



César Álvarez Fernández / Coordinador de Proyectos de la Fundación Borredá

Seguridad privada y prisiones

En su comparecencia ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, el 29 de enero pasado, el secretario general de Instituciones Penitenciarias informó de que la intención del actual Ejecutivo es ir rescindiendo los contratos firmados en su día con las empresas de seguridad privada para la seguridad exterior de las prisiones, y que su servicio sea prestado por funcionarios públicos, de manera que, a medida que se vaya reponiendo el déficit en las plantillas de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, la vigilancia exterior de los centros penitenciarios, actualmente a cargo, en muchos casos, de empresas privadas, volverá a ser competencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE).

Realmente, esta declaración de intenciones no supone ninguna novedad, habida cuenta de que, en febrero de 2018, el PSOE registró ya una proposición no de ley en el Congreso para reclamar al Gobierno que no renovara los contratos adjudicados a empresas de seguridad privada en los centros penitenciarios y que esta función pasara a ser desarrollada exclusivamente por agentes de las FCSE. Junto a las habituales denuncias de corrupción, se afirmaba en aquel momento que ha quedado ya claro en otros países que este modelo es más costoso y problemático que el basado en la seguridad pública.

Desconozco las experiencias vividas por los proponentes en otros países, porque de todo hay. Tampoco contribuye a la contundencia de los argumentos afirmar hoy que el modelo privado es más caro que el público, cuando en los debates de la Ley 5/2014 el mismo partido denunciaba que dicha norma rompía con la concepción de la

seguridad ciudadana como servicio público atribuida a las FCSE, ya que, a partir de ahora, sus funciones (incluida la vigilancia exterior de las prisiones) podrían ser ejercidas por la seguridad privada según el criterio económico, es decir, lo que sea más barato.

Contraposición

En todo caso, sabemos también que el pretendido Acuerdo de Presupuestos Generales del Estado para 2019 entre el Gobierno de España y Unidos Podemos 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". Es decir, asistimos fascinados a la pugna de los grupos políticos por el diseño de modelos de seguridad, hasta cierto punto contrapuestos, para nuestro país. Y mientras tejen y destejen cual laboriosa Penélope, se suceden medidas coyunturales y precarias para hacer frente a las amenazas reales, a la vez que teorizamos sobre la necesidad de contribuir con todos los recursos disponibles a la seguridad nacional.

Pero hablemos de modelo: nuestra Carta Magna construye el sistema de seguridad pública en torno a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 104.1), principio desarrollado por la Ley Orgánica 2/1986, donde se establece que el mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones a través de esas fuerzas y cuerpos, con las que impone la obligación de colaborar en todo momento a las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personal y bienes o servicios de titularidad pública o privada. En perfecta armonía con lo

anterior, la Ley 5/2014 establece como uno de los fines de la seguridad privada el de complementar el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado, integrando funcionalmente sus medios y capacidades como un recurso externo de la seguridad pública.

Siendo los cuerpos de seguridad el núcleo duro del sistema y habiendo transcurrido 33 años desde la promulgación de la Ley Orgánica 2/1986, quizá fuera ya tiempo de que la Comisión parlamentaria, que en sus distintas versiones lleva trabajando décadas en la revisión del modelo policial español, avanzara decididamente en el diseño de los cambios necesarios para adaptarlo a las circunstancias de las amenazas actuales. Pero no pretendemos entrar en ese tema con este artículo; nuestro propósito es simplemente aportar nuestra visión, experta y desinteresada, respecto a la fórmula más adecuada para integrar la seguridad privada en el sistema público y lograr su más perfecta coordinación con el resto de actores. En particular, trataremos de analizar el encaje de los servicios privados en la custodia de los establecimientos penitenciarios.

Protección

El artículo 11 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad atribuye a las del Estado la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de determinadas funciones, entre otras la genérica de "**vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran**". La distribución material de competencias entre los cuerpos estatales se lleva a cabo en el artículo 12, sin hacer mención expresa de la función

anterior, salvo para asignar a la Guardia Civil la custodia de los **centros e instalaciones que por su interés lo requieran**, ya sean públicos o privados.

