener un nivel de seguridad en la sociedad que compaginen agencias privadas y públicas, que integren estos cambios de mentalidad hacia un pensamiento basado en el riesgo y, al mismo tiempo, sirvan a los principios de equidad, Justicia y respeto de los derechos humanos y libertades públicas.

El reto de las nuevas décadas será encontrar en los distintos países modelos mixtos de gestión privado-público que sean un fiel reflejo de la realidad (un privado cada vez más fuerte), no nieguen esta evolución o pretendan volver a la situación monopolística anterior y, al mismo tiempo, sean creativos en modelar sistemas reglados de colaboración que permitan un amplio control democrático de las distintas actividades (públicas y privadas). En nuestro país todavía no hemos llegado a niveles de confusión que caracterizan a países como, por ejemplo, el Reino Unido, donde coexisten distintos proveedores formando un *patchwork* de agencias públicas, privadas y semiprivadas operando en el mismo territorio² y donde se compite por funciones y competencias (Wakefield 2003).

Nuestra situación es todavía ordenada gracias a una legislación restrictiva y un reparto de competencias y funciones estrictamente determinado, principalmente por la Constitución española. En este sentido, todavía son identificables las barreras y límites entre lo público y privado en materia de seguridad, tanto desde el punto de vista espacial, como geográfico, legal, funcional y sectorial, según el modelo descriptivo de la dicotomía privado-público de Jones y Newburn (1998). Sin embargo, no podemos perder de vista esta evolución en otros países y estar preparados para prever las consecuencias.

2. Según Wakefield (2003, 37), hay catorce agencias que operan a la vez en Reino Unido ejerciendo algún tipo de función de seguridad: ocho son cuerpos de seguridad públicos, dos de carácter privado y dos son iniciativas civiles de carácter voluntario.

2. UN CAMINO DIFÍCIL HACIA LA CONVIVENCIA SEGURIDAD PÚBLICA - SEGURIDAD PRIVADA

El llegar a este punto no ha sido fácil. Este camino hacia el consenso y la convivencia de ambos sectores no ha sido la tónica seguida en las últimas décadas. A principios de los ochenta, cuando se producía el despegue de las empresas de seguridad, estas eran consideradas como el inicio de la mercantilización la policía. Esto unido a la falta de experiencia del sector y la novedad del mismo provocó un rechazo de la población y de todos los profesionales a este sector. Hoy en día las cosas han cambiado, el sector ha madurado también gracias a una normativa que puso orden a un crecimiento muy rápido y difícil de asumir. Sin embargo, desde sus inicios existen dos posturas frente al sector privado de seguridad reflejadas también en la literatura.

Una representada por la amenaza privatizadora. Esta postura fue mayoritaria hace algunos años y consideraba todo crecimiento del sector como negativo y por suponer la incorporación de la noción de mercado en el control del delito (Shearing y Stenning 1983, 1993; Spitzer y Scull 1977; South 1988; Ocqueteau 1986, 1991; Hoogenboom y Morré 1988; Cunningham, Strauchs y Van Meter 1990, y Manning 1999).

Otra postura, mayoritaria actualmente, que considera que, llegado al estadio de crecimiento y aceptación en el que se encuentra el sector de seguridad privada, no podemos detenernos en discursos pesimistas sino que encontrar formas de colaboración más acordes con las transformaciones que estamos viviendo pero sin olvidar que la seguridad es un bien necesario para todos y que debe estar suministrado bajo los mismos estándares y asegurando que la provisión privada o semipública no suponga una merma de garantías y derechos de los ciudadanos (Kempa *et al.* 1999; Shearing 2001; Sarre y Prenzler 2000; Johnston 1998, 1999 y 2000; Jones y Newburn 1995, y Johnston y Shearing 2003).

Estas posturas también están en el trasfondo de las opciones jurídicas adoptadas por cada uno de los países para controlar u organizar el sector de seguridad privada. Aunque hoy en día no existe casi ningún país que no tenga una regulación más o menos desarrollada sobre el sector, no ha sido así durante las últimas décadas. Países como Francia, Bélgica o España son los que tienen una regulación más desarrollada, siendo este último el que goza de un mayor desarrollo legislativo. Sin embargo, países anglosajones como Reino Unido no han tenido hasta estos últimos años (*Private Security Industry Act 2001*) una regulación detallada sobre el mismo. El control sobre el sector ha sido profesional más que legal. Las asociaciones de empresas de seguridad con su capacidad de control establecían criterios de profesionalidad para admitir a sus socios y así conseguían establecer unos estándares mínimos de calidad. Esta forma de regulación también implica concebir al sector de seguridad privada como un sector empresarial más del mercado, siendo este mismo quien debe regular su actividad.

