



## ¿Subordinación o complementariedad?

**César Álvarez Fernández** / Coordinador de proyectos de la Fundación Borredá

Diversos medios de comunicación se han hecho eco recientemente de algunas afirmaciones sobre el papel de la seguridad privada en el sistema público de seguridad, realizadas por Pedro Muñoz González, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión para el estudio del modelo policial del siglo XXI. Sus palabras han sido recogidas también por algunos colectivos profesionales ante la trascendencia que supone el hecho de que representen la posición del principal partido de los que sustentan al actual gobierno.

Sustancialmente, el portavoz socialista viene a afirmar que la Ley de 2014 llevó a la seguridad privada a la complementariedad respecto de la pública y, en consecuencia, dejó de ser subordinada. De esta premisa, Muñoz extrae las siguientes conclusiones (cito textualmente el diario de sesiones de 19 de

septiembre de 2018): “Y cuando deja de ser subordinada y empieza a ser complementaria, llega a la calle y ocupa espacios públicos. Aquello que se decía de que se salía fuera porque era fin de semana, se había roto un cajero y había que estar de vigilancia para la seguridad, no; la seguridad privada debe estar constreñida a desarrollar una función subordinada de lo que es la seguridad pública, porque esta se ejerce a través del poder público y sus agentes, que son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Por tanto, creo que habría que dar una vuelta en esta regulación, para encaminarla hacia la subordinación y eliminar ese otro factor”.

Estas ideas tienen mayor trascendencia en razón del foro en el que se expresan: como hemos dicho, nada menos que la Comisión para el estudio del modelo policial del siglo XXI. Dejando a un lado la enorme dificultad que tiene

para nuestros representantes revisar un modelo policial como el español, ampliamente superado por la globalización de las amenazas y por la propia evolución de nuestra realidad administrativa, es esperanzador constatar que la seguridad privada se toma en consideración al diseñar el modelo del futuro.

Fue Víctor Moreno Catena, secretario general técnico del Ministerio del Interior de 1988 a 1993, subsecretario del Interior en 1993 y actualmente catedrático de Derecho Procesal en la Universidad Carlos III, compareciente en la Comisión dada su indudable calidad de experto, quien puso sobre la mesa el papel de la seguridad privada en este escenario. En primer lugar, hace referencia a su importancia cuantitativa: 80.000 empleados de las 1.900 empresas de seguridad que, “sumados a los 246.000 policías, nos da una cifra excesiva o bastante escandalosa en comparación con los estándares europeos”. Pasa luego a referirse a aspectos cualitativos derivados de la Ley 5/2014 en la que “se modifica la óptica, y en lugar de una actividad subordinada a la seguridad pública, se regula como una actividad de cooperación, de corresponsabilidad, de complementariedad de la seguridad pública”. A este respecto, llama la atención acerca de que “en tanto los controles administrativos no sean lo suficientemente potentes para mantener bajo el criterio de la responsabilidad a 80.000 vigilantes, la mayoría de ellos armados, este es un problema no menor”.

Como colofón a sus reflexiones sobre el papel de la seguridad privada, Moreno Catena pone el foco “en los problemas de coordinación, de acompañar las actividades de todos aquellos



que están interesados o preocupados por garantizar el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos” y acusa de ineficaces los instrumentos establecidos al efecto. Resulta evidente que, con su intervención, centra un magnífico balón para un remate fácil del portavoz socialista.

### Observaciones

El tema resulta de tanta trascendencia que no podemos dejar de hacer algunas observaciones, con el único propósito de aportar al posible debate un punto de vista absolutamente independiente, apoyado en el conocimiento acumulado tras décadas de estrecha relación tanto con la seguridad pública como con la privada.

No cuestionaremos las cifras facilitadas en la Comisión; tampoco discutiremos si la mayoría de los vigilantes de seguridad prestan su servicio con armas, o si existen adecuados mecanismos de coordinación entre los diferentes actores de la seguridad. Tampoco se trata de defender los avances (retrocesos para algunos) de la Ley de 2014. Trataremos solo de poner sobre la mesa algunos conceptos que, a nuestro juicio, deben conformar la esencia del sistema de seguridad pública en España, situando el foco, como corresponde en este momento, en el sector privado.

