

La noción y los servicios de seguridad privada

MANUEL IZQUIERDO CARRASCO
Profesor titular de Derecho administrativo
Universidad de Córdoba

93

1. LA NOCIÓN DE SEGURIDAD PRIVADA

El art. 1 de la Ley de Seguridad Privada, al delimitar su objeto, define la seguridad privada como aquella actividad consistente en «la prestación por personas, físicas o jurídicas, privadas de servicios de vigilancia y seguridad de personas o de bienes». Esto es, se trata de una noción reducida de seguridad privada que se configura como un servicio en el que los elementos caracterizadores serían los siguientes: por un lado, su objeto (la vigilancia y seguridad de personas o bienes), y por otro, los sujetos que lo prestan (personas privadas).¹ Además, su calificación como servicio sirve para distinguir esta noción de la de seguridad personal, que incluye aquellas actuaciones de carácter generalmente informal que realiza un sujeto para prevenir los riesgos que se ciernen sobre su propia integridad física o patrimonio.²

Sin embargo, el concepto de seguridad privada es mucho más amplio que esa concreta parcela, pues representa un resultado o incluso, si se apura, un mero ins-

1. A pesar del silencio de la LSP, consideramos que la iniciativa pública en la actividad económica recogida en el art. 128.2 CE no alcanza a la constitución de una empresa de seguridad privada. Entendemos que cuando el art. 1 LSP se refiere a personas jurídicas privadas no sólo alude a una forma jurídica privada, sino también a que ésta ha de surgir de la libre iniciativa de los particulares. Para prestar servicios de vigilancia y protección a sí misma o a terceros, la Administración ha de utilizar necesariamente formas de Derecho Público (las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la contratación administrativa de servicios de seguridad privada, otro personal al servicio de las Administraciones Públicas para la vigilancia o protección de bienes concretos —por ej., agentes públicos de medio ambiente—, etc.).

2. Sobre esta distinción entre seguridad privada y seguridad personal *vid.* J. J. SÁNCHEZ MANZANO, *Seguridad privada. Apuntes y reflexiones*, Ed. Dilex, Madrid, 2001, pp. 24-25. Por su parte, H. Roldán Barbero también distingue entre la seguridad privada y la «gestión de la seguridad personal», entendida esta última, como «el conjunto de cautelas o diligencias que una persona, asociación de personas o incluso una entidad adoptan por sí mismas, sin la intervención de ningún servicio externo, para garantizar su propia seguridad», y destaca cómo no siempre es fácil distinguir ambas nociones («La seguridad privada...», *op. cit.*, p. 4).

tinto. En esta línea, Roldán Barbero —que califica esta noción como supraconcepto— destaca que «el sistema de protección privada se basa en el temor ciudadano hacia lo sobrevenido, hacia lo no controlado. Y ese temor tanto puede proceder de la posible comisión de un delito contra la persona o la propiedad, como de la eventualidad de un incendio, de una inundación o de un vendaval».³ Más aún, no sólo se utiliza este término para referirse a la seguridad física, sino también a la seguridad económica o a la protección de la privacidad más allá del ámbito delictivo. En consecuencia, dentro de esta noción amplia de seguridad privada se insertan todos los instrumentos y técnicas (la construcción de un bunker subterráneo, la instalación de una cerradura, la utilización de sistemas de encriptación del correo electrónico, la investigación de solvencias, la contratación de una póliza de seguro, la contratación de un escolta, etc.) cuya finalidad es la protección frente a esos eventos.⁴ Por tanto, incluso la noción de servicios que se pueden prestar con esa finalidad de seguridad privada es más amplia que la que pudiera derivar de la LSP.

En consecuencia, lo que se echa en falta en este art. 1.1 es el establecimiento de un elemento finalista, esto es, de cuáles deben ser los fines de esa vigilancia y seguridad que hagan que estas actividades queden sometidas a la LSP. No toda actividad de vigilancia y seguridad de personas y bienes queda dentro de su ámbito. A nuestro juicio, la mención que contiene el último inciso de ese apartado es muy orientadora: «...que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública». Sin perjuicio de que más tarde nos ocupemos extensamente de la trascendencia de este inciso, éste marca una relación entre los servicios de seguridad privada regulados en esta ley y la seguridad pública, que el art. 1.2 LOPSC vincula con «la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas». Pues bien, sin perjuicio de las matizaciones que tendremos ocasión de exponer, se debe partir de una relación directa entre el ámbito de aplicación de la LSP y estas finalidades.

3. H. ROLDÁN BARBERO, «La seguridad privada en la prevención del delito», *La Ley*, nº. 5241, p.1.

4. En una muestra de esta amplitud de la noción de seguridad 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», Parte III, *Seguritecnia*, noviembre 1994, pp. 61-62) agrupa las posibles líneas de actuación de la Seguridad Privada en siete grandes áreas: la seguridad física y electrónica (protección perimetral, cerramientos, seguridad contra incendios, iluminación de seguridad, etc.); la criminología y la seguridad; la seguridad financiera (controles contables que impidan fraudes internos, investigación de solvencias, etc.); la seguridad de la información (medidas contra el espionaje industrial); la seguridad informática (protección de las comunicaciones en red, firma electrónica, encriptación, copias de seguridad, etc.); y la gestión de riesgos (seguridad industrial, seguridad en el almacenamiento y transporte de mercancías peligrosas o valiosas, seguridad e higiene en el trabajo, etc.).

Por su parte, antes de la publicación de la LSP, I. AGIRREAZKUENAGA incluía como componentes de la seguridad privada las siguientes tres materias: la normativa sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados; el régimen jurídico de los detectives privados; y finalmente, la regulación de las empresas de seguridad y vigilantes jurados —ámbito al que calificaba como núcleo esencial— («Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español», *RAP* nº. 118, enero-abril 1989, p. 105).

2. LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA. TIPOLOGÍA

El art. 5 LSP enumera los concretos servicios y actividades de vigilancia y seguridad de personas o bienes incluidos en el ámbito de la legislación sobre seguridad privada o, con mayor propiedad, la lista cerrada de servicios que pueden prestar las empresas de seguridad privada. Debe advertirse que, en ocasiones, se producen ciertas superposiciones entre las distintas actividades enumeradas en este precepto,⁵ lo que fundamentalmente tendrá consecuencias a la hora de determinar en virtud de qué apartado tiene la empresa de seguridad que solicitar su autorización y, lo que es más importante, con arreglo a qué criterios.

2.1. Vigilancia y protección de bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones

95

2.1.1. *Ámbito objetivo: la discutible legalidad de la vigilancia de edificios e instalaciones públicas*

El ámbito objetivo de este servicio es amplísimo: cualquier bien —a estos efectos resulta de interés recordar que el art. 333 Código Civil establece que «todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación se consideran como bienes muebles o inmuebles»—⁶ y cierto tipo de actividades generalmente vinculadas a un espacio físico delimitado (como espectáculos o certámenes).

La ley ha omitido cualquier calificación sobre la naturaleza jurídica de estos bienes que pueden ser objeto de los servicios de seguridad privada. Esto es, no distingue según se trate de bienes de propiedad privada de particulares, los patrimoniales de la Administración o bienes de dominio público. Desde el punto de vista del acotamiento de las funciones de la seguridad privada y de su propia delimitación frente a las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, hubiera sido conveniente tal distinción. En cualquier caso, entendemos que ese acotamiento, al menos en parte, ya está establecido en la LOFCS que, en diversos preceptos, atribuye a las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones públicas.⁷ No obstante, reconocemos que

5. Por ej., la actividad de vigilancia y protección de bienes y establecimientos [art.5.1.a)] y la de custodia de monedas y billetes, títulos-valores y demás objetos que, por su valor económico y expectativas que generen, o por su peligrosidad, puedan requerir protección especial [art.5.1.d)]. Sobre la dificultad que en ocasiones presenta el establecimiento de fronteras nítidas entre los distintos servicios que enumera este precepto, en concreto, a propósito de la gestión de los sistemas de seguridad, *vid.* J.J. SÁNCHEZ MANZANO, *Seguridad Privada...*, *op. cit.*, p. 42.

6. Por tanto, se incluyen también los denominados bienes incorporales o inmateriales. Al respecto, debe recordarse las distintas posiciones de la doctrina civilista que, en algunas ocasiones, incluye entre estos bienes los derechos (piénsese, por ej., en el derecho de aprovechamiento cinegético). Contra esta inclusión, M. ALBALADEJO, *Derecho Civil, I (Introducción y Parte General)*, Volumen II.

7. El art. 11 LOFCS enumera entre las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la de «vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicas que lo requieran»; el art. 38 atribuye a los Cuerpos de Policía Autonómicos «la vigilancia y protección de (...) edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcio-

no es fácil interpretar el carácter, exclusivo o no, con el que la LOFCS atribuye las distintas funciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En principio, parece que la lógica jurídica llevaría a mantener que las funciones enumeradas en dicha ley sólo podrían ser ejercidas por aquellas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a las que se atribuyen.⁸ No hay duda de que así ocurre en muchas de ellas (la expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes, el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, la conducción interurbana de presos y detenidos, etc.). Sin embargo, en otras es evidente que la atribución no impide que esa misma actividad, al menos en parte, también pueda ser realizada por otros sujetos (piénsese, en la «vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas», cuando la propia LSP atribuye a las empresas de seguridad funciones de seguridad en el transporte y distribución de ciertos objetos; o en la de «velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier índole relacionada con la naturaleza», si la comparamos con las funciones atribuidas por la distinta legislación autonómica a los denominados agentes forestales o figuras similares). Esto hace difícil defender posiciones tajantes en un sentido o en otro.

Pero además, una interpretación armoniosa de la LSP lleva necesariamente a esa misma conclusión. Debe advertirse que su art. 13 prohíbe expresamente que las funciones de los vigilantes de seguridad, salvo algunas excepciones, puedan desarrollarse en las vías públicas o en aquellas que, no teniendo tal condición, sean de uso común. Sería absurdo que la misma ley hubiera, por un lado, prohibido su actuación en las vías públicas o en vías privadas de uso común, y por otro, admitido que ejercieran sus funciones en bienes de dominio público afectos a uso o servicio público, como parques, estaciones de metro, tren o aeropuertos. En definitiva, la LSP carece de un pronunciamiento expreso sobre esta cuestión, pero a nuestro juicio es evidente cuál es la interpretación más ajustada a su espíritu.⁹

namiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios», igualmente, el mismo precepto atribuye también a este Cuerpo la vigilancia de los espacios públicos; finalmente, el art. 53 establece que los Cuerpos de la Policía Local deberán ejercer «la vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones (los de las Corporaciones Locales)» y «vigilar los espacios públicos».

No obstante, este último supuesto es muy expresivo de lo que a continuación se dirá sobre las dificultades interpretativas de la LOFCS. En concreto, el art. 51.2 LOFCS admite que «en los municipios donde no exista policía municipal, los cometidos de ésta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos». Esto es, la propia LOFCS prevé que sean otros funcionarios los que puedan realizar las mismas funciones que ella atribuye a la Policía Local.

8. En esta línea, con gran rotundidad, J. BARCELONA LLOP sostiene, poniendo precisamente como ejemplo la vigilancia de los edificios e instalaciones públicas, que «si el ordenamiento determina que una concreta función ha de ser desempeñada por la policía, es ella quien debe cumplirla y no otros sujetos» (*Policía y Constitución, op. cit.*, pág. 139). En la misma idea insiste este autor más tarde en «Libertades económicas comunitarias...», *op. cit.*, pp. 1100-1102.

9. No obstante, no ha sido éste el razonamiento seguido por la STSJ de Baleares, Sala de lo contencioso-administrativo, de 6 de noviembre de 1998, Ar. 4374, ponente P. DELFONT MAZA, Ar. 1998\4374, que considera que los arts. 5.1.a) y 11.1.a) LSP permiten que una empresa privada de seguridad vigile y custodie edificios y oficinas municipales y no ve obstáculo en que esta función haya sido atribuida al

Pero esa falta de una mención expresa en la LSP y las dificultades interpretativas de la LOFCS han favorecido que lo habitual sea encontrar vigilantes privados de seguridad a la entrada de la mayoría de las dependencias administrativas y de cualesquiera otras instalaciones públicas. Más aún, el RSP implícitamente reconoce el establecimiento del servicio de vigilantes de seguridad en cualquier organismo público (ex arts. 112 y 113) y además menciona expresamente un supuesto bastante llamativo: los establecimientos militares [ex art. 81.1.b).1]. La ruptura de esa distinción que exponíamos significa añadir más confusión a la difícil definición de los papeles propios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los servicios de seguridad privada. A nuestro juicio, aquélla es una frontera clara con un gran trasfondo dogmático que, una vez traspasada, hace muy difícil el establecimiento de otros límites razonables.¹⁰ Una vez admitida la presencia de este personal en las entradas de los organismos públicos,¹¹ ¿cómo no permitirla en estaciones de

Cuerpo de la Policía Local por la LOFCS con el sorprendente razonamiento de que «el ejercicio de la función de la Policía Local se materializa en el caso mediante las instrucciones que puedan darse y el auxilio específico que se recabe de ese servicio complementario y subordinado que es el de la empresa privada en relación al de la seguridad pública» (FJ 2º). Más aún, admite que dicha prestación pueda realizarse sobre la base de un contrato administrativo de servicios.