En España, no ha sido ésta la concepción de fondo de la legislación. La seguridad ha sido un bien tradicionalmente reservado al Estado y el hecho de que la actividad privada pueda tener una parcela de actuación en este campo debía estar

perfectamente delimitada y controlada. Es por este motivo que en España se ha desarrollado una normativa integral del sector incorporando la seguridad privada al modelo existente de seguridad pública y considerándolo como complementario en régimen de subsidiariedad. La Ley 23/1992 de seguridad privada (LSP) considera a la seguridad privada como complementaria a la seguridad pública estableciendo, por tanto, límites en su actuación y concretas obligaciones en materia de colaboración con la seguridad pública.

Esta ley luego se ha desarrollado en una normativa muy detallada sobre el sector y también la obligación de colaborar se ha concretado en mecanismos efectivos de cooperación que intentan que esta cooperación no quede en una mera declaración de intenciones.

3. NACIMIENTO DE LA LEY 23/1992 DE SEGURIDAD PRIVADA

La LSP y su regulación posterior han supuesto un antes y un después en el sector de seguridad privada. Esta LSP dio una respuesta al crecimiento de un sector que estaba suponiendo una amenaza a la provisión pública de seguridad y donde se producían situaciones muy irregulares. La situación anterior a la LSP (años 80-90) se caracterizó por un crecimiento desmedido de las empresas de seguridad en un marco legislativo casi inexistente e inadecuado al crecimiento del sector. Este crecimiento, además de ser una constante en los países occidentales, en España fue especialmente impulsado por dos factores principalmente. En un primer lugar, una norma que obligó a los establecimientos especialmente vulnerables a tener medidas de seguridad³ aprovechando una demanda creciente de productos de seguridad y, en segundo lugar, un hecho fundamental contribuyó de forma definitiva a la generalización y conversión de la seguridad privada como producto de consumo particular. Este fue el aumento del sentimiento de inseguridad de los años ochenta. Esta situación condujo, de un lado, a la promulgación de normas que extendieron las medidas de protección asignadas a los bancos a otra serie de establecimientos públicos y privados afectados por esta ola de delincuencia⁴ y, de otro, a un aumento del consumo de productos y personal de seguridad. Este contexto de inseguridad ciudadana llega a su momento álgido tras la Reforma penal de 1983 por la que se modifica el Código penal (CP)⁵ y la Ley de enjuiciamiento criminal (LECr) vigentes en ese momento. Dicha reforma afectó al artículo 334 del CP, disminuyendo las penas de algunos delitos menores y a los artículos 503 y 504 de la LECr sobre la prisión preventiva. La situación de los presos pre-

3. El Real decreto 554/1974, de 1 de marzo, sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados que obligaba a todas las entidades bancarias a autoprotgerse con vigilancia privada.

4. Este es el caso de la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero de protección de al seguridad ciudadana.

5. Reforma llevada a cabo por la Ley orgánica 8/1983 de 25 de junio, también llamada «Reforma urgente y parcial del Código penal»,

ventivos era insostenible. En dicho año, de los 22.880 presos, el 50% eran preventivos. Con la finalidad de acabar con la situación de la extensión abusiva de la prisión preventiva se modificaron dichos artículos, permitiendo excarcelar a 7.000⁶ reclusos tras la reforma.

Esta situación de inseguridad impulsó un crecimiento del sentimiento de inseguridad colectiva,⁷ percepción que es especialmente destacable en el caso de la seguridad privada ya que es una variable íntimamente ligada al aumento de la demanda de este tipo de servicios (Mc Mahon 1996 y Ruidiaz 1997). Según los datos publicados por el CIS⁸ se destaca un aumento del sentimiento de inseguridad importante en este periodo. Se confirma un cambio importante en la percepción de la seguridad, a partir de 1980 parece que existe una cierta tendencia a considerar que la inseguridad en la calle aumenta cada año, pero nunca en una proporción tan grande como se da entre los años 1980 a 1984. En el año 1984 aparece un 29% de la población que considera que ha aumentado la inseguridad frente al 6% que cree esto en el año 1980.