En primer término, **el concepto mismo de seguridad privada**. Frente a la recurrente tendencia de identificar seguridad privada y vigilante de seguridad, que afecta incluso a los expertos de la Comisión, hay que hacer hincapié en que la seguridad privada tiene mucho más que ver con la acción de empresas de seguridad que ofrecen servicios diferentes, o añadidos, a los de vigilancia y que se apoya más en los millones de cámaras y sistemas instalados que en los ojos de los vigilantes, por importantes que estos sean. Todo ello controlado y dirigido en primer lugar por los departamentos de seguridad de las corporaciones, que contribuyen al desarrollo del negocio

mediante unidades de inteligencia dispuestas para facilitar la toma de decisiones. Ese es el verdadero concepto de una actividad en la que el empleo intensivo de mano de obra va dando paso a soluciones integrales en las que la tecnología adquiere un papel preponderante.

En segundo lugar, **debe establecerse el rol de la seguridad privada en el sistema**. Hoy todas las estrate-

## La Ley de Seguridad Privada de 2014, surge, entre otras razones, por la necesidad de optimizar los recursos disponibles

gias nacionales de seguridad admiten que los Estados ya no pueden hacer frente a las amenazas por sí solos, sino que deben utilizar todos sus recursos propios, además de potenciar las alianzas supranacionales. Ello no debe significar, sin más, que la seguridad privada irrumpe para rellenar aquellos espacios a los que, por falta de medios, no puede llegar la seguridad pública. Por el contrario, la Ley de 2014 surge precisamente, entre otras razones, por la necesidad de optimizar los recursos disponibles, lo que debería llevar implícito un ejercicio de priorización de las necesidades y reasignación de medios, de forma que los cuerpos de seguridad pública asuman aquellas misiones relacionadas con el interés general para las que se exige la especial cualificación que les caracteriza. Por su parte, la seguridad privada contribuirá al interés general desde la protección de intereses particulares, de acuerdo a los estándares establecidos por las normas en el caso de sujetos obligados, o al propio apetito de riesgo del usuario cuando estos servicios se contratan voluntariamente.

Hay que tener en cuenta que, en el caso de España, el desarrollo de la seguridad privada se ha llevado a cabo,

en algunos aspectos, con un cierto desorden propiciado por la aparición de nuevas amenazas que requerían mejorar la protección de numerosos objetivos antes no contemplados y por la falta de un marco regulador adaptado a las nuevas circunstancias. Aquí podemos situar dos ejemplos: el terrorismo autóctono propició la autorización de servicios de protección personal de autoridades públicas presta-

dos por escoltas privados; más tarde, la amenaza del terrorismo internacional impuso una protección especial de las infraestructuras críticas, a cargo también de la seguridad privada. Y aún más, la amenaza a los pesqueros en aguas internacionales sometidas a un especial riesgo dio origen a servicios de protección encomendados a empresas de seguridad privada.

Dicho esto, sería injusto no reconocer la contribución de la seguridad privada a nuestra seguridad nacional, a través de estos y otros servicios. Si España es hoy uno de los países más seguros de nuestro entorno, es debido también a la actividad de las empresas privadas de seguridad y de los profesionales de este sector: vigilantes de seguridad, escoltas, guardas rurales, operadores de centrales receptoras de alarmas, detectives y directores de seguridad.

### Amenaza

Pero es evidente que esta asignación de misiones no se hizo siguiendo pautas normativas, que no existían, ni fue fruto de un reposado estudio para la más eficiente utilización de los recursos existentes. Simplemente, la aparición de una amenaza se respondió

con los instrumentos más rápidamente disponibles utilizando con mayor frecuencia criterios de oportunidad política que de eficiencia. Como consecuencia, nuestro sistema necesita una revisión en profundidad, ya que resulta en ocasiones ineficiente, y lo que es peor, se está consolidando una distribución de los espacios de actuación entre los diferentes actores que puede conducir a la ineficacia, especialmente cuando ya se están introduciendo en el mercado ofertas multiservicios que engloban desde limpiezas a seguridad y cuando el sector de la Seguridad Privada está llamado a incorporarse a las nuevas modalidades de consumo digital que avanza implacable en términos de inmediatez.