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

11. Resulta cuanto menos llamativo, cuando no manifestación de una clara actuación ilegal, que ya en el año 1988, sin texto normativo de rango legal alguno sobre seguridad privada y vigente la LOFCS que atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la vigilancia y protección de edificios e instalaciones públicas nos encontremos datos que prueban la extensa utilización por parte de la Administración del Estado de los servicios de las empresas de seguridad para la vigilancia de sus edificios.

Sólo hemos de acudir al Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de ese año, para encontrar diversas preguntas parlamentarias al respecto. Destacamos la formulada por el Diputado M. FRAILE POUJADE, ref. 184/008583, sobre las empresas de seguridad privada en servicio de la Administración del Estado, que es respondida el 22 de abril con un listado por organismos públicos; la formulada por J.L. DE LA VALLINA VELARDE, ref. 184/014277, en la misma línea pero añadiendo que se explicaran los motivos, que es respondida el 29 de septiembre y justifica este uso en la «necesidad de mantener un servicio de vigilancia en dichos edificios, junto a la conveniencia de no distraer la dedicación de las Fuerzas y Cuerpos del Estado de sus funciones específicas de seguridad y orden público»; y la presentada por Gabriel Elorriaga Fernández, ref. 184/014938, en la que se interpela al Gobierno sobre el motivo por el que gasta anualmente 1.500 millones de pesetas en empresas de seguridad privada en vez de emplear estos recursos en mejorar los medios y ampliar el personal de las Fuerzas de Seguridad del Estado, que es respondida el 25 de octubre: «Aunque la vigilancia y protección de los edificios públicos es una de las funciones que la Ley atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se estima que la vigilancia de determinados edificios por sus características y por no tratarse de sedes representativas puede ser contratada con empresas privadas, resultando social y económicamente más rentable la dedicación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado al resto de las funciones que tienen atribuidas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo». Obsérvese, como en esta última respuesta trasluce ya el elemento económico.

tren, metro, aeropuertos o en las propias instalaciones militares?¹² Y una vez llegados a ese punto, ¿qué fundamento jurídico serio impide su presencia en la vía pública o en la vigilancia de una cárcel?¹³ Una vez rota esa frontera, sólo se pueden aprobar meros caprichos normativos que van dando y quitando de aquí y de por allá. Como destaca I. Agirreazkuenaga, no es posible desgajar artificialmente «las funciones de vigilancia y protección de instalaciones públicas, enmarcadas evidentemente en el ámbito de la seguridad y el orden público, de otras consideradas como más específicas».¹⁴

En conclusión, a pesar de la falta de una claridad normativa en este ámbito, entendemos que la propiedad pública debe ser vigilada y protegida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y que el ámbito propio de la seguridad privada es la propiedad privada de particulares.¹⁵

Finalmente, los bienes objeto de protección pueden ser tanto inmuebles como muebles, aunque entendemos que en este segundo supuesto éstos han de hallarse en uno de los espacios físicos donde el personal de seguridad privada puede prestar sus servicios.¹⁶

En cualquier caso, la extensión ha sido creciente. En 1992, se alcanzaban ya los 3.500 millones de pesetas para todos los Ministerios; y en 1994, tan sólo 9 Ministerios invertían casi 18.500 millones de pesetas en sistemas y servicios de seguridad privada (datos oficiales citados por F. MUÑOZ USANO, «Visión integral...», *op. cit.*, Parte III, noviembre 1994, p. 66).

Pero el dato verdaderamente importante es que el coste comparativo entre un Vigilante de Seguridad y un Policía se cifra en una relación de 1 a 2,5, según un estudio de la Generalidad de Cataluña citado por el mismo autor (*ibidem*, pág. 61). Se trata de un dato preocupante que debiera llevar a profundizar en sus causas, pues lo que se pone en tela de juicio —en el ámbito de la seguridad pública, pero también en otros como la sanidad y la enseñanza— es un modelo de función pública o, si se apura, de relación entre el Estado y la sociedad.

Una exposición crítica del uso y abuso de la Seguridad Privada por la propia Administración, en I. AGIRREAZKUENAGA, «Perfiles y problemática...», *op. cit.*, pp. 132-133.

12. *Vid.* la repercusión en la prensa de la decisión del Ministerio de Defensa de contratar servicios de seguridad privada para vigilar ciertos establecimientos militares —entre ellos, la Academia General Militar—, A. USSÍA, «La guardia», *ABC* del día 25 de mayo del 2001; Cándido, «La desvirtuación del Ejército», *ABC* del día 28 de mayo del 2001. En cualquier caso, ya en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, n.º. 160, de 8 de marzo de 1991 se puede encontrar una pregunta del Diputado G. ELORRIAGA FERNÁNDEZ sobre explicación al hecho de que el Ministerio de Defensa contratase los servicios de empresas de seguridad privadas para vigilar instalaciones militares. La respuesta aparece en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º. 257, 1991, Comisión de Defensa.

13. La extensión de la seguridad privada en las cárceles ha llegado a ser considerada «desde un punto de vista político-constitucional como una quiebra del monopolio estatal del uso organizado de la fuerza, en la medida en que la organización de una prisión se estructura y se fundamenta, esencialmente, sobre el uso de la coacción y de la fuerza» (B. DEL ROSAL BLANCO, en *Anuario de Derecho Penal y de Ciencias Penales*, 1990, p. 558). Sobre esta cuestión, en concreto, la experiencia en Estados Unidos, *vid.* E. LARRAURI: «Introducción al debate de la privatización...», *op. cit.*, pp. 180-182. *Vid.* también E. SANZ DELGADO: *Las prisiones privadas: la participación privada en la ejecución penitenciaria*, Madrid, Edisofu, SL, 2000. Cuestiones similares se ha planteado a propósito de la habitual contratación por parte de las Comunidades Autónomas de empresas de seguridad privada para la vigilancia de los centros de atención de menores.

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

15. En parecidos términos, J. SUSINI, «Notes sur la police privée», *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1973, pp. 485-486, aunque en el contexto de un estudio generoso en la delimitación del papel de la seguridad privada en la sociedad.

16. *Vid.* lo que más adelante se dirá sobre la licitud o no del servicio de vigilancia en el interior de algunos transportes públicos, como por ej., autobuses.

2.1.2. Contenido del servicio

El contenido del servicio aparece claramente definido: la vigilancia y protección. Si analizamos las definiciones que el Diccionario de la Lengua Española¹⁷ ofrece de estos sustantivos y de sus verbos correlativos —vigilar y proteger— podemos llegar a las siguientes conclusiones. La vigilancia tiene relación con la observación, atención y cuidado del bien o actividad sobre la que recae. Esto es, se trata de una actitud por parte del propio agente que no requiere una manifestación externa.¹⁸ Por el contrario, la protección conlleva una actividad externa del propio agente para defender o resguardar el bien o actividad objeto de su protección. Sin embargo, la ley omite cualquier referencia a los riesgos o peligros frente a los que se protege. Por tanto, pueden ser cualesquiera susceptibles de afectarle, lo que va desde los más próximos a la seguridad ciudadana (un robo, un atentado terrorista, etc.) a otros más lejanos (por ej., riesgos derivados de la instalación eléctrica). En cualquier caso, entendemos —en línea con lo que expusimos sobre la noción de servicios de seguridad privada— que la reserva de actividad de la que nos ocuparemos más adelante sólo se refiere a aquellos riesgos o peligros más directamente relacionados con la seguridad ciudadana.

Finalmente, aunque la literalidad del precepto sólo se refiere a la vigilancia y protección de los bienes, ha de interpretarse que estas actividades pueden alcanzar también a las personas que se encuentran dentro de dichos recintos. Además, así lo reconoce expresamente la propia LSP cuando al enumerar las funciones de los vigilantes de seguridad se refiere a la «vigilancia y protección de bienes muebles e inmuebles, así como la protección de las personas que puedan encontrarse en los mismos».

2.2. Protección de personas determinadas

Frente a la protección de personas a la que nos acabamos de referir, que es indeterminada en cuanto a los sujetos protegidos y que viene definida por la presencia de éstos en un concreto recinto; ahora se trata de una protección a una concreta persona y superando el espacio físico delimitado por un edificio o propiedad. Esto es, se refiere a la función de escolta o guardaespaldas. La propia forma y medios a través de los que se presta este servicio —el acompañamiento a la persona protegida, incluso por la vía pública—, lo convierten en el servicio de seguridad privada que posiblemente pueda presentar un mayor riesgo para el orden público o la seguridad ciudadana. En este sentido, el propio art. 6.2 LSP le

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

18. En parecidos términos, C. Suay Hernández entiende la vigilancia como «presencia, física o técnica, del vigilante de seguridad, con distintivos, defensas y medios técnicos autorizados, y prestando atención a la aparición de riesgos que requieran protección» («Intervención de los servicios de seguridad privada en materia de seguridad ciudadana (Comentario al artículo 17.3 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana desde la perspectiva de la Ley 23/1992 de 30 de julio, de Seguridad Privada», en la obra colectiva *La Ley de Seguridad Ciudadana*, Anuario 1992, Departamento de Ciencia Política y de Derecho Público, Barcelona, PPU, 1994, p. 138.

otorga un carácter excepcional, cuyo alcance se desarrolla en el art. 28 RSP al exigir que la prestación de este tipo de servicio sea imprescindible para alcanzar el objetivo de seguridad y que no existan otros medios, tales como medidas de auto-protección, a través de los que se pudiera alcanzar también dicho objetivo.

Este precepto ha de completarse con lo previsto en el art. 17.1 LSP que precisa que estas personas objeto de protección no pueden tener la condición de autoridades públicas. Entendemos que esta limitación tiene su origen en varios preceptos de la LOFCS que, con diversas fórmulas, atribuyen esta función a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.¹⁹ No obstante, en ese proceso de conquista constante de nuevos campos de actuación, la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, añade a la LSP una Disposición Adicional Quinta del siguiente tenor:

La Secretaría de Estado para la Seguridad del Ministerio del Interior podrá autorizar la prestación de funciones de acompañamiento, defensa y protección, por parte de los escoltas privados, de personas que tengan la condición de autoridades públicas, cuando las circunstancias así lo recomienden.

Ya expusimos más arriba las dificultades interpretativas en cuando al carácter, exclusivo o no, con el que la LOFCS atribuye las distintas funciones. A nuestro juicio, el propio origen del riesgo en estos supuestos y su clara conexión con el orden público nos llevan a considerar que ésta es una función exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Además, con acierto, así lo consideró la LSP en su redacción originaria. Sobre esta base, entendemos que una ley ordinaria no puede alterar el régimen de distribución de funciones establecido por la LOFCS.

3. DEPÓSITO, CUSTODIA, RECuento, CLASIFICACIÓN, TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE MONEDAS Y BILLETES, TÍTULOS-VALORES Y DEMÁS OBJETOS QUE, POR SU VALOR ECONÓMICO Y EXPECTATIVAS QUE GENEREN O POR SU PELIGROSIDAD, PUEDAN REQUERIR PROTECCIÓN ESPECIAL

Este conjunto de servicios que se enumeran en las letras c) y d) del art. 5.1 LSP pueden sintetizarse en los siguientes:

- Depósito, custodia, recuento y clasificación de dinero u otros objetos que por su valor económico y expectativas que generen puedan requerir protección especial.

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

- Depósito, custodia, recuento y clasificación de bienes peligrosos que puedan requerir protección especial.
- Transporte y distribución de tales bienes. Debe destacarse que el precepto comentado se refiere al transporte y distribución «a través de los distintos medios», por lo que se incluye el transporte terrestre, marítimo o aéreo.²⁰

Si atendemos al bien material sobre el que recae el servicio, hemos de advertir que no se trata de cualquier cantidad de dinero, cualquier objeto valioso o cualquier producto peligroso, sino que son sólo aquéllos que puedan requerir una especial protección. La cuestión no es baladí, pues tal elemento marca la frontera entre aquellos servicios que pueden ser prestados por cualquier empresa o sujeto y aquellos otros que han de ser necesariamente prestados por una empresa de seguridad. Sobre la base del art. 1.2 LSP entendemos que si el bien requiere objetivamente —desde el prisma de la seguridad ciudadana y no desde el particular interés de un sujeto— una «protección especial» el servicio debería estar reservado a las empresas de seguridad. Pero la LSP no añade ningún elemento adicional, ni mucho menos en la línea que acabamos de proponer, para precisar esta expresión excesivamente vaga, que parece incapaz de sustentar esa distinción entre servicios reservados a las empresas de seguridad y servicios que pueden ser prestados por cualquier empresa o sujeto. Además, el desarrollo reglamentario de este precepto tampoco es muy claro en este aspecto.

a) En cuanto al dinero y otros objetos valiosos, no se encuentra en el RSP ninguna precisión complementaria, a lo sumo, algunas habilitaciones a normas de rango inferior para la fijación de la cuantía que exigirá el uso por parte de las empresas de seguridad de vehículos blindados, pero no lo que es más importante: la determinación de la cuantía o valor a partir del que esas actividades están reservadas a empresas de seguridad.