Una demanda creciente de servicios de seguridad privada, junto a la escasa y permisiva normativa habilitadora del sector privado de seguridad permitieron un rápido crecimiento de empresas dedicadas a productos y vigilancia de seguridad. Mientras en 1986 habían 974 empresas de seguridad en 1991 casi se duplicaron (1.523).

Este crecimiento fue muy rápido y en muy poco tiempo, con lo que el sector creció de forma desmesurada y caótica. Muchas empresas aprovecharon esta demanda ofreciendo productos de escasa calidad, poniendo vigilantes de seguridad en las calles con escasa formación y preparación, ofreciendo agentes de seguridad más baratos y sin formación cubriendo una demanda no muy exigente que requería un vigilante en la puerta de su negocio como forma de disuasión. Asimismo también proliferaron las empresas instaladoras de productos de seguridad que colocaban productos carentes de homologación. Todo ello fue propiciado por la ausencia de un marco legislativo que pusiera límites a esta actividad. La legislación existente establecía unos requisitos de entrada en la actividad tanto para empresas como para los vigilantes jurados poco exigentes.

Esta situación salió pronto a la luz a través de casos de mala praxis protagonizados por personal de seguridad que transmitían los medios de comunicación. Estas situaciones de descrédito del sector fueron cada vez más frecuentes y transmitiendo una imagen muy deteriorada del sector en la opinión pública.

Este descrédito del sector fue motivo de movilización por parte de las empre-

6. Dichos artículos habilitaban la posibilidad de excarcelar a los reclusos en periodo preventivo cuando el delito por el que debían ser juzgados llevase aparejada una pena inferior a seis años y un día.

7. Este sentimiento se presenta como un peligro ineludible para el bienestar colectivo que ocasiona importantes cambios en la conducta del ciudadano. Uno de los cambios que se producen es la demanda de protección privada como compensación a una percepción de incapacidad e ineficacia de los servicios públicos para atender sus necesidades de seguridad. Este sentimiento de inseguridad no viene condicionado exclusivamente por el aumento real de la delincuencia, tiene una entidad autónoma, es una amenaza *in se* (Ruidiaz 1997, 14).

8. Opiniones y Actitudes de los españoles ante la Administración de Justicia, 1994.

sas de seguridad más importantes, representadas por APROSER Y AES, asociaciones de empresas de vigilancia y sistemas de seguridad respectivamente. Las asociaciones de empresas de seguridad se movilizaron para conseguir una normativa que limpiara la imagen del sector y, sobre todo, consiguiera eliminar la competencia ilegal que le estaba haciendo esta pequeña empresa que ofrecía servicios de seguridad a escaso precio e igual calidad. Por otro lado, el Gobierno socialista en 1987 era blanco de muchas críticas, sobre todo de la oposición, por su política en materia de seguridad ciudadana y necesitaba mantener unos estándares tolerables de seguridad para poder mitigar esta situación. Así que empezó unas reuniones con el sector y representantes de los sindicatos para conocer la situación y las posturas dominantes. A estas reuniones acudieron APROSER, AES, UGT y CCOO. Estas reuniones sirvieron para intercambiar opiniones sobre la necesidad de una legislación y su contenido.

El Gobierno no tenía una postura excesivamente clara sobre el sector, lo que sí estaba claro era que debía controlar este crecimiento y poner fin a una serie de críticas sobre su gestión. Por su parte, AES estaba más preocupada por dos cuestiones principalmente: por un lado, acabar con la competencia desleal de pequeñas empresas que ofrecían productos y personal de escasa profesionalidad y calidad y, por otro, conseguir una consolidación jurídica que le permitiera limpiar la imagen que se estaba creando en la opinión pública con los continuos episodios de mala praxis que salían en los periódicos. Los sindicatos, especialmente UGT, estaban, en este caso, más cerca de la postura empresarial ya que abogaban por el endurecimiento de las condiciones de acceso a la actividad y la lucha contra el intrusismo y el empleo precario del sector.

Esta presión profesional consiguió por fin que se aprobara la LSP en 1992. Ésta constituye una regulación muy intrusiva con el sector pero que ha permitido:

- a) crear y delimitar el marco de actuación de empresas y personal de seguridad;
- b) establecer unos estándares mínimos de calidad respecto al personal, productos y servicios de seguridad;
- c) establecer un sistema de formación y habilitación para cada categoría profesional y controlado en cada estado por la Administración de seguridad;
- d) establecer mecanismos de control para fiscalizar la actividad de las empresas de seguridad, y
- e) configurar un sistema de sanciones que permite actuar en caso de incumplimiento de dicha legislación.

