

# PERFILES Y PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL (\*)

POR

IÑAKI AGIRREAZKUENAGA

Profesor de Derecho Administrativo UPV-EHU

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN.—I. PERFILES NORMATIVOS DE LA SEGURIDAD PRIVADA: A) *Medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados.* B) *Régimen jurídico de los Detectives Privados.* C) *Las Empresas de Seguridad.* D) *Los Vigilantes Jurados de Seguridad.*—II. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA POR LA SEGURIDAD PRIVADA: A) *Necesidad de una Ley de la Seguridad Privada.* B) *Formación de las Policías Privadas y condición de los Vigilantes Jurados como Agentes de la Autoridad.* C) *Existencia de figuras irregulares:* a) *Los servicios de protección personal o escoltas.* b) *Los Guardas de Seguridad.* D) *Control de las Empresas de Seguridad y control de los Vigilantes Jurados.* E) *El uso y abuso de la Seguridad Privada por la propia Administración.*—REFLEXIONES CONCLUSIVAS.

## INTRODUCCIÓN

Parece un hecho incontrovertible la existencia de seguridad privada, que, guste o disguste, discurre hacia un proceso de consolidación cada día más fuerte en los países de nuestro entorno económico (1); si bien en España el proceso, más que fuerte, parece vertiginoso, ya que la progresión, tanto en Empresas de Seguridad como en número de vigilantes jurados empleados por las mismas,

---

(\*) Ponencia presentada en las Jornadas sobre «Policía y Seguridad: Análisis Jurídico-Público», celebradas en octubre de 1988 en la Facultad de Derecho de San Sebastián.

(1) Sin duda, el liderazgo en esta materia lo ostenta EE. UU., con policías privadas desarrolladas a nivel federal incluso antes que las públicas. Vid., al respecto, J. SUSINI, *Notes sur la police privée*, «Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparée», 1973, págs. 483 y ss. En Alemania, de acuerdo con datos correspondientes a 1981, existían alrededor de 1.000 Empresas de Seguridad, con aproximadamente 60.000 policías privados, a los que habría que añadir otras 60.000 personas destinadas a labores de seguridad por las propias empresas (vid. V. GOTZ, «Innere Sicherheit», en *Handbuch des Staats Rechts*, dirigido por ISENSEE-KIRCHHOF, Müller, 1988, pág. 1027). En Francia, M. LE CLERE cifra su número en 10.000 (*La police*, 3.ª ed., París, 1986, págs. 68 y ss.). En Italia, esta materia viene disciplinada en el TUPS de 1931; vid., a este propósito, E. BONICCHI, *Le leggi di pubblica sicurezza*, Roma, 1985, págs. 69 y ss. En Suecia, la Ley de 1 de julio de 1974 impone a las policías privadas una formación profesional de doscientas dieciséis horas, que comprende la utilización jurídica y práctica de las armas, ética profesional...

ha dado un salto realmente sorprendente (2), con un volumen de facturación que las empresas del sector sitúan en 110.000 millones de pesetas para 1988 (3).

Está claro que el Estado se ve impotente para garantizar con sus exclusivos medios la seguridad demandada por los ciudadanos, y se encuentra obligado a ceder parte del monopolio en el uso de la fuerza, que ostenta, en organismos privados cuya tutela deberá ser ejercida por los órganos competentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (4).

En este contexto no escapa la idea de que esta delegación de «funciones típicamente públicas», en palabras del Tribunal Supremo (5), desarrolladas por las empresas privadas de seguridad, introduce un factor de quiebra moral del Estado de Derecho, puesto que estará en función de la disponibilidad económica la obtención de un mayor o menor grado de seguridad, ya que obviamente la seguridad privada no puede estar sino al alcance de quien disponga del dinero suficiente para pagársela, así que a quien el Estado no se la proporcione y carezca de los medios económicos necesarios puede quedar sin seguridad o con la triste obligación de recurrir a la autodefensa privada (6).

(2) La primera Empresa que comienza a funcionar en España se inscribe en el Registro en el año 1972; en el año 1977 estaban registradas diez Empresas; en la actualidad rondan las 1.300, de acuerdo con los datos proporcionados por el Grupo Parlamentario Mixto-Agrupación de Diputados de Izquierda Unida-Ezquierda Republicana al presentar una proposición no de Ley sobre remisión por parte del Gobierno de un Proyecto de Ley sobre la situación de las Empresas de Seguridad Privada («BOCG», Congreso, III Legislatura, 31 diciembre 1987, Serie D, núm. 138, pág. 7307; debate en el Pleno desarrollado en su sesión de 12 abril 1988, «Diario de Sesiones», núm. 19, pág. 6161).

Por lo que se refiere a datos oficiales, facilitados por el Gobierno en 1987 como respuesta a varias preguntas del Diputado HUWOBRO DIEZ, «el número de empresas de seguridad registradas y en activo es de 1.101... se han otorgado 49.558 títulos de vigilantes jurados... y hay concedidas 396 licencias de detective privado y 635 tarjetas de identidad profesional de Auxiliares de Detective» («BOCG», Congreso, III Legislatura, 19 octubre 1987, Serie D, núm. 114, pág. 5819).

(3) «El Globo», núm. 44, agosto 1988, pág. 9. Por su parte, el Diputado CURIEL ALONSO, en la proposición no de Ley ya mencionada, cifra la facturación de este sector en 150.000 millones de pesetas, lo que la sitúa, aproximadamente, en la mitad de lo presupuestado por el Estado en el año en curso en seguridad.

(4) Por lo que se refiere a las FCS del Estado, el artículo 12.1.g LOFCS encomienda al Cuerpo Nacional de Policía: «El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones.» A nivel comparado, vid. al respecto W. HOFMANN-RIEM, «Übergang der Polizeigewalt auf Private», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1977, págs. 277 y ss.

como sobre medidas de seguridad en joyerías y platerías, los dos últimos, completan

(5) STS 7 diciembre 1987 (Sala 5.ª), Azdi. 9389, Pon. J. M. SÁNCHEZ ANDRUE Y SAL.

(6) Vid., a este propósito, el relato que proporciona «El País» de 2 octubre 1988: «Los vecinos del barrio valenciano de La Malvarrosa se quedaron sobrecogidos a principios de verano cuando, en un ajuste de cuentas motivado por el intento de

Estas ideas generales nos introducen, sin duda, en alguno de los puntos de anclaje más frágiles para una fundamentación consistente de la seguridad privada. Pero si son múltiples los ángulos de análisis en esta línea, nuestro camino debe abandonar este pór-tico introductorio para adentrarse en el examen exclusivamente jurídico del tema. Para ello, intentaremos en un primer momento desbrozar y ordenar los perfiles normativos de la seguridad privada (I), para, a continuación, detenernos en la problemática jurídica planteada, así como, en la medida de nuestras posibilidades, propugnar las vías de solución que entendemos más ajustadas a Derecho (II).

## I. PERFILES NORMATIVOS DE LA SEGURIDAD PRIVADA

Pretendemos en este primer apartado aproximarnos a las claves que nos suministra el ordenamiento jurídico para esclarecer los componentes dispersos de la seguridad privada en España. Entre éstos, el más tradicional viene dado por las medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados (A); en segundo lugar, también tiene cabida en este ámbito de la seguridad privada el régimen jurídico de los detectives privados (B), y finalmente el núcleo capital, en mi opinión, viene dado por la regulación de las empresas de seguridad (C), en cuyo seno se incardinan fundamentalmente los vigilantes jurados (D).

### A) *Medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados*

Denominábamos a estas medidas como tradicionales porque su origen se remonta en algunos casos hasta 1946 (7), aunque en su

---

distribución de una partida de *crack*, perdieron la vida tres personas. *Habitantes de La Malvarrosa comenzaron a patrullar sus propias calles en vehículos conectados por emisoras de radioaficionados. Algunos de ellos llevaban armas de fuego. En la calle Bachiller (Valencia), sus habitantes, más pudientes, han optado por contratar a empresas privadas para velar por su seguridad.*» Por supuesto, no se trata de casos aislados, sino que, por desgracia, son numerosos los similares.

(7) Con anterioridad a esta fecha puede citarse la Ley de Ordenación Bancaria Cambó, de 29 de diciembre de 1921; pero de 1946 datan los Decretos de 4 de mayo y la Orden de 17 de julio, que imponen a las entidades bancarias un servicio de vigilantes jurados para proteger sus instalaciones; posteriormente, un Decreto de 20 de septiembre de 1962 extendió la figura a establecimientos industriales y comer-

versión moderna no se imponen sino a partir del Decreto 55/1974, posteriormente modificado y ampliado por otros de 1977, 1978 y 1979 (8). A su vez, toda esta última legislación ha sido derogada y renovada por el vigente RD 1338/1984, de 4 de julio, sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados (9), que, como indica su exposición de motivos, pretende poner remedio a la «profusión de textos reglamentarios aplicables a la vez a materias similares, cuando no idénticas», originando «dudas de interpretación y divergencias de criterio». Por consiguiente, mediante este Real Decreto se unifica, sistematiza, aclara, amplía y actualiza la normativa vigente en esta materia.

En general, a los establecimientos industriales, comerciales o de servicios y demás entidades públicas y privadas, el Director de la Seguridad del Estado o los Gobernadores Civiles (10) podrán exigir la implantación de medidas de seguridad en función de «la naturaleza o importancia de la actividad, la localización de sus instalaciones, la concentración de sus clientes, el volumen de sus fondos o valores que manejen, el valor de los bienes muebles y objetos de valor que posean o cualquier otra causa justificada que así lo hiciera necesario». Las medidas de seguridad gradualmente dispuestas podrán ir desde un primer nivel que exija la creación de un Departamento de Seguridad en la empresa (11), a un

---

ciales, para que de nuevo el Decreto de 13 de febrero de 1969 ampliara las obligaciones de las entidades bancarias a las Cajas de Ahorro, Montes de Piedad y entidades de similar naturaleza. Vid. una referencia a los mismos en los trabajos de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre los límites del poder de policía general y del poder reglamentario*, «REDA», núm. 5, 1975, págs. 203 y ss.; E. RIVERO ISERN, *Poder de policía y discrecionalidad: Vigilantes Jurados de Entidades de Ahorro*, «REDA», núm. 17, 1978, págs. 203 y ss.; G. FERNÁNDEZ FARRERES, *Principio de legalidad y normativa sobre las medidas de seguridad y vigilancia en bancos, cajas de ahorro y otras entidades*, núms. 100-102 de esta REVISTA, vol. III, 1983, págs. 2550 y ss.