Ha de acudirse al apartado primero de la Orden del Ministerio del Interior de 23 de abril de 1997, por la que se concretan determinados aspectos en materia de medidas de seguridad, en cumplimiento del Reglamento de Seguridad Privada, que impone a los establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios efectuar el transporte de monedas, billetes, títulos-valores y objetos preciosos a través de empresas de seguridad, cuando éste alcance la cuantía que exige la utilización de vehículos blindados.²¹ Entendemos que análogamente se podría aplicar esta misma regla en lo relativo al depósito, custodia y recuento.

20. El transporte aéreo cuenta con una referencia expresa en la propia Exposición de Motivos de la LSP donde se dice que «el transporte aéreo de fondos, aunque no está excluido expresamente de la legislación vigente, carece prácticamente de regulación específica en la actualidad y se considera necesaria su previsión, principalmente cuando están implicados en las necesidades de fondos territorios o zonas de difícil acceso por razones geográficas».

21. El apartado vigésimo segundo de la Orden del Ministerio del Interior de 23 de abril de 1997, por la que se concretan determinados aspectos en materia de empresas de seguridad en cumplimiento de la Ley y el Reglamento de Seguridad Privada, fija esta cuantía en 25.000.000 de pesetas o en 10.000.000 de pesetas si el transporte se efectuase de forma regular y con una periodicidad inferior a los seis días.

Para otros objetos valiosos distintos de los enumerados, el artículo vigésimo segundo de la Orden del Ministerio del Interior de 23 de abril de 1997, sobre empresas de seguridad, establece que su transporte debe realizarse en vehículos blindados —lo que, analógicamente, podríamos quizás interpretar como que tiene que ser prestado necesariamente por empresas de seguridad— cuando así lo señalen «la Dirección General de la Policía o los Gobiernos Civiles, teniendo en cuenta los antecedentes y circunstancias en relación a tales objetos». Esta previsión, claramente insuficiente al efecto que nos ocupa, tiene que ponerse en relación con el art. 36 RSP que establece un deber de comunicación previa del transporte —si bien este deber parece estar destinado exclusivamente a las empresas de seguridad y no a cualquier empresa de transporte—.

A nuestro juicio, el resultado final de esta caótica regulación reglamentaria contraviene lo previsto en la LSP. Como tendremos ocasión de analizar en el siguiente apartado, esta ley no sólo reserva los servicios de seguridad privada a las empresas de seguridad, sino que además prohíbe a éstas la prestación de otros servicios que no sean esos. Por tanto, en este esquema no encaja que el apartado vigésimo segundo de la Orden del Ministerio del Interior de 23 de abril de 1997, sobre empresas de seguridad, regule el servicio de transporte por empresas de seguridad de objetos valiosos en cuantía que no requiere el empleo de vehículos blindados y que el apartado primero de la Orden Ministerial del mismo día sobre medidas de seguridad —la primera citada— sólo establezca la obligatoriedad del empleo de empresas de seguridad cuando este transporte supera esas cantidades que no requieren transporte blindado. Esto parece significar que la actividad de las empresas de seguridad sólo es exclusiva cuando se supere dicha cuantía y que por debajo de ella puede prestar este servicio de transporte tanto ellas como otras empresas. Pues bien, este resultado contraviene lo previsto en la LSP, pues o ese servicio es de seguridad y por ende sólo pueden intervenir las empresas de seguridad o no lo es y, en consecuencia, no pueden prestarlo.

Por su parte, el art. 37 RSP prevé que «el transporte de fondos, valores y otros bienes u objetos valiosos se podrá realizar por vía aérea, utilizando los servicios ordinarios de las compañías aéreas o aparatos de vuelo propios». Esto es, el servicio se contrata con la empresa de seguridad, pero éstas pueden no realizar físicamente el transporte sino contratar para ello, con carácter instrumental, los servicios de las compañías aéreas.²²

Finalmente, en lo relativo al depósito, custodia y recuento de estos bienes —no el transporte— esta cuestión se complica algo más, pues la propia LSP señala expresamente que no se trata de una competencia exclusiva y excluyente de las empresas de seguridad —como en principio son todas—, pues reconoce que las entidades financieras pueden realizar estas mismas funciones en aquellas actividades que les son propias (entre los que se encuentra, por ej., el servicio de cajas de seguridad).²³ Precisamente con relación a una actividad propia de

22. Esta previsión se extiende también al transporte marítimo (art. 37.6 RSP).

23. J.J. SÁNCHEZ MANZANO afirma que, a pesar de esta exclusión, «hoy, prácticamente la totalidad de estas actividades, son llevadas a cabo por el sector de seguridad privada» (*Seguridad Privada...*, op. cit., p. 39).

las entidades financieras, entendemos que el RSP (tras la modificación realizada por el RD 1123/2001) ha realizado una interpretación generosa de la extensión de este servicio de depósito, custodia, recuento y transporte de dinero que realizan las empresas de seguridad, incluyendo «la retirada y reposición de fondos en cajeros automáticos» directamente por el personal de seguridad privada y no sólo «la prestación de servicios de vigilancia y protección de los cajeros durante las citadas operaciones» [ex art. 79.1.f)].

b) En cuanto a los productos peligrosos o que generen expectativas,²⁴ los únicos a los que se alude expresamente el RSP es al depósito, custodia y transporte de explosivos (art. 1.3),²⁵ y es además en estos donde se centra en la práctica la actividad de las empresas de seguridad. Más allá de los explosivos, la única referencia normativa existente es el artículo Vigésimo segundo de la OM de 23 de abril de 1997, de empresas de seguridad, que establece que el deber de realizar el transporte en vehículos blindados será extensible a «las obras de arte que en cada caso determine el Ministerio de Educación y Cultura y a aquellos objetos que por su valor, peligrosidad o expectativas que generen, señalen la Dirección General de la Policía o los Gobiernos Civiles, teniendo en cuenta los antecedentes y circunstancias en relación a tales objetos». Por tanto, la determinación de qué productos peligrosos o que generen expectativas están encuadrados dentro de estos servicios de seguridad privada —y, por tanto, no pueden ser prestados por otros sujetos— es compleja, aunque consideramos que deben tenerse en cuenta los siguientes dos elementos:

- Un empresario o profesional puede contratar estas actividades con una empresa de seguridad privada siempre que su producto se encuadre den-

24. Un ejemplo de productos que generan expectativas son aquéllos que, sin ser peligrosos, pueden ser utilizados en la elaboración y fabricación de drogas.

25. El artículo se refiere a «la custodia, los transportes y la distribución de explosivos, sin perjuicio de las actividades propias de las empresas fabricantes, comercializadoras y consumidoras de dichos productos». Obsérvese que el precepto omite la mención al depósito de estos explosivos, pero no cabe duda que esta función está también incluida, pues se desarrolla en la Orden del Ministerio del Interior de 23 de abril de 1997, sobre empresas de seguridad (artículo décimo).

Más adelante nos ocuparemos del alcance de la regla de la reserva de los servicios de seguridad a las empresas de seguridad, baste por ahora adelantar que no vemos ningún problema en la matización que recoge el precepto en lo relativo a «las actividades propias» de las empresas que cita, que ha de entenderse referido a los supuestos de autoprestación de dicha actividad. No obstante, entendemos que la actividad de custodia sí debe ser siempre realizada por empresas de seguridad, sobre la base de lo previsto en el art. 11.1a) LSP. En la misma línea parece mostrarse el Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Explosivos, dictado sobre la base de la habilitación conferida al Gobierno por los arts. 6 y 7 de la LOSC. Este reglamento prevé la intervención de las empresas de seguridad no en la actividad de depósito y transporte, sino en la de vigilancia de dicho depósito y transporte. Así, el art. 178 establece que «los depósitos comerciales y de consumo contarán para su vigilancia con vigilantes de seguridad de explosivos pertenecientes a una empresa de seguridad, con arreglo a un plan de seguridad ciudadana del depósito, que será diseñado por la empresa de seguridad». En cualquier caso, una muestra de esta, en ocasiones, poco coherente regulación reglamentaria es el hecho de que el Reglamento de Explosivos regule las condiciones de seguridad de los depósitos y la Orden del Ministerio del Interior de 23 de abril de 1997 sobre empresas de seguridad regule las condiciones de los depósitos de las empresas de seguridad.

tro de la noción de producto peligroso que se utiliza en nuestro ordenamiento²⁶ o considere —con arreglo a elementos meramente subjetivos y no necesariamente objetivos—²⁷ que sea susceptible de generar unas expectativas que hagan necesaria esta protección especial.

- Sólo mediante previsión normativa expresa se puede entender que estas actividades están reservadas a las empresas de seguridad para concretos bienes (como se ha hecho para los explosivos) o cuantías (como se ha hecho para el transporte de monedas, billetes y similares). Entendemos que el principio de seguridad jurídica prima aquí a causa de la excesiva vaguedad de la expresión utilizada en la LSP («puedan requerir protección especial»).
- Mediante acto administrativo —orden preventiva—, sobre la base de lo previsto en el mencionado precepto de la Orden Ministerial, también se puede imponer que el servicio sea prestado por una empresa de seguridad y, en concreto, a través de vehículos blindados.

Finalmente, en lo relativo al transporte de los productos peligrosos, las empresas de seguridad deberán tener en cuenta lo establecido por la normativa reguladora de dicha actividad.²⁸

26. *Vid.* las definiciones que ofrece el art. 2 del RD 255/2003, de 28 de febrero, que aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, teniendo en cuenta que este reglamento excluye de su ámbito de aplicación algunos productos que también son peligrosos, como los radiactivos o los residuos peligrosos. Por su parte, el art. 2 del RD 2115/1998, de 2 de octubre, de Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera, define «mercancías peligrosas» como «aquellas materias y objetos cuyo transporte por carretera está prohibido o autorizado exclusivamente bajo las condiciones establecidas en el ADR o en la normativa específica reguladora del transporte de mercancías peligrosas».

27. Entendemos que esta es la interpretación correcta, por cuanto ni la LSP ni el RSP establecen límites al respecto.

28. En particular, para el transporte terrestre, además de las previsiones generales de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y su reglamento aprobado por RD 1211/1990, de 28 de septiembre; deben tenerse en cuenta especialmente el RD 2115/1998, de 2 de octubre, que regula el transporte de mercancías peligrosas por carretera y el RD 412/2001, de 20 abril, que regula diversos aspectos relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril. En general, sobre el transporte por carretera, *vid.* E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la UCM y de la UCO, 1993.

Para el transporte aéreo, la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea; la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (en lo que ahora nos ocupa sólo establece unos deberes generales y el régimen sancionador); el Real Decreto 1749/1984, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Nacional sobre el Transporte sin riesgos de Mercancías Peligrosas por vía aérea, y las Instrucciones Técnicas; y recientemente, la Orden del Ministro de Fomento FOM/3416/2003, de 27 de noviembre, por la que se actualiza las Instrucciones Técnicas para el transporte sin riesgo de mercancías peligrosas por vía aérea.

Con carácter general, también resulta de interés el Real Decreto 1566/1999, de 8 de octubre, que regula los consejeros de seguridad para el transporte de mercancías peligrosas por carretera, por ferrocarril o por vía navegable. Sobre la posibilidad de que los Directores de Seguridad, que se encuadran dentro del personal de seguridad privada, puedan tras la correspondiente habilitación realizar las funciones propias de estos Consejeros de Seguridad.

2.4. Instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad

Para dilucidar el alcance de este servicio ha de acudir al art. 39 RSP que, al definir su ámbito material, se refiere exclusivamente a los sistemas de seguridad electrónica contra robo e intrusión y contra incendio. Esto es, la instalación y mantenimiento de cualquier otro sistema de seguridad con otra finalidad (detección de CO₂, fuga de agua, etc.) o con dicha finalidad pero sin carácter electrónico²⁹ (instalación de una cámara acorazada o de paneles blindados) no se incluye dentro de las funciones de las empresas de seguridad, por lo que no puede ser prestado por éstas. Sin embargo, no se establece ninguna distinción en función del bien, inmueble o mueble, en el que se instale el aparato, dispositivo o sistema de seguridad.

105

2.5. La explotación de centrales de alarma

Es ésta la denominación que el RSP utiliza³⁰ para referirse a los dos servicios que aparecen recogidos en el art. 5.1.f) LSP:

- La explotación de centrales para la recepción, verificación y transmisión de las señales de alarmas y su comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- La prestación de servicios de respuesta a dichas señales de alarma.

A nuestro juicio la relación entre ambos servicios es evidente y justifica este tratamiento común. Sin embargo, como tendremos ocasión de exponer, las últimas reformas normativas han alejado la segunda función de la característica de una Central de Alarmas, aproximándola más a la de vigilancia y protección de bienes y establecimientos.