Esta Ley fue después desarrollada por una abundante regulación que supuso la profesionalización del sector. Por otro lado y gracias a establecer fuertes condiciones de entrada a la actividad a las empresas también ha tenido como efecto la concentración del mercado en grandes empresas y la desaparición de la pequeña empresa. El endurecimiento de las condiciones de acceso a la actividad se reflejó en los datos del sector posteriores a la entrada en vigor de la LSP. Un importante número de empresas cancelaron su inscripción o fueron absorbidas por empresas

mayores, produciéndose una concentración importante del sector. Las empresas inscritas pasaron de 1.450 en 1991 a 890 en 1995 y, en 1995, las cinco empresas líderes del sector: Prosegur, Securitas, Prosesa, Segur Ibérica y Protecsa tenían una cuota conjunta de mercado del 54,8%.⁹

Por último, una de las virtudes de este marco legislativo iniciado por la LSP y a partir de articular a la seguridad privada como agencias complementarias ha sido la de desarrollar este principio en mecanismos efectivos de colaboración y canales de comunicación que permitan una convivencia y complementariedad que realmente es productiva para ambos sectores. Esta es una de las cuestiones que diferencia nuestro sistema del de muchos países vecinos, en los que la relación entre proveedores de seguridad privados y públicos es todavía muy competitiva y casi de enfrentamiento.

4. EL SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD PRIVADA

Sería muy largo explicar aquí la normativa existente en materia de seguridad privada. Como el objeto de este artículo es analizar la integración del sector privado de seguridad en el mantenimiento de la seguridad colectiva, me limitaré casi exclusivamente a comentar cómo se ha configurado el sector respecto a la seguridad pública y qué mecanismos se establecen para ello.

La LSP establece en su artículo 1.1 que el sector de seguridad privada, definiéndolo como la prestación por personas físicas, o jurídicas, privadas de servicios de vigilancia y seguridad de personas o de bienes tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de Seguridad Pública. Esto es consecuencia del artículo 104.1 y 149.1.29 de la Constitución española, que establece la competencia exclusiva en materia de seguridad pública a las fuerzas y cuerpos de seguridad (FCS).

Este principio, que establece los fundamentos de la relación seguridad privada-seguridad pública, inspira todo el desarrollo normativo posterior. Así una de las obligaciones más importantes que se impone al sector, tanto a empresas de seguridad como a personal de seguridad es la obligación especial de auxiliar a las FCS en el ejercicio de sus funciones (art. 1.4).

Así se configura un sistema basado en una reglamentación detallada y estricta sobre dos pilares básicos: empresas y personal de seguridad. A las empresas de seguridad que se le exigen condiciones muy estrictas y regladas para ejercer su actividad (anexo 1). Para el personal de seguridad se le establece un sistema de habilitación controlado en todas sus fases por el Estado, se les impone una serie de obligaciones y deberes y se delimitan sus funciones con tal de no entorpecer las que tienen las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Además se regula estrictamente las figuras que son consideradas personal de

9. Datos de un estudio de sectores realizado por la empresa DBK, publicado en la revista *Seguritecnia*, octubre 1996.

seguridad (art. 1.2) y se prohíben figuras híbridas tales como los vigilantes internos de las empresas y los guardas de seguridad, ya que daban lugar a importantes disfunciones. El vigilante interno es una figura muy extendida en muchos países pero en España se decidió prohibir con la LSP. Es lo que se conoce como *in-house security*, que se refiere al personal que las empresas integran en su plantilla para ejercer funciones de seguridad. Esta figura constituye un problema de homogeneidad respecto al resto de vigilantes que pueden ofrecer las empresas de seguridad. En España se decidió prohibir esta figura en el art. 12 que establece que las funciones de personal de seguridad sólo podrán ser desarrolladas por vigilantes integrados en empresas de seguridad. Por otra parte, también se eliminó la duplicidad existente respecto a los vigilantes de seguridad. Antes de la entrada en vigor de la LSP existía el guardia de seguridad y el vigilante de seguridad. El primero era un personal menos cualificado, que no cumplía la normativa en su totalidad y más barato. Esta figura se eliminó aunque fue motivo de gran polémica durante la tramitación del proyecto de ley ya que el sector empresarial estaba a favor de la duplicidad y no perder una demanda muy importante de esta subfigura que era muy rentable.

