

La noció i els serveis de seguretat privada

MANUEL IZQUIERDO CARRASCO

Professor titular de Dret administratiu
Universitat de Còrdova

89

1. LA NOCIÓ DE SEGURETAT PRIVADA

L'art. 1 de la Llei de seguretat privada, en delimitar el seu objecte, defineix la seguretat privada com aquella activitat que consisteix en «la prestació per persones, físiques o jurídiques, privades de serveis de vigilància i seguretat de persones o de béns». Dit d'una altra manera, es tracta d'una noció reduïda de seguretat privada que es configura com un servei en el qual els elements caracteritzadors serien els següents: d'una banda, el seu *objecte* (la vigilància i la seguretat de persones o béns) i, de l'altra, els *subjectes* que ho presten (persones privades).¹ A més, la seva qualificació com a servei serveix per distingir aquesta noció de la de seguretat personal, que inclou aquelles actuacions de caràcter generalment informal que fa un subjecte per prevenir els riscos que recauen sobre la seva pròpia integritat física o patrimoni.²

Tanmateix, el concepte de seguretat privada és molt més ampli que aquesta parcel·la concreta, ja que representa un resultat o fins i tot, si molt s'apura, un mer

1. Malgrat el silenci de la LSP, considerem que la iniciativa pública en l'activitat econòmica recollida en l'art. 128.2 CE no arriba a la constitució d'una empresa de seguretat privada. Entenem que quan l'art. 1 LSP es refereix a persones jurídiques privades no només al·ludeix a una forma jurídica privada, sinó també que aquesta ha de sorgir de la lliure iniciativa dels particulars. Per prestar serveis de vigilància i protecció a si mateixa o a tercers, l'Administració ha d'utilitzar necessàriament formes de Dret públic (les Forces i Cossos de Seguretat, la contractació administrativa de serveis de seguretat privada, altre personal al servei de les Administracions Públiques per a la vigilància o protecció de béns concrets —per exemple, agents públics de medi ambient—, etc.).

2. Sobre aquesta distinció entre seguretat privada i seguretat personal *vid.* J.J. SÁNCHEZ MANZANO, *Seguridad privada. Apuntes y reflexiones*, Ed. Dilex, Madrid, 2001, pp. 24-25. Per la seva banda, H. Roldán Barbero també distingeix entre la seguretat privada i la «gestió de la seguretat personal», entesa aquesta última, com «el conjunt de cauteles o diligències que una persona, associació de persones o, fins i tot, una entitat adopten per si mateixes, sense la intervenció de cap servei extern, per garantir la seva pròpia seguretat», i destaca que no sempre és fàcil distingir ambdues nocions («La seguridad privada ...», *op. cit.*, p. 4).

instint. En aquesta línia, Roldán Barbero —que qualifica aquesta noció com a supraconcepte— destaca que «el sistema de protecció privada es basa en el temor ciutadà cap al sobrevingut, cap al no controlat. I aquest temor tant pot provenir de la possible comissió d'un delictes contra la persona o la propietat, com de l'eventualitat d'un incendi, d'una inundació o d'una ventada».³ I més encara, no només s'utilitza aquest terme per referir-se a la seguretat física, sinó també a la seguretat econòmica o a la protecció de la privadesa més enllà de l'àmbit delictiu. En conseqüència, dintre d'aquesta noció àmplia de seguretat privada s'insereixen tots els instruments i tècniques (la construcció d'un búnquer subterrani, la instal·lació d'un pany, la utilització de sistemes d'encriptació del correu electrònic, la investigació de solvències, la contractació d'una pòlissa d'assegurances, la contractació d'un escorta, etc.), la finalitat dels quals és protegir davant d'aquests esdeveniments.⁴ Per tant, fins i tot la noció de serveis que es poden prestar amb aquesta finalitat de seguretat privada és més àmplia que la que pogué derivar de la LSP.

En conseqüència, el que es troba a faltar en aquest art. 1.1 és l'establiment d'un *element finalista*, és a dir, de quins han de ser els fins d'aquesta vigilància i seguretat que facin que aquestes activitats quedin sotmeses a la LSP. No tota activitat de vigilància i seguretat de persones i béns queda dintre del seu àmbit. Al nostre parer, l'esment que conté l'últim incís d'aquest apartat és molt orientador: «...que tindran la consideració d'activitats complementàries i subordinades respecte a les de seguretat pública». Sense perjudici que més tard ens ocupem extensament de la transcendència d'aquest incís, aquest marca una relació entre els serveis de seguretat privada regulats en aquesta llei i la seguretat pública, que l'art. 1.2 LOPSC vincula amb «la finalitat d'assegurar la convivència ciutadana, l'eradicació de la violència i la utilització pacífica de les vies i els espais públics, així com la de prevenir la comissió de delictes i faltes». Doncs bé, sense perjudici de les matisacions que tindrem ocasió d'exposar, s'ha de partir d'una relació directa entre l'àmbit d'aplicació de la LSP i aquestes finalitats.

3. H. ROLDÁN BARBERO, «La seguridad privada en la prevención del delito», *La Ley*, núm. 5241, p. 1.

4. En una mostra d'aquesta amplitud de la noció de seguretat privada, F. Muñoz Usano («Visión integral de la seguridad interior en los países de la Unión Europea, como necesidad derivada de sus procesos de liberalización», Part III, *Seguritecnia*, novembre de 1994, pp. 61-62) agrupa les possibles línies d'actuació de la Seguretat Privada en set grans àrees: la seguretat física i electrònica (protecció perimetral, tancaments, seguretat contra incendis, il·luminació de seguretat, etc.); la criminologia i la seguretat; la seguretat financera (controls comptables que impedeixin fraus interns, investigació de solvències, etc.); la seguretat de la informació (mesures contra l'espionatge industrial); la seguretat informàtica (protecció de les comunicacions en xarxa, signatura electrònica, enciptació, còpies de seguretat, etc.); i la gestió de riscos (seguretat industrial, seguretat en l'emmagatzematge i transport de mercaderies perilloses o valuoses, seguretat i higiene en el treball, etc.). Per la seva banda, abans de la publicació de la LSP, I. Agirreazkuenaga incloïa com a components de la seguretat privada les tres matèries següents: la normativa sobre mesures de seguretat en entitats i establiments públics i privats; el règim jurídic dels detectius privats; i finalment, la regulació de les empreses de seguretat i vigilants jurats —àmbit al qual qualificava com a nucli essencial— («Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español», *RAP* núm. 118, gener-abril 1989, p. 105).

2. ELS SERVEIS DE SEGURETAT PRIVADA. TIPOLOGIA

L'art. 5 LSP enumera els concrets serveis i activitats de vigilància i seguretat de persones o béns inclosos en l'àmbit de la legislació sobre seguretat privada o, amb més propietat, la llista tancada de serveis que poden prestar les empreses de seguretat privada. Cal advertir que, algunes vegades, es produeixen certes superposicions entre les diferents activitats enumerades en aquest precepte,⁵ cosa que fonamentalment tindrà conseqüències a l'hora de determinar en virtut de quin apartat l'empresa de seguretat ha de sol·licitar la seva autorització i, el que és més important, d'acord amb quins criteris.

2.1. Vigilància i protecció de béns, establiments, espectacles, certàmens o convencions

91

2.1.1. Àmbit objectiu: la discutible legalitat de la vigilància d'edificis i instal·lacions públiques

L'àmbit objectiu d'aquest servei és amplíssim: qualsevol bé —a aquest efecte és interessant recordar que l'art. 333 del Codi Civil estableix que «totes les coses que són o poden ser objecte d'apropiació es consideren com a béns mobles o immobles»—⁶ i cert tipus d'activitats generalment vinculades a un espai físic delimitat (com a espectacles o certàmens).

La llei ha omès qualsevol qualificació sobre la naturalesa jurídica d'aquests béns que poden ser objecte dels serveis de seguretat privada. És a dir, no distingeix segons que es tracti de béns de propietat privada de particulars, els patrimonials de l'Administració o béns de domini públic. Des del punt de vista de l'acotament de les funcions de la seguretat privada i de la seva pròpia delimitació davant de les funcions de les Forces i Cossos de Seguretat, hauria estat convenient fer aquesta distinció. En qualsevol cas, entenem que aquest acotament, almenys en part, ja està establert en la LOFCS que, en diversos preceptes, atribueix a les diferents Forces i Cossos de Seguretat la vigilància i la protecció dels edificis i les instal·lacions públiques.⁷ No obstant això, reconeixem que no és fàcil interpretar el

5. Per exemple, l'activitat de vigilància i protecció de béns i establiments [art.5.1.a)] i la de custòdia de monedes i bitllets, títols-valors i altres objectes que, pel seu valor econòmic i expectatives que generin, o per la seva perillositat, puguin requerir protecció especial [art.5.1.d)]. Sobre la dificultat que en ocasions presenta l'establiment de fronteres nítides entre els diferents serveis que enumera aquest precepte, en concret, a propòsit de la gestió dels sistemes de seguretat, *vid.* J.J. SÁNCHEZ MANZANO, *Seguridad Privada...*, *op. cit.*, p. 42.

6. Per tant, s'inclouen també els anomenats béns incorporals o immaterials. Referent a això, cal recordar les diferents posicions de la doctrina civilista que, en algunes ocasions, inclou entre aquests béns els drets (recordeu, per exemple, en el dret d'aprofitament cinegètic). Contra aquesta inclusió, M. ALBALADEJO, *Derecho Civil, I (Introducción y Parte General)*, volum segon.

7. L'art. 11 LOFCS enumera entre les funcions de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat, la «de vigilar i protegir els edificis i instal·lacions públiques que ho requereixin»; l'art. 38 atribueix als Cossos de Policia Autònoms «la vigilància i protecció de (...) edificis, establiments i dependències de la Comunitat Autònoma i dels seus ens instrumentals, garantint el normal funcionament de les instal·lacions i la seguretat dels usuaris dels seus serveis»; igualment, el mateix precepte atribueix també a aquest Cos la

caràcter, exclusiu o no, amb el qual la LOFCS atribueix les diferents funcions a les Forces i Cossos de Seguretat. En principi, sembla que la lògica jurídica portaria a mantenir que les funcions enumerades en aquesta llei només podrien exercir-les aquelles Forces i Cossos de Seguretat a les quals s'atribueixen.⁸ No hi ha cap dubte que passa així en moltes d'aquestes (l'expedició del Document Nacional d'Identitat i del passaport, el control d'entrada i sortida del territori nacional d'espanyols i estrangers, la conducció interurbana de presos i detinguts, etc.). No obstant això, en unes altres és evident que l'atribució no impedeix que aquesta mateixa activitat, almenys en part, també puguin fer-la altres subjectes (recordeu «la vigilància del trànsit i el transport en les vies públiques interurbanes», quan la mateixa LSP atribueix a les empreses de seguretat funcions de seguretat en el transport i la distribució de certs objectes; o en la «de vetllar pel compliment de les disposicions que tendeixin a conservar la naturalesa i el medi ambient, dels recursos hidràulics, així com de la riquesa cinegètica, piscícola, forestal i de qualsevol índole relacionada amb la natura», si la comparem amb les funcions atribuïdes per la diferent legislació autonòmica als anomenats agents forestals o figures similars). Aquest fet dificulta que es puguin defensar posicions terminants en un sentit o en un altre.

Però, a més, una interpretació harmoniosa de la LSP porta necessàriament a aquesta mateixa conclusió. Cal advertir que el seu art. 13 prohibeix expressament que les funcions dels vigilants de seguretat, llevat d'algunes excepcions, puguin dur-se a terme a les vies públiques o en aquelles altres que, bo i no tenir aquesta condició, siguin d'ús comú. Seria absurd que la mateixa llei, d'una banda, hagués prohibit la seva actuació a les vies públiques o en vies privades d'ús comú, i, de l'altra, hagués admès que exercissin les seves funcions en béns de domini públic afectes a ús o servei públic, com ara parcs, estacions de metro, tren o aeroports. En definitiva, la LSP manca d'un pronunciament exprés sobre aquesta qüestió, però al nostre parer és evident quina és la interpretació més ajustada al seu esperit.⁹

vigilància dels espais públics; finalment, l'art. 53 estableix que els Cossos de la Policia Local haurien d'exercir «la vigilància o custòdia dels seus edificis i instal·lacions (els de les Corporacions Locals)» i «vigilar els espais públics».

No obstant això, aquest últim supòsit és molt expressiu del que a continuació es dirà sobre les dificultats interpretatives de la LOFCS. En concret, l'art. 51.2 LOFCS admet que «en els municipis que no disposin de policia municipal, les comeses d'aquesta seran exercits pel personal que ocupi funcions de custòdia i vigilància de béns, serveis i instal·lacions, amb la denominació de guardes, vigilants, agents, agutzils o anàlegs». En altres paraules, la LOFCS preveu que siguin altres funcionaris els qui puguin fer les mateixes funcions que ella atribueix a la Policia Local.

8. En aquesta línia, amb gran rotunditat, J. Barcelona Llop sosté, posant precisament com a exemple la vigilància dels edificis i les instal·lacions públiques, que «si l'ordenament determina que una concreta funció ha de ser ocupada per la policia, és ella qui ha de complir-la i no altres subjectes» (*Policia y Constitución, op. cit.*, p. 139). En la mateixa idea insisteix aquest autor més tard en «Libertades econòmiques comunitarias...», *op. cit.*, pp. 1100-1102.

9. No obstant això, no ha estat aquest el raonament seguit per la STSJ de les Balears, Sala del contenciós-administratiu, de 6 de novembre de 1998, Ar. 4374, ponent P. Delfont Maza, Ar. 1998\4374, que considera que els arts. 5.1.a) i 11.1.a) LSP permeten que una empresa privada de seguretat vigili i custodii edificis i oficines municipals i no veu cap obstacle que aquesta funció hagi estat atribuïda al Cos de la Policia Local per la LOFCS amb el sorprenent raonament que «l'exercici de la funció de la Policia Local es materialitza en el cas mitjançant les instruccions que puguin donar-se i l'auxili específic que es recapiti d'aquest servei complementari i subordinat que és el de l'empresa privada amb relació al de la segure-

Però aquesta falta d'un esment exprés en la LSP i les dificultats interpretatives de la LOFCS han afavorit que el més habitual sigui trobar vigilants privats de seguretat a l'entrada de la majoria de les dependències administratives i de qualssevol altres instal·lacions públiques. I encara més, el RSP implícitament reconeix l'establiment del servei de vigilants de seguretat en qualsevol organisme públic (ex arts. 112 i 113) i a més esmenta expressament un supòsit que crida força l'atenció: els establiments militars [ex art. 81.1.b).1]. La ruptura d'aquesta distinció que exposàvem significa afegir més confusió a la difícil definició dels papers propis de les Forces i Cossos de Seguretat i dels serveis de seguretat privada. Al nostre parer, aquella és una frontera clara amb un gran rerefons dogmàtic que, una vegada traspasada, fa molt difícil establir altres límits raonables.¹⁰ Un cop s'ha admès la presència d'aquest personal a les entrades dels organismes públics,¹¹ per què no

tat pública» (FJ 2n). I més encara, admet que aquesta prestació pugui fer-se sobre la base d'un contracte administratiu de serveis.