2.5.1. La explotación de centrales para la recepción, verificación y transmisión de las señales de alarmas y su comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

En cuanto a la recepción, el apartado vigésimo sexto de la Orden del Ministerio del Interior de 23 de abril de 1997 sobre empresas de seguridad establece que «las centrales de alarmas únicamente podrán desarrollar el servicio de centralización de las alarmas correspondientes a las competencias de las Fuerzas y

29. El ámbito es más reducido que lo que se establecía en el Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, sobre prestación privada de servicios de seguridad, donde se incluían los «sistemas físicos, electrónicos, visuales, acústicos o instrumentales de vigilancia y protección».

Sobre el proceso de normalización en el ámbito de la seguridad electrónica, *vid.* C. MARTÍNEZ: «Normativa de seguridad electrónica», *Securitas Técnica*, edición electrónica, julio 1999.

30. *Vid.* el título de la Sección Séptima del Capítulo III y el Anexo de los requisitos específicos de las empresas de seguridad según las distintas clases de actividades.

Cuerpos de Seguridad y a la prevención contra incendios». Esto es, en este servicio no se podrán centralizar otro tipo de alarmas. Más aún, incluso lo relativo a la prevención contra incendios carece de cualquier mención expresa en el RPS, cuando en algún caso hubiera sido más que conveniente.

Más delicado es lo relativo a la verificación de alarmas y hasta dónde puede o debe llegar ésta. Con gran prudencia y acierto, la redacción originaria del art. 48 RSP establecía que la verificación de alarmas se debía hacer con los medios técnicos de que se dispusieran. En este sentido, para una mayor claridad, el apartado vigésimo sexto de la OM de 23 de abril de 1997, sobre empresas de seguridad, precisaba que estas verificaciones «en ningún caso» se podrían efectuar desplazando personal al lugar de los hechos. La regla no podía ser más acertada: el envío de personal de seguridad privada a un inmueble para verificar un ataque o intrusión prácticamente supondría atribuir a éste, *de facto*, una respuesta frente a esos ataques que corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Pues bien, en un paso más en ese desmenuzamiento continuo del campo de la seguridad ciudadana y traspaso al ámbito de la seguridad privada, ese es el camino adoptado por la redacción dada por el Real Decreto 1123/2001 a los arts. 48 y 49 RSP, al permitir la verificación mediante el desplazamiento del personal. Además, entendemos que en el esquema de la LSP tal actuación se aproxima más a la prestación de servicios de respuesta que a los de mera verificación de alarmas, por lo que esta reforma será analizada en el siguiente apartado.

Finalmente, una vez verificada la alarma, tanto el art. 48.2 como el artículo vigésimo sexto de la Orden Ministerial de 23 de abril de 1997 prevén que las centrales la deben comunicar inmediatamente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad correspondientes. Este deber se establece sin matización alguna, y ello a pesar de que la alarma recibida puede referirse a un incendio, en cuyo caso, parece más procedente la inmediata comunicación a los servicios de emergencia correspondientes.³¹

2.5.2. La prestación de servicios de respuesta a las señales de alarma

A nuestro juicio, a pesar de lo que decía y sigue diciendo el artículo vigésimo sexto de la OM de 23 de abril de 1997, sobre empresas de seguridad,³² el único servicio de respuesta que preveía el art. 49 RSP era el de «el traslado de las llaves del inmueble del que precediere la alarma, a fin de facilitar a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el acceso al referido inmueble». Sin embargo, tal servicio, precisaba con carácter instrumental de otro que era al que se refería dicha Orden y que incluso daba y sigue dando título al art. 49: el «servicio de custodia de llaves».

Este art. 49, como hemos adelantado, ha sido objeto de una nueva redacción dada por el RD 1123/2002. Ahora, junto a los dos servicios ya mencionados (cus-

31. Este olvido también se aprecia en el RSP en el Anexo de los requisitos que deben cumplir, donde sólo se hace referencia a la necesidad de disponer de «elementos, equipos o sistemas capacitados para la recepción y verificación de las señales de alarma y su transmisión a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

todia de llaves y su traslado) se regula también el de verificación de alarmas mediante desplazamiento a los propios recintos. Este encuadre sistemático —en un precepto donde lo que se regulan son los servicios de respuesta a alarmas— apoya nuestra opinión de que tal supuesto servicio de verificación es más propiamente un servicio de respuesta a alarmas.

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

2.5.2.1. Servicio de custodia de llaves

Este servicio consiste en el depósito y custodia de las llaves de los inmuebles donde estén instalados los sistemas de alarmas. En principio, lo debe prestar la propia empresa explotadora de la central de alarmas, aunque lo puede subcontratar con otra empresa de seguridad inscrita y autorizada para la actividad de vigilancia y protección de bienes (art. 49.4 RPS *in fine*). No obstante, el artículo Vigésimo sexto de la OM de 23 de abril de 1997 advierte que este servicio no puede ser prestado autónomamente por empresas que no estén autorizadas e inscritas como centrales de alarmas. Esas otras empresas de seguridad sólo pueden prestarlo mediante subcontratación con una central de alarmas.

El art. 49.3 RPS regula una modalidad de prestación de este servicio que merece algún comentario. En concreto, la posibilidad de que las llaves sean custodiadas por vigilantes de seguridad sin armas en un automóvil, conectado por radio-teléfono con la central de alarmas. Esta forma de prestación se somete a una lógica autorización administrativa, por cuanto se corre el riesgo de que esta forma de prestación se convierta en una patrulla encubierta por la vía pública.³³ A través de esta técnica de control, la Administración verifica que concurren los requisitos que este precepto exige: que el número de servicios de custodia de llaves o la distancia entre los inmuebles lo hicieran conveniente para la empresa y para los servicios policiales. Esta última mención a que esta modalidad de prestación sólo se autorizará si resulta conveniente también para los servicios policiales, nos lleva a calificar esta autorización como discrecional.

32. «Las centrales de alarmas sólo podrán realizar como servicio de respuesta a las señales que reciban, el de custodia de llaves a que se refiere el artículo 49 del Reglamento de Seguridad Privada».

33. Para evitar precisamente esto, J. J. SÁNCHEZ MANZANO da cuenta de que la propia autorización administrativa suele fijar el lugar o lugares estratégicos donde debe estar estacionado el vehículo (*Seguridad privada...*, *op. cit.*, p. 41).

2.5.2.2. Servicio de respuesta consistente en el traslado de las llaves del inmueble del que procediere la alarma

La finalidad de este traslado es la de facilitar a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el acceso al referido inmueble cuando éste sea procedente.³⁴

Entendemos que este servicio y el anterior constituyen una unidad prestacional, pues cada uno de ellos carece de sentido sin el otro.³⁵

2.5.2.3. Servicio de verificación personal de las alarmas

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

Sin embargo, a nuestro juicio, esta previsión avanza en una línea muy peligrosa:³⁶ quizás no sea muy aventurado pensar que una vez que el personal de seguridad

34. Téngase en cuenta el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE) y que en muchas ocasiones estos inmuebles pueden tener la consideración de domicilio a estos efectos.

35. Bien es cierto que el servicio de custodia de llaves también puede tener como finalidad la reposición de éstas en caso de pérdida. Sin embargo, esto es una utilidad accidental, que no podría explicar que este servicio estuviera atribuido a las empresas autorizadas como centrales de alarmas.

36. Esto no significa que desconozcamos la realidad que posiblemente ha llevado a esta reforma. Nos estamos refiriendo al problema de las falsas alarmas. Éstos son los datos ofrecidos por la Dirección General de la Policía sobre alarmas atendidas por este Cuerpo en los años 1996-1997, próximos a la reforma comentada:

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

Los datos son bastante elocuentes: menos del 5% de las alarmas atendidas por el Cuerpo Nacional de Policía, del total de las transmitidas por las Centrales de Alarmas, son alarmas verdaderas. Algunas cifras más sobre este problema pueden encontrarse en «El problema de las falsas alarmas», *Securitas Técnica*, edición electrónica, marzo 2001.

dad está en el local y ha confirmado el ataque no vaya a permanecer como un mero invitado de piedra hasta tanto acuden las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Más aún, la propia normativa de seguridad privada les obliga a actuar para proteger las personas o bienes cuya vigilancia y protección tienen a su cargo.³⁷ Además, aunque en el precepto no se hace ninguna mención expresa a la prestación o no de este servicio con armas, muy ilustrativo al respecto es el inciso del apartado primero donde se dice que «deberán disponer del armero». En cualquier caso, no creemos que las posibles actuaciones de reacción que emprendiera el vigilante de seguridad tuvieran el amparo del art. 450.1 CP, que tipifica la omisión del deber de impedir ciertos delitos, pues los delitos contra la propiedad —que serán aquí los más frecuentes— no están incluidos; y, además, tal precepto penal se inspira en la «contemplación inmediata o directa» del delito,³⁸ elemento que pudiera entenderse que no concurre en estos supuestos.

Finalmente, resta decir que en un Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior,³⁹ con unos razonamientos muy discutibles, se sostiene que hasta tanto no se apruebe la correspondiente Orden Ministerial a la que se refiere el art. 49.1 RPS —en la redacción dada por el RD1123/2001— no es posible la prestación de este servicio. Recordemos que este precepto establece que «las empresas explotadoras de centrales de alarmas podrán contratar, complementariamente, con los titulares de los recintos conectados, un servicio de custodia de llaves, de verificación de alarmas mediante desplazamiento a los propios recintos, y de respuesta a las mismas, *en las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior...*». Si el precepto se quedara ahí compartiríamos la opinión de dicho informe, pero el artículo va más allá y contiene lo que a nuestro juicio son los elementos esenciales para la prestación de este servicio y que hemos expuesto más arriba (define en qué consiste, quién puede prestarlo, establece su finalidad y marca ciertos requisitos materiales). Esto es, el servicio queda perfectamente configurado en el RPS, sin perjuicio de que un posterior desarrollo pueda precisar más aún, y no encontramos en la Disposición Transitoria del RD 1123/2001 un claro fundamento a la interpretación que propo-

37. Vid. el art. 73 RPS («los vigilantes habrán de actuar con la iniciativa y resolución que las circunstancias requieran, evitando la inhibición o pasividad en el servicio...») o el art. 76.2 («cuando observaren la comisión de delitos en relación con la seguridad de las personas o bienes objeto de protección, o cuando concurren indicios racionales de tal comisión, deberán poner inmediatamente a disposición de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los presuntos delincuentes...»). No obstante, para poder prescindir de estas previsiones quizás pudiera argumentarse que estos vigilantes no tienen a su cargo la vigilancia y protección de tales bienes, pues el servicio contratado es el de recepción, mera verificación y transmisión de alarmas. Sin embargo, lo artificioso de tal razonamiento se pone de manifiesto en el art.49.2 segundo párrafo RPS donde —recordemos— se prevé que las empresas que se autoprestan el servicio de centralización de alarmas pueden contratar este otro servicio «con una empresa de seguridad autorizada para *vigilancia y protección*».

38. Así lo mantiene G. QUINTERO OLIVARES: «De la omisión de los deberes de impedir delitos o de promover su persecución», en la obra colectiva *Comentarios al Nuevo Código Penal*, dir. G. QUINTERO OLIVARES y coord. J. M. VALLE MUÑOZ, Pamplona, Aranzadi, 1996, pp. 1939-1940.

39. Informe publicado en la *Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, nº 9, octubre-diciembre 2002.

ne el Informe mencionado que, todo lo contrario, más bien muestra que su finalidad es otra.⁴⁰

2.6. Planificación y asesoramiento de las actividades de seguridad

Estas actividades, en general, serán el soporte o antesala del resto de servicios de seguridad privada. Primero habrá que analizar la actividad de la entidad que quiere proteger su seguridad, los elementos que hay que proteger, las exigencias normativas, su situación, sus puntos vulnerables, los mejores medios para conseguir los objetivos marcados, etc. Después se propondrá ciertos procedimientos internos de actuación, el sistema de seguridad adecuado a estas necesidades, la necesidad o no de contratar vigilantes de seguridad, su número, sus funciones, etc. Todo esto será el objeto de este servicio de planificación y asesoramiento. Sin embargo, la LSP marca un límite consistente en que esta planificación y asesoramiento sólo se puede referir a las actividades de seguridad privada de las que no hemos ocupado en este apartado, sin extenderse a otras que pudieran incluirse en una noción más amplia de seguridad privada.

Esta solicitud de asesoramiento o planificación puede partir espontáneamente de empresas o profesionales. Sin embargo, en ocasiones, la normativa exige una planificación en este ámbito de la seguridad propio de la LSP, bien autónomamente o dentro de una noción más amplia de seguridad privada.⁴¹

40. La Disposición Transitoria Segunda del RD 1123/2001, que es el que da una nueva redacción al precepto comentado, establece que

«Hasta tanto tenga lugar la aprobación de las disposiciones precisas para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente Real Decreto, continuarán en vigor las normas aplicables a los aspectos que remitan a ulterior desarrollo normativo y, concretamente, los siguientes:

- a) La presentación de los contratos de servicio en las dependencias policiales correspondientes.
- b) El modelo y contenido de los libros-registro que no hayan sido suprimidos por el presente Real Decreto, hojas de ruta y libro-catálogo de medidas de seguridad.
- c) Los relativos a la formación previa y permanente del personal de seguridad.
- d) La realización de pruebas por el personal que haya permanecido inactivo más de dos años».