Finalmente, el modelo de seguridad privada creado por la LSP y su normativa de desarrollo tienen una particularidad que les diferencia de muchas legislaciones extranjeras. En nuestro caso la colaboración y coordinación de las empresas de seguridad con la seguridad pública está reglada y la normativa establece efectivos mecanismos para ello. Esto no quiere decir que la colaboración sea efectiva y se produzca bien en la práctica sino que está exigida legalmente al sector y formalmente prevista. A continuación analizamos los detalles de estos mecanismos de coordinación.

5. FORMAS EFECTIVAS DE COLABORACIÓN

Se han creado dos mecanismos principalmente para articular y canalizar la cooperación entre los sectores. Uno de carácter político y otro como experiencia de carácter operativo.

5.1 Las comisiones mixtas de coordinación

La Orden ministerial de 26 de junio de 1995 creó las comisiones mixtas a nivel central y provincial como instrumento político de relación entre la Administración de seguridad, las empresas de seguridad y entidades obligadas a establecer medidas de seguridad y los representantes del personal de seguridad. Estas comisiones de carácter consultivo tienen la función de promover la coordinación entre el sector y la Administración del Estado y la Administración local.

Estas formas de colaboración también han sido un instrumento muy útil respecto al sector de seguridad privada ya que el Gobierno tiene actualmente una postura mucho menos reticente y restrictiva frente a la seguridad privada que antaño. A diez años de la aprobación de la LSP parece que el sector de seguridad privada ha superado la prueba, y también el Gobierno, de distinto signo, ha cambiado su postura

respecto al sector. La postura del Gobierno del Partido Popular ha sido la de aprovechar al máximo la existencia de noventa mil vigilantes de seguridad en las calles y sacarles el mayor partido. Así, las comisiones mixtas de coordinación han sido aprovechadas por el sector privado para proponer una reforma al Reglamento de seguridad privada, que fue aprobada finalmente por el RD 1123/2001, de 19 de octubre.

En dicha reforma se han eliminado algunas cuestiones que suponían trabas para un sector privado que evoluciona mucho más rápido que el público. En este sentido, la reforma se ha pactado entre los representantes del sector incluyendo reformas como: la ampliación de funciones de los vigilantes de seguridad, flexibilización de la obligación de llevar al día los libros-registros como modo de fiscalización de la actividad privada, la inclusión de las nuevas tecnologías en la presentación de contratos a la Policía, la inclusión de la formación a distancia, la ampliación de los centros de formación en cuanto a la habilitación, etc. El criterio de complementariedad ha sido, tal como fue también en la elaboración de la LSP, el argumento utilizado por el sector privado para ganar terreno respecto al sector público.

5.2 La Sala de coordinación seguridad pública - seguridad privada

Es un mecanismo operativo, en funcionamiento desde el año 2001 e ideado para servir de canal de comunicación entre el personal de seguridad privada que se encuentra trabajando y las FCS. Esta sala atiende las demandas de información que puedan tener los vigilantes de seguridad operando en todo el territorio nacional (matrículas de vehículos sospechosos, sospechosos buscados por la policía información sobre conflictos laborales, peticiones de información, etc.), pero también sirve a la policía como canal de transmisión de información a los vigilantes y empresas de seguridad que tienen servicios operativos (la evolución de la delincuencia en las zonas, modus operandi de grupos de delincuentes, distribución de información sobre personas buscadas por la policía, etc.). La idea es que esta sala dé una rápida respuesta a las demandas de seguridad y que también pueda centralizar la información que provenga del sector de seguridad privada y utilizarla con fines preventivos. El sistema geográfico de información es el mecanismo de apoyo que sirve para instrumentalizar la información recogida. La actividad de dicha sala ha aumentado en los dos últimos años, de 4.989 llamadas que se recibieron en 2002 se ha pasado a 6.014 en 2003. De todas las informaciones que se reciben, alrededor de 13% son delitos o informaciones relacionadas con la seguridad ciudadana y, el resto, son llamadas de auxilio y colaboración.¹⁰

Sin embargo, esta sala de coordinación de la seguridad privada un instrumento de colaboración operativa que favorece a la policía fundamentalmente. La policía se beneficia de información de un sector privado que de otra manera quedaría fuera de su esfera de actuación. En este sentido, parece que el flujo de información se desequilibra a favor de la seguridad pública, que justifica su utilización para fines preventivo-criminales para así conseguir centralizar la información. Un

10. Anuario estadístico del Ministerio del Interior, 2003.

mayor aprovechamiento de este instrumento se conseguiría equilibrando mejor el peso de cada una de las partes.