(8) El Decreto 554/1974, de 1 de marzo, sobre medidas de seguridad en Bancos, Cajas de Ahorro y otras Entidades de Crédito, y la Orden de 1 de abril dictada en su ejecución, además de unificar la normativa citada en la nota anterior, dispone otras medidas de alarma, detección y protección, que serán revisadas por el Real Decreto 2113/1977, de 23 de julio, que al mismo tiempo las ampliará a las empresas industriales y comerciales. De manera complementaria, los Reales Decretos 2084/1978, de 30 de marzo; 2212/1978, de 25 de agosto, y 3062/1979, de 29 de diciembre, sobre normas de seguridad en Bancos, Cajas de Ahorro y Entidades de Crédito, así como sobre medidas de seguridad en joyerías y platerías, los dos últimos, completan el farragoso desarrollo normativo.

(9) «BOE» de 13 de julio.

(10) Son éstos los órganos competentes para exigirlo, si bien la resolución pertinente, que prescriba las medidas de seguridad, debe ser dictada por el Ministro del Interior, previo acuerdo con el Ministerio o Ministerios de que dependan las instalaciones o locales necesitados de protección (art. 2 RD 1334/1984).

(11) Al frente de este Departamento se nombrará un Jefe de Seguridad, de conformidad con la Dirección de la Seguridad del Estado, que será responsable: de los

segundo que preceptúe la contratación de servicios de vigilantes jurados a Empresas de Seguridad (12) o, finalmente, como medida más moderada, la simple conexión de sistemas de alarma y medios técnicos de protección (13).

En particular, los Bancos, Cajas de Ahorro y demás Entidades de Crédito deberán constituir su Departamento de Seguridad e instalar en sus oficinas dispositivos de alarma, cámaras fotográficas de vigilancia capaces de retener las imágenes de cualquier asalto que permitan la identificación de los autores, protección con blindaje antibala de las ventanillas de caja, cajas fuertes o cámaras acorazadas provistas de sistemas de apertura automática retardada y bloqueo... (14).

También en los establecimientos dedicados a joyerías y platearías, así como en aquellos otros en los que se fabriquen objetos de tal industria, deberán instalarse con carácter obligatorio caja fuerte o cámara acorazada de apertura automática retardada o de bloqueo, dispositivo de alarma acústica al exterior del establecimiento conectado a puertas, ventanas y a los sistemas de seguridad, puertas blindadas, sensores electrónicos..., e incluso los Gobernadores Civiles podrán imponer, en función de la importancia o ubicación del establecimiento, la conexión de los dispositivos de alarma con centros policiales o centrales privadas de seguridad.

Por último, se establecen medidas de seguridad específicas para gasolineras (15), oficinas de farmacia (16), administraciones de lote-

---

Vigilantes Jurados y de todas las instalaciones, así como del funcionamiento de los sistemas de seguridad y vigilancia (arts. 7 y 8 RD 1338/84).

(12) Cabe también la posibilidad de que las Entidades, Empresas o grupos empresariales, sea cual fuere la actividad a la que se dediquen, soliciten del Gobierno Civil el nombramiento del número de Vigilantes Jurados que estimen necesarios, o por ellos propuesto, para garantizar la seguridad de las distintas dependencias (arts. 9 y ss. RD 1338/84).

(13) Si cuando se prescribieren no existieren posibilidades técnicas de conectar dispositivos de alarma, ni a centros policiales ni a centrales privadas, los establecimientos podrán ser obligados a la implantación del servicio de vigilantes jurados (art. 12.4 RD 1338/84).

(14) Y otra serie de medidas técnicas que permiten que el servicio de vigilantes jurados, otrora preceptivo, pase a ocupar un papel subordinado (arts. 14 y ss. RD 1338/84).

(15) Ordenada en tres niveles en función del especial riesgo inherente debido a su ubicación y venta anual de carburante (arts. 24 y ss. RD 1338/84).

(16) A las que obliga a instalar el conocido dispositivo que permita atender a los clientes sin necesidad de que éstos penetren en el interior, medida que será de uso obligatorio cuando presten servicio nocturno o de urgencia (art. 27 RD 1338/84).

(17) Se dispondrá de un recinto cerrado debidamente protegido en el que se instalará la caja fuerte. La zona reservada a los empleados estará separada de la destinada al público por elementos resistentes (art. 28 RD 1338/84).

ría y administraciones de apuestas mutuas (17), y transporte de fondos, valores y objetos preciosos (18).

### B) Régimen jurídico de los Detectives Privados

En la actualidad el régimen jurídico de esta profesión está contemplado en la Orden de 20 de enero de 1981 (19), que establece como requisitos para desempeñarla el ser español, mayor de dieciocho años, en posesión de Bachiller u octavo de EGB, sin antecedentes penales, ni separado de servicio o inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas, con certificado de buena conducta (20), no pudiendo serlo quienes hayan sido declarados en quiebra o concurso de acreedores, ni los miembros en activo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Finalmente se deberá, además, «acreditar aptitud suficiente» que, de conformidad con la Orden de 30 de enero de 1981, requiere la superación de tres cursos académicos en el Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid (21).

La competencia para otorgar la licencia, una vez reunidos todos estos requisitos, corresponde a la Dirección General de Policía a través de la Comisaría General de Documentación, y adjuntadas tales condiciones, la concesión de la tarjeta de identidad profesional tendrá carácter reglado o preceptivo, salvo que se le hubiera retirado con anterioridad o mediare inhabilitación declarada por la autoridad judicial.

Las funciones que desarrollan los detectives privados, siempre

---

(18) Entre las que destacaría, por su más que probable incumplimiento, la que determina que el transporte de fondos, cuando exceda de dos millones de pesetas, «deberá realizarse en vehículos especialmente acondicionados y bajo la protección del número suficiente de Vigilantes Jurados» (art. 31 RD 1338/84).

(19) «BOE» 23 de enero. Esta Orden sustituye a la anterior de 7 de marzo de 1972, que regulaba las denominadas Agencias Privadas de Investigación, modificando su denominación para acomodarla a la comúnmente utilizada en la legislación comparada.

(20) De acuerdo con lo establecido en la Ley 68/1980, de 1 de diciembre, sobre expedición de certificaciones e informes sobre Conducta Ciudadana («BOE» 2 de diciembre).

(21) Asimismo, el artículo 5 de la Orden de 30 de enero de 1981 dispone que: «Los Institutos de Criminología existentes en las demás Universidades, o que en el futuro se creen, podrán solicitar del Ministerio de Universidades e Investigación autorización para impartir estas enseñanzas.»

Señalar también que una categoría inferior a la de los detectives privados es la de auxiliar de los mismos, personal a quien se exige idénticos requisitos que a los primeros a excepción del título de bachiller o equivalente y del certificado-diploma del Instituto de Criminología.

con la obligada observancia de los preceptos constitucionales referentes a los derechos de la persona, son las relativas a todo tipo de investigación laboral, industrial, conyugal...; no obstante, les queda prohibida la investigación de delitos perseguibles de oficio, si bien podrán trabajar sobre delitos perseguibles a instancia de parte cuando estén autorizados por los agraviados y la autoridad judicial no se halle conociendo del asunto, o cuando la investigación sea solicitada por parte directamente interesada y consienta en ello el órgano judicial.

En todo caso, están obligados a poner en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los delitos de que tuvieran conocimiento, también a guardar riguroso secreto de las investigaciones que realicen, pero, a la vez, a llevar un libro-registro en el que figuren cuantos informes orales o escritos emitan a los que pudieran tener acceso las autoridades policiales, Juzgados y Tribunales, en el ejercicio de sus funciones (22).

### C) *Las Empresas de Seguridad*

Como ya hemos tenido oportunidad de destacar, es éste uno de los sectores más pujantes en la actual economía española, dada la creciente demanda de seguridad privada, que provoca el consiguiente incremento tanto en número de empresas creadas en estos últimos años, como en volumen de facturación económica (23).

Cabría preguntarse, en un primer momento, si al amparo del artículo 38 de la Constitución estas Empresas podrían acogerse al régimen de libre creación. No obstante, sin necesidad de mayores esfuerzos dialécticos, es el Tribunal Supremo quien recientemente,

---

(22) Puede resultar paradójica esta situación que, por una parte, obliga al secreto como corolario lógico del respeto a la intimidad debido a los clientes y, por otra, permite acceder a los mismos a la Autoridad policial en el desarrollo de sus funciones, aunque para ello se exija una orden escrita. A este propósito, los dirigentes de la Asociación Profesional de Detectives Privados han anunciado su intención de quemar sus archivos antes de permitir que el Ministerio del Interior revise los expedientes de sus clientes. Entre las reivindicaciones de este colectivo está la de lograr que se les permita entregar sus informes al Juez, tal y como trabajan los detectives en la mayoría de los países del mundo. Vid. «El País», 9 junio 1987.

(23) Complementando los datos proporcionados en las notas 2 y 3, se puede añadir que en los últimos diez años se han registrado 1.226 empresas de seguridad, y que si el pasado año este sector facturó 100.000 millones de pesetas, con previsiones de alcanzar los 200.000 millones en 1990, pudiendo emplear a 100.000 personas, según un estudio realizado por E. SANCHEZ GÓMEZ, directivo de Sagital, el sector podría llegar en el año 2000 a una cifra cercana al medio billón de pesetas («El Globo», núm. 44, agosto 1988, pág. 17).

a este propósito, ha declarado que no constituye obstáculo o infracción del derecho proclamado en la Constitución a la libertad de empresa el «someter algunas actividades al cumplimiento de ciertos requisitos, cuando por sus circunstancias, tal exigencia viene impuesta para el cumplimiento y desarrollo de otros principios o finalidades constitucionales y ello sucede, sin duda, con la prestación privada de ciertos servicios y actividades relacionadas con la seguridad del Estado» (24).

Siguiendo esta lógica, la legislación (25) insta un registro de Empresas de Seguridad radicado en la Dirección de Seguridad del Estado, y como requisitos para inscribirse en el mismo exige una declaración en la que se reseñaren las actividades que proyecta desplegar la Empresa y el ámbito territorial a que se extenderá el desarrollo de las mismas (26).

Estas actividades podrán abarcar a todas o alguna de las siguientes:

- a) Vigilancia y protección de toda clase de bienes muebles o inmuebles, certámenes, ferias, convenciones o cualquier otro acto similar (27).
- b) Fabricación, desarrollo, comercialización y mantenimiento

(24) STS 1 febrero 1988 (Sala 4.ª), Azdi. 660, Pon. J. I. JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, f. d. 2.º

(25) Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, sobre prestación privada de servicios de seguridad («BOE» 20 de mayo); Orden de 1 de julio de 1981, por la que se desarrolla el Real Decreto 880/1981 («BOE» 10 de julio); Orden de 28 de octubre de 1981, por la que se dictan las normas necesarias en desarrollo y aplicación del Real Decreto 880/1981 («BOE» 20 de noviembre).