Solo por un Real Decreto, el 190/1996, que aprueba el Reglamento Penitenciario, se atribuye la seguridad exterior de los establecimientos a las FCSE o, en su caso, a los cuerpos de policía de las comunidades autónomas (Art. 63), mientras asigna la seguridad interior a los funcionarios de los cuerpos de Instituciones Penitenciarias (Art. 64). Dieciocho años más tarde, la Ley 5/2014 de Seguridad Privada (Art. 41.3) vino a establecer que cuando así se decida por el órgano competente, y cumpliendo estrictamente las órdenes e instrucciones de las FCS, la seguridad privada podrá prestar ciertos servicios de vigilancia y protección, como la **vigilancia perimetral de centros penitenciarios**.

Resumiendo: la Ley Orgánica 2/86 no atribuye expresamente a las FCSE la custodia de establecimientos penitenciarios; esta atribución es obra del Real Decreto 190/1996, que aprueba el Reglamento Penitenciario; y la Ley 5/2014 prevé que la seguridad privada pueda llevar a cabo la vigilancia perimetral de centros penitenciarios, cumpliendo las instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Decisión política

¿Dónde está el problema? No se trata de una cuestión legal de competencias, sino de una decisión política relacionada con el modelo de seguridad en España. Veamos algún antecedente.

En los inicios de nuestro actual sistema democrático, la Ley 55/1978 de la Policía, atribuía a la Guardia Civil la vigilancia exterior de los establecimientos penitenciarios. El ministro del Interior a la sazón, Rodolfo Martín Villa, ha reconocido públicamente que la razón de esta atribución no fue otra que debilitar la posición de la Guardia Civil (cuerpo militar, con tintes "represores") en el nuevo orden emergente, asignándole tareas que debilitaban su potencial de servicio dedicado a la seguridad ciudadana. Esta atribución por convenien-



cias políticas, marca la trayectoria de la asignación de un servicio en el que no parece tenerse en cuenta la capacidad de sus posibles ejecutantes ni la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, aparte del mayor o menor acierto en otras decisiones, como la incorporación de la tecnología desde el diseño de las instalaciones, los sistemas instalados o su mantenimiento.

Así pues, es evidente que, en orden a conseguir la mayor eficiencia, deberíamos rediseñar el marco de competencias entre las FCS, teniendo siempre presente la importantísima aportación a la seguridad pública de los servicios privados; pero, pese a su urgencia, la adecuada distribución de funciones entre actores públicos podría demorarse hasta la aparición de la coyuntura política apropiada. En cambio, desarrollar el marco para la más eficiente coordinación de los servicios de seguridad privada con los de las FCS, que exige la Ley 5/2014, es una responsabilidad que el Gobierno no puede diferir habida cuenta de que se van a cumplir cinco años de la aparición de una ley que entendió este aspecto como primordial. Menos aún se pueden cercenar de hecho las expectativas de desarrollo de un sector como el de la seguridad privada cerrando puertas que la ley ha abierto, sin modificar la propia ley.

Racionalización

Ahora bien, ¿por qué el legislador de 2014 dio vía libre a la posibilidad de que la seguridad privada prestara servicios de vigilancia en establecimientos penitenciarios? No pretendemos conocer todas sus razones para tomar esta decisión, pero es evidente que los recortes presupuestarios obligados por la crisis económica imponían la racionalización de los medios disponibles y el más eficiente uso de los recursos. Como consecuencia, el Gobierno planteó, entre otras iniciativas, una importante reducción de los servicios de protección de personas y acometió la reforma de la Ley de Seguridad Privada para establecer mecanismos de colaboración más eficaces con la seguridad pública.

La nueva ley, que considera a la seguridad privada como un sector maduro y completamente profesionalizado que lleva a cabo una actividad con entidad propia pero integrada al mismo tiempo en la seguridad pública, trata de aprovechar sus enormes potencialidades desde la perspectiva del interés público. Esta estrategia facilita la entrada del sector privado en la prestación de servicios encomendados a la seguridad pública para complementar la acción policial, y debo decir que, siempre que se den las garantías adecuadas, la medida me parece un indudable acierto. Es así

porque de los múltiples servicios que llevan a cabo las FCS, algunos de ellos, a los que se destinan miles de efectivos, no requieren ninguna especial cualificación y podrían perfectamente ser asumidos por personal de seguridad privada bajo determinadas condiciones. En este sentido, no debemos olvidar que, de acuerdo con la Ley, es el propio Ministerio del Interior quien contrataría a las empresas privadas de seguridad y el que establecería los requisitos para prestar el servicio.