41. Por ej., el RD 1254/1999, de 16 de julio, de medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, regula diversos instrumentos de planificación para la prevención del tipo de accidentes que en él se regulan. En particular, destacamos un documento que el industrial tiene que elaborar denominado Informe de Seguridad, cuyo objeto, entre otras cuestiones, es «demostrar que se ha establecido una política de prevención de accidentes graves y un sistema de gestión de la seguridad para su aplicación (...); que se han identificado y evaluado los riesgos de accidentes, con especial rigor en los casos en los que éstos puedan generar consecuencias graves, y que se han tomado las medidas necesarias para prevenirlos y para limitar sus consecuencias para las personas, los bienes y el medio ambiente; que el diseño, la construcción, la explotación y el mantenimiento de toda instalación, zona de almacenamiento, equipos e infraestructura ligada a su funcionamiento, que estén relacionados con el riesgo de accidente grave en el establecimiento, presentan una seguridad y fiabilidad suficientes;(...)».

Pues bien, además de lo relativo a la protección contra incendios —donde, como se ha dicho, las empresas de seguridad están habilitadas para la instalación de sistemas de seguridad—, en aquellos aspectos más relacionados con la seguridad ciudadana destacamos que en la identificación de peligros de accidentes graves se menciona expresamente aquellos vinculados a «Vigilancia, es decir, intervenciones no autorizadas» (RD 1196/2003, de 19 de septiembre, que aprueba la Directriz básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas). Más aún, el art. 13 del mencionado RD 1254/1999, después de proclamar que el Informe de

Puede haber empresas de seguridad que se dediquen exclusivamente a este servicio. Otras estarán habilitadas para este servicio y para algún otro de los previstos en el art. 5 LSP. Pero, a veces, la propia actividad de asesoramiento y planificación está tan íntimamente relacionada con el servicio de que se trate que el propio RSP la configura como algo propio de aquella. Dos claras muestras de esto pueden encontrarse en los arts. 23 y 95.

El primero establece que todas las empresas de seguridad —salvo las de instalación de sistemas de seguridad y las centrales de alarmas— «antes de formalizar la contratación de un servicio de seguridad, deberán determinar bajo su responsabilidad la adecuación del servicio a prestar respecto a la seguridad de las personas y bienes protegidos, así como la del personal de seguridad que haya de prestar el servicio, teniendo en cuenta los riesgos a cubrir, formulando, en consecuencia, por escrito, las indicaciones procedentes». Esto es, aunque la entidad que quiera contratar alguno de estos servicios hubiera acudido en primer lugar a una empresa de planificación y asesoramiento, y ahora sólo se tratara de ejecutar lo que ésta hubiera determinado, la empresa de seguridad que vaya a prestar, por ej., el servicio de vigilancia y protección de establecimientos, deberá realizar una función muy similar a aquélla y, lo que es más importante, asume la responsabilidad de la adecuación del servicio.

El segundo precepto se refiere a las funciones de los jefes de seguridad —adelantemos que éstos deben existir necesariamente en todas las empresas de seguridad, salvo las de instalación de sistemas de seguridad y las centrales de alarmas—, entre las que recoge algunas que son de puro asesoramiento y planificación:

- «a) El análisis de situaciones de riesgo y la planificación y programación de las actuaciones precisas para la implantación y realización de los servicios de seguridad.
(...)
- c) La propuesta de los sistemas de seguridad que resulten pertinentes...».

3. SÓLO LAS EMPRESAS Y EL PERSONAL DE SEGURIDAD PRIVADA PUEDEN PRESTAR SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA (CARÁCTER EXCLUSIVO)

El art. 1.2 LSP establece:

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

Seguridad debe estar a disposición del público, establece ciertas matizaciones, entre ellas, las relativas a la seguridad pública. Con todo ello, se muestra la función de asesoramiento y planificación que pueden desempeñar las empresas de seguridad en estos planes que abarcan una visión global de la seguridad.

El precepto establece una reserva en este ámbito a favor de unas determinadas entidades y sujetos. Dos son los elementos que tienen que analizarse de esta reserva: en primer lugar, el elemento material de dicha reserva, esto es, qué es lo que se reserva; y en segundo lugar, el elemento subjetivo, esto es, a quién se reserva.

3.1. El elemento material de la reserva: los supuestos de autoprestación y las funciones del personal de seguridad privada

Es aquí donde se presentan las mayores dificultades interpretativas. En concreto, por el hecho de que el precepto reproducido se refiere no sólo a los servicios de seguridad privada, sino que extiende la reserva también a la realización de «actividades de seguridad privada». Con el término servicios se está refiriendo a la prestación a terceros de alguno de los enumerados en el art. 5, que quedaría de esta forma reservada a las empresas de seguridad. Ninguna duda hay sobre ello. Sin embargo, menos clara es la interpretación del alcance de la expresión «actividades de seguridad privada», cabiendo diversas posiciones:

- Que mediante esta expresión la intención del legislador ha sido someter cualquier actividad de seguridad privada, aunque se trate de un supuesto de autoprestación, a esta reserva.⁴² En definitiva, que no cabe la autoprestación, pues toda actividad de seguridad privada que precise una entidad deberá ser contratada con una empresa de seguridad y no, por ej., satisfecha por los propios trabajadores y medios de dicha entidad. El hecho de que el apartado primero de este mismo artículo 1 señale que el objeto de esta ley es «regular la prestación por personas, físicas o jurídicas, privadas de servicios...», pero no, en general, la regulación de las actividades de seguridad privada, no apoya esta interpretación, aunque tampoco es un argumento en contra determinante, pues podría interpretarse que es algo implícito si se parte de la mencionada reserva. No obstante, consideramos que el contenido de la ley no responde a ese enfoque.⁴³
- Que esta mención a las «actividades» no pretende reservar a las empresas de seguridad esos supuestos de autoprestación, sino que simplemente se

42. Esta es la interpretación que parece seguir S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ cuando afirma que «solamente las empresas debidamente autorizadas y el personal regulado en su articulado (el de la LSP) están legitimados para realizar la seguridad privada» («El desarrollo de una idea de colaboración...», *op. cit.*, p. 205). En la misma línea, aunque en términos bastante confusos —se habla de un sometimiento a la LSP cuyo alcance no se comprende bien, pero no de que se trate de servicios y actividades reservados—, J.J. Sánchez Manzano considera que «todos los servicios y personal, tanto de Administraciones Públicas como de entidades privadas, que realicen funciones de vigilancia y seguridad de bienes o intereses públicos o privados, sin formar parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, quedarán sometidos a las previsiones de la Ley de Seguridad Privada» (*Seguridad privada...*, *op. cit.*, p. 44).

43. Tampoco es un elemento determinante el hecho de que al enumerar como actividad de seguridad privada el depósito, custodia, recuento y clasificación de ciertos objetos, la LSP haya incluido el inciso «sin perjuicio de las actividades propias de las entidades financieras». No lo es, porque mediante este inciso se salvan estas actividades tanto cuando las entidades financieras se las prestan a sí mismas, como a terceros.

trata de una expresión simplemente reiterativa o que añada algún ligero matiz a la de «servicios». A favor de esta interpretación está que así lo ha hecho la propia ley en otros preceptos (arts. 5 y 7).⁴⁴ Esto es, la LSP utiliza en varios preceptos ambos términos conjuntamente, siempre relativos a la prestación de una empresa de seguridad a un tercero y nunca para referirse a las «actividades» como supuestos de autoprestación.

A nuestro juicio, la debilidad argumental de la primera postura; la propia vaguedad y amplitud de los servicios que se recogen en el art. 5, que aplicados de manera estricta llevaría a situaciones irreales;⁴⁵ que esa no ha sido la interpretación seguida por el RPS que, en ese caso, presentaría un vicio de ilegalidad por haber recogido expresamente diversos supuestos de autoprestación de estos servicios; y las reflexiones que acabamos de efectuar hacen de esta última la interpretación más plausible.

Pero, a nuestro juicio, para perfilar correctamente el alcance de esta reserva, debemos también tener en cuenta la reserva que contiene el art. 12 LSP cuando, a propósito del personal de seguridad privada, establece que «tales funciones (las que enumera el art. 11)⁴⁶ únicamente podrán ser desarrolladas por los vigilantes integrados en empresas de seguridad»; o la que, en la misma línea, recoge el art. 17 («Son funciones de los escoltas privados, con carácter exclusivo y excluyente, el acompañamiento...»)⁴⁷ Se puede pensar que con estos preceptos lo único que se pretende es aclarar la distribución de funciones entre el distinto personal que pueda trabajar para una empresa de seguridad e, incluso, entre los distintos tipos del personal de seguridad privada. Sin embargo, consideramos que no es esa la interpretación correcta. Las funciones que en estos preceptos se enumeran son el núcleo esencial de la seguridad privada, aquéllas cuya relación con la seguridad ciudadana es más directa e inmediata. No es lo mismo hablar del servicio de mantenimiento de sistemas de alarmas atribuido a las empresas de seguridad, que de la función de acompañamiento, defensa y protección de personas atribuida a los escoltas privados. Mientras que consideramos admisible, incluso razonable, que una entidad que disponga de los medios adecuados pueda encargarse ella misma del mantenimiento de sus sistemas de seguridad;⁴⁸ parece inadmisibles que un

44. En el art. 5 se dice que «las empresas de seguridad únicamente podrán prestar o desarrollar los siguientes *servicios y actividades*». Y el art. 7 que «para la prestación privada de *servicios o actividades* de seguridad, las empresas de seguridad habrán de obtener la oportuna autorización...» (la cursiva es nuestra).

45. Es absurdo pensar que el dispositivo electrónico de alarma para intrusión que un ciudadano compra en un hipermercado tenga que instalarlo necesariamente una empresa de seguridad.

46. Por ej., ejercer la vigilancia y protección de bienes muebles o inmuebles; efectuar controles de identidad en el acceso o en el interior de inmuebles; efectuar la protección del almacenamiento, recuento, clasificación y transporte de dinero, valores y objetos valiosos; etc.

47. *Vid.* SSTS de 24 de enero de 1991, de 21 de noviembre de 1989 y 17 de enero de 1990.

48. Este supuesto del mantenimiento de los sistemas de seguridad se prevé expresamente en el art. 43.3 RSP. En la misma línea, el RSP menciona también expresamente la existencia de centrales de alarmas de la propia empresa afectada [art. 112.1.d), donde se advierte que «no pudiendo prestar servicios a terceros si las empresas o entidades no están habilitadas como empresas de seguridad»; arts. 116

directivo de tal entidad pudiera asignar a uno de sus trabajadores la tarea de acompañarle, defenderle y protegerle. Admitir esto último significa vaciar de contenido la propia LSP y dejar absolutamente desprotegidos los intereses públicos que esta ley persigue. En definitiva, consideramos que la LSP, al atribuir estas funciones —además, obsérvese que en los preceptos mencionados se utiliza este término de «funciones» y no el de «servicios»— en exclusiva al personal de seguridad privada, está prohibiendo que estas mismas sean realizadas por cualquier otro sujeto, aunque pudiera encuadrarse en uno de esos supuestos que hemos denominado de autoprestación.⁴⁹

Podríamos sintetizar así todo lo dicho hasta ahora:

114

- Si un particular quiere contratar con un tercero uno de los servicios enumerados en el art. 5 LSP tiene que hacerlo necesariamente con una empresa de seguridad.
- Un particular puede prestarse así mismo alguna de las actividades en que consisten los servicios enumerados en el art. 5, aunque todas aquellas actuaciones o actividades que signifiquen ejercer funciones atribuidas por la LSP al personal de seguridad privada habrán de ser contratadas con una empresa de seguridad —a salvo de lo que se dirá para los guardas particulares de campo—. ⁵⁰

y 119.3]. A lo sumo, en estos dos últimos preceptos, pudiera discutirse si no supone un cierto exceso el haber extendido el servicio de estas centrales de alarma al «grupo empresarial» —en el primer precepto— o a las «filiales» —en el segundo—, lo que puede incluir personas jurídicas distintas, en definitiva, la prestación de un servicio a un tercero, aunque el propietario de ese tercero sea el ente matriz.

En cualquier caso, dichas menciones expresas causan cierta extrañeza, pues suponen una reiteración de una regla que —aunque quizás no con excesiva claridad— entendemos que está ya recogida en la LSP. En concreto, no se entiende bien su aleatoriedad. ¿Por qué no se prevé también que las empresas podrán autoinstalarse sus sistemas de seguridad si disponen del personal con la cualificación requerida?, ¿por qué sólo se prevé para el mantenimiento?, teniendo en cuenta, además, que el art. 39 RPS afirma: «Únicamente podrán realizar operaciones —obsérvese que ni siquiera habla de servicios— de instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad electrónica contra robo e intrusión y contra incendios las empresas autorizadas». ¿Significa esto que en estos supuestos no cabe la autoinstalación? Y en ese caso, ¿cómo interpretar el art. 46 RPS que establece que para conectar sistemas de seguridad a centrales de alarma «será preciso que la realización de la instalación haya sido efectuada por una empresa de seguridad», de lo que se deduce que hay instalaciones que no son efectuadas por empresas de seguridad. En definitiva, una regulación normativa muy poco afortunada que introduce incertidumbre sobre cuestiones esenciales.