10. Amb això no volem dir que el lloc on s'exerceix l'acció sigui un criteri absolut per distingir els papers respectius, encara que sí molt orientador. Una exposició d'algunes raons que minen l'eficàcia d'aquest criteri (en particular, que el paper de les Forces i Cossos de Seguretat no està limitat al manteniment de l'ordre en els llocs públics; i que en els últims temps la propietat privada, sobretot a les zones urbanes, ha sofert un canvi que condueix al fet que aquesta no pugui ser sempre automàticament considerada com un lloc privat —recordeu, per exemple, en les grans superfícies o en els parcs recreatius—), en C. STENNING, M. PHILIP, «Les pouvoirs et les responsabilités de la police privée», en *Les pouvoirs et responsabilités de la police dans une société démocratique*, Rapports présentés au 12 Colloque criminologique (1999), Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2000, p. 98, on s'insisteix en la idea que els esforços per establir distincions precises entre els papers, les responsabilitats, les funcions i les tasques de la policia pública i privada són cada vegada més difícils i menys convinctes.

11. No deixa de cridar l'atenció, i de ser una manifestació d'una clara actuació il·legal, que ja l'any 1988, sense text normatiu de cap rang legal sobre seguretat privada i vigent, la LOFCS, que atribueix a les Forces i Cossos de Seguretat la vigilància i la protecció d'edificis i d'instal·lacions públiques ens trobem dades que proven l'extensa utilització per part de l'Administració de l'Estat dels serveis de les empreses de seguretat per a la vigilància dels seus edificis.

Només cal que acudim al Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congrés dels Diputats, d'aquest any, per trobar diverses preguntes parlamentàries referent a això. Destaquem la formulada pel diputat M. Fraile Poujade, ref. 184/008583, sobre les empreses de seguretat privada en servei de l'Administració de l'Estat, que és resposta el 22 d'abril amb una llista per organismes públics; la formulada per J.L. De la Vallina Velarde, ref. 184/014277, en la mateixa línia però afegint-hi que se n'expliquessin els motius, que és resposta el 29 de setembre, i justifica aquest ús en «la necessitat de mantenir un servei de vigilància en aquests edificis, al costat de la conveniència de no distreure la dedicació de les Forces i Cossos de l'Estat de les seves funcions específiques de seguretat i ordre públic»; i la presentada per Gabriel Elorriaga Fernández, ref. 184/014938, en la qual s'interpel·la el Govern sobre el motiu pel qual gasta anualment 1.500 milions de pessetes en empreses de seguretat privada en comptes d'emprar aquests recursos a millorar els mitjans i ampliar el personal de les Forces de Seguretat de l'Estat, que és resposta el 25 d'octubre: «Encara que la vigilància i la protecció dels edificis públics és una de les funcions que la Llei atribueix a les Forces i Cossos de Seguretat, s'estima que la vigilància de determinats edificis per les seves característiques i per no tractar-se de seus representatives, pot ser contractada amb empreses privades, resultant socialment i econòmicament més rendible la dedicació dels membres de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat a la resta de les funcions que tenen atribuïdes per la Llei orgànica 2/1986, de 13 de març». Cal observar com en aquesta última resposta es deixa entreveure l'element econòmic.

En qualsevol cas, l'extensió ha estat creixent. El 1992, s'assolien ja els 3.500 milions de pessetes per a tots els Ministeris; i el 1994, tan sols nou Ministeris invertien gairebé 18.500 milions de pessetes en sistemes i serveis de seguretat privada (dades oficials citades per F. MUÑOZ USANO, «Visión integral...», *op. cit.*, Part III, novembre 1994, p. 66).

Però la dada veritablement important és que el cost comparatiu entre un vigilant de seguretat i un policia es xifra en una relació d'1 a 2,5, segons un estudi de la Generalitat de Catalunya citat pel mateix autor

permetre-la a les estacions de tren, de metro, d'aeroports o a les mateixes instal·lacions militars?¹² I un cop arribats en aquest punt, quin fonament jurídic seriós n'impedeix la presència a la via pública o en la vigilància d'una presó?¹³ Un cop s'ha traspassat aquesta frontera, només es poden aprovar mers capritxos normatius que van donant d'aquí i llevant de per allà. Com destaca I. Agirreazkuenaga, no és possible separar artificialment «les funcions de vigilància i protecció d'instal·lacions públiques, emmarcades evidentment en l'àmbit de la seguretat i l'ordre públic, d'altres considerades més específiques».¹⁴

Com a conclusió, podem dir que tot i la manca d'una claredat normativa en aquest àmbit, entenem que la propietat pública ha de ser vigilada i protegida per les Forces i Cossos de Seguretat; i que l'àmbit propi de la seguretat privada és la propietat privada de particulars.¹⁵

Finalment, els béns objecte de protecció poden ser tant immobles com mobles, encara que entenem que en aquest segon cas aquests han de trobar-se en un dels espais físics on el personal de seguretat privada pugui prestar els seus serveis.¹⁶

2.1.2. Contingut del servei

El contingut del servei apareix clarament definit: la vigilància i la protecció. Si analitzem les definicions que el Diccionario de la Lengua Española¹⁷ ofereix d'a-

(*ibidem*, p. 61). Es tracta d'una dada preocupant que hauria de dur a aprofundir en les seves causes, ja que el que es posa en dubte —en l'àmbit de la seguretat pública, però també en uns altres com la sanitat i l'ensenyament— és un model de funció pública o, si s'apura, de relació entre l'Estat i la societat.

Una exposició crítica de l'ús i abús de la Seguretat Privada per la mateixa Administració, en I. AGIRREAZKUENAGA, «Perfiles y problemática...», *op. cit.*, pp. 132-133.

12. *Vid.* la repercussió en la premsa de la decisió del Ministeri de Defensa de contractar serveis de seguretat privada per vigilar certs establiments militars —entre ells, l'Acadèmia General Militar—, A. USSÍA, «La guardia», *ABC* del dia 25 de maig de 2001; Cándido, «La desvirtuación del Ejército», *ABC* del dia 28 de maig de 2001. En qualsevol cas, ja en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congrés dels Diputats, núm. 160, de 8 de març de 1991, s'hi pot trobar una pregunta del Diputat G. Elorriaga Fernández sobre l'explicació al fet que el Ministeri de Defensa contracti els serveis d'empreses de seguretat privades per vigilar instal·lacions militars. La resposta apareix en el Diari de Sessions del Congrés dels Diputats, núm. 257, 1991, Comissió de Defensa.

13. L'extensió de la seguretat privada en les presons s'ha arribat a considerar «des d'un punt de vista polític i constitucional com una fallida del monopoli estatal de l'ús organitzat de la força, en la mesura que l'organització d'una presó s'estructura i es fonamenta, essencialment, sobre l'ús de la coacció i de la força» (B. DEL ROSAL BLANCO, en *Anuario de Derecho Penal y de Ciencias Penales*, 1990, p. 558). Sobre aquesta qüestió, en concret, l'experiència als Estats Units, *vid.* I. LARRAURI: «Introducción al debate de la privatización...», *op. cit.*, pp. 180-182. *Vid.* també I. SANZ DELGADO: *Las prisiones privadas: la participación privada en la ejecución penitenciaria*, Madrid, Edisofu, SL, 2000. S'han plantejat qüestions similars pel que fa a la contractació habitual per part de les Comunitats Autònomes d'empreses de seguretat privada per a la vigilància dels centres d'atenció de menors.

14. «Perfiles y problemática...», *op. cit.*, p. 133.

15. En termes semblants, J. SUSINI, «Notes sur la police privée», *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1973, pp. 485-486, encara que en el context d'un estudi generós en la delimitació del paper de la seguretat privada en la societat.

16. *Vid.* el que més endavant es dirà sobre la licitud o no del servei de vigilància a l'interior d'alguns transports públics, com per exemple, autobusos.

17. Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Espasa Calpe, 21a ed., 1992.

quests substantius i dels seus verbs correlatius —vigilar i protegir—, podem arribar a les conclusions següents: la vigilància té relació amb l'observació, l'atenció i la cura del bé o l'activitat sobre la qual recau, és a dir, es tracta d'una actitud per part del mateix agent que no requereix una manifestació externa;¹⁸ per contra, la protecció comporta una activitat externa del propi agent per defensar o protegir el bé o l'activitat objecte de la seva protecció. No obstant això, la llei omet qualsevol referència als riscos o perills davant dels quals es protegeix. Per tant, poden ser qualsevol susceptibles d'afectar-lo, la qual cosa va des dels més propers a la seguretat ciutadana (un robatori, un atemptat terrorista, etc.) fins a altres de més llunyans (per ex., riscos derivats de la instal·lació elèctrica). En qualsevol cas, entenem —en línia amb el que vam exposar sobre la noció de serveis de seguretat privada— que la reserva d'activitat de la qual ens ocuparem més endavant només es refereix a aquells riscos o perills més directament relacionats amb la seguretat ciutadana.

Finalment, encara que la literalitat del precepte només es refereix a la vigilància i la protecció dels béns, s'ha d'interpretar que aquestes activitats poden arribar també a les persones que es troben dintre d'aquests recintes. A més, així ho reconeix expressament la mateixa LSP quan, en enumerar les funcions dels vigilants de seguretat, es refereix a la «vigilància i protecció de béns mobles i immobles, així com a la protecció de les persones que hi pugui haver».

2.2. Protecció de determinades persones

Davant de la protecció de persones a la qual ens acabem de referir, que és indeterminada quant als subjectes protegits i que ve definida per la presència d'aquests en un recinte concret, ara es tracta d'una protecció a una persona concreta i superant l'espai físic delimitat per un edifici o propietat. Així doncs, es refereix a la funció d'escorta o guardaespalles. La mateixa forma i els mitjans mitjançant els quals es presta aquest servei —l'acompanyament a la persona protegida, fins i tot per la via pública— ho converteixen en el servei de seguretat privada que probablement pugui presentar un risc més elevat per a l'ordre públic o la seguretat ciutadana. En aquest sentit, l'art. 6.2 LSP li atorga un caràcter excepcional l'abast del qual es desenvolupa en l'art. 28 RSP quan exigeix que la prestació d'aquest tipus de servei sigui imprescindible per arribar a l'objectiu de seguretat i que no hi hagi altres mitjans, com ara mesures d'autoprotecció, per mitjà dels quals es pogués assolir també aquest objectiu.

Aquest precepte s'ha de completar amb el que preveu l'art. 17.1 LSP, el qual precisa que aquestes persones objecte de protecció no poden tenir la condició

18. En termes semblants, C. Suay Hernández entén la vigilància com a «presència, física o tècnica, del vigilant de seguretat, amb distintius, defenses i mitjans tècnics autoritzats, i parant esment a l'aparició de riscos que requereixin protecció» («Intervenció dels serveis de seguretat privada en matèria de seguretat ciutadana (Comentari a l'article 17.3 de la Llei orgànica de protecció de la seguretat ciutadana des de la perspectiva de la Llei 23/1992 de 30 de juliol, de seguretat privada», en l'obra col·lectiva *La Ley de Seguridad Ciudadana*, Anuari 1992, Departament de Ciència Política i de Dret Públic, Barcelona, PPU, 1994, p. 138.

d'autoritats públiques. Entenem que aquesta limitació té el seu origen en diversos preceptes de la LOFCS que, amb diverses fórmules, atribueixen aquesta funció a les Forces i Cossos de Seguretat.¹⁹ No obstant això, en aquest procés de conquesta constant de nous camps d'actuació, la Llei 14/2000, de 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, afegeix a la LSP una Disposició Addicional Cinquena de l'estil següent:

La Secretaria d'Estat per a la Seguretat del Ministeri de l'Interior podrà autoritzar la prestació de funcions d'acompanyament, defensa i protecció, per part dels escortes privats, de persones que tinguin la condició d'autoritats públiques, quan les circumstàncies així ho recomanin.

Ja hem exposat anteriorment les dificultats interpretatives quant al caràcter, exclusiu o no, amb el qual la LOFCS atribueix les diferents funcions. Segons la nostra opinió, l'origen mateix del risc en aquests supòsits i la seva clara connexió amb l'ordre públic ens porten a considerar que aquesta és una funció exclusiva de les Forces i Cossos de Seguretat. A més, i amb encert, així ho va considerar la LSP en la seva redacció originària. Sobre aquesta base, entenem que una llei ordinària no pot alterar el règim de distribució de funcions establert per la LOFCS.

3. DIPÒSIT, CUSTÒDIA, RECOMPTE, CLASSIFICACIÓ, TRANSPORT I DISTRIBUCIÓ DE MONEDES I BITLLETS, TÍTOLS-VALORS I ALTRES OBJECTES QUE, PEL SEU VALOR ECONÒMIC I EXPECTATIVES QUE GENERIN O PER LA SEVA PERILLOSIAT, PUGUIN REQUERIR PROTECCIÓ ESPECIAL

Aquest conjunt de serveis que s'enumeren en les lletres c) i d) de l'art. 5.1 LSP poden sintetitzar-se en els següents:

- Dipòsit, custòdia, recompte i classificació de diners o altres objectes que pel seu valor econòmic i expectatives que generin puguin requerir protecció especial.
- Dipòsit, custòdia, recompte i classificació de béns perillosos que puguin requerir protecció especial.
- Transport i distribució d'aquests béns. Cal destacar que el precepte comentat es refereix al transport i la distribució «a través dels diferents mitjans», per la qual cosa s'hi inclou el transport terrestre, marítim o aeri.²⁰

19. L'art. 11.1.d) atribueix a les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat la funció de «vetllar per la protecció i seguretat d'altres personalitats»; l'art 53.1 atribueix als Cossos de Policia autonòmics «la vigilància i protecció de persones, òrgans (...) de la Comunitat Autònoma»; i finalment, l'art. 38.1, que estableix que els Cossos de Policia Local haurien de «protegir les autoritats de les Corporacions Locals». Res no justifica la varietat de termes emprada en aquests preceptes, i alguns d'ells són francament desafortunats, encara que en tots batega un mateix fonament.