(26) Además, se deberá presentar inventario de los medios materiales de que disponga para el ejercicio de sus actividades, memoria explicativa de los planes de operaciones a que deban ajustarse las diversas actividades que pretenda realizar, y documento acreditativo del título en virtud del cual dispone de los inmuebles en que se encuentren el domicilio social y los demás locales de la Empresa. En el supuesto de que los titulares de las Empresas de Seguridad para las que se recabe la inscripción sean personas físicas se requerirá, por último, copia del DNI, y cuando la titularidad correspondiera a una persona jurídica se acompañará a la documentación la certificación de inscripción de la Sociedad en el Registro Mercantil y la copia autorizada de la escritura pública de constitución de la Sociedad, con determinación de la nacionalidad española (arts. 2 y ss. RD 880/81, arts. 1 y ss. Orden 28 de octubre).

(27) Las Empresas de Seguridad que se propongan prestar servicio de vigilancia y seguridad por medio de Vigilantes Jurados, aparte de los requisitos generales ya mencionados a efectos de inscripción, deberán contar al menos con siete Vigilantes Jurados, presentando copia de los preceptivos precontratos cuando la Empresa sea de ámbito local; dicho número se ampliará a doce cuando el ámbito de actuación sea provincial, y a veinticinco si es supraprovincial. Asimismo, los locales de la Empresa tendrán instalado armario o caja fuerte para depósito y custodia de las armas asignadas a los Vigilantes Jurados; acreditarán la posesión de radioteléfono; propondrán un distintivo de la Empresa y el diseño propio del uniforme de los Vigilantes Jurados (art. 6 Orden 28 de octubre).

de aparatos y sistemas de seguridad, en particular mediante la instalación y mantenimiento de sistemas físicos, electrónicos, visuales, acústicos o instrumentales de vigilancia y protección y, especialmente, con la conexión a Centros de recepción de alarmas (28).

- c) Protección, conducción, traslado y manipulación de fondos, así como de valores, caudales, joyas y otros bienes y objetos valiosos (29).
- d) Asesoramiento y planificación de instalaciones de seguridad (30).

Al iniciar sus actividades las Empresas de Seguridad deben presentar la relación detallada de las personas que desempeñen los puestos directivos de las mismas, sin olvidar que el nombramiento del jefe de Seguridad requerirá, en todo caso, la previa conformidad de la Dirección de la Seguridad del Estado (31).

Igualmente están obligadas a llevar un libro-registro, numerado en sus folios y visado por el órgano policial correspondiente, en el que se reseñarán los contratos concertados por las Empresas, indicando los actos precisos de referencia (32). Dichos libros estarán a disposición de los funcionarios policiales, que en cada inspección levantarán la correspondiente acta.

---

(28) En principio, la amplia caracterización de las Empresas de Seguridad, si se aceptara literalmente la letra del artículo, es restringida por el TS; vid. su Sentencia de 8 de junio de 1988 (Azdi. 5071). Por otro lado, las empresas dedicadas a estas actividades deberán justificar de forma especial que disponen de personal técnico con categoría y cualificación suficiente para tales menesteres y que los sistemas que instalen estén debidamente homologados. Los equipos de recepción y transmisión de las Centrales de Alarma deben instalarse en dependencias con acristalamiento blindado, cámaras de televisión para control, sensores en muros, techos y suelos, sistema volumétrico de detección de intrusos, generador de energía... (arts. 9 y ss. RD 880/81, art. 8 Orden 28 de octubre).

(29) Estas Empresas deben disponer al menos de dos vehículos blindados, con sistema de radio incorporado, comunicación con la emisora de la Empresa, mampara de protección de fuego, compartimentos estancos para la carga... (arts. 14 y ss. RD 880/81, arts. 1 y ss. Orden 1 de julio).

(30) Las Empresas cuyo objeto sea el asesoramiento y planificación de instalaciones de seguridad habrán de contar con el personal técnico adecuado para el desarrollo de sus actividades, debiendo presentar, a tal fin, proyecto de plantilla de personal con especificación de su número y cualificaciones profesionales (art. 9 Orden 28 de octubre).

(31) A tal fin se comunicarán a dicha Dirección los datos personales e historial profesional de la persona cuyo nombramiento se propugne (art. 6 RD 880/81).

(32) No se puede olvidar que el ya mencionado Real Decreto 1338/1984, de 4 de junio, sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados, dispone en su artículo 4.2 la obligatoriedad del visado y aprobación por la Dirección de la Seguridad del Estado (vid. Resolución DSE de 6-9-85) de los contratos en que concreten sus prestaciones las Empresas de Seguridad cuando presten servicios por medio de Vigilantes Jurados.

D) *Los Vigilantes Jurados de Seguridad*

Esta es la figura clave en el ámbito de la seguridad privada. Su cualidad de Agente de la Autoridad, funciones y atributos armados las asimilan a cuasi-verdaderos policías. Vayamos por partes en la exposición de su actual caracterización en nuestro régimen jurídico (33).

En primer lugar, entre los requisitos que deben reunir los aspirantes a Vigilante Jurado se exige ser español, mayor de veintiún años, libre del servicio militar, con aptitud física acorde para el desempeño de sus funciones (34), carecer de antecedentes penales por delitos de carácter doloso y no haber sido expulsado de organismos públicos. El cargo de Vigilante Jurado será incompatible con el servicio activo en las Fuerzas Armadas, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y con el ejercicio de la profesión de detective privado o auxiliar de los mismos.

La tramitación del nombramiento, reunidos todos los requisitos expuestos, se cursará ante el Gobernador Civil por las Empresas de Seguridad o Entidades y establecimientos a cuyo servicio vaya a desempeñar las funciones, y en el plazo máximo de un mes se procederá a la expedición del correspondiente título-nombramiento, si bien de forma previa deberá acreditarse el suficiente conocimiento en la conservación, mantenimiento y manejo de las armas mediante una prueba verificada por la Guardia Civil (35). Con posterioridad deberá prestar juramento ante el Gobernador Civil o funcionario en quien éste delegue (36), y en el plazo de diez días tomará posesión de su cargo ante el Jefe de Seguridad de la Empresa.

Una vez tomada posesión del cargo en la Empresa, el Vigilante

---

(33) Figura de un régimen similar, pero con su propia regulación, contenida en el Real Decreto 760/1983, de 30 de marzo, lo constituyen los Guardas Jurados de Explosivos, a los que sólo subsidiariamente se les aplica la normativa reguladora de los Vigilantes Jurados contenida en el Real Decreto 629/1978, de 10 de marzo, desarrollado por la Orden de 14 de febrero de 1981 y ésta, a su vez, por la Resolución de 8 de abril del mismo año, que dicta las instrucciones para ejecución. Asimismo, el RD 629/78 ha sido modificado en determinados preceptos por el RD 738/1983, de 23 de febrero, y el RD 817/1984, de 25 de abril.

(34) Certificado médico de no padecer enfermedad infecto-contagiosa. Normalmente, las empresas de seguridad, con base en este precepto, exigen 1,80 metros de estatura mínima.

(35) Todo ello de conformidad con la Orden de 14 de febrero de 1981 («BOE» 24 de febrero).

(36) «Prometiendo cumplir bien y fielmente los deberes del cargo, y defender los intereses puestos bajo su custodia en bien de la seguridad ciudadana y de España» (art. 3 RD 629/1978).

te Jurado, a cuenta de la misma, deberá ser instruido durante un exiguo período de quince días de sus derechos, deberes y responsabilidades en su cualidad de Agente de la Autoridad, ya que cuando se encuentre de servicio estará revestido de tal carácter, lo que le obliga a ir con el uniforme propio de la empresa junto con el porte de las defensas y armas reglamentarias (37). En ningún caso, los Vigilantes Jurados podrán portar el arma que tuvieren asignada fuera de las horas de servicio, es decir, no uniformados (38).

Las funciones que específicamente podrán desarrollar los Vigilantes Jurados y a las que se dedicarán con carácter exclusivo, no pudiendo simultanearlas con otras misiones a realizar en las Empresas, son las siguientes:

- a) Vigilancia de carácter general sobre los locales y bienes de las Empresas.
- b) Protección de personas y propiedades.
- c) Actividades en pro de la evitación de hechos delictivos e infracciones.
- d) Identificación, persecución y aprehensión de delincuentes, colaborando, a tal efecto, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (39).
- e) Transporte de fondos o efectos de especial valor.
- f) Cualquier otra actividad que les correspondiere por su condición de Agentes de la Autoridad.

En cuanto a sus condiciones de trabajo, salarios y percepciones a cargo de la Empresa, se establecerán de acuerdo con la legislación laboral. En concreto, desde 1977 se suceden los Convenios Co-

---

(37) El arma corta reglamentaria será el revólver calibre 38, cuatro pulgadas, y cuando en el servicio se utilicen las largas, la reglamentaria será la escopeta de repetición del doce. Además, de forma preceptiva, el Vigilante Jurado deberá portar defensa de cuero de 50 centímetros de largo, grilletes y canana capaz de transportar quince cartuchos (art. 10 RD 629/1978).

(38) No obstante, cuando el Vigilante Jurado deba desplazarse con objeto de realizar suplencias, servicios especiales, relevos o prácticas de tiro reglamentarias, podrá, mediante autorización escrita firmada por el Jefe de Seguridad de la Empresa, portar el arma y vestir el uniforme al efectuar el desplazamiento. Mientras no se usen se depositarán en los armeros o cajas fuertes de sus Empresas, respondiendo del cumplimiento de esta obligación la empresa o entidad de la que depende (art. 10.4 RD 629/1978, redactado de conformidad con el RD 738/1983). Vid., al respecto, la STS 20 septiembre 1988 (Azdi. 6737).

(39) En el mismo sentido, el artículo 4.2 LOFCS establece que: «Las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personal y bienes o servicios de titularidad pública o privada, tienen especial obligación de auxiliar o colaborar en todo momento con las FCS.»

lectivos para Empresas de Vigilancia y Seguridad (40), y como dato relevante, a nuestros efectos, al que luego prestaremos mayor atención, debe resaltarse la previsión en los mismos de una figura, distinta a la de Vigilante Jurado, que en principio recibía la denominación de «Vigilante de Seguridad» y que en la actualidad se llama «Guarda de Seguridad» (41).

Pues bien, este Guarda de Seguridad no previsto en la legislación administrativa vigente es, a los efectos laborales, «el trabajador mayor de edad con aptitudes físicas e instrucción suficiente, sin antecedentes penales, que desempeña uniformado o no y con los medios de protección autorizados, las tareas de vigilancia preventiva en general, excepto aquellas que reglamentariamente correspondan de modo exclusivo al Vigilante Jurado de Seguridad» (42). De hecho, estos Guardas de Seguridad son personas mayores de dieciocho años que desarrollan las funciones que les encomiendan sus empresas sin armas de fuego, a diferencia de los Vigilantes Jurados (43).