Desacierto

Así pues, creemos que no sería acertada la decisión de dejar de contar con la seguridad privada en la vigilancia perimetral de las prisiones en el supuesto de que se recuperen las plantillas de las FCS, como no lo sería retirarla de la protección aeroportuaria. Por el contrario, si se procediera a la retirada efectiva de una buena parte de los efectivos de seguridad pública empeñados en los establecimientos penitenciarios, se podría mejorar notablemente la seguridad en otros ámbitos que lo requieren y cuya complejidad supera las capacidades de la seguridad privada. Esta búsqueda de la eficiencia transmitiría un mensaje de confianza a las empresas que facilitaría la planificación de sus inversiones, porque si estas mismas compañías han debido realizar importantes ajustes y cambios estructurales para hacer frente a la crisis económica y mejorar su productividad, cabe esperar que la Administración haga un esfuerzo en el mismo sentido.

En el año 2000 se pidió un notable esfuerzo a las empresas de seguridad privada para proteger personas amenazadas por ETA. El Gobierno también puso de su parte y por la vía de urgencia (a través de la Ley de acompañamiento de los Presupuestos) modificó la Ley de Seguridad Privada para que las autoridades públicas pudieran ser protegidas con escoltas privados. Las empresas respondieron como se esperaba, contrataron 5.000 escoltas y se esforzaron por ir mejorando la calidad del servicio. El resultado fue que ETA lo tuvo más difícil

cy y se salvaron vidas. ¿Es posible olvidar la experiencia adquirida y cancelar la deuda del Estado con las empresas con el simple pago del contrato?

Si la Administración entiende en un momento determinado que es preciso reforzar un servicio urgentemente con 3.000 efectivos de seguridad privada, debe comprender el esfuerzo que esto representa para las empresas y la dificultad de movilizar estos recursos con la preparación adecuada. Y si decide prescindir de ellos al cabo de dos años por un cambio de criterio político, está lanzando un mensaje clarísimo de inestabilidad al sector, que invariablemente

No sería acertada la decisión de dejar de contar con la seguridad privada en la vigilancia perimetral de las prisiones en el supuesto de que se recuperen las plantillas de las FCS

responderá con una menor calidad de los servicios y peores condiciones para los asalariados. En definitiva, menos seguridad para todos.

Premisas

A la vista de estas circunstancias, pueden establecerse algunas premisas que, a nuestro juicio, deberían servir de marco para integrar los servicios privados en el sistema público de seguridad:

1. Los requerimientos de seguridad deben distribuirse entre los diferentes actores, públicos y privados, de acuerdo con sus respectivas capacidades, técnicas y legales. En particular, la seguridad privada debe asumir aquellas funciones que no requieran una especial cualificación, de acuerdo con las condiciones que se fijen en cada caso.
2. El sistema debe dotar a las FCS de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus misiones, en permanente adaptación a las amenazas. Igualmente, deberá establecer meca-

nismos flexibles para reforzar los servicios públicos con recursos privados en caso de necesidad, sin poner en riesgo el equilibrio del sistema. En estos supuestos, los servicios privados se prestarán bajo la inmediata dirección de los cuerpos responsables.

3. En ningún caso podrán atribuirse a la seguridad privada como servicios propios aquellos que no puedan acometer las FCS por falta de medios.

Bajo estas premisas, creemos que está plenamente justificada la utilización de servicios privados de seguridad en la protección exterior de los establecimien-

tos penitenciarios, siempre que cuenten con la formación adecuada y actúen cumpliendo estrictamente las órdenes e instrucciones de las FCS competentes. En tales supuestos, éstas deberían asumir las funciones de dirección e inspección del servicio y, en su caso, ejecutar las tareas que requieran una mayor capacidad. Por su parte, la seguridad privada llevaría a cabo tareas de vigilancia y protección general en el exterior de los establecimientos, control de accesos y operación de los centros de control y videovigilancia exterior, así como la instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad. ¿Realmente es tan difícil?

Cuando escribo este artículo, llega la noticia de la convocatoria de elecciones generales, lo que abre las puertas a un nuevo Gobierno, del mismo o diferente signo político que el actual. ¿Seguirá Penélope tejiendo y destejiendo nuestro abrigo o habrá llegado el momento de las políticas de Estado para construir un modelo eficiente y estable como se merecen España y los españoles? **S**