20. El transport aeri compta amb una referència expressa en l'Exposició de Motius de la LSP, en

Si parem atenció al bé material sobre el qual recau el servei, hem d'advertir que no es tracta d'una quantitat de diners qualsevol, de qualsevol objecte valuós o de qualsevol producte perillós, sinó que són només aquells que puguin requerir una protecció especial. La qüestió no és baladí, ja que aquest element marca la frontera entre aquells serveis que pot prestar qualsevol empresa o subjecte i aquells altres que ha de prestar necessàriament una empresa d'assegurances. Sobre la base de l'art. 1.2 LSP, entenem que si el bé requereix objectivament —des del prisma de la seguretat ciutadana i no des de l'interès particular d'un subjecte— una «protecció especial», el servei hauria d'estar reservat a les empreses de seguretat. Però la LSP no afegeix cap element addicional, ni de bon tros en la línia que acabem de proposar, per precisar aquesta expressió excessivament vaga, que sembla incapaç de sustentar aquesta distinció entre serveis reservats a les empreses de seguretat i serveis que poden ser prestats per qualsevol empresa o subjecte. A més, el desenvolupament reglamentari d'aquest precepte tampoc és molt clar en aquest aspecte.

a) Quant als diners i altres objectes valuosos, el RSP no inclou cap precisió complementària, a tot estirar, algunes habilitacions a normes de rang inferior per a la fixació de la quantia que exigirà l'ús per part de les empreses de seguretat de vehicles blindats, però no el que és més important: la determinació de la quantia o valor a partir del qual aquestes activitats estan reservades a empreses de seguretat.

Cal anar a l'apartat primer de l'Ordre del Ministeri de l'Interior de 23 d'abril de 1997, per la qual es concreten determinats aspectes en matèria de mesures de seguretat, en compliment del Reglament de Seguretat Privada, que imposa als establiments i instal·lacions industrials, comercials i de serveis fer el transport de monedes, bitllets, títols-valors i objectes preciosos a través d'empreses de seguretat, quan aquest assoleixi la quantia que exigeix l'ús de vehicles blindats.²¹ Entenem que analògicament es podria aplicar aquesta mateixa regla quant al dipòsit, custòdia i recompte.

Per a altres objectes valuosos diferents dels esmentats, l'article vint-i-dos de l'Ordre del Ministeri de l'Interior de 23 d'abril de 1997, sobre empreses de seguretat, estableix que el seu transport s'ha de fer en vehicles blindats —el que, analògicament, podríem potser interpretar com que ha de ser prestat necessàriament per empreses de seguretat— quan així ho assenyalin «la Direcció General de la Policia o els Governos Civils, tenint en compte els antecedents i les circumstàncies amb relació a tals objectes». Aquesta previsió, clarament insuficient a aquest efecte que ens ocupa, ha de posar-se en relació amb l'art. 36 RSP, el qual esta-

què es diu que «el transport aeri de fons, encara que no està exclòs expressament de la legislació vigent, manca pràcticament de regulació específica en l'actualitat i se'n considera necessària la previsió, principalment quan estan implicats en les necessitats de fons territoris o zones de difícil accés per raons geogràfiques».

21. L'apartat vint-i-dos de l'Ordre del Ministeri de l'Interior de 23 d'abril de 1997, per la qual es concreten determinats aspectes en matèria d'empreses de seguretat en compliment de la Llei i el Reglament de Seguretat Privada, fixa aquesta quantia en 25.000.000 de pessetes o en 10.000.000 de pessetes si el transport s'efectués de forma regular i amb una periodicitat inferior als sis dies.

bleix un deure de comunicació prèvia del transport —si bé aquest deure sembla estar destinat exclusivament a les empreses de seguretat i no a qualsevol empresa de transport.

Creiem que el resultat final d'aquesta caòtica regulació reglamentària contravé el que preveu la LSP. Com tindrem ocasió d'analitzar en l'apartat següent, aquesta llei no només reserva els serveis de seguretat privada a les empreses de seguretat, sinó que a més els prohibeix prestar altres serveis que no siguin aquests. Per tant, en aquest esquema no encaixa que l'apartat vint-i-dos de l'Ordre del Ministeri de l'Interior de 23 d'abril de 1997, sobre empreses de seguretat, reguli el servei de transport per empreses de seguretat d'objectes valuosos en quantia que no requereix l'ocupació de vehicles blindats i que l'apartat primer de l'Ordre Ministerial del mateix dia sobre mesures de seguretat —la primera esmentada— només estableixi l'obligatorietat de l'ocupació d'empreses de seguretat quan aquest transport supera aquestes quantitats que no requereixen transport blindat. Així sembla que l'activitat de les empreses de seguretat només és exclusiva quan se superi aquesta quantia i que per sota d'aquesta poden prestar aquest servei de transport tant aquestes com altres empreses. Doncs bé, aquest resultat contravé el que preveu la LSP, ja que o bé aquest servei és de seguretat i, per tant, només hi poden intervenir les empreses de seguretat, o bé no ho és i, en conseqüència, no poden prestar-lo.

Per la seva banda, l'art. 37 RSP preveu que «el transport de fons, valors i altres béns o objectes valuosos es fer realitzar per via aèria, emprant els serveis ordinaris de les companyies aèries o aparells de vol propis». És a dir, el servei es contracta amb l'empresa de seguretat, però aquestes poden no fer físicament el transport sinó contractar per a això, amb caràcter instrumental, els serveis de les companyies aèries.²²

Finalment, quant al dipòsit, custòdia i recompte d'aquests béns —no el transport—, aquesta qüestió es complica una mica més, ja que la mateixa LSP assenyala expressament que no es tracta d'una competència exclusiva i exclouent de les empreses de seguretat —com ho són totes en principi—, ja que reconeix que les entitats financeres poden fer aquestes mateixes funcions en aquelles activitats que els són pròpies (entre els quals es troba, per ex., el servei de caixes de seguretat).²³ Precisament amb relació a una activitat pròpia de les entitats financeres, entenem que el RSP (després de la modificació feta pel RD 1123/2001) ha fet una interpretació generosa de l'extensió d'aquest servei de dipòsit, custòdia, recompte i transport de diners que fan les empreses de seguretat, incloent-hi «la retirada i reposició de fons en caixers automàtics» directament pel personal de seguretat privada i no només «la prestació de serveis de vigilància i protecció dels caixers durant les operacions esmentades» [ex art. 79.1.f)].

22. Aquesta previsió s'estén també al transport marítim (art. 37.6 RSP).

23. J.J. Sánchez Manzano afirma que, malgrat aquesta exclusió, «avui dia pràcticament la totalitat d'aquestes activitats són portades a terme pel sector de seguretat privada» (*Seguridad Privada...*, op. cit., p. 39).

b) Quant als productes perillosos o que generin expectatives,²⁴ els únics als quals s'al·ludeix expressament el RSP és al dipòsit, custòdia i transport d'explosius (art. 1.3),²⁵ i és a més en aquests on se centra en la pràctica l'activitat de les empreses de seguretat. Més enllà dels explosius, l'única referència normativa existent és l'article vint-i-dos de l'OM, de 23 d'abril de 1997, d'empreses de seguretat, que estableix que el deure de fer el transport en vehicles blindats serà extensible a les «obres d'art que en cada cas determini el Ministeri d'Educació i Cultura i a aquells objectes, que pel seu valor, perillositat o expectatives que generin, indiquin la Direcció General de la Policia o els Governos Civils, tenint en compte els antecedents i les circumstàncies amb relació a aquests objectes». Per tant, la determinació de quins productes perillosos o que generin expectatives estan emmarcats dintre d'aquests serveis de seguretat privada —i, per tant, no poden ser prestats per altres subjectes— és complexa, encara que vam considerar que s'han de tenir-se en compte els dos elements següents:

- Un empresari o professional pot contractar aquestes activitats amb una empresa de seguretat privada sempre que el seu producte s'emmarqui dins la noció de producte perillós que s'utilitza en el nostre ordenament²⁶ o consideri —d'acord amb elements merament subjectius i no necessària-

24. Un exemple de productes que generen expectatives són aquells que, sense ser perillosos, poden ser utilitzats en l'elaboració i fabricació de drogues.

25. L'article es refereix a «la custòdia, el transport i la distribució d'explosius, sense perjudici de les activitats pròpies de les empreses fabricadores, comercialitzadores i consumidores d'aquests productes». Cal observar que el precepte omet l'esment al dipòsit d'aquests explosius, però no hi ha cap dubte que aquesta funció hi està també inclosa, ja que es desenvolupa en l'Ordre del Ministeri de l'Interior de 23 d'abril de 1997, sobre empreses de seguretat (article deu).

Més endavant ens ocuparem de l'abast de la regla de la reserva dels serveis de seguretat a les empreses de seguretat, només cal ara com ara avançar que no veiem cap problema en la matisació que recull el precepte quant a les «activitats pròpies» de les empreses que esmenta, que ha d'entendre's referit als supòsits d'autoprestació d'aquesta activitat. No obstant això, entenem que l'activitat de custòdia sí que l'han de fer empreses de seguretat, sobre la base del previst en l'art. 11.1a) LSP. En la mateixa línia sembla mostrar-se el Reial decret 230/1998, de 16 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament d'Explosius, dictat sobre la base de l'habilitació conferida al Govern pels arts. 6 i 7 de la LOSC. Aquest reglament preveu la intervenció de les empreses de seguretat no en l'activitat de dipòsit i transport, sinó en la de vigilància d'aquest dipòsit i transport. Així, l'art. 178 estableix que «els dipòsits comercials i de consum comptaran per a la seva vigilància amb vigilants de seguretat d'explosius pertanyents a una empresa de seguretat, conformement a un pla de seguretat ciutadana del dipòsit, que serà dissenyat per l'empresa de seguretat». En qualsevol cas, una mostra d'aquesta, en ocasions, poc coherent regulació reglamentària és el fet que el Reglament d'Explosius reguli les condicions de seguretat dels dipòsits i que l'Ordre del Ministeri de l'Interior de 23 d'abril de 1997 sobre empreses de seguretat reguli les condicions dels dipòsits de les empreses de seguretat.

26. *Id.* les definicions que ofereix l'art. 2 del RD 255/2003, de 28 de febrer, que aprova el Reglament sobre classificació, envasat i etiquetatge de preparats perillosos, tenint en compte que aquest reglament exclou del seu àmbit d'aplicació alguns productes que també són perillosos, com ara els radioactius o els residus perillosos. Per la seva banda, l'art. 2 del RD 2115/1998, de 2 d'octubre, de transport de mercaderies perilloses per carretera, defineix «mercaderies perilloses» com «aquelles matèries i objectes el transport dels quals per carretera està prohibit o autoritzat exclusivament sota les condicions establertes en l'ADR o en la normativa específica reguladora del transport de mercaderies perilloses».

ment objectius—²⁷ que sigui susceptible de generar unes expectatives que facin necessària aquesta protecció especial.

- Només mitjançant previsió normativa expressa es pot entendre que aquestes activitats estan reservades a les empreses de seguretat per a béns concrets (com s'ha fet per als explosius) o quanties (com s'ha fet per al transport de monedes, bitllets i similars). Entenem que el principi de seguretat jurídica preval aquí a causa de l'excessiva vaguetat de l'expressió utilitzada en la LSP («puguin requerir protecció especial»).
- Mitjançant acte administratiu —ordre preventiva—, sobre la base del que es preveu en el precepte esmentat de l'Ordre Ministerial, també es pot imposar que el servei sigui prestat per una empresa de seguretat i, en concret, a través de vehicles blindats.

Finalment, quant al transport dels productes perillosos, les empreses de seguretat haurien de tenir en compte l'establert per la normativa reguladora d'aquesta activitat.²⁸

2.4. Instal·lació i manteniment d'aparells, dispositius i sistemes de seguretat

Per tal de dilucidar l'abast d'aquest servei, cal acudir a l'art. 39 RSP que, quan defineix el seu àmbit material, es refereix exclusivament als sistemes de seguretat electrònica contra robatori i intrusió, i contra incendi. Així, la instal·lació i el manteniment de qualsevol altre sistema de seguretat amb una altra finalitat (detecció de CO₂, fuga d'aigua, etc.) o amb aquesta finalitat, però sense caràcter electrònic²⁹

27. Entenem que aquesta és la interpretació correcta, ja que ni la LSP ni el RSP estableixen límits referent a això.

28. En particular, per al transport terrestre, a més de les previsions generals de la Llei 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres i el seu reglament aprovat per RD 1211/1990, de 28 de setembre, s'han de tenir en compte especialment el RD 2115/1998, de 2 d'octubre, que regula el transport de mercaderies perilloses per carretera i el RD 412/2001, de 20 abril, que regula diversos aspectes relacionats amb el transport de mercaderies perilloses per ferrocarril. En general, sobre el transport per carretera, *vid.* I. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, Madrid, Servei de Publicacions de la UCM i de la UCO, 1993.

Per al transport aeri, la Llei 48/1960, de 21 de juliol, de navegació aèria; la Llei 21/2003, de 7 de juliol, de seguretat aèria (en el que ara ens ocupa només estableix uns deures generals i el règim sancionador); el Reial decret 1749/1984, d'1 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament Nacional sobre el Transport sense riscos de Mercaderies Perilloses per via aèria, i les Instruccions Tècniques; i recentment, l'Ordre del Ministre de Foment FOM/3416/2003, de 27 de novembre, per la qual s'actualitza les Instruccions Tècniques per al transport sense risc de mercaderies perilloses per via aèria.

Amb caràcter general, també és d'interès el Reial decret 1566/1999, de 8 d'octubre, que regula els consellers de seguretat per al transport de mercaderies perilloses per carretera, per ferrocarril o per via navegable. Sobre la possibilitat que els Directors de Seguretat, que s'enquadren dintre del personal de seguretat privada, puguin després de la corresponent habilitació realitzar les funcions pròpies d'aquests Consellers de Seguretat.

29. L'àmbit és més reduït que el que s'establí en el Reial decret 880/1981, de 8 de maig, sobre prestació privada de serveis de seguretat, en el qual s'inclouien els «sistemes físics, electrònics, visuals, acústics o instrumentals de vigilància i protecció».

(instal·lació d'una càmera cuirassada o de panells blindats), no s'inclou dintre de les funcions de les empreses de seguretat, per la qual cosa aquestes no el poden prestar. No obstant això, no s'estableix cap distinció en funció del bé, immoble o moble, en el qual s'instal·li l'aparell, dispositiu o sistema de seguretat.

2.5. L'explotació de centrals d'alarma

Aquesta és la denominació que el RSP utilitza³⁰ per referir-se als dos serveis que es recullen en l'art. 5.1.f) LSP:

- L'explotació de centrals per a la recepció, verificació i transmissió dels senyals d'alarmes i la seva comunicació a les Forces i Cossos de Seguretat.
- La prestació de serveis de resposta a aquests senyals d'alarma.

101

Creiem que la relació entre ambdós serveis és evident i justifica aquest tractament comú. No obstant això, com tindrem ocasió d'exposar, les últimes reformes normatives han allunyat la segona funció de la característica d'una Central d'Alarmes i l'han aproximant més a la de vigilància i protecció de béns i establiments.