Finalmente, volviendo a la figura principal de los Vigilantes Jurados, indicar que, de conformidad con la legislación vigente, les puede ser atribuida una triple responsabilidad en el desarrollo de sus actividades: la primera concierne al ámbito disciplinario en el orden laboral, regulada en el Convenio Colectivo (44); la segunda incumbe al orden administrativo, en el que el Gobernador Civil, de oficio o a instancia de la Empresa, previo expediente disciplinario, podría disponer la pérdida de su condición de Vigilante Jurado (45), y por último, como en cualquier otro supuesto, la responsabilidad

---

(40) Resolución 26 abril 1977 («BOE» 7 mayo); Resolución 1 septiembre 1978 («BOE» 28 septiembre); Resolución 31 julio 1979 («BOE» 10 septiembre); Resolución 26 mayo 1980 («BOE» 16 julio); Resolución 18 enero 1982 («BOE» 8 febrero); Resolución 8 abril 1983 («BOE» 20 abril); Resolución 3 abril 1984 («BOE» 8 mayo); Resolución 21 febrero 1985 («BOE» 15 marzo); Resolución 5 marzo 1986 («BOE» 19 abril); Resolución 12 junio 1987, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1988 («BOE» 15 julio).

(41) A partir del Convenio de 1979 recibe la actual denominación.

(42) Desde el Convenio de 1982 se prevé la existencia del Guarda de Seguridad no uniformado, subsistiendo también como categoría distinta el uniformado; ha sido el Convenio vigente el que las ha aunado en una única categoría, si bien todavía perduran ambas clases.

(43) Aunque la mención expresa que así lo indicaba desapareció en lo referente al Guarda de Seguridad uniformado a partir del Convenio de 1984, e incluso en el Convenio vigente falta tal referencia explícita —de que actuarán desarmados— también para el Guarda de Seguridad no uniformado.

(44) Vid. arts. 54 y ss. del vigente Convenio de Empresas de Seguridad.

(45) Vid. artículos 13.c, 14 y 15 del RD 629/1978, de 10 de marzo, y artículo 4.2 de la Orden de 14 de febrero de 1981.

penal que en particular puede producirse como derivación del uso de las armas.

## II. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA PLANTEADA POR LA SEGURIDAD PRIVADA

Una vez conocidos los perfiles normativos de la seguridad privada, el primer dato que salta a la vista es la dispersión normativa existente en esta materia, a la que se añade la falta de un hilo conductor que guíe la política legislativa en este sector, así como la ausencia de una *ley* formal que organice, ordene, sistematice e incluso normalice y adecúe la seguridad privada al orden constitucional (A).

En segundo lugar, entre los problemas concretos que la normativa actual suscita destacan: el de la escasa formación, al que se aúna la condición de Agentes de la Autoridad que reciben los Vigilantes Jurados (B); la existencia de figuras en la praxis cuando menos irregulares, como son las de Guarda de Seguridad y Guardas espaldas o escoltas (C), fomentadas por las Empresas de Seguridad que consideran como inadecuada su carencia de regulación y que prefieren afrontar, en consecuencia, las leves sanciones administrativas. Pero quizá lo más paradójico es que se reside en estas mismas Empresas el control de la actividad ordinaria de los Vigilantes Jurados (D).

Finalmente será menester hacer una breve referencia sobre el exorbitante recurso por la propia Administración a los servicios de las Empresas de Seguridad contratando numerosos Vigilantes Jurados, Guardas de Seguridad e incluso escoltas ilegales (E).

### A) *Necesidad de una Ley de Seguridad Privada*

En absoluto puede pensarse que esta idea sea original, puesto que en este mismo sentido se ha manifestado ya, en una de sus últimas comparecencias en el Parlamento, el anterior Ministro del Interior, Barrionuevo (46), y como es harto conocido desde hace

---

(46) En respuesta a una pregunta del Diputado SARTORIUS sobre medidas a adoptar por el Gobierno para evitar los abusos cometidos por ciertos Vigilantes Jurados («BOCG», Serie D, núm. 185, 9 mayo 1988). En concreto, el entonces Ministro del

años está trabajando una Comisión tripartita en la elaboración de un Libro Blanco sobre la Seguridad Privada, como elemento previo para la eventual presentación por el Gobierno de un proyecto de ley desde hace tiempo esperado (47).

Ahora bien, en mi opinión, el tema hay que enfocarlo correctamente, lo que supone tratarlo en su globalidad, es decir, como premisa previa hay que convenir el ámbito de la Seguridad Privada, que, a mi juicio, abarca todas las materias desarrolladas más arriba (48); y partiendo de tal idea la cuestión fundamental desde una perspectiva jurídica estriba en saber si la Seguridad Privada, de acuerdo con el texto constitucional, está materialmente reservada a ley.

Para ello es preciso determinar las funciones encomendadas a la Seguridad Privada y a tenor de lo ya expuesto puede corresponder, entre otras, a las Empresas de Seguridad «la vigilancia y protección de toda clase de bienes...»; a los Vigilantes Jurados «la

---

Interior, por lo que en este momento nos interesa, afirmaba: «En lo que se refiere a la normativa en vigor... es necesario proceder a una modificación o adaptación de la que hoy está vigente. A este respecto está funcionando ya una Comisión en el seno de la Dirección de la Seguridad del Estado, en la Secretaría de Estado, que está integrada por representantes de las Direcciones de Policía y Guardia Civil, así como de los sindicatos y de entidades empresariales que puedan estar afectadas por esta regulación de las normas sobre la seguridad privada. Ello va a dar lugar, en una fecha muy próxima, a la publicación de un documento —una especie de libro blanco— sobre la situación de la seguridad privada en España, cuál es su normativa, cuáles son las líneas en las que desde el Ministerio se piensa que hay que incidir para proceder a una modificación, como requisito previo a la presentación del correspondiente proyecto y del debate parlamentario consiguiente» («Diario de Sesiones del Congreso de Diputados», III Legislatura, núm. 314; Comisión Justicia e Interior, sesión de 22 junio 1988, pág. 10579).

(47) A este propósito, el Diputado HUIDOBRO DIEZ preguntaba en enero de 1988: «¿Qué razones han existido para que no se haya publicado ya el libro blanco sobre las empresas privadas de seguridad? ¿Para cuándo tiene previsto el Gobierno publicar dicho libro blanco?...» La respuesta del Ministro ZAPATERO GÓMEZ fue la siguiente: «Una Comisión constituida en la Dirección de la Seguridad del Estado, e integrada por representantes de las Direcciones Generales de la Policía y Guardia Civil y de las Asociaciones Profesionales y Sindicatos de Vigilantes Jurados, estudia la conveniencia de elaborar una nueva normativa que regule, en su conjunto, el sector de la Seguridad Privada» («BOCG», Congreso, III Legislatura, Serie D, núm. 159, 9 marzo 1988, pág. 8634).

(48) Y no sólo, como parecía pretenderse en la proposición no de Ley presentada por el Grupo Mixto, la regulación de la situación de las Empresas de Seguridad (vid. referencia *supra*, nota 2), aunque parezca inquietante, a este respecto, la respuesta del Grupo Parlamentario Socialista, que rechazó tal proposición, en palabras del Diputado AGUIRIANO FORNIEÉS, porque «si se necesita una mejor regulación, o que pueda existir algún vacío que la propia vida diaria de estas empresas los ha llevado a llenar, lo que habría que hacer es modificar el Real Decreto correspondiente y no necesariamente elaborar un proyecto de ley... regular dichas empresas no es regular el ejercicio del derecho a la seguridad, sino regular una determinada actividad empresarial. Por tanto, pienso que no es necesario un proyecto de Ley» («Diario de Sesiones», Pleno desarrollado el 12 abril 1988, núm. 99, pág. 6168).

vigilancia de locales», así como la «protección de personas y propiedades...»; a los Detectives Privados la investigación de casi todo tipo de actividades; es decir, que, como resulta obvio, desarrollan funciones materialmente policiales, y en este sentido cobra mayor lógica el que sólo puedan ejercer tales actividades «sin perjuicio de las competencias que tienen atribuidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (49). En consecuencia, el ámbito de la Seguridad Privada se encuentra enclavado en otro más amplio, de la seguridad y el orden, del que no constituye sino una parcela, cuya regulación evidentemente no atañe a los particulares, sino a los órganos del Estado.

A la hora de concretar cuáles sean estos órganos, como fórmula de arranque, puede sernos de utilidad el principio según el cual: «cuando existe una mención expresa de alguna materia como reservada a la Ley, otras no aludidas, pero más o menos análogas, habrán de entenderse también incluidas en dicha reserva» (50). En el presente caso, si bien la Constitución no hace mención especial de la Seguridad Privada, cuando se refiere a funciones análogas a las desarrolladas por la misma cuya competencia se residencia en las Policías Autónomas, como vigilancia y protección de edificios e instalaciones (art. 148.1.22), o similares desempeñadas por las FCS del Estado (51), se reserva la materia a ley. De donde se infiere que en aplicación del principio expuesto cabría entender, en buena lógica constitucional, que la regulación de la Seguridad Privada se halla reservada a ley.

Pero, además, no precisa de mayores esfuerzos dialécticos demostrar que en el ejercicio de la Seguridad Privada se afecta en multitud de ocasiones a derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución como el derecho de propiedad (art. 33), sin olvidar que a los Vigilantes Jurados se les encomienda también la protección de personas y la actuación para la evitación de hechos delictivos e incluso la identificación, persecución y aprehensión de delinquentes, acciones que necesariamente afectan al derecho que toda persona tiene a la libertad y a la seguridad (art. 17); asimismo,

(49) Artículo 1.º del RD 880/1981, de 8 de mayo, sobre prestación privada de servicios de seguridad, rememorado también por la STS 1 febrero 1988 (Sala 4.º), Azdi. 660.

(50) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 4.ª ed., Madrid, 1983, pág. 247.

(51) Artículo 104 CE, en relación con el artículo 11 LOFCS, que prevé como funciones de éstas la vigilancia y protección de edificios e instalaciones, auxilio y protección de las personas...

los Detectives Privados, en su actividad investigadora, lindarán con el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18), y parece claro que al establecer unos requisitos específicos y una tutela administrativa en el ámbito de las Empresas de Seguridad, se recorta el inicial derecho a la libertad de empresa amparado en el artículo 38 de la Constitución. Por todo ello, en la medida que se incide sobre el ejercicio de tales derechos y libertades, el artículo 53.1 CE impone la reserva de la ley (52).