Este modelo de colaboración reglada (Sarre y Prenzler 2000) es una forma de reglamentar y canalizar la información creando vías de los dos sentidos de comunicación. De esta forma también se consigue minimizar las relaciones informales que se puedan dar entre los sectores público y privado. La literatura ha puesto en evidencia la existencia de relaciones informales entre los sectores para las que los controles existentes son ineficaces. Conceptos como *Old boys network*, *grey policing*, *moonlighting* hacen referencia a las relaciones de trabajo que se crean con el crecimiento de la seguridad privada, bien cuando un policía pasa como segunda actividad al sector privado —que suele aprovecharse de sus contactos en la policía en propio—, bien por las relaciones de interés que se crean a la hora de ejercer el trabajo o cuando policías en activo realizan horas extras para empresas de seguridad (Marx 1987, Hoogemboom 1988, 1991; Cunningham y Taylor 1985; Chaiken y Chaiken 1989). Así, estos mecanismos de coordinación son una forma de reglamentar las relaciones entre los sectores y canalizarlos para evitar el desarrollo de relaciones informales.

6. MODELOS DE GESTIÓN CONJUNTA QUE SE PROPONEN EN OTROS PAÍSES

Teniendo en cuenta la evolución que ha sufrido la seguridad hacia una gestión pluralista y parcheada, no todos los países han reaccionado de la misma forma. Unos han optado por modelos ampliamente regulados, como el español, donde la parcela reservada a la seguridad privada está estrictamente delimitada por la Ley. Por lo tanto, a este estadio de la evolución de la seguridad privada todavía se pueden reconocer los límites de forma más o menos clara entre la provisión privada y la provisión pública de seguridad. En la mayoría de países, sobre todo los de corte anglosajón, la seguridad privada ha ido ganando terreno a grandes pasos y con escaso control, llegando a producir una gran confusión de funciones, espacios y competencias. Es tal el avance que en la literatura ya no se debate sobre el futuro de la policía y su gestión sino que se prefiere hablar de *policing* como único objeto reconocible. *Policing* se concibe como una serie de funciones de seguridad necesarias para el funcionamiento de la sociedad pero que hoy en día comparten su gestión múltiples agencias privadas, semiprivadas o públicas (Reiner 1992, Johnston 2000). En este estadio es mucho más difícil encontrar un modelo de gestión que asegure la coordinación entre estas agencias, su control y la provisión equitativa de servicios a toda la población.

Uno de los modelos que se debaten es el propuesto por Kempa *et al.* (1999) y Johnston y Shearing (2003), llamado *Nodal governance*, en donde el concepto de seguridad o *policing*¹¹ se concibe como un complejo de agencias interrelaciona-

11. Este concepto de *Policing* ha sido sustituido por Johnston y Shearing por *Security Governance* pero es un término que se refiere a la pluralización de la seguridad, por otros llamado *Plural Policing* (Crowford, 2003)

das que trabajan conjuntamente para asegurar el orden que trascienden los límites conceptuales establecidos entre agencias públicas y privadas, espacios y funciones. Si *policing*, en lugar de policía, es el punto clave, debemos pensar en la función policial como una red regulada de *nodes* (nodos) cada uno con capacidad y conocimiento y que juntos producen el gobierno de la seguridad. En este modelo el gobierno y control se aseguraría a partir de una comisión de seguridad que se encontraría por encima de ellos (también de la policía) y que se encargaría de controlar esta red de agencias a partir de tres mecanismos básicamente:

- a) planes de seguridad discutidos previamente con los agentes interesados que incluyan a la policía, la seguridad privada y las organizaciones locales;
- b) la posibilidad de controlar la utilización de fondos por dichas agencias, y
- c) control de decisiones y acciones a través del cumplimiento de las leyes y reglamentos.¹²

Según sus defensores, además de otras virtudes, este modelo supone una forma de gobierno de la seguridad basada en el refuerzo de la capacidad local y la planificación local, por tanto, una forma más democrática de gestión de la seguridad. Este modelo es posible y preferible en países donde la regulación no establece un sistema reglado de coordinación entre seguridad privada y seguridad pública y es un buen instrumento para mejorar la transparencia y el control de las prácticas en materia de seguridad y así impedir confusiones entre lo que es de interés público y lo que es de interés para la policía u otras agencias de seguridad.