2.5.1. L'explotació de centrals per a la recepció, verificació i transmissió dels senyals d'alarma i la seva comunicació a les Forces i Cossos de Seguretat

Quant a la recepció, l'apartat vint-i-sis de l'Ordre del Ministeri de l'Interior, de 23 d'abril de 1997, sobre empreses de seguretat estableix que «les centrals d'alarmes únicament podran desenvolupar el servei de centralització de les alarmes corresponents a les competències de les Forces i Cossos de Seguretat i a la prevenció contra incendis». Així doncs, en aquest servei no es podrà centralitzar cap altre tipus d'alarma. I encara més, fins i tot el que fa referència a la prevenció contra incendis manca de qualsevol esment exprés en el RPS, quan en algun cas hauria estat el més convenient.

El que fa referència a la verificació d'alarmes i fins on pot o ha d'arribar aquesta encara és més delicat. Amb gran prudència i encert, la redacció originària de l'art. 48 RSP establia que la verificació d'alarmes s'havia de fer amb els mitjans tècnics de què es disposés. En aquest sentit, per a una major claredat, l'apartat vint-i-sis de l'OM, de 23 d'abril de 1997, sobre empreses de seguretat, precisava que aquestes verificacions «en cap cas» es podrien fer desplaçant personal al lloc dels fets. La regla no podia ser més encertada: l'enviament de personal de seguretat privada a un immoble per verificar-hi un atac o intrusió pràcticament suposaria

Sobre el procés de normalització en l'àmbit de la seguretat electrònica, *vid.* C. MARTÍNEZ, «Normativa de seguridad electrónica», Securitas Técnica, edició electrònica, juliol 1999.

30. *Vid.* el títol de la Secció Setena del Capítol III i l'Annex dels requisits específics de les empreses de seguretat segons les diferents classes d'activitats.

atribuir a aquest, *de facto*, una resposta davant d'aquests atacs que correspon a les Forces i Cossos de Seguretat.

Doncs bé, en un pas més en aquest esmicolament continu del camp de la seguretat ciutadana i del traspàs a l'àmbit de la seguretat privada, aquest és el camí adoptat per la redacció donada pel Reial decret 1123/2001 en els arts. 48 i 49 RSP, quan permet la verificació mitjançant el desplaçament del personal. A més, entenem que en l'esquema del LSP aquesta actuació s'acosta més a la prestació de serveis de resposta que als de mera verificació d'alarmes, per la qual cosa aquesta reforma s'analitzarà en l'apartat següent.

Finalment, una vegada verificada l'alarma, tant l'art. 48.2 com l'article vint-i-sis de l'Ordre ministerial de 23 d'abril de 1997 preveuen que les centrals l'han de comunicar immediatament a les Forces i Cossos de Seguretat corresponents. Aquest deure s'estableix sense cap matisació, i malgrat que l'alarma rebuda es pugui referir a un incendi, en aquest cas sembla més procedent comunicar-ho immediatament als serveis d'emergència corresponents.³¹

2.5.2. La prestació de serveis de resposta als senyals d'alarma

Creiem, tot i el que deia i segueix dient l'article vint-i-sis de l'OM de 23 d'abril de 1997, sobre empreses de seguretat,³² que l'únic servei de resposta que preveia l'art. 49 RSP era el del «trasllat de les claus de l'immoble del qual procedís l'alarma, a fi de facilitar als membres de les Forces i Cossos de Seguretat l'accés a l'immoble referit». No obstant això, aquest servei en necessitava un altre amb caràcter instrumental, que era aquell al qual es referia aquesta Ordre i que fins i tot donava i segueix donant títol a l'art. 49: el «servei de custòdia de claus».

Aquest art. 49, com hem avançat, ha estat objecte d'una nova redacció donada pel RD 1123/2002. Ara, al costat dels dos serveis ja esmentats (custòdia de claus i el seu trasllat) es regula també el de verificació d'alarmes mitjançant el desplaçament als recintes. Aquest enquadrament sistemàtic —en un precepte en el qual el que es regula són els serveis de resposta a alarmes— dona suport a la nostra opinió que aquest suposat servei de verificació és més pròpiament un servei de resposta a alarmes.

A partir d'aquí, l'anàlisi del contingut d'aquest servei de verificació és complexa, ja que, com si els redactors del precepte haguessin volgut un resultat fosc, la regulació —des de la mateixa conservació d'un títol que no descriu el seu contingut real— és una mica asistemàtica. El precepte no s'esforça a distingir o perfilar el contingut de cadascun dels tres serveis que regula: el servei de custòdia de claus pròpiament dit, el servei de verificació personal de les alarmes —que, generalment,

31. Aquest oblit també s'aprecia en el RSP en l'Annex dels requisits que han de complir, on només es fa referència a la necessitat de disposar d'elements «equips o sistemes capacitats per a la recepció i verificació dels senyals d'alarma i la seva transmissió a les Forces i Cossos de Seguretat».

32. «Les centrals d'alarmes només podran fer com a servei de resposta als senyals que rebien el de custòdia de claus a què es refereix l'article 49 del Reglament de Seguretat Privada».

englobarà l'anterior— i un servei de resposta a alarmes que consistiria exclusivament en el trasllat de les claus. Vegem cadascun d'ells.

2.5.2.1. Servei de custòdia de claus

Aquest servei consisteix a dipositar i custodiar les claus dels immobles on hi hagi instal·lats els sistemes d'alarmes. En principi, l'ha de prestar l'empresa explotadora de la central d'alarmes, encara que el pot subcontractar amb una altra empresa de seguretat inscrita i autoritzada per a l'activitat de vigilància i protecció de béns (art. 49.4 RPS *in fine*). No obstant això, l'article vint-i-sis de l'OM de 23 d'abril de 1997 adverteix que aquest servei no pot ser prestat autònomament per empreses que no estiguin autoritzades i inscrites com a centrals d'alarmes. Aquestes altres empreses de seguretat només poden prestar-lo mitjançant subcontractació amb una central d'alarmes.

L'art. 49.3 RPS regula una modalitat de prestació d'aquest servei que mereix algun comentari. En concret, la possibilitat que les claus siguin custodiades per vigilants de seguretat sense armes en un automòbil, connectat per ràdio-telèfon amb la central d'alarmes. Aquesta forma de prestació se sotmet a una lògica autorització administrativa, ja que es corre el risc que aquesta forma de prestació es converteixi en una patrulla encoberta per la via pública.³³ A través d'aquesta tècnica de control, l'Administració verifica que concorren els requisits que aquest precepte exigeix: que el nombre de serveis de custòdia de claus o la distància entre els immobles ho fessin convenient per a l'empresa i per als serveis policials. Aquest últim esment que aquesta modalitat de prestació només s'autoritzarà si es considera convenient també per als serveis policials, ens duu a qualificar aquesta autorització com a discrecional.

2.5.2.2. Servei de resposta consistent en el trasllat de les claus de l'immoble d'on procedís l'alarma

La finalitat d'aquest trasllat és facilitar als membres de les Forces i Cossos de Seguretat l'accés al referit immoble quan aquest sigui procedent.³⁴

Entenem que aquest servei i l'anterior constitueixen una unitat prestacional, ja que cadascun d'ells manca de sentit sense l'altre.³⁵

2.5.2.3. Servei de verificació personal de les alarmes

Aquest servei consisteix a desplaçar personal de seguretat privada a l'immoble d'on provingui el senyal d'alarma per verificar-lo, és a dir, per comprovar si efectivament s'ha produït alguna intrusió o agressió, o si l'origen del senyal té

33. Per evitar precisament això, J.J. Sánchez Manzano dona compte que la mateixa autorització administrativa sol fixar el lloc o llocs estratègics on ha d'estar estacionat el vehicle (*Seguridad privada...*, op. cit., p. 41).

34. Cal tenir en compte el dret fonamental a la inviolabilitat del domicili (art. 18.2 CE) i que en moltes ocasions aquests immobles poden tenir la consideració de domicili a aquests efectes.

35. Si bé és cert que el servei de custòdia de claus també pot tenir com a finalitat la reposició d'aquestes en cas de pèrdua. No obstant això, es tracta d'una utilitat accidental, que no podria explicar que aquest servei estigués atribuït a les empreses autoritzades com a centrals d'alarmes.

altres causes. Aquesta idea és la que considerem que recull l'art. 49.2 RPS —a través d'una fórmula un pèl estranya— quan estableix que la finalitat d'aquest servei és la «de facilitar als membres de les Forces i Cossos de seguretat informació sobre una possible comissió de fets delictius». En definitiva, aquest precepte ha volgut deixar clar que aquest servei de verificació no té la funció de repel·lir o plantar cara a les possibles intrusions o agressions que poguessin ser l'origen del senyal d'alarma —el que, sens dubte, envairia les funcions pròpies de les Forces i Cossos de Seguretat [art. 5.1.f) LSP]—, sinó només verificar o desmentir-ne l'existència. Per a aquesta verificació, el vigilant de seguretat procedirà a inspeccionar l'immoble, ja sigui només del seu perímetre exterior (per ex., per comprovar si hi ha cap porta forçada o finestra trencada) o, fins i tot, entrant-hi, si el seu titular així ho ha autoritzat expressament en el corresponent contracte de prestació de serveis (ex art. 49.2 RPS).

Tanmateix, creiem que aquesta previsió avança en una línia molt perillosa:³⁶ pot ser que no sigui molt aventurat pensar que tan bon punt el personal de seguretat estigui dins el local i hagi confirmat l'atac no es quedi com un mer convidat de pedra fins que hi acudeixin les Forces i Cossos de Seguretat. I encara més, la normativa de seguretat privada els obliga a actuar per protegir les persones o els béns la vigilància i la protecció dels quals tinguin al seu càrrec.³⁷ A més, encara que en el precepte no es fa cap esment exprés a la prestació o no d'aquest servei amb armes, és molt il·lustratiu referent a això l'incís de l'apartat primer en què es diu que «haurien de disposar de l'armer». En qualsevol cas, no creiem que les possibles actuacions de reacció que emprengués el vigilant de seguretat tinguessin l'empara de l'art. 450.1 CP, que tipifica l'omissió del deure impedir certs delictes, ja que els delictes contra la propietat —que seran aquí els més freqüents— no hi estan inclosos; i, a més, aquest precepte penal s'inspira en «la contemplació imme-

36. Això no significa que desconeguem la realitat que probablement ha dut a aquesta reforma. Ens estem referint al problema de les falses alarmes. Aquestes són les dades ofertes per la Direcció general de la Policia sobre alarmes ateses per aquest Cos els anys 1996 i 1997, pròxims a la reforma comentada:

Any 1996:	Any 1997:
- Alarmes rebudes: 171.561	- Alarmes rebudes: 177.613
- Falses alarmes: 163.484	- Falses alarmes: 170.384
- Alarmes veritables: 8.077 (4,7 %)	- Alarmes veritables: 7.265 (4,09 %)

Les dades són bastant eloqüents: menys del 5% de les alarmes ateses pel Cos Nacional de Policia, del total de les transmises per les Centrals d'Alarmes, són alarmes veritables. Algunes xifres més sobre aquest problema poden trobar-se a «El problema de las falsas alarmas», Securitas Técnica, edició electrònica, març de 2001.

37. *Vid.* l'art. 73 RPS («els vigilants hauran d'actuar amb la iniciativa i resolució que les circumstàncies requereixin, evitant la inhibició o passivitat en el servei...») o l'art. 76.2 («quan observessin la comissió de delictes en relació amb la seguretat de les persones o béns objecte de protecció, o quan concorressin indicis racionals de tal comissió, haurien de posar immediatament a la disposició dels membres de les Forces i Cossos de Seguretat els presumptes delinqüents...»). No obstant això, per poder prescindir d'aquestes previsions potser es podria argumentar que aquests vigilants no tenen al seu càrrec la vigilància i protecció d'aquests béns, ja que el servei contractat és el de recepció, mera verificació i transmissió d'alarmes. No obstant això, l'artificiositat de tal raonament es posa de manifest en l'art. 49.2 segon paràgraf RPS on, recordem, es preveu que les empreses que s'autopresten el servei de centralització d'alarmes poden contractar aquest altre servei «amb una empresa de seguretat autoritzada per a vigilància i protecció».

diata o directa» del delict,³⁸ element que pogués entendre's que no concorre en aquests supòsits.

Finalment, resta dir que en un Informe de la Secretaria General Tècnica del Ministeri de l'Interior,³⁹ amb uns raonaments molt discutibles, se sosté que fins a tant/que? no s'aprovi la corresponent Ordre ministerial a què es refereix l'art. 49.1 RPS —en la redacció donada pel RD1123/2001— no és possible prestar aquest servei. Recordem que aquest precepte estableix que «les empreses explotadores de centrals d'alarmes podran contractar, complementàriament, amb els titulars dels recintes connectats, un servei de custòdia de claus, de verificació d'alarmes mitjançant desplaçament als recintes, i de resposta a aquestes, en les condicions que determini el Ministeri de l'Interior...». Si el precepte es quedés aquí, compartiríem l'opinió d'aquest informe, però l'article va més enllà i conté el que creiem que són els elements essencials per a la prestació d'aquest servei i que hem exposat més amunt (defineix en què consisteix, qui pot prestar-lo i quina és la seva finalitat i marca certs requisits materials). És a dir, el servei queda perfectament configurat en el RPS, sense perjudici que un desenvolupament posterior pugui precisar-lo encara més, i que no trobem en la Disposició transitòria del RD 1123/2001 un clar fonament a la interpretació que proposa l'Informe esmentat que, tot el contrari, més aviat mostra que la seva finalitat és una altra.⁴⁰

2.6. Planificació i assessorament de les activitats de seguretat

Aquestes activitats, en general, seran el suport o avantsala de la resta de serveis de seguretat privada. Primer caldrà analitzar l'activitat de l'entitat que vol protegir la seva seguretat, els elements que cal protegir, les exigències normatives, la seva situació, els seus punts vulnerables, els millors mitjans per aconseguir els objectius marcats, etc. Després es proposaran certs procediments interns d'actuació, el sistema de seguretat adequat a aquestes necessitats, la necessitat o no de contractar vigilants de seguretat, el seu nombre, les seves funcions, etc. Tot això serà l'objecte d'aquest servei de planificació i assessorament. No obstant això, la LSP marca un límit consistent que aquesta planificació i aquest assessorament només es poden referir a les activitats de seguretat privada de les quals no

38. Així ho manté G. QUINTERO OLIVARES: «De la omisión de los deberes de impedir delitos o de promover su persecución», en l'obra col·lectiva *Comentarios al Nuevo Código Penal*, dir. G. QUINTERO OLIVARES i coord. J.M. VALLE MUÑIZ, Pamplona, Aranzadi, 1996, pp. 1939-1940.