Por otro lado, no se puede olvidar, aunque explícitamente no hayamos hecho mención del tema en la primera parte, que existe toda una gama de sanciones administrativas en esta materia que exigen, por supuesto, la necesaria cobertura de una norma con rango de ley (53). Así, las numerosas multas que la Administración imponía a la Banca, Cajas de Ahorro y demás establecimientos, tuvieron como primigenia apoyatura el concepto legitimador de orden público y la legislación que la sustentaba —art. 2.<sup>h</sup> LOP de 1959— con el amparo jurisprudencial explícito hasta 1982 (54). Sin embargo, esta jurisprudencia «verdaderamente insostenible», como la calificó FERNÁNDEZ FARRERES (55), cambió radicalmente a partir de dicho año con un aluvión de sentencias (56) cuya doctrina hoy en día aún se mantiene y que fundamentalmente declara:

«la acción atribuida a la entidad demandante no puede ser sancionada de conformidad con el artículo 2.<sup>h</sup> de la Ley de Orden Público, ya que... el incumplimiento de las medidas de seguridad no es antijurídico (falta in-

---

(52) Vid., al respecto, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., págs. 247-248; Ignacio DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987, pág. 117.

(53) En virtud, como se sabe, de la interpretación realizada por el TC sobre el artículo 25.1 CE en sus Sentencias 8/1981, de 30 de marzo; 15/1981, de 7 de mayo; 77/1983, de 3 de octubre; 25/1984, de 23 de febrero; 83/1984, de 24 de julio; 87/1985, de 16 de julio; 2/1987, de 21 de enero; 42/1987, de 7 de abril, y, particularmente en la materia que nos concierne, la STC 3/1988, de 21 de enero.

(54) Vid., a este propósito, los trabajos ya citados de GARCÍA DE ENTERRÍA, RIVERO ISERN y FERNÁNDEZ FARRERES. Véase, a título de ejemplo, la tardía STS 11 mayo 1982 (Azdi. 3324).

(55) *Principio de legalidad y normativa sobre medidas de seguridad y vigilancia en Bancos, Cajas de Ahorro y otras Entidades*, cit., pág. 2595.

(56) Si bien hay que reconocer que en este mismo sentido se pronunciaron ya las STS de 14 marzo 1978, 28 septiembre y 3 noviembre 1979 y 19 enero 1980, entre otras, a partir de las STS 5 mayo (Azdi. 3979), 10 mayo (Azdi. 3153) y 19 mayo 1982 (Azdi. 3153) es cuando se suceden innumerables pronunciamientos judiciales con idéntica doctrina, hasta las más recientes de 18 febrero (Azdi. 1038) y 3 mayo 1985 (Azdi. 2887), 3 marzo (Azdi. 1635) y 6 junio 1986 (Azdi. 4718).

tención dolosa de alterar el orden público y no es imputable a negligencia) ni tampoco es subsumible en la tipicidad del apartado *h* (referido a órdenes personales o directas de autoridades o agentes en situaciones de anormalidad o peligro de anormalidad), de lo que se sigue que la Ley de Orden Público no es aplicable por sí sola al hecho de autos; de otra parte, al estar reservada a la ley en sentido formal la regulación de la potestad sancionadora de la Administración en materia de orden público, no cabe que aquélla tipifique conductas sancionables con arreglo a la Ley de Orden Público por medio de un reglamento... y cree *ex novo* figuras de comportamientos contrarios al orden público para prever su sanción por remisión a la Ley de Orden Público, razones que han hecho necesaria la promulgación del RD-Ley 3/1979, de 26 de enero» (57).

En efecto, mediante el artículo 9 del Real Decreto-Ley sobre Seguridad Ciudadana (58) se pretende paliar la ausencia de cobertura legal de las normas de seguridad impuestas reglamentariamente a las Empresas para prevenir la comisión de actos delictivos; y si bien este artículo fue calificado, no sin falta de alguna razón, como «parche inconstitucional» (59), la STC 3/1988, de 21 de enero, recaída ante sendas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre el mismo (60), ha declarado su constitucionalidad, afirmando que:

«El mandato del artículo 25.1 determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la con-

(57) STS 1 octubre 1982 (Azdi. 6307).

(58) Real Decreto-Ley 26 enero 1979, de protección de la Seguridad Ciudadana («BOE» 1 febrero), cuyo artículo 9 reza así: «Se considerarán actos que alteran la seguridad pública el incumplimiento de las normas de seguridad impuestas reglamentariamente a las Empresas para prevenir la comisión de actos delictivos. Tales actos podrán ser sancionados en la forma y cuantía que la legislación de orden público establezca o con el cierre del establecimiento.»

(59) FERNÁNDEZ FARRERES, *Principio de legalidad...*, cit., pág. 2600.

(60) Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 926/1984 y 237/1986, planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia. La Sentencia del TC puede verse en el «BOE» de 5 de febrero de 1988.

ducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El artículo 25.1 CE, pues, prohíbe la remisión al reglamento que “haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley”, pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora.

Proyectando las anteriores precisiones sobre la norma debatida, se llega a un juicio positivo de constitucionalidad respecto a su adecuación a lo dispuesto en el artículo 25.1 CE. El Real Decreto-ley, en su artículo 9, concreta el desvalor de las conductas consideradas ilícitas en la referencia al incumplimiento por las Empresas de normas de seguridad teleológicamente encaminadas a la prevención de hechos delictivos, normas de seguridad que vendrán luego determinadas en sus circunstancias particulares por reglamentos que responderán, en cada caso, a valoraciones de carácter técnico y contingente, efectuadas por la Administración. El Real Decreto-Ley fija suficientemente, así, los elementos esenciales del ilícito administrativo, y de las sanciones correspondientes, estas últimas mediante la remisión a la legislación general de orden público, y mediante la introducción de una nueva sanción consistente en el cierre del establecimiento. No hay, por tanto, una “deslegalización de la materia” en cuanto a la fijación de los tipos o conductas sancionables, sino una remisión al reglamento que deja a salvo los elementos esenciales y necesarios para garantizar que no se producirá una regulación reglamentaria independiente y no subordinada a la ley. La colaboración reglamentaria en la tipificación de las conductas administrativamente ilícitas no supone, por tanto, en este caso una vulneración del principio de legalidad contenido en el artículo 25.1 en cuanto que el Real Decreto-Ley contiene, como se ha dicho, los elementos fundamentales de esa tipificación.»

Por tanto, el artículo 9 del RDL sobre Seguridad Ciudadana ofrece, todavía, no sólo la cobertura legal necesaria a las sanciones

previstas en la normativa sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados, sino también a la contemplada en la reglamentación sobre Empresas de Seguridad (61), ya que el TC, en una interpretación a mi juicio algo forzada, entiende que el «parche» del artículo 9 RDLSC realiza «una remisión al reglamento que deja a salvo los elementos esenciales» a la luz del artículo 25.1 CE, y a no dudar, todas las medidas en el terreno de la Seguridad tendrán como última guía teleológica la prevención de hechos delictivos.

Sin embargo, debemos preguntarnos qué precepto legal cobija a las sanciones que imponga la propia Administración a Vigilantes Jurados y Detectives Privados. En ningún caso parece que el artículo 9 RDLSC pueda servir de cobertura, ya que su enunciado explícito se refiere con exclusividad a las Empresas; por consiguiente, o bien entendemos que nos hallamos ante relaciones especiales de sujeción —y en tal supuesto, como se sabe, el artículo 25.1 CE no exige Ley formal en materia sancionadora (62)— o bien la Administración no tendría potestad sancionadora sobre Vigilantes Jurados y Detectives Privados (63). Parece que es la primera hipótesis la que goza de mayores posibilidades (64), e implícitamente en tal sentido se ha pronunciado el TS respecto a los Detectives Privados (65) al señalar que: «si la Administración tiene facultades para conceder la licencia y regular las condiciones para su ejercicio, debe tenerlas igualmente para adoptar medidas sancionadoras cuando se incumplan los requisitos o condiciones establecidos, hallándose las infracciones suficientemente tipificadas en la norma legal (*sic*)

---

(61) Aunque el RD 880/1981, de 8 de mayo, y su normativa de desarrollo no invoque como cobertura legal para la imposición de sanciones administrativas el RDL sobre seguridad ciudadana, el TS lo evoca en sus recientes Sentencias de 1 febrero 1988 (Azdi. 660), f. d. 1.º; 1 febrero 1988 (Azdi. 661), f. d. 4.º; 26 febrero 1988 (Azdi. 1498), f. d. 1.º

(62) Vid., a este propósito, la STC 2/1987, de 21 de enero. Sobre los caracteres de las relaciones especiales de sujeción, vid. GALLEGO ANABITARTE, *Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración*, núm. 34 de esta REVISTA, págs. 24-25; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Madrid, 1981, págs. 148 y ss.

(63) Los Vigilantes Jurados, previo expediente disciplinario, en virtud de resolución del Gobernador Civil, pueden perder su condición de tales (art. 13.c RD 629/78). En cuanto a las sanciones que habilita la Orden de 20 de enero de 1981 respecto a los Detectives Privados, son: apercibimiento, suspensión de la licencia o de la autorización y revocación de las mismas (art. 12).

(64) Incluso en alguna ocasión ha sido utilizada por el TS en referencia a las Entidades de Crédito y Ahorro: STS 11 mayo 1982 (Azdi. 3324). Vid. comentario a la misma en FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, págs. 2571 y ss.

(65) STS 20 noviembre 1987 (Sala 5.º), Azdi. 8225.

y graduándose la sanción imponible de acuerdo con las circunstancias concurrentes».

Sin pretender agotar en este momento la problemática sancionadora en el ámbito de la Seguridad Privada, qué duda cabe, a tenor de las líneas descritas, que precisa de un orden del cual carece fruto de la dispersión y política de parcheo jurídico que, si a duras penas puede entrar en los confines de la legalidad constitucional, provoca que nadie pueda discutir la inevitabilidad de su necesaria sistematización y ordenación en una ley propia de la Seguridad Privada.

Finalmente cabe hacer un simple apunte en relación a la problemática, en mi opinión insoslayable en la futura Ley de Seguridad Privada, en torno a la adecuación de esta parcela a la distribución territorial de competencias en el ámbito de la seguridad (66). En la actualidad, por supuesto, los diferentes reglamentos no hacen mención sino de los Gobernadores Civiles, de la Dirección General de Policía, o Dirección de la Seguridad del Estado, es decir, que todas las competencias se centralizan en el Ministerio del Interior. Sin embargo, partiendo del hecho de que corresponde a la Ertzaintza (67) la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y de la falta de consideración de la seguridad privada entre las materias supra o extracomunitarias relacionadas en el artículo 17 EAPV, cabe suponer que algunas actividades que evidencian delegación de la seguridad pública atribuidas a la Policía Autónoma en entes privados desplacen su tutela de acuerdo con el principio de coordinación a los órganos propios de la Comunidad Autónoma, en concreto a la Consejería de Interior, que podría tener, por ejemplo, su propio Registro de Empresas de Seguridad en el que se inscribieran aquellas que actuaran exclusivamente en el ámbito de la Comunidad Autónoma, o bien podría aportar su grano de arena en la forma-

---

(66) Vid., a este propósito, la STC 123/84, de 18 diciembre. Asimismo, bajo el título «Delimitación de servicios entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma Vasca en la Comunidad Autónoma del País Vasco», se ha plasmado un acuerdo entre la Consejería de Interior y el Ministerio de Interior hecho público el 19 de febrero de 1989. Pues bien, el punto III.4 del acuerdo dice así: «Respecto a los Servicios Privados de Seguridad y sin perjuicio de las funciones administrativas, reglamentarias y legislativas que puedan corresponder al Estado o a la C. A. Vasca, se atribuye a la Policía Autónoma Vasca la ejecución de los servicios policiales que se determinen por una Comisión técnica nombrada al efecto por la Junta de Seguridad.»