En cualquier caso, el servicio de centrales de alarmas ofrece un buen ejemplo de la idea que se expone en texto. Como acabamos de recoger, el RPS admite la existencia de centrales de alarmas en régimen de autoprestación. Sin embargo, cuando se trata de realizar el servicio de verificación de alarmas mediante desplazamiento a los propios recintos —que se encuentra dentro de las funciones reservadas en el art. 11.1.f) LSP a los vigilantes de seguridad—, el art. 49.1 RSP precisa: «Las empresas industriales, comerciales o de servicios que estén autorizadas a disponer de central de alarmas, dedicada exclusivamente a su propia seguridad, *podrán contratar los mismos servicios* (tal servicio de verificación y los de respuesta) *con una empresa de seguridad autorizada para vigilancia y protección*». Esto es, se deja claro que no pueden prestarlo por sus propios medios.

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

50. Por eso precisamente, el legislador siente la necesidad de excluir de su ámbito de aplicación las actividades recogidas en el Disposición Adicional Tercera, pues, a pesar de tratarse de actividades que el empresario se presta así mismo, podía entenderse que se encuadraban en alguna de las funciones reservadas al personal de seguridad privada, lo que obligaría a contratar con una empresa de seguridad.

Pero estos dos elementos han de ser completados por un tercero, que no deriva propiamente de la LSP sino de la LOPSC y de su regulación de las medidas de seguridad. Como ya vimos, esta última ley contiene una remisión reglamentaria, desarrollada por el propio RSP, para que se determinen las medidas de seguridad que pueden ser impuestas a entidades o establecimientos. Por tanto, sobre la base de esta habilitación, el RPS puede establecer —y así lo ha hecho— que ciertas actividades de las enumeradas en el art. 5 LSP ni siquiera puedan ser llevadas a cabo en régimen de autoprestación, sino que tengan que ser contratadas necesariamente con una empresa de seguridad.

Finalmente, en línea con lo resuelto por el TS en unificación de doctrina, también se debe excluir de esta reserva, a pesar de la literalidad de las fórmulas utilizadas por la LSP, ciertas actuaciones, generalmente de carácter técnico o material, que tienen una naturaleza accesoria o complementaria a los servicios de seguridad propiamente dichos.⁵¹

3.2. Matizaciones a esta reserva de actividad

3.2.1. Las actividades expresamente excluidas por la Ley de Seguridad Privada

3.2.1.1. *Ámbito material de la exclusión: custodia del estado de instalaciones y control de acceso en el interior de inmuebles*

La Disposición Adicional Tercera de la LSP excluye de su ámbito de aplicación «las actividades de custodia del estado de instalaciones y bienes o de control de accesos realizadas en el interior de inmuebles por personal distinto del de seguridad privada y directamente contratado por los titulares de los mismos». En este precepto, junto a actividades que simplemente no entran dentro del ámbito material definido en el art. 1 LSP, se incluyen otras que sí, pero que se opta por no someterlas a un régimen que, en algunos supuestos, pudiera resultar desproporcionado.⁵² A pesar de esto y de que quizás, desde un punto de vista abstracto,

51. STS, Sala 3ª, de 4 de julio de 2003, Ar. 6392, ponente E. Lecumberri Martí. Una empresa de montajes eléctricos había sido sancionada por realizar ciertos trabajos para instalar unas redes electrónicas destinadas a montar un sistema de seguridad. La Administración la sanciona por considerar que estaba realizando un servicio de seguridad privada [«instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad» art. 5.1.e) LSP] sin la correspondiente autorización. La Sala concluye que en esa actividad reservada a las empresas de seguridad privada «ni se comprende ni, por ende, puede incluirse el de aquellas empresas que genuina y estrictamente se limitan a realizar por cuenta u orden de otras empresas que se dedican al mantenimiento del sistema de seguridad determinados montajes eléctricos a fin de instalar mecanismos adecuados para preservar y cumplir las previsiones y mandatos exigidos en la Ley de 30 de julio de 1992» (FJ 2º).

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

podiera ensayarse una distinción entre estas actividades y los servicios de seguridad privada, «tal diferenciación no es tan sencilla a la hora de verificar en la práctica su contraste, puesto que la mayoría de las veces aquellas actividades se pretenden simular con otras no sometidas a los rigores de la legislación de seguridad privada, entrando en el mercado en una clara competencia desleal con empresas legalmente habilitadas para prestar ese tipo de servicios».⁵³ Analicemos el alcance de las dos actividades que este precepto menciona.

A) La custodia del estado de instalaciones y bienes

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia define el verbo «custodiar» como guardar con cuidado y vigilancia. Esto significa que la actividad de vigilancia, al igual que en los servicios de seguridad privada, también está presente en este otro servicio excluido. A nuestro juicio, la diferencia radica en que en este último la vigilancia no se realiza sobre el bien o instalación como objeto de posibles infracciones penales o administrativas —elemento éste que ya relacionamos con el propio ámbito de la LSP—, sino sobre su estado, esto es, su mantenimiento, uso, funcionamiento, etc.

En esta misma línea se ha manifestado la Disposición Adicional Primera del RSP al desarrollar lo relativo a las actividades excluidas:

- a) ...custodia y comprobación del estado y funcionamiento de instalaciones, y de gestión auxiliar, realizadas en edificios particulares por porteros, conserjes y personal análogo.
- b) En general, la comprobación y control del estado de calderas e instalaciones generales en cualesquiera clase de inmuebles, para garantizar su funcionamiento y seguridad física.

No obstante, este desarrollo reglamentario plantea algunos problemas de contradicción con lo previsto en la LSP, por ser más restrictivo. La LSP se refiere, sin limitación alguna, a la «custodia del estado de instalaciones y bienes... realizadas en el interior de inmuebles». Por el contrario, la reproducida letra a) sólo se refiere a instalaciones y en un concreto tipo de inmuebles —los edificios—; y la letra b) aunque se extiende a todos los inmuebles sólo habla de «calderas e instalaciones generales» —tampoco se sabe muy bien qué se quiere decir con esta última expresión— y no simplemente de instalaciones y bienes. Por tanto, para evitar un vicio de ilegalidad, estas previsiones del RSP han de ser interpretadas generosamente en la línea marcada por la LSP.⁵⁴ Así, por ej., ha de entenderse que queda dentro

53. SSAN, Sala de lo contencioso-administrativo, de 13 de noviembre de 2003 (dos), JUR 2003\272329 y 2003\272338, ponentes J.M. GIL SÁEZ y F. DE MATEO MENÉNDEZ, respectivamente.

54. Como destaca L. COSCULLUELA MONTANER, «la regulación institucionalmente propia de los reglamentos ejecutivos se limita a complementar o desarrollar lo establecido a nivel más amplio o general por la Ley, sin suplantarlo dispuesto en ella, ni introducir desarrollos normativos contradictorios con las disposiciones de la misma» (*Manual...*, *op. cit.*, pp. 111-112); E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso...*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 198-ss. Por su parte, las SSTs de 12 de marzo de 1983, 18 de diciembre de

del ámbito de esta exclusión el personal que una empresa suministradora de electricidad tenga contratado para la custodia del estado de instalaciones y bienes en un centro de transformación o distribución eléctrica. Ello, a pesar de que no es un edificio, de que hay bienes y de que intuimos que no eran esas las instalaciones a las que el RSP se quería referir cuando introdujo la expresión «instalaciones generales».

Que esas sean las funciones propias de este personal excluido, no impide que su mera presencia pueda tener un efecto disuasorio sobre la comisión de infracciones penales o administrativas —al igual que la presencia de personal de seguridad, aunque éste ejerce un control mucho más formal que aquél—. ⁵⁵ Además, ante acciones delictivas contra esos bienes o instalaciones tienen los mismos poderes jurídicos de reacción que cualquier ciudadano (incluido el personal de seguridad privada —con importantes matizaciones, pues éste tiene ciertos deberes de reacción, facultades adicionales, puede portar armas y el juego de algunas eximentes penales puede ser distinto en virtud de sus conocimientos específicos—). En definitiva, en ocasiones, la presencia de este personal auxiliar puede tener unas consecuencias prácticas en parte similares a las de la presencia de personal de seguridad, con algunas ventajas sobre los empresarios contratantes: entre ellas, que mientras que un vigilante de seguridad no puede realizar ninguna otra actividad que no sea la de vigilancia y protección, la función propia de estos trabajadores excluidos es precisamente esa otra.

B) Control de acceso realizado en el interior de inmuebles

En este supuesto, los problemas de delimitación con las actividades propias del personal de seguridad son mucho mayores, ⁵⁶ llegando en algún supuesto a una absoluta identidad que debería haberse evitado. Este control de acceso puede referirse tanto a personas como a bienes o mercancías. Podemos distinguir tres supuestos:

1. El que se utiliza como un instrumento directo e inmediato para la vigilancia y seguridad de personas y bienes, y para evitar la comisión de actos delictivos o infracciones en relación con el objeto protegido. Esto es, tiene un mero carácter instrumental para el ejercicio de esas otras funciones. En estos supuestos, al igual que esas funciones, este control de acceso queda reservado con carácter exclusivo al personal de seguridad.

1984 y 16 de junio de 1986 arguyen que los reglamentos ejecutivos «deben limitarse a establecer reglas o normas precisas para la explicitación, aclaración y puesta en práctica de los preceptos de la ley, pero no contener mandatos normativos nuevos y, menos, restrictivos de los contenidos en el texto legal» (la cursiva es nuestra).

55. Sobre las nociones criminológicas de control formal e informal para la prevención de la delincuencia, *vid.* H. ROLDÁN BARBERO, «La seguridad privada...», *op. cit.*, pp. 2 y 4, y bibliografía que allí se cita.

56. En esta línea, H. ROLDÁN BARBERO da cuenta de un cierto descontento en el sector de las empresas de seguridad, por entender que se estarían dando solapadamente supuestos de intrusismo («La seguridad privada...», *op. cit.*, p. 4). A nuestro juicio, más que intrusismo, lo que hay es una confusión generada expresamente por la normativa reguladora.

Sobre la base de esta distinción, la existencia de ciertos sistemas de seguridad para el control de entradas (detectores de metal o explosivos) o el propio modo de llevarlo a cabo (control interior de bolsos y maletas) ya es un elemento suficiente que muestra la clara finalidad del control de acceso como medio de vigilancia, protección y de evitación de actos delictivos o infracciones administrativas y, por consiguiente, la competencia del personal de seguridad privada.⁵⁷ No obstante, como expondremos en el tercer supuesto, ciertos problemas especiales presentan los controles que se efectúan con esta finalidad que estamos comentando, pero que sólo consisten en un control de identidad.

2. Aquel control de acceso que no tiene como finalidad directa la de vigilancia y seguridad de personas y bienes, sino otra, como controlar la entrada de personas con animales o con la vestimenta adecuada o los socios de una entidad, etc. Estas funciones pueden ser desempeñadas por cualquier personal. La duda, en estos supuestos, es si este tipo de control de acceso también puede ser realizado por el personal de seguridad privada. Como ya tendremos ocasión de analizar, el personal de seguridad privada sólo puede llevar a cabo aquellas actividades que le están expresamente atribuidas. Al respecto, el art. 71.1.b) RSP les atribuye la de «efectuar controles de identidad en el acceso o en el interior de inmuebles determinados». En principio, el control de acceso con esas otras finalidades no conllevará generalmente un control de identidad, por lo que esa actividad no podría encuadrarse en tal función. No obstante, no es difícil relacionar este tipo de control de acceso con las actividades de vigilancia y protección de bienes y personas, lo que posibilitaría la intervención del personal de seguridad privada (siguiendo el ejemplo, si entran animales en el inmueble éstos podrían dañar los bienes objeto de protección).