39. Informe publicat en la Revista de Documentació del Ministeri de l'Interior, núm. 9, octubre-desembre de 2002.

40. La Disposició Transitòria Segona del RD 1123/2001, que és el que dóna una nova redacció al precepte comentat, estableix que: «Fins que no tingui lloc l'aprovació de les disposicions precises per al desenvolupament i l'execució del previst en el present Reial decret, continuaran en vigor les normes aplicables als aspectes que remetin a ulterior desenvolupament normatiu i, concretament, els següents:

- a) La presentació dels contractes de servei en les dependències policials corresponents.
- b) El model i contingut dels llibres-registre que no hagin estat suprimits pel present Reial decret, fulls de ruta i llibre-catàleg de mesures de seguretat.
- c) Els relatius a la formació prèvia i permanent del personal de seguretat.
- d) La realització de proves pel personal que hagi romàs inactiu més de dos anys».

hem tractat en aquest apartat, sense estendre's a unes altres que poguessin incloure's en una noció més àmplia de seguretat privada.

Aquesta sol·licitud d'assessorament o planificació pot partir espontàniament d'empreses o professionals. No obstant això, algunes vegades la normativa exigeix una planificació en aquest àmbit de la seguretat propi de la LSP, bé autònomament o dins d'una noció més àmplia de seguretat privada.⁴¹

Hi pot haver empreses de seguretat que es dediquin exclusivament a aquest servei. Unes altres estaran habilitades per a aquest servei i per a algun altre dels previstos en l'art. 5 de la LSP. Però, de vegades, l'activitat d'assessorament i planificació està tan íntimament relacionada amb el servei de què es tracti que el mateix RSP la configura com una mica propi d'aquella. En són dues clares mostres els arts. 23 i 95.

El primer estableix que totes les empreses de seguretat —llevat de les d'instal·lació de sistemes de seguretat i les centrals d'alarmes— «abans de formalitzar la contractació d'un servei de seguretat, haurien de determinar sota la seva responsabilitat l'adequació del servei que cal prestar respecte de la seguretat de les persones i els béns protegits, així com la del personal de seguretat que hagi de prestar el servei, tenint en compte els riscos que cal cobrir, formulant, en conseqüència, per escrit, les indicacions procedents». Així, encara que l'entitat que vulgui contractar algun d'aquests serveis hagués acudit en primer lloc a una empresa de planificació i assessorament, i ara només es tractés d'executar el que aquesta hagués determinat, l'empresa de seguretat que vagi a prestar, per ex., el servei de vigilància i protecció d'establiments haurà de fer una funció molt similar a aquella i, el que és més important, assumeix la responsabilitat de l'adequació del servei.

El segon precepte es refereix a les funcions dels caps de seguretat —avancem que aquests han d'existir necessàriament en totes les empreses de seguretat,

41. Per exemple, el RD 1254/1999, de 16 de juliol, de mesures de control dels riscos inherents als accidents greus en els quals intervinguin substàncies perilloses regula diversos instruments de planificació per a la prevenció del tipus d'accidents que s'hi regulen. En particular, vam destacar un document que l'industrial ha d'elaborar anomenat Informe de Seguretat, l'objecte del qual, entre altres qüestions, és «demostrar que s'ha establert una política de prevenció d'accidents greus i un sistema de gestió de la seguretat per a la seva aplicació (...); que s'han identificat i avaluat els riscos d'accidents, amb especial rigor en els casos en els quals aquests puguin generar conseqüències greus, i que s'han pres les mesures necessàries per prevenir-los i per limitar les seves conseqüències per a les persones, els béns i el medi ambient; que el disseny, la construcció, l'explotació i el manteniment de tota instal·lació, zona d'emmagatzematge, equips i infraestructura lligada al seu funcionament, que estiguin relacionats amb el risc d'accident greu en l'establiment, presenten una seguretat i fiabilitat suficients; (...)».

Doncs bé, a més del que fa referència a la protecció contra incendis —on, com s'ha dit, les empreses de seguretat estan habilitades per a la instal·lació de sistemes de seguretat—, en aquells aspectes més relacionats amb la seguretat ciutadana vam destacar que en la identificació de perills d'accidents greus s'esmenta expressament aquells vinculats a «Vigilància, és a dir, intervencions no autoritzades» (RD 1196/2003, de 19 de setembre, que aprova la Directriu bàsica de protecció civil per al control i planificació davant el risc d'accidents greus en els quals intervenen substàncies perilloses). I més encara, l'art. 13 de l'esmentat RD 1254/1999, després de proclamar que l'Informe de Seguretat ha d'estar a la disposició del públic, estableix certes matisacions, entre elles, les relatives a la seguretat pública. Amb tot això, es mostra la funció d'assessorament i planificació que poden ocupar les empreses de seguretat en aquests plans que abasten una visió global de la seguretat.

excepte les d'instal·lació de sistemes de seguretat i les centrals d'alarmes—, entre les quals recull algunes que són de pur assessorament i planificació:

- a) L'anàlisi de situacions de risc i la planificació i la programació de les actuacions precises per a la implantació i realització dels serveis de seguretat.
(...)
- c) La proposta dels sistemes de seguretat que siguin pertinents ...

3. NOMÉS LES EMPRESES I EL PERSONAL DE SEGURETAT PRIVADA PODEN PRESTAR SERVEIS DE SEGURETAT PRIVADA (CARÀCTER EXCLUSIU)

L'art. 1.2 LSP estableix:

... únicament poden fer activitats de seguretat privada i prestar serveis d'aquesta naturalesa les empreses de seguretat i el personal de seguretat privada, que estarà integrat pels vigilants de seguretat, els caps de seguretat i els escortes privats que hi treballin, els guardes particulars de camp i els detectius privats.

El precepte estableix una reserva en aquest àmbit a favor d'unes entitats i uns subjectes determinats. Cal analitzar dos elements d'aquesta reserva: en primer lloc, l'element material d'aquesta reserva, és a dir, què és el que es reserva; i en segon lloc, l'element subjectiu, és a dir, a qui es reserva.

3.1. L'element material de la reserva: els supòsits d'autoprestació i les funcions del personal de seguretat privada

És aquí on es presenten les principals dificultats interpretatives. En concret, pel fet que el precepte reproduït es refereix no només als serveis de seguretat privada, sinó que estén la reserva també a la realització d'activitats «de seguretat privada». Amb el terme serveis s'està referint a la prestació a tercers d'algun dels enumerats en l'art. 5, que quedaria d'aquesta manera reservada a les empreses de seguretat. No hi ha cap dubte sobre aquest fet. No obstant això, la interpretació de l'abast de l'expressió «activitats de seguretat privada» no queda tan clara, dins la qual caben diverses posicions:

- Que mitjançant aquesta expressió la intenció del legislador ha estat sotmetre qualsevol activitat de seguretat privada, encara que es tracti d'un supòsit d'autoprestació, a aquesta reserva.⁴² En definitiva, que no hi cap

42. Aquesta és la interpretació que sembla seguir S. González-Varas Ibáñez quan afirma que «solament les empreses degudament autoritzades i el personal regulat en el seu articulat (el de la LSP) estan legitimats per fer la seguretat privada» («El desenvolupament d'una idea de col·laboració...», *op. cit.*, p. 205). En la mateixa línia, encara que en termes bastant confusos —es parla d'una submissió a la LSP l'a-

l'autoprestació, ja que tota activitat de seguretat privada que necessiti una entitat s'haurà de contractar amb una empresa de seguretat i no, per exemple, haurà de ser satisfeta pels treballadors i mitjans d'aquesta entitat.

El fet que l'apartat primer d'aquest mateix article 1 assenyali que l'objecte d'aquesta llei és «regular la prestació per persones, físiques o jurídiques, privades de serveis...», però no, en general, la regulació de les activitats de seguretat privada, no dóna suport a aquesta interpretació, encara que tampoc no és un argument en contra determinant, ja que podria interpretar-se que és una mica implícit si es parteix de la reserva esmentada. No obstant això, considerem que el contingut de la llei no respon a aquest enfocament.⁴³

- Que aquest esment a les «activitats» no pretén reservar a les empreses de seguretat aquests supòsits d'autoprestació, sinó que simplement es tracta d'una expressió simplement reiterativa o que afegeixi algun lleuger matis a la «de serveis». A favor d'aquesta interpretació hi ha que així ho ha fet la mateixa llei en altres preceptes (arts. 5 i 7).⁴⁴ És a dir, la LSP empra en diversos preceptes ambdós termes conjuntament, sempre relatius a la prestació d'una empresa de seguretat a un tercer i mai per referir-se a les «activitats» com a supòsits d'autoprestació.

Creiem que la debilitat argumental de la primera postura; la mateixa vaguetat i amplitud dels serveis que es recullen en l'art. 5, que aplicats de manera estricta durien a situacions irrealistes,⁴⁵ que aquesta no ha estat la interpretació seguida per el RPS que, en aquest cas, presentaria un vici d'il·legalitat per haver recollit expressament diversos supòsits d'autoprestació d'aquests serveis; i les reflexions que acabem de fer fan d'aquesta última la interpretació més plausible.

Però considerem que, per perfilar correctament l'abast d'aquesta reserva, també hem de tenir en compte la reserva que conté l'art. 12 LSP quan, a propòsit del personal de seguretat privada, estableix que «tals funcions (les quals enumera l'art. 11)⁴⁶ únicament les podran dur a terme els vigilants integrats en empreses de

bast de la qual no s'entén bé, però no que es tracti de serveis i activitats reservats—, J.J. Sánchez Manzano considera que «tots els serveis i personal, tant d'Administracions Públiques com d'entitats privades, que facin funcions de vigilància i seguretat de béns o interessos públics o privats, sense formar part de les Forces i Cossos de Seguretat, quedaran sotmesos a les previsions de la Llei de seguretat privada» (*Seguridad privada...*, *op. cit.*, p. 44).

43. Tampoc no és un element determinant el fet que a l'enumerar com a activitat de seguretat privada el dipòsit, la custòdia, el recompte i la classificació de certs objectes, la LSP hagi inclòs l'incís «sense perjudici de les activitats pròpies de les entitats financeres». No ho és, perquè mitjançant aquest incís se salven aquestes activitats sempre que les entitats financeres se les presten a si mateixes, com a tercers.

44. En l'art. 5 es diu que «les empreses de seguretat únicament podran prestar o desenvolupar els serveis i activitats següents». I l'art. 7, que «per a la prestació privada de *serveis o activitats* de seguretat, les empreses de seguretat hauran d'obtenir l'oportuna autorització...» (la cursiva és nostra).

45. És absurd pensar que el dispositiu electrònic d'alarma per a intrusió que un ciutadà compra en un hipermercat hagi d'instal·lar-lo necessàriament una empresa de seguretat.

46. Per exemple, exercir la vigilància i la protecció de béns mobles o immobles; efectuar controls d'identitat en l'accés o a l'interior d'immobles; encarregar-se de la protecció de l'emmagatzematge, recompte, classificació i transport de diners, valors i objectes valuosos, etc.

seguretat»; o la que, en la mateixa línia, recull l'art. 17 («Són funcions dels escortes privats, amb caràcter exclusiu i excloent, l'acompanyament...»)⁴⁷ Es pot pensar que amb aquests preceptes l'única cosa que es pretén és aclarir la distribució de funcions entre el diferent personal que pugui treballar per a una empresa de seguretat i, fins i tot, entre els diferents tipus del personal de seguretat privada. No obstant això, vam considerar que no és aquesta la interpretació correcta. Les funcions que en aquests preceptes s'enumeren són el nucli essencial de la seguretat privada, aquelles la relació de les quals amb la seguretat ciutadana és més directa i immediata. No és el mateix parlar del servei de manteniment de sistemes d'alarmes atribuït a les empreses de seguretat, que de la funció d'acompanyament, defensa i protecció de persones atribuïda als escortes privats. Mentre que considerem admissible, fins i tot raonable, que una entitat que disposi dels mitjans adequats pugui encarregar-se ella mateixa del manteniment dels seus sistemes de seguretat;⁴⁸ sembla inadmissible que un directiu d'aquesta entitat pogués assignar a un dels seus treballadors la tasca d'acompanyar-lo, defensar-lo i protegir-lo. Admetre això últim significa buidar de contingut la LSP i deixar absolutament desprotegits els interessos públics que aquesta llei persegueix. En definitiva, vam considerar que la LSP, a l'atribuir aquestes funcions —a més, cal observar que en els preceptes esmentats s'utilitza aquest terme de «funcions» i no el de «serveis»— en

47. Vid. SSTS de 24 de gener de 1991, de 21 de novembre de 1989 i 17 de gener de 1990.

48. Aquest supòsit del manteniment dels sistemes de seguretat es preveu expressament en l'art. 43.3 RSP. En la mateixa línia, el RSP esmenta també expressament l'existència de centrals d'alarmes de l'empresa afectada [art. 112.1.d), on s'adverteix que «no poden prestar serveis a tercers si les empreses o entitats no estan habilitades com a empreses de seguretat»; arts. 116 i 119.3]. A tot estirar, en aquests dos últims preceptes, es podria discutir si no suposa un cert excés el fet d'haver estès el servei d'aquestes centrals d'alarma al «grup empresarial» —en el primer precepte— o a les «filials» —en el segon—, la qual cosa pot incloure persones jurídiques diferents, en definitiva, la prestació d'un servei a un tercer, encara que el propietari d'aquest tercer sigui l'ens matriu.

En qualsevol cas, aquests esments expressos provoquen una certa estranyesa, ja que suposen una reiteració d'una regla que —encara que potser no amb excessiva claredat— entenem que ja està recollida en la LSP. En concret, no s'entén bé la seva aleatorietat. Per què no es preveu també que les empreses podran autoinstal·lar-se els seus sistemes de seguretat si disposen del personal amb la qualificació necessària?; per què només es preveu per al manteniment?, tenint en compte, a més, que l'art. 39 RPS afirma: «Únicament podran fer operacions —observeu que ni tan sols parla de serveis— d'instal·lació i manteniment de sistemes de seguretat electrònica contra robatori i intrusió, i contra incendis les empreses autoritzades». Significa això que en aquests supòsits no hi té cabuda l'autoinstal·lació? I en aquest cas, com cal interpretar l'art. 46 RPS que estableix que per connectar sistemes de seguretat a centrals d'alarma «caldrà que la realització de la instal·lació hagi estat efectuada per una empresa de seguretat», de la qual cosa es dedueix que hi ha instal·lacions que no són efectuades per empreses de seguretat. En definitiva, una regulació normativa molt poc afortunada que introdueix incertesa sobre qüestions essencials.