En efecto, hemos visto cómo problemas estructurales en la contratación de servicios de vigilancia privada generaban importantes dificultades para la protección de infraestructuras críticas de la trascendencia de aeropuertos internacionales. Asimismo, la falta de capacidad de respuesta de la seguridad privada frente a agresiones terroristas hizo necesario modificar el modelo de protección de las instalaciones nucleares, ubicando permanentemente en su interior unidades de respuesta de la Guardia Civil especialmente entrenadas. Por todo ello, creemos que **no se trata tanto de revisar el papel de la seguridad privada en espacios públicos, como de llevar a cabo un replanteamiento de las funciones que pueden asumir las empresas de seguridad privada que se dedican a la actividad de vigilancia y protección.**

Esta necesaria revisión pasa, en primer lugar, por mejorar la cualificación y formación del personal operativo de seguridad privada: la regulación actual configura el acceso a la profesión de vigilante de seguridad con unos requisitos mínimos de formación (180 horas), aunque para determinados servicios se requiere un curso específico de un mínimo de 10 horas (actualmente, transporte de fondos, acuda, vigilancia en buques, vigilancia en puertos, vigilan-

cia en aeropuertos, servicios con perros y servicios en los que se utilicen aparatos de rayos X); como quiera que la formación del personal corre a cargo de las empresas de seguridad y computa como horas de servicio, las compañías se limitan generalmente al mínimo establecido.

Por otra parte, tampoco se ha configurado un modelo de carrera profesional que favorezca la promoción interna en diferentes categorías, teniendo en cuenta la formación personal, la experiencia y la actitud ante el servicio del vigilante de seguridad que, además, por la subrogación, cambia de empresa de seguridad cada vez que cambia la titularidad del contrato del servicio que presta. Esta subrogación del personal, establecida para favorecer la estabilidad del empleo, acarrea numerosos problemas relacionados con la formación, identificación con un determinado modelo de ética profesional y con la propia imagen y dignificación de la profesión. Como consecuencia, desde el punto

de vista operativo, el proceso de transferencia de efectivos entre organizaciones puede producir un déficit de calidad en el servicio.

En estas circunstancias es fácil comprender que las empresas de seguridad privada dedicadas a la actividad de vigilancia y protección tienen serias dificultades para asumir con garantías servicios de protección en espacios públicos con alto impacto en la seguridad ciudadana. Sin embargo, ciertos servicios relacionados con algunas funciones de protección de determinadas instalaciones, como las grandes infraestructuras de transporte, pueden ser asumidas en primera instancia por servicios privados de seguridad, contando siempre con la intervención de unidades de policía como respaldo ante actuaciones de cierta entidad.

Pero para ello es preciso mejorar la formación y la motivación de aquel personal. Cabría plantearse la conveniencia de que determinadas empresas del sector público y ciertos operadores estra-

## Si España es hoy uno de los países más seguros es debido también a la actividad de las empresas privadas de seguridad y de sus profesionales



técnicos del sector privado organizaran sus propios servicios de seguridad sobre la base de una categoría especial de vigilantes con más formación, entrenamiento y motivación. Esta idea encaja a la perfección con el concepto de seguridad como función crítica y transversal de la empresa, que exige la implicación de toda su estructura.

### Replanteamiento

Como concluimos en nuestro estudio *La contratación de seguridad por el sector Público: análisis del impacto sobre la seguridad privada en España*, "parece necesario un replanteo del modelo para evitar situaciones de potencial desprotección o pérdida de imagen derivadas de la posible inestabilidad del sector privado. En este sentido, debería avanzarse hacia un modelo en el que, al menos determinados usuarios, especialmente críticos, pudieran dar continuidad a sus propios servicios y personal mediante una adecuada y específica formación y un régimen de incentivos verdaderamente motivador".