(67) Un estudio al respecto, en J. M. CASTELLS ARTECHE, *La Policía Autónoma*, IVAP, Oñati, 1988.

ción de los Vigilantes Jurados o en el control de todas las actividades de la Seguridad Privada que se desempeñaren en el País Vasco...

B) *Formación de las Policías Privadas y la condición de los Vigilantes Jurados como Agentes de la Autoridad*

El talón de Aquiles de la Policía radica, en no pocas ocasiones, en su formación. No se puede exigir *hic et nunc*, como parece propugnar BARBERO SANTOS, titulación universitaria a los policías (68), pero igualmente una Sociedad avanzada difícilmente puede pretender que la protección de los derechos, libertades y la garantía de la seguridad ciudadana sea desarrollada, con acierto, por personas a las que solamente se les haya exigido una mínima formación educativa (69).

Si esto ocurre en el ámbito público, en el espacio de la Seguridad Privada este tema clama al cielo, porque, asombrémonos, como requisito inicial no se exige siquiera graduado escolar a los Vigilantes Jurados, ni la superación de prueba o examen alguno; por consiguiente, sin saber leer o escribir, pongamos por caso, se puede encomendar a un Vigilante Jurado la protección de personas, identificación de delinquentes...

A otro nivel, a partir de la Orden de 14 de febrero de 1981 se regula la prueba de suficiencia en el conocimiento, conservación, mantenimiento y manejo de las armas a superar por quienes pretendieren obtener el título de Vigilante Jurado, prueba controlada por la Guardia Civil. Una vez obtenida la suficiencia en esta prueba, un analfabeto podrá ser nombrado Agente de la Autoridad, y la Administración, incomprensiblemente, se desentiende de su formación, quedando ésta a cargo de la Empresa que haya propuesto su nombramiento, la cual estará obligada a instruirlo en sus derechos, deberes y responsabilidades durante un período de quince días (70). Creo que sobran los comentarios respecto a la sorprendente fórmula de formación elegida, que, por un lado, se realiza una vez obte-

(68) *El respeto de los derechos humanos: Grandeza y servidumbre de la actividad policial*, «Cuadernos de la Facultad de Derecho», Universitat de les Illes Balears, núm. 11, 1985, pág. 39.

(69) «Una esmerada formación técnica y humanística es la base de una Policía idónea por sí misma», son palabras de J. J. QUERALT que resumen el objetivo a perseguir en toda sociedad democrática avanzada (*El policía y la ley*, Barcelona, 1986, pág. 110).

(70) Artículo 4 RD 629/1978, de 10 de marzo.

nido el título y en un tiempo récord —suponemos que por lo menos de días hábiles— y, por otro, corre a cargo de la propia Empresa, que bien es posible que no goce de los medios apropiados por su tamaño, período de funcionamiento... y, además, se le otorga la pretendida cualidad de Agente de la Autoridad.

Es preciso matizar que el Vigilante Jurado sólo cuando esté de servicio, lo cual exige que porte uniforme, tendría el carácter de Agente de la Autoridad, lo que nos lleva a preguntarnos por las consecuencias de tal cualidad. A ello se debe responder, en principio, con la LOP de 1959, que considera, en su vigente artículo 2.4, como acto contrario al orden público «la desobediencia a las decisiones que la Autoridad o sus Agentes tomaren para conservarlo o restablecerlo». No obstante, los efectos más importantes se producen a nivel penal, en cuyo Código se tipifican como delito o falta el atentado, resistencia, desobediencia, desacato, insultos, injurias y amenazas hacia los Agentes de la Autoridad e incluso a quienes mostraren hacia ellos falta de respeto y consideración (71).

Ahora bien, la doctrina penal entiende justamente que cuando sean normas inferiores a la Ley las que atribuyan el carácter de Agente de la Autoridad, tal como sucede con los Vigilantes Jurados, no tendrá consecuencias a efectos penales, ya que, en caso contrario, se admitiría que un simple Reglamento pudiera definir un elemento delictivo sin que exista una remisión expresa del CP a disposiciones extrapenales para que éstas definan o complementen los requisitos de un hecho punible (72); por consiguiente, la caracterización de los Vigilantes Jurados como Agentes de la Autoridad, si no queda absolutamente diluida, sí que la podemos considerar como devaluada en este momento. Cuestión distinta es la opinión que nos merezca su plasmación en una futura Ley de Seguridad Privada, y la respuesta al respecto es negativa en caso de que no se modifiquen, sobre todo, las bases de selección y formación.

Estas, a mi juicio, deben configurarse de modo paralelo a la

---

(71) Vid. artículos 231 a 238, 245 y 570, núms. 5 y 6, CP. A propósito de la interpretación que realiza el TS en relación a los delitos de atentado, resistencia o desobediencia leve a Agente de la Autoridad, vid. STS 18 enero 1988 (Azdi. 298).

(72) Vid. E. GIMBERNAT ORDEIG, *Código Penal*, Madrid, 1984, pág. 52; J. J. QUERALT I JIMÉNEZ, *La obediencia debida en el Código Penal*, Barcelona, 1987, págs. 157 y ss., quien cita en el mismo sentido a RODRÍGUEZ DEVESEA, DEL TORO, y añade: «al atribuir reglamentariamente el carácter de agente de la autoridad a determinadas personas se está regulando un derecho —el de la autodefensa— y trocándolo en ciertas ocasiones en un deber y quebrantando el principio de legalidad, pues no otra cosa es invadir la reserva de ley, la que determina el objeto de la punición, añadiendo nuevas especificaciones típicas» (pág. 160).

de una futura carrera policial, es decir, que la rama de la Seguridad Privada debiera poseer diferentes niveles de formación, escalonados según sus funciones, cuyo grado máximo lo obtendrían los Detectives Privados —que, por cierto, si bien en la actualidad les es suficiente el estudio durante tres cursos académicos en los Institutos de Criminología homologados, en el futuro deben acceder a la Universidad con los mismos requisitos con que se hace en las demás carreras universitarias y no sólo con octavo de EGB o Bachiller, como en el presente sucede—. En segundo lugar, debe orientarse la formación de los Vigilantes Jurados, con requisitos y cursos básicos similares a los que se exijan a los Agentes de las FCS, con asignaturas y formación específica para sus diferentes ramas, según las especialidades contempladas: protección de personas o bienes, con armas o sin ellas, uniformados o no...

### C) *Existencia de figuras irregulares*

Fundamentalmente son dos estas figuras, más o menos toleradas, más o menos sancionadas, pero de cuya consolidación hay muestras por doquier. Se trata de: *a)* escoltas o guardaespaldas, y *b)* guardas de seguridad (73).

*a)* Los servicios de protección personal o escolta se ejercen de hecho en el ámbito de la Seguridad Privada por Vigilantes Jurados sin uniforme y armados, al servicio de Empresas de Seguridad que, como se sabe, no pueden desarrollar funciones distintas a aquellas para las que les hubiere autorizado su inscripción en el Registro, entre las cuales no se encuentra la protección de personas (74). En consecuencia, la Administración sanciona económicamente a las Empresas por desarrollar tales servicios, así como por

---

(73) A ellas se podrían añadir otras figuras que, enmascaradas, por ejemplo, en la de «conserjes de fincas urbanas y locales», realizan funciones de vigilancia, con uniforme y sin armas y, por ejemplo, con perros, al servicio de una empresa constituida mercantilmente, que presta su asistencia a urbanizaciones, pero careciendo del preceptivo permiso del Ministerio del Interior para dedicarse a labores de seguridad, que ellos, a su vez, niegan que lo precisen al amparo de la Ordenanza laboral de empleados de fincas urbanas. Vid., en este sentido, un ejemplo de lo sucedido en Córdoba, Granada y Jaén, en «El País», 21 octubre 1987.

(74) Se escudan las Empresas en que son requeridos sus servicios por grandes grupos económicos con la condición de que también presten escolta a sus ejecutivos. En tal sentido, las Empresas de Seguridad, conscientes de la ilegalidad del servicio, presentaron al Ministerio del Interior, ya en 1982, un borrador de una posible Ley de Escolta Privada de Seguridad que, por supuesto, no ha visto la luz.

el hecho de permitir a sus Vigilantes Jurados actuar sin uniforme e ir a su vez armados, sanciones que son ratificadas por el TS (75).

Es paradójica la situación en que en este momento se encuentra este servicio de escolta, a todas luces ilegal cuando se contrata con una Empresa de Seguridad (76), porque contrastan el hecho de que los Vigilantes Jurados puedan desarrollar funciones de protección personal de acuerdo con lo establecido en su Reglamento de ordenación, como hemos tenido ya oportunidad de destacar, aunque deban prestarlo preceptivamente uniformados y al servicio de una Empresa, debiendo ésta presentar el contrato para su visado a la Administración, la cual se lo negaría por no estar inscrito en el Registro para desarrollar tales actividades. Además, téngase en cuenta que ni a la Empresa ni al demandante de protección personal, probablemente, les interesa el servicio de escolta con Vigilante *uniformado*.

b) Los Guardas de Seguridad, como hemos señalado más arriba (I.D), son una especie de Vigilantes Jurados no previstos en la normativa sobre Seguridad Privada, pero que, de conformidad con los Convenios Colectivos de las Empresas de Seguridad, desempeñan «tareas de vigilancia preventiva en general, excepto aquellas que reglamentariamente correspondan de modo exclusivo al Vigilante Jurado». Se trata de personal no juramentado, es decir, que no presta juramento ante el Gobernador Civil, no porta armas de fuego, aunque sí grilletes y porras de goma (77), y puede estar de servicio uniformado o no (78).

La Administración sanciona con regularidad a las Empresas

(75) STS 26 febrero 1988 (Sala 4.ª), Azdi. 1498. Erróneamente, se afirma en esta sentencia que tales servicios de escolta sólo se pueden prestar por las Fuerzas de Seguridad del Estado, a no ser que Estado se utilice en sentido anfibológico comprensivo, a su vez, del resto de Cuerpos de Seguridad autonómicos o locales.