En qualsevol cas, el servei de centrals d'alarmes ofereix un bon exemple de la idea que s'exposa en el text. Com acabem de recollir, el RPS admet l'existència de centrals d'alarmes en règim d'autoprestació. No obstant això, quan es tracta de realitzar el servei de verificació d'alarmes mitjançant desplaçament als recintes —que es troba dintre de les funcions reservades en l'art. 11.1.f) LSP als vigilants de seguretat—, l'art. 49.1 RSP precisa: «Les empreses industrials, comercials o de serveis que estiguin autoritzades a disposar de central d'alarmes, dedicada exclusivament a la seva pròpia seguretat, podran contractar els mateixos serveis (tal servei de verificació i els de resposta) amb una empresa de seguretat autoritzada per a vigilància i protecció». És a dir, es deixa clar que no poden prestar-lo pels seus propis mitjans.

exclusiva al personal de seguretat privada, està prohibint que aquestes mateixes siguin fetes per qualsevol altre subjecte, encara que pogués enquadrar-se en un d'aquests supòsits que hem anomenat d'autoprestació.⁴⁹

Podríem sintetitzar així tot el que s'ha dit fins a ara:

- Si un particular vol contractar amb un tercer un dels serveis enumerats en l'art. 5 LSP, ha de fer-lo necessàriament amb una empresa de seguretat.
- Un particular pot prestar-se així mateix alguna de les activitats en què consisteixen els serveis enumerats en l'art. 5, encara que totes aquelles actuacions o activitats que signifiquin exercir funcions atribuïdes per la LSP al personal de seguretat privada s'hauran de contractar amb una empresa de seguretat —fora del que es dirà per als guardes particulars de camp.⁵⁰

Però aquests dos elements han de ser completats per un tercer, que no deriva pròpiament de la LSP sinó de la LOPSC i de la seva regulació de les mesures de seguretat. Com ja vam veure, aquesta última llei conté una remissió reglamentària, desenvolupada pel RSP, perquè es determinin les mesures de seguretat que poden ser imposades a entitats o establiments. Per tant, sobre la base d'aquesta habilitació, el RPS pot establir —i així ho ha fet— que certes activitats de les enumerades en l'art. 5 LSP ni tan sols puguin ser portades a terme en règim d'autoprestació, sinó que s'hagin de contractar necessàriament amb una empresa de seguretat.

Finalment, en línia amb el resolts pel TS en unificació de doctrina, també s'ha d'excloure d'aquesta reserva, malgrat la literalitat de les fórmules emprades per la LSP, certes actuacions, generalment de caràcter tècnic o material, que tenen una naturalesa accessòria o complementària als serveis de seguretat pròpiament dits.⁵¹

49. *Vid.* C. SUAY HERNÁNDEZ, «Intervención de los servicios de seguridad privada...», *op. cit.*, p. 133.

50. Per això, precisament, el legislador sent la necessitat d'excloure del seu àmbit d'aplicació les activitats recollides en la Disposició Addicional Tercera, ja que, tot i que es tracta d'activitats que l'empresari es presta a ell mateix, podia entendre's que s'enquadraven en alguna de les funcions reservades al personal de seguretat privada, la qual cosa obligaria a contractar amb una empresa de seguretat.

51. STS, Sala 3a, de 4 de juliol de 2003, Ar. 6392, ponent I. Lecumberri Martí. Una empresa de muntatges elèctrics havia estat sancionada per fer certs treballs per instal·lar unes xarxes electròniques destinades a muntar un sistema de seguretat. L'Administració la sanciona perquè considera que estava fent un servei de seguretat privada [«instal·lació i manteniment d'aparells, dispositius i sistemes de seguretat» —art. 5.1.i) LSP] sense l'autorització corresponent. La Sala conclou que en aquesta activitat reservada a les empreses de seguretat privada «ni es comprèn ni, per tant, pot incloure's el d'aquelles empreses que genuïnament i estrictament es limiten a fer per compte o ordre d'altres empreses que es dediquen al manteniment del sistema de seguretat determinats muntatges elèctrics a fi d'instal·lar mecanismes adequats per preservar i complir les previsions i mandats exigits en la Llei de 30 de juliol de 1992» (FJ 2n).

3.2. Matisacions a aquesta reserva d'activitat

3.2.1. Les activitats expressament excloses per la Llei de seguretat privada

3.2.1.1. Àmbit material de l'exclusió: custòdia de l'estat d'instal·lacions i control d'accés a l'interior d'immobles

La Disposició Addicional Tercera de la LSP exclou del seu àmbit d'aplicació «les activitats de custòdia de l'estat d'instal·lacions i béns o de control d'accés a l'interior d'immobles per personal diferent del de seguretat privada i directament contractat pels titulars d'aquests». En aquest precepte, al costat d'activitats que simplement no entren dintre de l'àmbit material definit en l'art. 1 LSP, se n'hi inclouen d'altres que sí, però que s'opta per no sotmetre-les a un règim que, en alguns supòsits, pogués ser desproporcionat.⁵² Tot i això, i que potser, des d'un punt de vista abstracte, pogués assajar-se una distinció entre aquestes activitats i els serveis de seguretat privada, «aquesta diferenciació no és tan senzilla a l'hora de verificar en la pràctica el seu contrast, ja que la majoria de les vegades aquelles activitats es pretenen simular amb unes altres no sotmeses als rigors de la legislació de seguretat privada, entrant en el mercat en una clara competència deslleial amb empreses legalment habilitades per prestar aquest tipus de serveis».⁵³ Anàlitzem l'abast de les dues activitats que aquest precepte esmenta.

111

A) La custòdia de l'estat d'instal·lacions i béns

El Diccionari de la Lengua Espanyola de la Real Academia defineix el verb «custodiar» com a «guardar amb cura i vigilància». Això significa que l'activitat de vigilància, igual que en els serveis de seguretat privada, també està present en aquest altre servei exclòs. Creiem que la diferència radica que en aquest últim la vigilància no es fa sobre el bé o instal·lació amb objecte de possibles infraccions penals o administratives —element que ja relacionem amb l'àmbit de la LSP—, sinó sobre el seu estat, és a dir, el seu manteniment, ús, funcionament, etc.

En aquesta mateixa línia s'ha manifestat la Disposició Addicional Primera del RSP al desenvolupar el relatiu a les activitats excloses:

- a) ...custòdia i *comprovació* de l'estat i *funcionament* d'instal·lacions, i de gestió auxiliar, realitzades en edificis particulars per porters, conserges i personal anàleg.

52. A més, al delimitar-se expressament les activitats excloses, es posa també fre a una línia jurisprudencial anterior a la LSP que establia una certa vinculació entre la submissió al règim jurídic dels serveis de seguretat privada i el fet de tractar-se de particulars o empreses obligats normativament o administrativament a utilitzar aquests serveis. De tal manera que si una empresa voluntàriament volia establir un sistema de vigilància, podia utilitzar un personal diferent del de Vigilants Jurats (*vid.* SSTS d'1 i 8 de febrer de 1988, Ar. 661 i 797, respectivament). Una exposició crítica d'aquesta jurisprudència, en I. AGIRREAZKUENAGA, «Perfiles y problemática...», *op. cit.*, pp. 127-128.

53. SSAN, Sala del contenciós-administratiu, de 13 de novembre de 2003 (dos), JUR 2003272329 i 2003272338, ponents J.M. Gil Sáez i F. de Mateo Menéndez, respectivament.

b) En general, la *comprovació i el control de l'estat* de calderes i instal·lacions generals en qualssevol classe d'immobles, per tal de garantir-ne el *funcionament* i la *seguretat física*.

No obstant això, aquest desenvolupament reglamentari planteja alguns problemes de contradicció amb el que preveu la LSP, per ser més restrictiu. La LSP es refereix, sense cap limitació, a la «custòdia de l'estat d'instal·lacions i béns... fetes a l'interior d'immobles». Per contra, la reproduïda lletra a) només es refereix a instal·lacions i en un tipus d'immobles concret —els edificis—, i la lletra b), encara que s'estén a tots els immobles, només parla de «calderes i instal·lacions generals» —tampoc no se sap gaire bé què es vol dir amb aquesta última expressió— i no simplement d'instal·lacions i béns. Per tant, per evitar un vici d'il·legalitat, aquestes previsions del RSP s'han d'interpretar generosament en la línia marcada pel LSP.⁵⁴ Així, per exemple, cal entendre que queda dintre de l'àmbit d'aquesta exclusió el personal que una empresa subministradora d'electricitat tingui contractat per a la custòdia de l'estat d'instal·lacions i béns en un centre de transformació o distribució elèctrica. Això, malgrat que no és un edifici, que hi ha béns i que intuïm que no eren aquestes les instal·lacions a les quals el RSP es volia referir quan va introduir l'expressió «instal·lacions generals».

El fet que aquestes siguin les funcions pròpies d'aquest personal exclòs no impedeix que la seva mera presència pugui tenir un efecte dissuasori sobre la comissió d'infraccions penals o administratives —igual que la presència de personal de seguretat, encara que aquest exerceix un control molt més formal que aquell altre.⁵⁵ A més, davant d'accions delictives contra aquests béns o instal·lacions tenen els mateixos poders jurídics de reacció que qualsevol ciutadà (inclòs el personal de seguretat privada —amb importants matisacions, ja que aquest té certs deures de reacció, facultats addicionals, pot portar armes i el joc d'algunes eximentes penals pot ser diferent en virtut dels seus coneixements específics—). En definitiva, en certes ocasions, la presència d'aquest personal auxiliar pot tenir unes conseqüències pràctiques en part similars a les de la presència de personal de seguretat, amb alguns avantatges sobre els empresaris contractants: entre elles, que mentre que un vigilant de seguretat no pot fer cap altra activitat que no sigui la de vigilància i protecció, la funció pròpia d'aquests treballadors exclosos és precisament aquesta altra.

54. Com destaca L. Cosculluela Montaner, «la regulació institucionalment pròpia dels reglaments executius es limita a complementar o desenvolupar l'establert a nivell més ampli o general per la Llei, sense suplantar el que s'hi disposa, ni introduir desenvolupaments normatius contradictoris amb les disposicions d'aquesta» (*Manual...*, op. cit., pp. 111-112); I. GARCÍA DE ENTERRÍA I T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, Tom I, op. cit., p. 198 i següents. Per la seva banda, les SSTs de 12 de març de 1983, 18 de desembre de 1984 i 16 de juny de 1986 addueixen que els reglaments executius «han de limitar-se a establir regles o normes precises per a l'explicitació, l'aclariment i la posada en pràctica dels preceptes de la llei, però no han de contenir mandats normatius nous i, menys, restrictius dels continguts en el text legal» (la cursiva és nostra).

55. Sobre les nocions criminològiques de control formal i informal per a la prevenció de la delinqüència, vid. H. ROLDÁN BARBERO, «La seguridad privada...», op. cit., p. 2 i 4, i bibliografia que s'hi cita.

B) Control d'accés realitzat a l'interior d'immobles

En aquest supòsit, els problemes de delimitació amb les activitats pròpies del personal de seguretat són molt més grans,⁵⁶ i arriben en algun cas a una absoluta identitat que s'hauria d'haver evitat. Aquest control d'accés pot referir-se tant a persones com a béns o mercaderies. Podem distingir-hi tres supòsits:

1. El que s'utilitza com un instrument directe i immediat per a la vigilància i seguretat de persones i béns, i per evitar la comissió d'actes delictius o infraccions en relació amb l'objecte protegit. És a dir, té un mer caràcter instrumental per a l'exercici d'aquestes altres funcions. En aquests supòsits, igual que aquestes funcions, aquest control d'accés queda reservat amb caràcter exclusiu al personal de seguretat. Sobre la base d'aquesta distinció, l'existència de certs sistemes de seguretat per al control d'entrades (detectors de metall o explosius) o la manera de portar-lo a terme (control interior de bosses i maletes) ja és un element suficient que mostra la clara finalitat del control d'accés com a mitjà de vigilància, protecció i d'impediment d'actes delictius o infraccions administratives i, per tant, la competència del personal de seguretat privada.⁵⁷ No obstant això, com exposarem en el supòsit tercer, certs problemes especials presenten els controls que s'efectuen amb aquesta finalitat que estem comentant, però que només consisteixen en un control d'identitat.
2. Aquell control d'accés que no té com a finalitat directa la de vigilància i seguretat de persones i béns, sinó una altra, com ara controlar l'entrada de persones amb animals o amb la vestimenta adequada, o els socis d'una entitat, etc. Aquestes funcions les pot dur a terme qualsevol tipus de per-

56. En aquesta línia, H. ROLDÁN BARBERO s'adona d'un cert descontentament en el sector de les empreses de seguretat, perquè entén que s'estarien donant solapadament casos d'intrusisme («La seguridad privada...», *op. cit.*, p. 4). Creiem, que més que intrusisme, el que hi ha és una confusió generada expressament per la normativa reguladora.

57. Trobem una mica d'això en els Informes de la Secretaria General Tècnica del Ministeri de l'Interior, sobre prestació de funcions de vigilància i control en centres comercials per auxiliars de servei (*Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, núm. 23, gener-abril de 2000) i sobre licitud o no de l'exigència imposada per alguns establiments comercials perquè els usuaris mostrin el contingut de les seves bosses (*Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, núm. 15, maig-agost de 1997). En ambdós supòsits, la versió que s'hi utilitza és la publicada en la pàgina web del Ministeri de l'Interior (<http://www.mir.es/secretaria>). Així, en el primer informe s'enumeren fins i tot les funcions que cal ocupar per aquest personal auxiliar i les que estan reservades al personal de seguretat privada. Encara que compartim la major part del que reflecteixen aquestes llistes, considerem que el plantejament és poc encertat. Es parteix d'un suposat criteri general conforme al qual al personal de seguretat privada li correspon en exclusiva «les funcions de vigilància i seguretat activa de béns i persones —diürna i nocturna— i el control de sistemes de seguretat; entenent-se per vigilància i seguretat activa aquella que inclou la possibilitat de repel·lir qualsevol agressió al bé que es vigila. Així mateix s'ha d'entendre, en bona lògica, que la vigilància nocturna ha d'estar reservada al personal de seguretat privada, ja que en aquestes circumstàncies podrien requerir-se potestats específiques amb vista a la repressió de possibles agressions a la seguretat dels béns i persones». No hi ha ni un precepte en la LSP o en el RSP que protegeixi aquest suposat criteri general basat en la possibilitat de repel·lir agressions. A més, com tindrem ocasió d'exposar, les potestats que el personal de seguretat té en aquest camp són, amb matisos importants, les pròpies de qualsevol ciutadà.

sonal. El dubte, en aquests supòsits, és si aquest tipus de control d'accés també el pot fer el personal de seguretat privada. Com ja tindrem ocasió d'analitzar, el personal de seguretat privada només pot portar a terme aquelles activitats que li estan expressament atribuïdes. Referent a això, l'art. 71.1.b) RSP els atribueix la «d'efectuar controls d'identitat en l'accés o a l'interior d'immobles determinats». En principi, el control d'accés amb aquestes altres finalitats no comportarà generalment un control d'identitat, per la qual cosa aquesta activitat no podria enquadrar-se en aquesta funció. No obstant això, no és difícil relacionar aquest tipus de control d'accés amb les activitats de vigilància i protecció de béns i persones, la qual cosa possibilitaria la intervenció del personal de seguretat privada (seguint l'exemple, si entren animals a l'immoble, aquests podrien causar danys als béns objecte de protecció).