57. Algo de ello hay en los Informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, sobre prestación de funciones de vigilancia y control en Centros comerciales por auxiliares de servicio (*Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, nº. 23, enero-abril 2000) y sobre licitud o no de la exigencia impuesta por algunos establecimientos comerciales para que los usuarios muestren el contenido de sus bolsos (*Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, nº. 15, mayo-agosto 1997). En ambos supuestos, la versión que aquí se utiliza es la publicada en la página web del Ministerio del Interior (<http://www.mir.es/secretaria>). Así, en el primer informe, se enumeran incluso las funciones que cabe desempeñar por este personal auxiliar y las que están reservadas al personal de seguridad privada. Aunque compartimos la mayor parte de lo reflejado en tales listados, consideramos que el planteamiento es poco acertado. Se parte de un supuesto criterio general conforme al que al personal de seguridad privada le corresponde en exclusiva «las funciones de vigilancia y seguridad activa de bienes y personas —diurna y nocturna— y el control de sistemas de seguridad; entendiéndose por vigilancia y seguridad activa aquella que incluye la posibilidad de repeler cualquier agresión al bien que se vigila. Asimismo ha de entenderse, en buena lógica, que la vigilancia nocturna ha de estar reservada al personal de seguridad privada, por cuanto en tales circunstancias podrían requerirse potestades específicas en orden a la represión de posibles agresiones a la seguridad de los bienes y personas». No hay ni un precepto en la LSP o en el RSP que respalde este supuesto criterio general basado en la posibilidad de repeler agresiones. Además, como tendremos ocasión de exponer, las potestades que el personal de seguridad tiene en este campo son, con importantes matices, las propias de cualquier ciudadano.

3. Aquellos controles de acceso que utilizan como instrumento el control de identidad. En este supuesto, la confusión es todavía mayor. El art. 71.1.b) RSP —desarrollado por el art. 77 RSP— incluye entre las funciones propias del personal de seguridad el «efectuar controles de identidad en el acceso o en el interior de inmuebles determinados».

Si comparamos las expresiones empleadas en este precepto con la Disposición Adicional Tercera LSP, advertimos que sólo al referirse a los vigilantes de seguridad se habla expresamente de «controles de identidad». Entonces, podría pensarse que habría que reservar al personal de seguridad aquellos controles de acceso de personal que impliquen control de su identidad.⁵⁸ Sin embargo, si atendemos a lo desarrollado por el RSP no creemos que ésta sea la interpretación correcta, pues este reglamento incluye entre las actividades excluidas:

- «c) El control de tránsito en zonas reservadas o de circulación restringida en el interior de fábricas, plantas de producción de energía, grandes centros de procesos de datos y similares.
- d) Las tareas de (...) comprobación de visitantes (...), así como las de control de entradas, documentos o carnés privados, en cualquier clase de edificios o inmuebles».

Sin perjuicio de la ambigüedad de algunas de las expresiones empleadas (v.g., «comprobación de visitantes»), no cabe duda que la mayor parte de estas funciones conllevan un control de identidad propiamente dicho: ¿cómo se controla el tránsito en zonas reservadas si, entre otros posibles medios, no se identifica a quien quiere acceder a ellas?, ¿qué es el control de carnés privados, sino un control de identidad?⁵⁹

Por tanto, la atribución al personal de seguridad privada de la función de control de identidad no es exclusiva y convive con la que pueda realizar otro personal.⁶⁰ Más aún, incluso en el supuesto de que ese control de identidad se utilice

58. Sin perjuicio de las dificultades interpretativas que pueda plantear la propia expresión «control de identidad» en cuanto a su extensión y alcance. Por ej., el control a la entrada de una discoteca donde se sirve alcohol para comprobar la edad de quien quiere acceder a ella, mediante la exhibición del Documento Nacional de Identidad, ¿es un control de identidad o es un mero control de entradas?

59. A este respecto resultan muy ilustrativas algunas las funciones que el Decreto andaluz 10/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, atribuye al servicio de admisión de estos establecimientos —prestado por el personal del propio establecimiento—: comprobar la edad de las personas que pretendan acceder al local cuando sea procedente; colaborar —entendemos que con el personal de seguridad privada o Fuerzas y Cuerpos de Seguridad— en las inspecciones o controles reglamentarios establecidos en la normativa vigentes; requerir la intervención del personal del servicio de vigilancia del establecimiento para que impida el acceso de las personas que incurran en los supuestos del artículo 5 (por ej., embriaguez) o incumplan las condiciones específicas de admisión autorizadas (el conocido como derecho de admisión).

60. En sentido contrario, el «Informe sobre prestación de funciones de vigilancia y control en centros comerciales por auxiliares de servicios», emitido por la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, entiende que son funciones reservadas al personal de seguridad privada el «control, si fuere preciso, de identidad de clientes» y la «identificación de personas». A nuestro juicio, esta conclusión se basa

como instrumento directo para la vigilancia y protección de bienes o personas tampoco consideramos que éste corresponda en exclusiva al personal de seguridad privada, pues la mayoría de los supuestos de exclusión que recoge el RSP tienen claramente esa finalidad.

En definitiva, la normativa ha generado una cierta confusión en cuanto al ejercicio del servicio de control de acceso a inmuebles. En principio, esta ausencia de exclusividad por parte del personal de seguridad privada parece acertada, pues quizás sea desproporcionado que ciertos controles de acceso le correspondan necesariamente (por ej., control de identidad a la entrada de un examen). Sin embargo, lo que ya no es tan lógico es la amplitud e indeterminación con la que se ha plasmado esta exclusión, que, a nuestro juicio, conculca la propia justificación de la aprobación de una normativa sobre seguridad privada: el riesgo que para la seguridad ciudadana y el orden público suponen este tipo de actividades. No tiene mucho sentido establecer una extensa e incisiva regulación de la seguridad privada (imponiendo unos deberes, estableciendo unas responsabilidades, un régimen sancionador, etc.) y después excluir con esa excesiva imprecisión algo tan importante como el control de acceso. No es acertado, por ejemplo, haber excluido absolutamente de esta regulación aquellos trabajadores que a la entrada de discotecas, pubs, etc., deciden quién y cuándo se puede entrar, no siendo extraño que su actuación genere altercados, violaciones de los derechos fundamentales o la comisión de conductas delictivas; o dejar fuera aquellos controles de acceso que tienen una finalidad directa e inmediata de protección de personas y bienes. Por tanto, a pesar de esta imprecisión, a nuestro juicio, el criterio interpretativo que debe regir en este ámbito ha de ser a favor del personal de seguridad privada.

Finalmente, la Disposición Adicional Primera del RSP incluye algunos supuestos más que no se mencionan expresamente en la LSP, como las tareas de recepción y orientación de visitantes, pero que evidentemente están fuera del ámbito de esta ley definido en su art. 1.

3.2.1.2. *Condiciones a las que quedan sometidas las actividades excluidas*

Cuatro son las condiciones que se derivan de la Disposición Adicional Tercera de la LSP y de la Disposición Adicional Primera del RSP para el desempeño de estas actividades excluidas:

- a) Por un lado, no pueden ser llevadas a cabo por personal de seguridad privada. Esto es, no pueden ser realizadas por personal habilitado como tal, con independencia de que esté encuadrado en una empresa de seguridad o en situación de desempleo. En su caso, para desempeñar este tipo de trabajo, debería renunciar a la habilitación.

en una interpretación sesgada del art. 71.1.b) RSP —que atribuye a este personal la función de «efectuar controles de identidad en el acceso o en el interior de inmuebles»—, que no tiene en cuenta lo previsto en ese mismo Reglamento sobre las actividades excluidas.

Como hemos expuesto, algunas de estas actividades excluidas pueden encuadrarse en el servicio de vigilancia y protección de bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones que pueden ejercer las empresas de seguridad, por lo que si la prohibición se hubiera quedado ahí, podría plantearse la posibilidad de que dichas empresas prestaran esos servicios a través de un personal distinto del de seguridad privada. Para evitar esta disfunción, se añade que el personal que preste estos servicios no puede estar integrado en empresas de seguridad.

- b) Por otro, ha de ser un personal «directamente contratado» por el titular de dichos inmuebles. Así lo establece la LSP con claridad y su significado no puede ser otro que el de que tiene que tratarse de un trabajador del propio titular del inmueble y no el empleado de otra empresa de servicios con la que contrata el titular del inmueble. Cualquier otra interpretación supone, a nuestro juicio, conculcar no sólo la literalidad del precepto sino también su propia finalidad.

Con esta prohibición lo que se pretende evitar es la existencia de empresas que se dediquen a prestar este tipo de servicios. Esto es, se trata de impedir el nacimiento de otra estructura «parapolicial» de carácter empresarial organizada en concurrencia con la propia de las empresas de seguridad. Por tanto, aunque la exclusividad no se mantiene en cuanto al ámbito material, sí se hace cuando se refiere a un servicio empresarial. Empresarialmente, sólo pueden prestar servicios de seguridad las empresas de seguridad reguladas en la Ley de Seguridad Privada. Ciertamente, no tiene mucho sentido establecer un intenso régimen administrativo sobre una concreta figura, las empresas de seguridad, para después dejar la puerta abierta para la constitución de otras empresas con una finalidad en parte coincidente y sin sometimiento a requisito específico alguno.⁶¹

Sin embargo, el desarrollo reglamentario de este precepto ha discurrido por otros caminos. La redacción originaria de la Disposición Adicional Primera del RPS mantenía la referencia legal a la contratación directa aunque con una fórmula muy poco afortunada («y puede ser directamente contratado por los titulares de los inmuebles»). Sin embargo, la nueva redacción que a este precepto ha dado el RD 1123/2001 prescinde ya de cualquier referencia a este carácter directo de la contratación y sólo precisa: «siempre que la contratación sea realizada por los titulares de los inmuebles». Con la nueva redacción se facilita la interpretación, a nuestro juicio contraria a lo establecido en la LSP, de que esta contratación se

61. Compartimos, por tanto, la postura mantenida por J.J. Sánchez Manzano y su crítica a la interpretación que se hace en la práctica de esta previsión normativa, considerándose que también ampara aquellos supuestos en los que el empresario contrata estas actividades con empresas de servicios (*Seguridad privada...*, *op. cit.*, p. 43).

puede realizar con otras empresas de servicios que se dediquen a estas actividades. No obstante, incluso con esta redacción los tribunales han mantenido la línea aquí defendida.⁶²

- c) Que las actividades sean realizadas en el interior de los inmuebles. Si bien esta limitación ha de aplicarse de una manera estricta en lo relativo al control de acceso, algunas dificultades presentan aquellos supuestos consistentes en la comprobación del estado de ciertas instalaciones y bienes que sólo se pueden realizar desde el exterior del inmueble, incluso desde la vía pública.
- d) Finalmente, el personal que preste estos servicios en ningún caso podrá portar ni usar armas,⁶³ ni utilizar distintivos o uniformes que puedan confundirse con los previstos para el personal de seguridad privada.

3.2.2. Necesidad de previsión legal expresa para efectuar otras exclusiones

Debe destacarse el inciso con el que comienza el propio párrafo 2 del art. 1 donde se contiene la reserva de actividades que venimos analizando: «A los efectos de la presente Ley...». Esto es, hay incluso un reconocimiento expreso de que otra Ley puede prever el desempeño de funciones de vigilancia y seguridad de personas o bienes por otros sujetos distintos y con sujeción a un régimen jurídico diverso.

Si las funciones que esa otra Ley atribuya a esos sujetos distintos de las empresas y personal de seguridad privada pueden ser calificadas, por su carácter y naturaleza, como «complementarias» de las de seguridad ciudadana, entendemos que esa Ley sólo puede ser estatal, sobre la base de la competencia exclusiva del Estado en la materia «seguridad pública». Por el contrario, si esas funciones no alcanzan tal carácter y su finalidad directa es otra, también cabe la intervención de la legislación autonómica en el ámbito de sus competencias.

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

63. Obsérvese que se refiere a armas en general y no exclusivamente a armas de fuego. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el art. 5.1 del RD 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas, prohíbe con carácter general —a salvo de lo que más tarde se dirá a propósito del personal de seguridad privada—, la compraventa, tenencia y uso de, entre otras, las defensas de goma.

3.2.3. Servicios de seguridad prestados por personal al servicio de las administraciones públicas no integrado en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Esto será posible siempre que dichas funciones no hayan sido atribuidas por la LOFCS a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Defender lo contrario sería admitir la creación por parte de cualquier Administración de cuerpos «parapoliciales» al margen de lo establecido en la LOFCS. No obstante, a partir de ahí deben tenerse en cuenta diversos elementos que complican este panorama:

- a) En primer lugar, la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la que «no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de «seguridad pública», pues, si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad».⁶⁴ Sobre esta base, sólo cuando se produzca esa conexión directa con la seguridad pública debe tenerse en cuenta necesariamente lo previsto en la LOFCS. En los demás casos, donde el interés o finalidad pública preponderante sea otra, no hay ningún obstáculo para que el legislador atribuya tareas en ocasiones próximas a las de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a otro personal al servicio de las Administraciones públicas. Una buena muestra de ello pueden ser los agentes públicos medioambientales o figuras similares creados por la legislación medioambiental autonómica.
- b) En segundo lugar, las dificultades interpretativas que ofrece la LOFCS a la hora de dilucidar el carácter exclusivo o no con el que se atribuyen las diversas funciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.⁶⁵

64. Así lo ha reconocido en reiteradas ocasiones el TC en el ámbito de la seguridad industrial o de la seguridad en el tráfico (entre otras, *vid.* la STC 59/1985, de 6 de mayo, conflicto positivo de competencias, FJ. 2, ponente: L. Díez-Picazo y Ponce de León). Más recientemente, en una materia próxima a nuestro objeto, la STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6º, ponente: Mª. E. Casas Baamonde.