(76) Otra fórmula ilegal utilizada por los demandantes de protección personal consiste en recurrir a miembros de las Fuerzas de Seguridad. Así, informa «El País» de 30 noviembre 1985 que medio centenar de policías se encuentra implicado en la red de seguridad privada, prestando servicios de escolta, tal como lo admitía el propio Ministro del Interior. También la revista «El Globo» de 8 agosto 1988 señala que, en Bilbao, «la brigada anticorrupción está investigando la posibilidad de que agentes de la policía hayan trabajado como escoltas ilegales de altos cargos públicos. Algunos nombres de mandos policiales que prestan su servicio regular en el grupo de escoltas de la Jefatura Superior de Policía de Bilbao han saltado a la palestra. El manto de silencio del departamento de asuntos internos de la Dirección General de la Policía ha caído sobre el caso» (pág. 13).

(77) Ilegalmente, porque el artículo 3, en relación con el artículo 6, de la Orden Ministerial de 11 de junio de 1975 prohíbe el uso de grilletes a las personas que no tengan la condición de Agentes de la Autoridad, y, por otro lado, también vulneran el Reglamento de Armas de 1981, al portar defensas de goma (arts. 6.1.h y 6.2.c).

(78) Por lo que se refiere al Convenio vigente, vid. artículo 22.B.b.

de Seguridad que desarrollan sus actividades de vigilancia con este personal no legalizado, con el apoyo explícito del TS (79), que a este propósito se ha preguntado por el valor de los Convenios Colectivos.

La respuesta clara y contundente es que los Convenios regulan las relaciones laborales entre las empresas y sus trabajadores, «pero no lo puede respecto a terceros que contraten con las empresas» (80), y se abunda en este sentido al indicar que «obviamente un Convenio Colectivo no es norma adecuada para regular, en contra de las disposiciones generales de la administración, las funciones de vigilancia y seguridad, ni los requisitos que deben cumplir quienes los desempeñen. De forma que tal convenio podrá tener su fuerza vinculante entre las partes que lo suscribieron, pero únicamente a efectos laborales, sin interferir la función de salvaguarda del orden y la seguridad pública, que es propia y exclusiva de la Administración» (81).

Asimismo, en relación a las funciones de vigilancia encomendadas a los Guardas de Seguridad, señala el TS que resulta de difícil comprensión cuáles son las que «no correspondan de modo exclusivo a los Vigilantes Jurados», y al respecto de forma terminante declara: «ésta es la hora en que la entidad recurrente no ha explicado qué funciones de protección de bienes y personas hacen los llamados "Guardas de Seguridad" que sean distintas de las que la normativa aplicable asigna a los Vigilantes Jurados, dada la amplitud de estas últimas» (82).

Sin embargo, este claro, rotundo y lógico panorama jurisprudencial en relación a los Guardas de Seguridad ha sido alterado por dos Sentencias de la Sala 4.<sup>a</sup> del TS (83) que entienden, contrariamente a las mencionadas de la Sala 5.<sup>a</sup>, que existen funciones de vigilancia y protección que no precisan la asistencia de Vigilantes Jurados, cuando sólo puede ser conveniente o necesaria alguna vigilancia; en este sentido se dice que es «lógico que estos otros servicios de vigilancia o de protección... puedan prestarse por personas que sin reunir aquella condición sean aptas para ello» (84). Estas

(79) Vid., por ejemplo, la STS 3 junio 1985 (Sala 4.<sup>a</sup>), Azdi. 3204.

(80) STS 17 noviembre 1987 (Sala 5.<sup>a</sup>), Azdi. 8155.

(81) STS 7 diciembre 1987 (Sala 5.<sup>a</sup>), Azdi. 9389. En el mismo sentido, vid. también STS 10 mayo 1988 (Sala 5.<sup>a</sup>), Azdi. 4081; STS 23 junio 1988 (Sala 5.<sup>a</sup>), Azdi. 4719.

(82) STS 7 diciembre 1987 (Sala 5.<sup>a</sup>), Azdi. 9389.

(83) De 1 febrero 1988, Azdi. 661, y de 8 febrero 1988, Azdi. 797.

(84) A título de ejemplo, indica la Sentencia de 1 de febrero: «No es lo mismo prestar servicio de vigilancia y protección en un banco... que vigilar una casa parti-

ocasiones concurrirían cuando los particulares o las empresas «no hubieren sido compelidas por la Administración a adoptar» medidas de seguridad (85). Es decir, que de conformidad con este razonamiento, siempre que la Administración no obligue a una Empresa o Comercio a establecer servicio de Vigilantes Jurados, la seguridad podría ser garantizada por cualquiera, y entre otros, por los llamados «Guardas de Seguridad»; en tales casos no habría siquiera necesidad de visado del contrato por la Administración, ya que éste se entiende sólo necesario cuando se contrate a Vigilantes Jurados.

A mí particularmente, empezando por el final, me parece esta interpretación fraudulenta en lo relativo al visado, y equivocada en general, por el hecho de que se legaliza una figura inexistente en el orden administrativo, ya que el Convenio sólo vincularía a las partes en el orden laboral. Además, de acuerdo con el RD 629/1978, de 10 de marzo, se asigna específicamente a los Vigilantes Jurados la vigilancia de locales y bienes de Comercios o Empresas que requieran seguridad y, por consiguiente, no queda lugar para la actuación en estas funciones de otras personas, a excepción de las FCS. Por último, entiendo que la actual normativa niega la posibilidad, *a sensu contrario*, de crear Empresas de Seguridad con Guardas de Seguridad (86), aunque si en algo coincido con las dos sentencias de la Sala 4.<sup>a</sup> del TS es en la idea que subyace en ambas de búsqueda de figuras que presten seguridad sin armas, pero ello no será posible sino en el marco de la futura Ley de la Seguridad Privada.

#### D) *Control de las Empresas de Seguridad y control de los Vigilantes Jurados*

Corresponde a la Administración el control de las actividades privadas de seguridad, pero en concreto habría que distinguir entre el que se ejerce sobre las Empresas de Seguridad del desarrollado

---

cular o un comercio de ultramarinos, donde la intervención de un Vigilante Jurado sería a todas luces desmesurada...» (f. d. 6.<sup>o</sup>).

(85) «Circunstancia que se produce en la realidad social a través de los servicios propios de portería en las casas particulares, personal de vigilancia diurna o nocturna en establecimientos mercantiles abiertos al público, en garajes u otros establecimientos radicados en centros urbanos, o en despoblado para la protección de siembras o cosechas», a juicio de la Sentencia de 8 de febrero (f. d. 3.<sup>o</sup>).

(86) Vid., entre otros, el artículo 6 de la Orden de 28 de octubre de 1981.

sobre los Vigilantes Jurados, puesto que el ejercicio sobre éstos está delegado en las Empresas y la capacidad sancionadora que se conserva queda reducida al control remoto sobre la propia condición de Vigilante Jurado.

En referencia a las Empresas de Seguridad cabe señalar que las infracciones a su normativa (I.C) podrán sancionarse con: apercibimiento, multa hasta un máximo de un millón de pesetas, suspensión temporal de los efectos de la inscripción por un plazo máximo de seis meses y cancelación de la inscripción (87).

Como se reconoce en fuentes del Ministerio del Interior, las anomalías e infracciones a la legislación en este sector son numerosas; prueba de ello son, por ejemplo, las 80 Empresas de Seguridad sancionadas en el primer semestre de 1987, habiéndose cursado también 15 órdenes de apercibimiento y cancelado cinco Empresas por variación de las circunstancias básicas que motivaron su inscripción (88). Sin embargo, desde una atalaya imparcial, aun teniendo presentes tales datos, sorprende la prepotencia empresarial que, por un lado, puede permitirse el ejercer «fuerzas presiones» sobre el Ministerio del Interior (89) y, por otro, puede afrontar las multas que se le impongan sin mayores esfuerzos, dado el volumen económico que mueven y el montante escaso que representan en relación con el beneficio obtenido por la actividad eufemísticamente denominada irregular, que en realidad es ilegal (90).

Ahora bien, desde el punto de vista del ciudadano quizá el

---

(87) La cancelación sólo podrá ser acordada por el Consejo de Ministros, y el resto de sanciones será impuesto por el Director de la Seguridad del Estado o por los Gobernadores Civiles, según el ámbito al que se circunscriba la actividad de la Empresa.

(88) Datos facilitados por el Subdirector operativo de la Policía, Agustín LINARES. Vid. «El País», 1 noviembre 1987. Por su parte, la Dirección General de Policía, en su Memoria de 1987, señala que la cuantía de las sanciones impuestas a compañías de seguridad ascendió durante 1986 a 28,5 millones de pesetas. Al año siguiente, el importe de las multas fue de 46 millones de pesetas. De estas sanciones, sólo se cobraron 1.675.000 en 1986, y 7.630.000 en el 87 (información tomada de «El Globo», 8 agosto 1988, pág. 16).

(89) Dadas a conocer por el Subdirector de la Policía, Agustín LINARES («El País», 1 noviembre 1987).

(90) Por ejemplo, 20 de las Empresas sancionadas del total de 80 lo fueron por prestar servicios de escolta, por cantidades ridículas si las comparamos con el 1.500.000 pesetas que se cobra al mes por la prestación de un servicio de protección personal. Pero incluso las Empresas se permiten otro tipo de impunidades, y a este propósito pueden consultarse los numerosos anuncios de prensa en los que se solicitan «Vigilantes Jurados» entre diecinueve y veinticinco años, cuando la legalidad establece que deben ser mayores de veintiuno, si bien es cierto que el Convenio para los «Guardas de Seguridad» exige sólo que sean mayores de edad; no obstante, las Empresas parece que por lo menos realizan una amalgama publicitaria sancionable entre ambas figuras. Vid. anuncio «El País», 9 octubre 1988.

control de las Empresas quede un tanto lejano, pero no tanto el de los Vigilantes Jurados (91), y de forma particular la problemática relacionada con el control de sus armas (92). Pues bien, en general la potestad sancionadora sobre los Vigilantes Jurados está delegada en las Empresas de Seguridad que la ejercen en aplicación de las reglas previstas en el Convenio; de forma específica en relación al uso y porte de armas, independientemente de la responsabilidad penal y laboral a las que hemos hecho referencia en la primera parte, el TS no permite el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración. Así, por ejemplo, en el caso examinado (93) los hechos se reducen a los siguientes: con ocasión del pago de unas consumiciones, el Vigilante Jurado «sacó la pistola como consecuencia de que uno de los que se enfrentaron con él sacó una navaja anteriormente», en la madrugada del día 1 de abril de 1980. El Gobernador Civil le impone una multa de 50.000 pesetas con base en la LOP por entender que se ha alterado la paz pública, y el TS entiende que no sólo no alteró «la paz pública o convivencia social, sino que la evitó», indicándose, además, en los considerandos recogidos de la sentencia apelada «que no hubo intento de producir alteración alguna del orden público, sino una reacción de legítima defensa que acabó con la discusión que se había producido», y, sobre todo, por lo que en este momento nos interesa se prosigue: «que si se concreta el acto sancionado en el hecho de que el recurrente no

(91) En el Informe anual de 1987 del Defensor del Pueblo, presentado al Congreso el 8 de junio de 1988, se destacan las denuncias de ciudadanos frente a «posibles abusos en la intervención de los servicios de seguridad y vigilancia de algunas empresas y establecimientos comerciales. Se trata de la asunción por estos trabajadores, en algunos casos, de funciones policiales, solicitando la identificación de clientes, la exhibición de su DNI, efectuando cacheos en sus personas, registro de sus efectos personales, etc.», dictaminando al respecto: «No hay que olvidar, en estos supuestos, que el artículo 149.1.29 de la Constitución establece la exclusividad del Estado en las funciones de mantenimiento de la seguridad pública, en relación con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que la intervención de estos vigilantes se ha de circunscribir a la competencia establecida por la Ley de Enjuiciamiento Criminal (arts. 490 y ss.) para la detención por particulares, así como el carácter colaborador y no obligatorio de la actitud solicitada al cliente. Todo ello, sin perjuicio de las medidas o condiciones establecidas por el establecimiento para el acceso a sus locales comerciales (depósito de bolsos en la entrada, etc.) y de la solicitud de asistencia de las Fuerzas y Cuerpos gubernativos encargados de la seguridad ciudadana» («BOCG», Serie E, núm. 109, pág. 2877).