3. Aquells controls d'accés que utilitzen com a instrument el control d'identitat. En aquest cas, la confusió és encara més gran. L'art. 71.1.b) RSP —desenvolupat per l'art. 77 RSP— inclou entre les funcions pròpies del personal de seguretat la de fer «controls d'identitat a l'accés o a l'interior d'immobles determinats».

Si comparem les expressions emprades en aquest precepte amb la Disposició Addicional Tercera LSP, advertim que només al referir-se als vigilants de seguretat es parla expressament de controls «d'identitat». Llavors, podria pensar-se que caldria reservar al personal de seguretat aquells controls d'accés de personal que impliquin control de la seva identitat.⁵⁸ No obstant això, si atenem al desenvolupat pel RSP, no creiem que aquesta sigui la interpretació correcta, ja que aquest reglament inclou entre les activitats excloses:

- «c) El control de trànsit en zones reservades o de circulació restringida a l'interior de fàbriques, plantes de producció d'energia, grans centres de processos de dades i similars.
- d) Les tasques de (...) comprovació de visitants (...), així com les de control d'entrades, documents o carnets privats, en qualsevol tipus d'edificis o immobles».

Sense perjudici de l'ambigüitat d'algunes de les expressions emprades (v.g., «comprovació de visitants»), no hi ha cap dubte que la major part d'aquestes funcions comporten un control d'identitat pròpiament dit: com es controla el trànsit en zones reservades si, entre altres possibles mitjans, no s'identifica qui vol accedir-hi?; què és el control de carnets privats, sinó un control d'identitat?⁵⁹

58. Sense perjudici de les dificultats interpretatives que pugui plantejar l'expressió «control d'identitat» quant a la seva extensió i abast. Per exemple, el control a l'entrada d'una discoteca on se serveix alcohol per comprovar l'edat de qui hi vol accedir, mitjançant l'exhibició del Document Nacional d'Identitat, és un control d'identitat o és un mer control d'entrades?

59. Referent a això són molt il·lustratives algunes les funcions que el Decret andalús 10/2003, de 28 de gener, pel qual s'aprova el Reglament General de l'Admissió de Persones en els Establiments

Per tant, l'atribució al personal de seguretat privada de la funció de control d'identitat no és exclusiva i conviu amb la que pugui fer un personal diferent.⁶⁰ I encara més, fins i tot en el cas que aquest control d'identitat s'utilitzi com a instrument directe per vigilar i protegir béns o persones, tampoc no considerem que aquest correspongui en exclusiva al personal de seguretat privada, ja que la majoria dels supòsits d'exclusió que recull el RSP tenen clarament aquesta finalitat.

En definitiva, la normativa ha generat una certa confusió quant a l'exercici del servei de control d'accés a immobles. En principi, aquesta absència d'exclusivitat per part del personal de seguretat privada sembla encertada, ja que potser sigui desproporcionat que certs controls d'accés li corresponguin necessàriament (per ex., control d'identitat a l'entrada d'un examen). No obstant això, el que ja no és tan lògic és l'amplitud i la indeterminació amb la qual s'ha plasmat aquesta exclusió, que, al nostre parer, conculca la justificació de l'aprovació d'una normativa sobre seguretat privada: el risc que per a la seguretat ciutadana i l'ordre públic suposen aquest tipus d'activitats. No té gaire sentit establir una extensa i incisiva regulació de la seguretat privada (imposant uns deures, establint unes responsabilitats i un règim sancionador, etc.) i després excloure amb aquesta excessiva imprecisió un fet tan important com el control d'accés. No és encertat, per exemple, haver exclòs absolutament d'aquesta regulació aquells treballadors que a l'entrada de discoteques, pubs, etc., decideixen qui hi pot entrar i quan, de manera que no és estrany que la seva actuació generi aldarulls, violacions dels drets fonamentals o la comissió de conductes delictives; o deixar fora aquells controls d'accés que tenen una finalitat directa i immediata de protecció de persones i béns. Per tant, malgrat aquesta imprecisió, creiem que el criteri interpretatiu que ha de regir en aquest àmbit ha d'anar a favor del personal de seguretat privada.

Finalment, la Disposició Addicional Primera del RSP inclou alguns supòsits més que no s'esmenten expressament en la LSP, com són les tasques de recepció i orientació de visitants, però que evidentment estan fora de l'àmbit d'aquesta llei definit en el seu art. 1.

d'Espectacles Públics i Activitats Recreatives, atribueix al servei d'admissió d'aquests establiments —prestet pel personal de l'establiment—: comprovar l'edat de les persones que pretenguin accedir al local quan sigui procedent; col·laborar —entendem que amb el personal de seguretat privada o Forces i Cossos de Seguretat— en les inspeccions o controls reglamentaris establerts en la normativa vigents; requerir la intervenció del personal del servei de vigilància de l'establiment perquè impedeixi l'accés de les persones que incorrin en els supòsits de l'article 5 (per exemple, embriaguesa) o incompleixin les condicions específiques d'admissió autoritzades (el conegut com dret d'admissió).

60. En sentit contrari, l'Informe «sobre prestació de funcions de vigilància i control en centres comercials per auxiliars de serveis», emès per la Secretaria General Tècnica del Ministeri de l'Interior, entén que són funcions reservades al personal de seguretat privada el «control, si calgués, d'identitat de clients» i la «identificació de persones». Segons el nostre parer, aquesta conclusió es basa en una interpretació esbiaixada de l'art. 71.1.b) RSP —que atribueix a aquest personal la funció de fer «controls d'identitat en l'accés o a l'interior d'immobles»—, que no té en compte el que preveu en aquest mateix Reglament sobre les activitats excloses.

3.2.1.2. Condicions a les quals queden sotmeses les activitats excloses

Quatre són les condicions que es deriven de la Disposició Addicional Tercera de la LSP i de la Disposició Addicional Primera del RSP per a l'acompliment d'aquestes activitats excloses:

a) D'una banda, no les pot dur a terme el personal de seguretat privada. Això és, no les pot fer el personal habilitat com a tal, amb independència que estigui enquadrat en una empresa de seguretat o en situació d'atur. Si escau, per ocupar aquest tipus de feina, hauria de renunciar a l'habilitació. Com hem exposat, algunes d'aquestes activitats excloses poden enquadrar-se en el servei de vigilància i protecció de béns, establiments, espectacles, certàmens o convencions que poden exercir les empreses de seguretat, per la qual cosa si la prohibició s'hagués quedat aquí, podria plantejar-se la possibilitat que aquestes empreses prestessin aquests serveis a través d'un personal diferent del de seguretat privada. Per evitar aquesta disfunció, cal afegir que el personal que presti aquests serveis no pot estar integrat en empreses de seguretat.

b) De l'altra, ha de ser un personal «directament contractat» pel titular d'aquests immobles. Així ho estableix la LSP amb claredat i el seu significat no pot ser cap altre que el que ha de tractar-se d'un treballador del mateix titular de l'immoble i no l'empleat d'una altra empresa de serveis amb la qual contracta el titular de l'immoble. Qualsevol altra interpretació suposa, al nostre parer, conculcar no només la literalitat del precepte, sinó també la seva pròpia finalitat.

Amb aquesta prohibició el que es pretén evitar és l'existència d'empreses que es dediquin a prestar aquest tipus de serveis. Això és, es tracta d'impendir el naixement d'una altra estructura «parapolicial» de caràcter empresarial organitzada en concurrència amb la pròpia de les empreses de seguretat. Per tant, encara que l'exclusivitat no es manté quant a l'àmbit material, sí que es fa quan es refereix a un servei empresarial. Empresarialment, només poden prestar serveis de seguretat les empreses de seguretat regulades en la Llei de seguretat privada. Certament, no té massa sentit establir un intens règim administratiu sobre una figura concreta, les empreses de seguretat, per després deixar la porta oberta per a la constitució d'altres empreses amb una finalitat en part coincident i sense submissió a cap requisit específic.⁶¹

No obstant això, el desenvolupament reglamentari d'aquest precepte ha discorregut per altres camins. La redacció originària de la Disposició Addicional Primera del RPS mantenia la referència legal a la contractació directa encara que amb una fórmula molt poc afortunada («i pot ser directament contractat pels titulars dels immobles»). No obstant això, la nova

61. Compartim, per tant, la postura mantinguda per J.J. Sánchez Manzano i la seva crítica a la interpretació que es fa en la pràctica d'aquesta previsió normativa, i considerem que també empara aquells supòsits en els quals l'empresari contracta aquestes activitats amb empreses de serveis (*Seguridad privada...*, op. cit., p. 43).

redacció que a aquest precepte ha donat el RD 1123/2001 prescindeix ja de qualsevol referència a aquest caràcter directe de la contractació i només requereix: «sempre que la contractació sigui feta pels titulars dels immobles». Amb la nova redacció es facilita la interpretació, al nostre judici contrària a l'establert en la LSP, que aquesta contractació es pot fer amb altres empreses de serveis que es dediquin a aquestes activitats. No obstant això, fins i tot amb aquesta redacció els tribunals han mantingut la línia aquí defensada.⁶²

- c) Que les activitats es facin a l'interior dels immobles. Si bé aquesta limitació ha d'aplicar-se d'una manera estricta quant al control d'accés, algunes dificultats presenten aquells supòsits consistents en la comprovació de l'estat de certes instal·lacions i certs béns que només es poden fer des de l'exterior de l'immoble, fins i tot des de la via pública.
- d) Finalment, el personal que presti aquests serveis en cap cas no podrà portar ni usar armes,⁶³ ni utilitzar distintius o uniformes que puguin confondre's amb els previstos per al personal de seguretat privada.

3.2.2. *Necessitat de previsió legal expressa per a efectuar altres exclusions*

Cal destacar l'incís amb el qual comença el paràgraf 2 de l'art. 1, que conté la reserva d'activitats que estem analitzant: «A l'efecte de la present Llei...». És a dir, hi ha fins i tot un reconeixement exprés que una altra Llei pot preveure l'acompliment de funcions de vigilància i seguretat de persones o béns per altres subjectes diferents i amb subjecció a un règim jurídic divers.

Si les funcions que aquesta altra Llei atribueixi a aquests subjectes diferents de les empreses i el personal de seguretat privada poden ser qualificades, pel seu caràcter i naturalesa, com a «complementàries» de les de seguretat ciutadana, entenem que aquesta Llei només pot ser estatal, sobre la base de la competència exclusiva de l'Estat en la matèria «seguretat pública». Per contra, si aquestes funcions no assoleixen aquest caràcter i la seva finalitat directa és una altra, també cal la intervenció de la legislació autonòmica en l'àmbit de les seves competències.

62. La SAN, Sala del Contenciós-Administratiu, de 13 de novembre de 2003 (Ar. JUR 2003272329), ponent: J.M. Gil Sáez, s'enfronta a un cas en el qual un treballador d'una empresa de serveis sense autorització com a empresa de seguretat prestava certs serveis en un hotel en horari nocturn (rondes periòdiques per verificar que tot estava en perfecte estat, que es mantingués l'ordre, que no entrés cap estrany a l'hotel o a les dependències que no fossin comunes, el control d'extintors, etc.). L'empresa de serveis és sancionada per fer serveis de seguretat privada sense estar-hi autoritzada. A l'al·legar que la seva activitat estava emparada per la Disposició Addicional que venim comentant, entre altres qüestions, la Sala afirma que «la part actora no ha acreditat que la persona que es trobava a l'hotel fos un treballador contractat pels «titulars dels immobles, sinó que, per contra, és membre de la plantilla de l'empresa demandant» (FJ 2n). En la mateixa línia, la STSJ de Balears, Sala del Contenciós-Administratiu, de 9 de maig de 2003, JUR 2003229051, ponent M. Masot Miquel, FJ 4t.

63. Observeu que es refereix a armes en general i no exclusivament a armes de foc. Referent a això, s'ha de tenir en compte que l'art. 5.1 del RD 137/1993, de 29 de gener, pel qual s'aprova el Reglament d'Armes, prohibeix amb caràcter general —llevat del que més tard es dirà a propòsit del personal de seguretat privada—, la compravenda, la tinença i l'ús de, entre unes altres, les defenses de goma.

3.2.3. Serveis de seguretat prestats per personal al servei de les administracions públiques no integrat en les Forces i Cossos de Seguretat

Això serà possible sempre que aquestes funcions no hagin estat atribuïdes per la LOFCS a les Forces i Cossos de Seguretat. Defensar el contrari seria admetre la creació per part de qualsevol Administració de cossos «parapolicials» al marge de l'establert en la LOFCS. No obstant això, a partir d'aquí s'han de tenir en compte diversos elements que compliquen aquest panorama:

- a) En primer lloc, la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la qual «no tota seguretat de persones i béns, ni tota normativa encaminada a aconseguir-la o a preservar-ne el manteniment, pot englobar-se en el títol competencial de “seguretat pública”, ja que, si fos així, la pràctica totalitat de les normes de l'ordenament serien normes de seguretat».⁶⁴ Sobre aquesta base, només quan es produeixi aquesta connexió directa amb la seguretat pública s'ha de tenir en compte necessàriament el que preveu la LOFCS. En els altres casos, on l'interès o la finalitat pública preponderant sigui una altra, no hi ha cap obstacle perquè el legislador atribueixi tasques en ocasions properes a les de les Forces i Cossos de Seguretat a un altre personal al servei de les Administracions públiques. Una bona mostra d'això poden ser els agents públics mediambientals o figures similars creats per la legislació mediambiental autonòmica.
- b) En segon lloc, les dificultats interpretatives que ofereix la LOFCS a l'hora de dilucidar el caràcter exclusiu o no amb el qual s'atribueixen les diverses funcions a les Forces i Cossos de Seguretat.⁶⁵

64. Així ho ha reconegut en reiterades ocasions el TC en l'àmbit de la seguretat industrial o de la seguretat en el trànsit (entre unes altres, *vid.* la STC 59/1985, de 6 de maig, conflicte positiu de competències, FJ. 2, ponent: L. Díez-Picazo i Ponce de León). Més recentment, en una matèria propera al nostre objecte, la STC 148/2000, d'1 de juny, FJ 6è, ponent: M.E. Casas Baamonde.