Otro de los modelos propuestos es el de *Junior partner*. Este término sirvió en los primeros estudios exploratorios sobre seguridad privada (Cunningham y Taylor 1985) para acuñar la relación que existía entre sector privado y público de seguridad. Se consideró que el sector privado era complementario al público aunque todavía siendo un socio joven e inexperto. Estos autores también pusieron en evidencia las diferencias entre los sectores respecto a las finalidades de su trabajo. La policía realiza un trabajo fundamentalmente represivo y su finalidad es la represión del delito, a diferencia de la seguridad privada que su finalidad es la prevención de riesgos, en un estadio previo al delito. Este modelo o caracterización de la relación fue después muy criticado, ya que se consideraba que en la realidad no se producía una relación complementaria sino parasitaria, siendo el sector público quien se beneficiaba del privado en muchos aspectos y que las relaciones informales que se producían entre ellos eran más importantes de lo que podía parecer a primera vista (Hoogenboom 1991). Sin embargo, este modelo sigue vigente hoy en día y podría ser el que mejor representa nuestro modelo de seguridad privada. Un modelo todavía basado en la superioridad del Estado frente a la empresa pri-

12. Esta comisión reconocería la independencia de cada una de las agencias en relación con sus funciones, pero una normativa establecería un marco a través del cual cada agencia rendiría cuentas a partir de un mecanismo de fiscalización posterior a la realización de la actividad (Shearing 2001, 267).

vada y donde el sector de seguridad privado es considerado complementario aunque subordinado al control policial. Este modelo establece un control férreo de la actividad privada pero tiene una importante limitación. La habilitación de empresas de seguridad, el control de las mismas y la imposición de sanciones están en manos de la policía. Esto supone un importante límite para que exista una buena colaboración entre sector privado y público ya que no hay un equilibrio de poderes. Hasta hoy, la colaboración ha sido muy utilizada a favor del Estado para poder tener más ojos y oídos en la sociedad y como forma de «aumentar la familia» (Crawford 2003) encargada de mantener la seguridad.

Otro modelo que existe por propia evolución de la situación pero que no se plantea como forma ideal de colaboración es el de competencia o también llamado *de mercado* (Crawford 2003, 160), donde agencias de mantenimiento del orden tanto públicas como privadas van ganando terreno formando un modelo de gestión parcheado y caótico. La policía, en este modelo, cada vez se quedaría con el núcleo duro de las actividades de seguridad y delegaría o cedería a agencias privadas servicios o actividades accesorias que pudieran fácilmente ser privatizadas. En este modelo la colaboración es puntual y siempre interesada como forma de ganar terreno y ámbito de actuación por parte de las distintas agencias de seguridad. Este es el modelo al que se dirigen muchos países si no consiguen regular las relaciones entre las agencias o crear un modo de control que asegure una gestión de la seguridad justa, equitativa y respetuosa de los derechos fundamentales. Este es el modelo que caracteriza los países con escasa regulación o reciente regulación como el Reino Unido, donde el estadio de evolución es tan avanzado y la proliferación de agencias de seguridad es tan desarrollada que la regulación privada a partir de la actividad de las asociaciones de empresas de seguridad coexiste con la regulación pública que pueda existir.

7. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta la evolución de la gestión de seguridad en los últimos años cuyos denominadores comunes son la fragmentación, el pluralismo y la disgregación (Reiner 1992), donde la convivencia entre la seguridad privada y la pública produce cada vez mayor confusión de funciones, poderes, espacios de actuación y responsabilidades, parece que debemos agudizar el ingenio y crear modelos de cooperación acordes con las nuevas realidades y que aseguren una protección pública equitativa y justa.

De las opciones existentes, el modelo elegido por España entra dentro de una perspectiva del Estado del bienestar, consistente en un intento de frenar una evolución hacia un complejo de seguridad neoliberal sin control y donde instituciones públicas y privadas evolucionan de forma parcheada y desordenada. En este sentido, el mantener el control de la seguridad privada en manos de la policía constituye una forma de impedir los excesos de una mercantilización de la seguridad conservando a la seguridad pública en su competencia exclusiva sobre el mantenimiento del orden. Este sistema, controlado a distancia por el Estado, permite asegurar tam-

bién al ciudadano unos estándares de calidad y equidad. En este modelo se regulan los límites, poderes, funciones y espacios reservados a la esfera pública y privada y también se regulan las relaciones de cooperación. En palabras de Sarre y Prenzler (2000),¹³ se ha creado un modelo de intersección regulado (*regulated intersection model*) que promueve la cooperación, maximizando el beneficio público a través de la prevención del delito. Este modelo también ayuda a aflorar las relaciones informales que se producen entre los sectores privado y público en este ámbito: «*Blue Drain*», «*Old Boys Network*» and «*Grey Policing*». Sin embargo, uno de los problemas que ofrece este tipo de cooperación es que está liderada en todos sus ámbitos por la Administración, que también tiene poderes de habilitación, control y sanción del sector privado. Este sistema impide que la cooperación se produzca en régimen de igualdad. Si el poder de habilitación y sanción de la seguridad privada se trasladara a una instancia independiente, la cooperación podría ser más fructífera y el control más independiente (Sarre y Prenzler 2000, 106).