65. A los efectos que ahora nos ocupan resultan muy ilustrativas las figuras de los agentes públicos medioambientales y los agentes del Servicio de Vigilancia Aduanera. Con respecto a los primeros, debe tenerse en cuenta que el art. 12.1.B).e) LOFCS atribuye a la Guardia Civil la función de «velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza», que es prácticamente idéntica a la atribuida a estos agentes. En cuanto a los agentes del Servicio de Vigilancia Aduanera, el art. 2 del Real Decreto 319/1982, que reestructura este servicio, establece que su función es la de «el descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español de los actos e infracciones de contrabando; a cuyos efectos, y por la consideración legal de Reaseguro Aduanero que el Servicio ostenta, ejercerá las funciones que le son propias de vigilancia marítima, aérea y terrestre encaminadas a dicho fin». Paralelamente debe tenerse en cuenta que el art. 12.1.B).b) LOFCS atribuye también a la Guardia Civil la función de «el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando». Más aún, este último supuesto entendemos que se encuentra mucho más conectado con la seguridad ciudadana (mafias, drogas, etc.); tanto es así, que los agentes de este Servicio pueden portar armas (*vid.* Orden del Ministro del Interior INT/3012/2002, de 14 de noviembre, que aprueba el modelo de guía de pertenencia de las armas del personal de Guardia Civil, policías locales, policías autonómicas y de Vigilancia Aduanera). Sobre esa semejanza entre los agentes de aduanas y las fuerzas policiales

c) Finalmente, en lo relativo a la vigilancia y protección de edificios e instalaciones de titularidad pública, el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas podían asumir en «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones» (art. 148.1.22 CE). Sobre esta base, la competencia efectivamente asumida por los distintos Estatutos de Autonomía fue distinta. Por un lado, aquellos que prevían la creación de un Cuerpo de Policía autonómico o bien incluían esta vigilancia como una función de dicho Cuerpo (por ej., art. 13 EAC) o bien no hacían mención expresa alguna (por ej., art. 27.25 EAG o art. 14 EAA); por otro, aquellos que no prevían la creación de dicho Cuerpo, sí recogían expresamente esta materia en el listado de sus competencias (por ej., art. 7.1.21 EAE). No obstante, el TC, en las sentencias que expondremos más adelante, no ha extraído consecuencia alguna de esta diversa realidad estatutaria, en concreto, del hecho de que ni la Comunidad Autónoma de Andalucía ni la de Galicia (en particular éstas porque ninguna de ellas ha creado efectivamente su Policía Autonómica) han asumido estatutariamente competencia alguna en tal materia, sino es a través de la creación de su propio Cuerpo policial. Finalmente, debe destacarse que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía que han asumido expresamente competencias en esta materia contienen mención alguna a que ésta tenga que desarrollarse en el marco de lo que estableciera la Ley Orgánica que tenía que regular las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

A este panorama se sumó las previsiones de la LOFCS, cuyo art. 37 establece una cierta vinculación entre la creación de Cuerpos de Policía autonómicos y la materia del art. 148.1.22 CE, y cuyo art. 38 atribuye a los Cuerpos de Policía autonómicos la «vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de las Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales». Además, el propio art. 37 establece dos regímenes distintos, en función de que el Estatuto de Autonomía hubiera previsto o no la creación de Cuerpos policiales propios, para que las Comunidades Autónomas pudieran ejercer tales funciones de vigilancia mediante la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Sin embargo, más allá de estos dos regímenes establecidos por la LOFCS, diversas leyes autonómicas de coordinación de las Policías Locales previeron que este Cuerpo policial pudiera ejercer estas funciones de vigilancia previo convenio

clásicas, *vid.* G. JAR COUSELO, *Modelos comparados de policía*, Madrid, Ministerio del Interior y Dykinson, 2000, pp. 196-197.

También es muy sintomático de lo que se viene diciendo que la Disposición Adicional Décimoquinta de la reciente Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, añade un nuevo apartado al art. 53 de la LOFCS, que es el relativo a las funciones de los Cuerpos de Policía Local, en el que se prevé que «en los municipios de gran población podrán crearse, por el Pleno de la Corporación, Cuerpos de funcionarios para el ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b) del apartado 1 (ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano). Dichos funcionarios no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el ejercicio de esas funciones tendrán la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local».

entre el Ayuntamiento y la Administración autonómica, tanto hubiera asumido estatutariamente la Comunidad Autónoma la posibilidad de crear su propio Cuerpo policial como si no. El TC admitió tales previsiones, concluyendo que la Comunidad Autónoma «en el ejercicio de esa competencia (la de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones) no se ve limitada por las prescripciones de la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad *del Estado* (sic) y que podrá atender a aquellos servicios de vigilancia y protección por medios distintos de los que esta Ley prescribe».⁶⁶

La jurisprudencia que acabamos de citar, fuera del caso concreto planteado, no se detiene más sobre esos otros medios distintos a los establecidos por la LOFCS que serían admisibles. Al respecto, a nuestro juicio, debe recordarse la premisa de la que se partía en este apartado y que no se desvirtúa por la jurisprudencia analizada: no puede tratarse de funciones atribuidas por la LOFCS a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Sin embargo, eso es lo que parece haber hecho la Comunidad Autónoma de Andalucía —que, recordemos, no ha asumido estatutariamente competencia alguna expresa en materia de vigilancia de sus edificios— con la creación del Cuerpo de Funcionarios Auxiliares de Seguridad.⁶⁷

66. STC 51/1993, de 11 de febrero, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/1990, de 26 de abril, de coordinación de Policías Locales de Extremadura, ponente: J. Gabaldón López. En la misma línea, la STC 81/1993, de 8 de mayo, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley andaluza 1/1989, de coordinación de Policías Locales, ponente: C. Viver Pi-Sunyer, razona que «debe tenerse presente que la LOFCS no impone a las Comunidades Autónomas que no hubieran ejercido su competencia de creación de una Policía propia el recurso obligado a la colaboración de la Policía estatal para el desempeño de las funciones previstas en el art. 38.1, sino que tal colaboración es de carácter potestativo, como se deduce claramente del término «podrán» que emplean los arts. 38.2 y 47 de la LOFCS. Si esas funciones pudieran no desempeñarse cabría pensar que la Ley Orgánica sólo permite adoptar los mecanismos sustitutorios en ella previstos o renunciar al ejercicio de las mismas. Sin embargo, al tratarse de funciones de necesario ejercicio la fórmula «podrán» debe interpretarse como aceptación de otros mecanismos sustitutorios. La previsión en la LOFCS de la colaboración con el Estado se justifica por el hecho de que si no estuviera prevista en la Ley estatal difícilmente hubiera podido establecerla unilateralmente la Ley autonómica. En suma, el art. 23 de la Ley andaluza no resulta contrario a la LOFCS cuando prevé la eventualidad de que las Policías Locales operen funcionalmente como Policía Autónoma, aunque debe señalarse que dichas Policías, en todo caso, han de circunscribir su actuación al marco territorial del municipio respectivo, según preceptúa el art. 51.3 de la LOFCS.»

67. Creado por la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales en materia de Hacienda Pública, Contratación Administrativa, Patrimonio, Función Pública y Asistencia Jurídica a Entidades de Derecho Pública, y desarrollado por el Decreto 189/2003, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional del Cuerpo de Funcionarios Auxiliares de Seguridad de la Junta de Andalucía.

Se trata de un cuerpo uniformado, con una llamativa dependencia funcional de la Consejería de Gobernación, al que se atribuye, entre otras, las siguientes funciones, donde incluso —aunque de manera bastante ambigua— se les parece atribuir la posibilidad de ejercer la coacción directa: «a) La vigilancia, custodia y seguridad de los edificios, centros, dependencias, instalaciones y medios de la Junta de Andalucía; b) El control de acceso y permanencia de personas a los lugares anteriormente citados y del buen uso de los medios en ellos existentes; c) El control, a efectos de seguridad y con los medios adecuados, de mobiliario, paquetería, documentación cerrada, precintada o lacrada que pueda entrar en los lugares citados; (...) b) Garantizar la vigilancia del control de accesos y de los vehículos asignados para el servicio (no se precisa el ámbito material de esta vigilancia, si es sólo dentro de la dependencia administrativa o también incluso en la vía pública) (...) c) Cuando se prevea cualquier situación que altere o pueda alterar el normal desarrollo de la actividad en el edificio, centro, dependencia, instalación y *medios* de la Junta de Andalucía objeto de protección, (...) adoptar las medidas de urgencia que se estimen necesari-

3.3. El elemento subjetivo de la reserva. El modelo empresarial

La LSP opta por un modelo empresarial en el que, salvo algunas excepciones, los servicios que se encuadran dentro de esta actividad han de prestarse necesariamente a través de Empresas de Seguridad. Esto es, el personal de seguridad privada no puede prestar sus servicios a título personal, sino integrado en este tipo de empresas. De este régimen de necesaria integración, se excluyen los detectives privados y los guardas particulares de campo. La exclusión de los detectives es lógica por la propia naturaleza ajena a la seguridad privada que tiene su función típica de investigación. Por su parte, la justificación de la segunda exclusión quizás haya que buscarla en la tradición histórica y en la propia idiosincrasia del mundo rural, donde este personal será habitualmente algún vecino de la propia localidad buen conocedor del terreno.

No obstante, debe precisarse que esto no significa que las empresas de seguridad hayan de prestar estos servicios necesariamente a través de personal de seguridad privada. En primer lugar, porque algunos de estos servicios se pueden realizar a través de medios materiales o técnicos (sistemas de alarma, monitorización de sistemas de alarma, etc.). En segundo lugar, porque algunos de estos servicios —aquéllos que no requieren el ejercicio de funciones reservadas al personal de seguridad— pueden ser llevados a cabo por otro personal de las empresas de seguridad.

4. LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA COMO ÚNICA ACTIVIDAD QUE PUEDEN PRESTAR LAS EMPRESAS Y EL PERSONAL DE SEGURIDAD PRIVADA (CARÁCTER EXCLUYENTE)

Como contrapartida a la exclusividad de la que nos hemos ocupado en el apartado anterior, el art. 5 LSP prohíbe a las empresas de seguridad la prestación de otros servicios distintos a los que en ese mismo precepto se enumeran como servicios o actividades de seguridad privada.⁶⁸ Con esta medida se pretende potenciar la profesionalización y especialización de estas actividades, separándolas de cualesquiera otras. Además, se consigue una mayor simplicidad en su régimen jurídico y funcionamiento, se facilita así su control por parte de la Administración y, en algún supuesto, se alcanza una mayor imparcialidad. Una mera concreción de esta prohibición es el art. 5.3 LSP que establece que «en ningún caso las empresas de seguridad podrán realizar las funciones de informa-

rias; d) Verificar el cumplimiento del servicio de vigilancia (...); e) En el ejercicio de sus funciones y en situaciones de necesidad, seguir las instrucciones que impartan los responsables de las fuerzas y cuerpos de seguridad».

68. Esta nota no estaba presente formalmente en su anterior régimen jurídico, definido por el Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, sobre prestación privada de servicios de seguridad y la Orden de 28 de octubre de 1981, por la que se dictan la normas necesarias en desarrollo y aplicación de dicho Real Decreto.

ción e investigación propias de los detectives privados». Sin embargo, la propia LSP contiene una excepción a esta regla cuando el art. 5.2 admite que las empresas de seguridad «podrán crear centros de formación y actualización para el personal de empresas de seguridad». Debe tenerse en cuenta que la redacción del precepto permite que estos centros presten sus servicios no sólo al personal de la propia empresa que lo crea, sino también a cualquier otro.

Finalmente, una mención especial merece el art. 1.3 RSP que, bajo la apariencia de una mera concreción de esta prohibición, contiene una conculcación de lo establecido en la LSP. Este precepto establece que «las empresas de seguridad no podrán dedicarse a la fabricación de material de seguridad, salvo para su propia utilización, explotación y consumo, ni a la comercialización de dicho material». Empero, es más que discutible la legalidad de esta disposición, en cuanto permite a las empresas de seguridad ejercer una función —la fabricación de este material para su propia utilización, explotación y consumo— que no está enumerada en el art. 5 LSP. Debe recordarse que en la lista cerrada de actividades y servicios que pueden prestar las empresas de seguridad privada sólo se encuentra la «instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad» [art. 5.1.e) LSP]. Ninguna referencia hay a su fabricación, lo que resulta especialmente significativo pues el Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, sobre prestación privada de servicios de seguridad, sí enumeraba entre las actividades y servicios de seguridad privada la «fabricación, desarrollo, comercialización y mantenimiento de aparatos y sistemas de seguridad». Por tanto, la LSP no permite que las empresas de seguridad fabriquen este material y el RSP se ha excedido al permitir dicha fabricación, aunque haya sido con un carácter limitado.⁶⁹

69. No obstante, puede haber ciertos supuestos extremos (por ej., fabricación de algún material específico y único para un concreto cliente) donde sea muy difícil distinguir entre fabricación e instalación. A pesar de ello, estas situaciones no justifican una habilitación como la que contiene el RSP.