65. Als efectes que ara ens ocupen resulten molt il·lustratives les figures dels agents públics mediambientals i els agents del Servei de Vigilància Duanera. Pel que fa als primers, cal tenir en compte que l'art. 12.1.B).e) LOFCS atribueix a la Guàrdia Civil la funció de «vetllar pel compliment de les disposicions que tendeixin a la conservació de la naturalesa i el medi ambient, dels recursos hidràulics, així com de la riquesa cinegètica, piscícola, forestal i de qualsevol altra índole relacionada amb la naturalesa», que és pràcticament idèntica a l'atribuïda a aquests agents. Quant als agents del Servei de Vigilància Duanera, l'art. 2 del Reial decret 319/1982, que reestructura aquest servei, estableix que la seva funció és la «del descobriment, la persecució i la repressió en tot el territori nacional, aigües jurisdiccionals i espai aeri espanyol dels actes i infraccions de contraban; als efectes del qual, i per la consideració legal de Reassegurança Duanera que el Servei ostenta, exercirà les funcions que li són pròpies de vigilància marítima, aèria i terrestre encaminades a aquest fi». Paral·lelament s'ha de tenir en compte que l'art. 12.1.B).b) LOFCS atribueix també a la Guàrdia Civil la funció del «resguard fiscal de l'Estat i de les actuacions encaminades a evitar i perseguir el contraban». I encara més, aquest últim supòsit entenem que es troba molt més connectat amb la seguretat ciutadana (màfies, drogues, etc.); tant és així, que els agents d'aquest Servei poden portar armes (*vid.* Ordre del Ministre de l'Interior INT/3012/2002, de 14 de novembre, que aprova el model de guia de pertinença de les armes del personal de Guàrdia Civil, policies locals, policies autonòmiques i de Vigilància Duanera). Sobre aquesta semblança entre els agents de duanes i les forces policials clàssiques, *vid.* G. JAR COUSELO, *Models comparats de policia*, Madrid, Ministeri de l'Interior i Dykinson, 2000, pp.196-197.

c) Finalment, quant a la vigilància i protecció d'edificis i instal·lacions de titularitat pública, l'abast de la competència que les Comunitats Autònomes podien assumir en «vigilància i protecció dels seus edificis i instal·lacions» (art. 148.1.22 CE). Sobre aquesta base, la competència efectivament assumida pels diferents Estatuts d'Autonomia va ser diferent. D'una banda, aquells que preveïen la creació d'un cos de policia autonòmic o bé incloïen aquesta vigilància com una funció d'aquest cos (per ex., art. 13 EAC) o bé no en feien cap esment (per ex., art. 27.25 EAG o art. 14 EAA); d'una altra, aquells que no preveïen la creació d'aquest cos sí que recollien expressament aquesta matèria en la llista de les seves competències (per ex., art. 7.1.21 EAE). No obstant això, el TC, en les sentències que exposarem més endavant, no ha extret cap conseqüència d'aquesta realitat estatutària diversa, en concret del fet que ni la Comunitat Autònoma d'Andalusia ni la de Galícia (en particular aquestes perquè cap d'elles ha creat efectivament la seva Policia Autonòmica) han assumit estatutàriament cap competència en aquesta matèria, sinó és mitjançant la creació del seu propi Cos policial. Finalment, s'ha de destacar que ni la Constitució ni els Estatuts d'Autonomia que han assumit expressament competències en aquesta matèria contenen cap esment que aquesta hagi de desenvolupar-se en el marc del que establís la Llei orgànica que havia de regular les Forces i Cossos de Seguretat.

Es van sumar a aquest panorama les previsions de la LOFCS, l'art. 37 de la qual estableix una certa vinculació entre la creació de Cossos de Policia autonòmics i la matèria de l'art. 148.1.22 CE, i l'art. 38 de la qual atribueix als Cossos de Policia autonòmics la «vigilància i protecció de persones, òrgans, edificis, establiments i dependències de les Comunitat Autònoma i dels seus ens instrumentals». A més, el mateix art. 37 estableix dos règims diferents, segons que l'Estatut d'Autonomia hagués previst o no la creació de cossos policials propis, perquè les Comunitats Autònomes poguessin exercir aquestes funcions de vigilància mitjançant la col·laboració de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat.

No obstant això, més enllà d'aquests dos règims establerts per la LOFCS, diverses lleis autonòmiques de coordinació de les Polícies Locals van preveure que aquest Cos policial pogués exercir aquestes funcions de vigilància previ conveni entre l'Ajuntament i l'Administració autonòmica, tant si la Comunitat Autònoma hagués assumit estatutàriament la possibilitat de crear el seu propi Cos

També és molt simptomàtic del que es veu dient que la Disposició Addicional Quinzena de la recent Llei orgànica 19/2003, de 23 de desembre, de modificació de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial, afegeix un nou apartat a l'art. 53 de la LOFCS, que és el relatiu a les funcions dels Cossos de Policia Local, en el qual es preveu que «en els municipis de gran població podran crear-se, pel ple de la Corporació, Cossos de funcionaris per a l'exercici exclusiu de les funcions previstes en el paràgraf b) de l'apartat 1 (ordenar, senyalitzar i dirigir el trànsit en el nucli urbà). Aquests funcionaris no s'integraran a les Forces i Cossos de Seguretat, i en l'exercici d'aquestes funcions tindran la consideració d'agents de l'autoritat, subordinats als membres dels respectius Cossos de Policia Local».

policial com si no. El TC va admetre aquestes previsions i va concloure que la Comunitat Autònoma «en l'exercici d'aquesta competència (la de vigilància i protecció dels seus edificis i instal·lacions) no es veu limitada per les prescripcions de la Llei orgànica de Cossos i Forces de Seguretat *de l'Estat (sic)* i que podrà atendre aquells serveis de vigilància i protecció per mitjans diferents dels que aquesta Llei prescriu». ⁶⁶

La jurisprudència que acabem de citar, fora del cas concret plantejat, no es deté més sobre aquests altres mitjans diferents dels que estableix la LOFCS que serien admissibles. Referent a això, creiem que ha de recordar-se la premissa de la qual es partia en aquest apartat i que no es desvirtua per la jurisprudència analitzada: no pot tractar-se de funcions atribuïdes per la LOFCS a les Forces i Cossos de Seguretat. No obstant això, això és el que sembla haver fet la Comunitat Autònoma d'Andalusia —que, recordem, no ha assumit estatutàriament cap competència expressa en matèria de vigilància dels seus edificis— amb la creació del Cos de Funcionaris Auxiliars de Seguretat. ⁶⁷

66. STC 51/1993, d'11 de febrer, recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 1/1990, de 26 d'abril, de coordinació de Polícies Locals d'Extremadura, ponent: J. Gabaldón López. En la mateixa línia, la STC 81/1993, de 8 de maig, recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei andalusa 1/1989, de coordinació de Polícies Locals, ponent: C. Viver Pi-Sunyer, raona que «s'ha de tenir present que la LOFCS no imposa a les Comunitats Autònomes que no haguessin exercit la seva competència de creació d'una Policia pròpia el recurs obligat a la col·laboració de la Policia estatal per a l'acompliment de les funcions previstes en l'art. 38.1, sinó que tal col·laboració és de caràcter potestatiu, com es dedueix clarament del terme "podran" que empen els arts. 38.2 i 47 de la LOFCS». Si aquestes funcions es poguessin no dur a terme, es podria pensar que la Llei orgànica només permet adoptar els mecanismes substitutoris que s'hi preveuen o renunciar a l'exercici d'aquestes. No obstant això, al tractar-se de funcions de necessari exercici la fórmula «podran» s'ha d'interpretar com a acceptació d'altres mecanismes substitutius. La previsió en la LOFCS de la col·laboració amb l'Estat es justifica pel fet que si no estigués prevista en la Llei estatal difícilment hauria pogut establir-la unilateralment la Llei autonòmica. En suma, l'art. 23 de la Llei andalusa no és contrari a la LOFCS quan preveu l'eventualitat que les Polícies Locals operin funcionalment com a Policia Autonòmica, encara que cal assenyalar que aquestes Polícies, en tot cas, han de circumscriure la seva actuació al marc territorial del municipi respectiu, segons preceptua l'art. 51.3 de la LOFCS.

67. Creat per la Llei 9/1996, de 26 de desembre, per la qual s'aproven mesures fiscals en matèria d'Hisenda Pública, Contractació Administrativa, Patrimoni, Funció Pública i Assistència Jurídica a Entitats de Dret Públic, i desenvolupat pel Decret 189/2003, de 24 de juny, pel qual s'aprova el Reglament Orgànic i Funcional del Cos de Funcionaris Auxiliars de Seguretat de la Junta d'Andalusia.

Es tracta d'un cos uniformat, amb una evident dependència funcional de la Conselleria de Governació, al qual s'atribueix, entre unes altres, les funcions següents, on fins i tot —encara que de manera bastant ambigua— sembla que se'ls atribueix la possibilitat d'exercir la coacció directa: «a) La vigilància, custòdia i seguretat dels edificis, centres, dependències, instal·lacions i mitjans de la Junta d'Andalusia; b) el control d'accés i permanència de persones als llocs anteriorment esmentats i del bon ús dels mitjans que hi ha; c) el control, a l'efecte de seguretat i amb els mitjans adequats, de mobiliari, paqueteria, documentació tancada, precintada o lacrada que pugui entrar en els llocs esmentats; (...) b) Garantir la vigilància del control d'accessos i dels vehicles assignats per al servei (no es precisa l'àmbit material d'aquesta vigilància, si és només dintre de la dependència administrativa o també fins i tot en la via pública) (...) c) Quan es prevegi qualsevol situació que alteri o pugui alterar el desenvolupament normal de l'activitat a l'edifici, el centre, la dependència, la instal·lació i els mitjans de la Junta d'Andalusia objecte de protecció, (...) Adoptar les mesures d'urgència que es considerin necessàries; d) Verificar el compliment del servei de vigilància (...); i) En l'exercici de les seves funcions i en situacions de necessitat, seguir les instruccions que imparteixin els responsables de les forces i cossos de seguretat».

3.3. L'element subjectiu de la reserva. El model empresarial

La LSP opta per un model empresarial en el qual, llevat d'algunes excepcions, els serveis que s'enquadren dintre d'aquesta activitat s'han de prestar necessàriament a través d'Empreses de Seguretat. Dit d'una altra manera, el personal de seguretat privada no pot prestar els seus serveis a títol personal, sinó integrat en aquest tipus d'empreses. D'aquest règim d'integració necessària, se n'exclouen els detectius privats i els guardes particulars de camp. L'exclusió dels detectius és lògica per la pròpia naturalesa aliena a la seguretat privada que té la seva funció típica d'investigació. Per la seva banda, la justificació de la segona exclusió potser cal buscar-la en la tradició històrica i en la pròpia idiosincràsia del món rural, on aquest personal serà habitualment algun veí de la localitat bon coneixedor del terreny.

Això no obstant, cal precisar que aquest fet no significa que les empreses de seguretat hagin de prestar aquests serveis necessàriament a través de personal de seguretat privada. En primer lloc, perquè alguns d'aquests serveis es poden fer a través de mitjans materials o tècnics (sistemes d'alarma, monitoratge de sistemes d'alarma, etc.). En segon lloc, perquè alguns d'aquests serveis —aquells que no requereixen l'exercici de funcions reservades al personal de seguretat— els pot un fer altre personal de les empreses de seguretat.

121

4. ELS SERVEIS DE SEGURETAT PRIVADA COM A ÚNICA ACTIVITAT QUE PODEN PRESTAR LES EMPRESES I EL PERSONAL DE SEGURETAT PRIVADA (CARÀCTER EXCLOENT)

Com a contrapartida a l'exclusivitat de la qual ens hem ocupat en l'apartat anterior, l'art. 5 LSP prohibeix a les empreses de seguretat la prestació d'altres serveis diferents als que en aquest mateix precepte s'enumeren com a serveis o activitats de seguretat privada.⁶⁸ Amb aquesta mesura es pretén potenciar la professionalització i l'especialització d'aquestes activitats, separant-les de qualssevol altres. A més, s'aconsegueix una major simplicitat en el seu règim jurídic i el seu funcionament, se'n facilita així el control per part de l'Administració i, en algun cas, s'arriba a una major imparcialitat. Una mera concreció d'aquesta prohibició és l'art. 5.3 LSP, que estableix que «en cap cas les empreses de seguretat podran fer les funcions d'informació i investigació pròpies dels detectius privats». No obstant això, la LSP conté una excepció a aquesta regla quan l'art. 5.2 admet que les empreses de seguretat «podran crear centres de formació i actualització per al personal d'empreses de seguretat». S'ha de tenir en compte que la redacció del precepte permet que aquests centres prestin els seus serveis no només al personal de l'empresa que el crea, sinó també a qualsevol altre.

68. Aquesta nota no estava present formalment en el seu règim jurídic anterior, definit pel Reial decret 880/1981, de 8 de maig, sobre prestació privada de serveis de seguretat i l'Ordre de 28 d'octubre de 1981, per la qual es dicten les normes necessàries en desenvolupament i aplicació d'aquest Reial decret.

Finalment, l'art. 1.3 RSP mereix un esment especial que, sota l'aparença d'una mera concreció d'aquesta prohibició, conté una conculcació de l'establert en la LSP. Aquest precepte estableix que «les empreses de seguretat no podran dedicar-se a la fabricació de material de seguretat, excepte per a la seva pròpia utilització, explotació i consum, ni a la comercialització del dit material». Però, és més que discutible la legalitat d'aquesta disposició, quan permet a les empreses de seguretat exercir una funció —la fabricació d'aquest material per a la seva pròpia utilització, explotació i consum— que no està enumerada en l'art. 5 LSP. Ha de recordar-se que en la llista tancada d'activitats i serveis que poden prestar les empreses de seguretat privada només es troba la «instal·lació i manteniment d'aparells, dispositius i sistemes de seguretat» [art. 5.1.i) LSP]. No hi ha cap referència a la seva fabricació, la qual cosa és especialment significativa, ja que el Reial decret 880/1981, de 8 de maig, sobre prestació privada de serveis de seguretat, sí enumerava entre les activitats i els serveis de seguretat privada la «fabricació, el desenvolupament, la comercialització i el manteniment d'aparells i sistemes de seguretat». Per tant, la LSP no permet que les empreses de seguretat fabriquin aquest material i el RSP s'ha excedit en permetre aquesta fabricació, encara que hagi estat amb un caràcter limitat.⁶⁹

69. No obstant això, pot haver-hi certs supòsits extrems (per exemple, la fabricació d'algun material específic i únic per a un client concret), en què sigui molt difícil distingir entre fabricació i instal·lació. Tot i això, aquestes situacions no justifiquen una habilitació com la que conté el RSP.