Independientemente de lo anterior, precisamente a causa de las peculiaridades del mercado de la seguridad, cabe plantearse también, en la línea del borrador de Real Decreto de Reglamento de Seguridad Privada, la posibilidad de liberalizar hasta ciertos límites algunos servicios como el transporte de fondos, de forma que los propios usuarios puedan optar por soluciones más eficientes, manteniendo siempre los mínimos de seguridad exigibles. Es evidente que este tipo de acciones requiere una especial diligencia por parte de los órganos policiales de control de la actividad de seguridad privada, en un ejercicio permanente de tutela para mantener la seguridad, en su más amplio sentido, bajo el control del Estado.

En todo caso, la Ley de Seguridad Privada, en lo que podemos considerar uno de sus mayores aciertos, establece en su artículo 41.3 una categoría de servicios referidos a la protección perimetral de ciertos edificios públicos e incluso a la participación en la pres-

tación de servicios encomendados a la seguridad pública, complementando la acción policial, que requieren la decisión y contratación por el órgano competente y que deben prestarse cumpliendo estrictamente las órdenes e instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. He aquí una magnífica oportunidad para que el Ministerio del Interior promueva el uso eficiente de los recursos, complementando y extendiendo la acción de las Fuerzas

## Revisar el papel de la seguridad privada en espacios públicos pasa, en primer lugar, por mejorar la cualificación y la formación de su personal operativo

y Cuerpos de Seguridad del Estado allí donde las circunstancias lo permitan, con servicios privados que utilicen esa categoría especial de vigilantes de seguridad que, sin duda, dispondrán de las capacidades necesarias para ello. Si este personal debe pertenecer a las propias empresas usuarias del servicio o estar encuadrado en empresas de seguridad con superiores requisitos de calidad, o incluso configurar un cuerpo especial de protección para determinadas funciones básicas y específicas, es decisión que corresponde al Gobierno de la Nación; pero si hay un ámbito que debe quedar libre de cargas ideológicas, corporativismos trasnochados o intereses particulares, es precisamente la seguridad.

En este sentido, y para objetivar la eficiencia en el uso de los recursos, el Ministerio del Interior debería disponer de datos fehacientes sobre la diferencia de coste entre los servicios privados de seguridad y los que prestan los Cuerpos de Seguridad. Desde esta Fundación hemos hecho alguna aproximación, pero las variables existentes en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad impiden obtener resultados definitivos. No obstante, hemos llegado a

alguna conclusión que parece destruir la presunción de un coste muy superior de los servicios públicos. En todo caso, las diferencias de formación, especialización y capacidades entre ambos deben marcar los límites de su actuación.

Por lo demás, y ciñéndonos a la pretendida contradicción entre complementariedad y subordinación, no parece tener mucho sentido poner en cuestión la absoluta subordinación, de hecho y de derecho, de la seguridad

privada respecto de la pública. La compatibilidad entre ambos conceptos se está reafirmando a través de numerosos ejemplos de la vida cotidiana, incluso en servicios de gran trascendencia para la seguridad ciudadana, como ocurre en los acontecimientos deportivos de toda índole, en los que la seguridad privada, absolutamente subordinada a la pública, contribuye con su esfuerzo al éxito de los dispositivos establecidos. Ponerlo en duda es no entender el mensaje de reconocimiento del legislador en la Ley de 2014 a la madurez del sector privado y a su predisposición para contribuir con su esfuerzo al objetivo común. En el mismo sentido, de ser veraz el documento que contiene los términos de un pretendido acuerdo de Presupuestos Generales del Estado para 2019, entre el Gobierno de España y un determinado Grupo Parlamentario, que incluye una "cláusula" para "restringir el ejercicio de funciones públicas por parte de empleados de seguridad privada, en especial las que se realizan en la vía pública", no sería más que un ejercicio de voluntarismo, toda vez que los empleados de seguridad privada, por sí solos, no llevan a cabo en la actualidad ninguna función pública. **S**