La experiencia operativa que nos ofrece la sala de coordinación puede ser muy enriquecedora para explorar las posibilidades de este instrumento, así como los campos de colaboración que se nos abren en la práctica. Es por ello que sería deseable un mayor conocimiento del funcionamiento de la misma y de sus avances. La información que pueda derivarse de estas investigaciones puede suponer un importante avance en el diseño de nuevos modelos de coordinación y de aprovechamiento de la información para fines preventivos o en la mejora de los modelos ya existentes.

El segundo modelo, *nodal governance*, es una buena opción para países donde la evolución de la seguridad privada y los agentes de seguridad semiprivados es tan importante que ya no son reconocibles los límites entre sectores. En estos casos, una comisión independiente con poderes de control económico, legal y político aseguraría unos mínimos estándares de justicia, equidad y respeto a los derechos fundamentales. Sin embargo, esta es una aproximación todavía muy superficial al problema ya que quedan muchas cuestiones sin resolver que deberíamos analizar. Por ejemplo, ¿en qué condiciones se produciría la coordinación? ¿Cómo se podrían implementar en la práctica los criterios de control y rendición de cuentas? ¿Quién se encargaría de establecer las prioridades en materia de seguridad? ¿Cómo se comparte la información relevante para la seguridad ciudadana?

El problema que se da con la disparidad entre los distintos países es la posibilidad de armonizar en el futuro perspectivas y modelos tan distintos respecto a la gestión de seguridad. Los modelos más conservadores permiten ir más lentamente pero asentando las bases de cooperación e integración necesarias para el diseño de modelos de gestión mixtos y democráticos que aseguren una protección igualitaria. Los modelos más radicales están más acordes con las nuevas tenden-

13. Según los autores, este modelo es la mejor forma de adquirir un punto medio entre los efectos positivos y negativos de la cooperación entre seguridad privada y pública. El hecho de incluir el término *regulada* en este modelo implica que los puntos de unión deben fomentarse pero deben estar controlados y evaluados en base a la promoción del interés general que persigue la policía dentro de sus funciones (Sarre y Prenzler 2000, 106).

cias en materia de seguridad pero, a lo mejor, la armonización de situaciones a distintas velocidades requiere reformas parciales antes de emprender otras más revolucionarias.

Lo que sí que es necesario es un debate a nivel nacional y europeo sobre estos aspectos, dando paso a nuevas formas de colaboración en las que efectivamente se cuente con agentes privados y se creen canales de coordinación que aseguren una mayor transparencia de actividades. Las formas de control también deben ser revisadas, eliminando un exceso de subordinación de la actividad privada a la policía y creando mecanismos que aseguren una buena rendición de cuentas bajo estándares de justicia y equidad evitando interferencias policiales o políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- BUTTON, M. (1997) *Regulating Private Security - International Perspectives on Improving Accountability and Performance*. Conference presented in the European Group of Public Administration Annual Conference.
- BUTTON, M. (2002) *Private Policing*. Cullompton: William Publishing.
- CRAWFORD, A. (2003) «The pattern of Policing in the UK: Policing Beyond the Police». En: 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: Siza, 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, D.C.: 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»». En: REINER, R.; CROSS, M. (Eds.). *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». En: 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. Estrasburgo: Consejo de 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». En: 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. Estrasburgo: Consejo de 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 OTRIVE, L. (1999) *Policing and Security: Social Control and the Public/Private Divide*. París: L'Harmattan.
- SHEARING, C.D.; STENNING, P.C. (1983a) «Private Security and its Implications». En: 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». En: 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». En: FINDLAY, M.; ZVEKIC, U. *Alternative Policing Styles, Cross-cultural perspectives*. Deventer: Kluwer.
- SHEARING, C.D. (1995) «Reinventing Policing: Policing as Governance». En: 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». En: 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». En: 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.