(92) Entre los trágicos sucesos como consecuencia de la intervención de policías privadas con armas, vid. STS 25 noviembre 1981, Azdi. 4440; la relación de hechos de la STC 114/1987, de 14 de octubre; y entre las muertes recientes, recogidas en prensa, por disparos de Vigilantes Jurados cabe señalar la de un «vigilante alcanzado por su compañero» («El País», 11 septiembre 1987), un joven en Almería («Egin», 10 diciembre 1987) y la de una joven también en Almería («El País», 29 agosto 1988).

(93) STS 6 octubre 1986 (Sala 4.ª), Azdi. 8033.

puede ser portador del arma que tiene asignada fuera de las horas de prestación de su servicio, tal como previene el RD 629/1978, de 10 de marzo..., hay que tener en cuenta que dicho RD no establece sanción específica contra el Vigilante Jurado que portara armas fuera de las horas de prestación de servicio, sino que únicamente preceptúa... que en ningún caso podrá ser portador del arma que tiene asignada fuera de las horas de prestación de su servicio, siendo responsables del cumplimiento de dicha obligación las Empresas o entidades de que dependan»; por consiguiente, queda acreditado que la actuación del recurrente no constituyó infracción de la LOP y que del solo hecho de portar el arma que tenía asignada fuera de las horas de prestación de servicio únicamente puede derivarse responsabilidad contra la Empresa.

En igual sentido se manifiesta el TS cuando se sanciona directamente a la Empresa «por el hecho de que uno de los Vigilantes Jurados tuvo en su domicilio la pistola que llevaba en actos de servicio, manipulando la cual falleció por accidente la novia del vigilante» (94). Lo que evidencia la falta de control y negligencia de las Empresas en la custodia de las armas (95) y la imposibilidad de la Administración de actuar contra los autores directos del hecho infractor, salvo que se optare por la iniciación de un expediente disciplinario que pretendiera desembocar en la pérdida de la condición de Vigilante Jurado.

De cualquier manera, entiendo que en una futura Ley de Seguridad Privada, con las frecuentes irregularidades o ilegalidades que concurren en esta actividad controladora de las Empresas, se debe residenciar el control de las armas en la propia Administración, debiendo habilitarse armeros en las correspondientes Comisarías de Policía, Guardia Civil, Ertzaintza... para que se depositen allí las armas cuando sus usuarios se encontraren fuera de servicio, amén de reducir el número de Vigilantes Jurados armados, potenciando sus actividades sin el concurso de las mismas, así como legalizando la existencia de Vigilantes no armados (96).

(94) STS 17 noviembre 1987 (Sala 5.ª), Azdi. 8155, f. d. 3.º

(95) Dato corroborado por A. LINARES, quien lo señala como una de las «anomalías frecuentes» («El País», 1 noviembre 1987). Vid., asimismo, STS 20 septiembre 1988 (Azdi. 6737).

(96) En este sentido, con razón, el Diputado PÉREZ MIRALLES señala que lo que le preocupa mucho al ciudadano y a él mismo «es ver a tanta gente con un revólver en el cinto», y prosigue reflexionando: «quizás hay un exceso de espectacularidad. A lo mejor, para estar protegiendo un recinto cerrado desde dentro, lo que hace falta son buenos radiotransmisores, una buena central de alarma, unos medios más serios de defensa del recinto, y no un señor, como un pistolero del Oeste, con un

E) *El uso y abuso de la Seguridad Privada por la propia Administración*

Indica el artículo 11 LOFCS que a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado corresponde, entre otras, el desempeño de la siguiente función:

«C) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran» (97).

Pues bien, a pesar de que se trata de una ley relativamente reciente, la Administración ha optado en multitud de ocasiones por hacer caso omiso de la misma, encomendando «la vigilancia y protección de edificios», que parece que la requieren, a las Empresas de Seguridad Privada. En concreto, la información de que se dispone tiene como fuente al propio Gobierno por medio de las respuestas facilitadas a varias preguntas parlamentarias (98), y de las mismas se deduce que son numerosísimas las instalaciones y edificios protegidos por vigilantes privados, debiéndose, quizá, en el futuro formular al Gobierno la pregunta sobre sus instalaciones protegidas por las FCS, para hacernos una idea de la proporción que alcanza la incursión de la Seguridad Privada en la protección de bienes públicos.

Como dato meramente anecdótico, cabe destacar que el propio Ministerio del Interior confiesa que gasta 44 millones de pesetas al año en proteger con seguridad privada diversos de sus edificios, y la cifra global oficial referente a la Administración Central del Estado ronda los 1.500 millones de pesetas (99).

---

revólver del cuarenta y no sé cuántos y muchas balas en la cintura. Eso, aparte de lo que tiene de espectacular, no parece tranquilizador» (Debate sobre la proposición no de Ley sobre empresas de seguridad privada, cit., pág. 6165).

(97) También el artículo 148.1.22 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias de «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones».

(98) La primera de ellas formulada por el Diputado Modesto FRAILE POUJADE («BOCG», Congreso, Serie D, núm. 167, 25 marzo 1988, pág. 9085), y la segunda realizada por el también Diputado José Luis DE LA VALLINA VELARDE («BOCG», Congreso, Serie D, núm. 213, 26 julio 1988, pág. 11113). La respuesta a la primera se encuentra publicada en las págs. 10023-10025 («BOCG», 6 mayo 1988), y la respuesta a la segunda, en las págs. 11986-11987 («BOCG», 6 octubre 1988), si bien en este último caso se ha optado por la no publicación de los amplios anexos, adjuntados por el Gobierno, en los que se concreta el organismo contratante, tipo de contrato, importe del mismo, Empresa de Seguridad contratada; todo ello ordenado por Ministerios.

(99) Datos oficiales extraídos de los anexos a la respuesta facilitada por el Gobierno a la pregunta del Diputado DE LA VALLINA VELARDE.

Sin embargo, estimaciones no oficiales calculan que la seguridad privada de los

La razón esgrimida por el Gobierno para contratar seguridad con las Empresas Privadas reside, en términos textuales, 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 de Seguridad del Estado de sus funciones específicas de seguridad y orden público» (100), como si artificialmente se pudieran desgajar 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.

Por otro lado, la Administración incurre en diversas irregularidades, más arriba expuestas, como son la contratación de Guardas de Seguridad (101), o la contratación de protección personal en Empresas de Seguridad que legalmente no se la pueden suministrar, y que, en consecuencia, son sancionadas por ello. Por ejemplo, y a este último propósito, la empresa «Compañía de Seguridad, S. A. PRO-SEGUR», con la que el INI ha contratado servicios por alrededor de 55 millones de pesetas, fue sancionada por prestar protección personal o escolta al Presidente del INI, sanción ratificada ahora por el Tribunal Supremo (102). Como salta a la vista, toda esta situación no resulta muy congruente tampoco con las previsiones de la LOFCS. No olvidemos que esta última encomienda, entre sus funciones, a las FCS del Estado la de «velar por la protección y seguridad de altas personalidades» (art. 11.1.d), y como tal me parece que puede considerarse al Presidente del mayor *holding* industrial del sector público.

Para finalizar, no nos queda sino advenir que la línea de progresión y estímulo de la Seguridad Privada a partir de los datos expuestos, no sólo se halla impulsada por la economía privada, sino, por paradójico que pueda resultar, es también la Administración la que, sintiéndose impotente para autoprotgerse con fuerza pública, recurre en gran medida al fomento y expansión de la Seguridad Privada.

---

edificios públicos de la Administración Central cuesta entre 12.000 y 15.000 millones de pesetas al año («El Globo», 8 agosto 1988, pág. 11).

(100) Respuesta a la segunda parte de la pregunta formulada por el Diputado DE LA VALLINA VELARDE, cit., pág. 11987.

(101) Entre los Ministerios que contratan a este personal no legalizado figura el de Asuntos Exteriores (vid. anexo precitado a la respuesta del Diputado DE LA VALLINA), así como, entre otros, el de Industria, a tenor de la información recogida por «El Globo», 8 agosto 1988, pág. 11.

(102) STS 26 febrero 1988 (Sala 4.ª), Azdi. 1498.

Por último, a modo de REFLEXIONES CONCLUSIVAS, destacaría las siguientes:

1. Necesidad de una Ley de Seguridad Privada que aborde de forma global la ordenación de este sector que no constituye sino una parcela de la más amplia de la Seguridad y el Orden.

2. Regularización del conjunto de policías privadas:

- a) Con especial atención a su formación no sólo en el empleo de las armas cuando estén autorizados a portarlas, sino también en el respeto debido a las libertades en nuestro sistema constitucional.
- b) Configuración escalonada de quienes la conformen con sus caracteres y requisitos específicos: Detectives, Escoltas, Vigilantes, Guardas...

3. Incremento de las medidas de control por parte de la Administración tanto sobre las Empresas de Seguridad como sobre las policías privadas:

- a) Respecto a las primeras, el sometimiento a ciertas exigencias en garantía de los principios constitucionales en el ámbito de las libertades, cercenables por la seguridad, no constituye obstáculo a la libertad de empresa.
- b) Respecto a las policías privadas debe la Administración mantener una amplia capacidad sancionadora cuando se vulneren derechos fundamentales de los ciudadanos, con especial consideración del irregular porte, exhibición y uso de las armas sin perjuicio de las sanciones que procedan en el plano laboral y penal.

4. Prioridad en la Seguridad Privada de los medios técnicos sobre el empleo de la fuerza o las armas, cuya tendencia debe manifestarse en que en la vigilancia y protección de bienes se reduzca el personal armado en favor de medidas de seguridad controlables técnica o visualmente por ese mismo personal. En tal sentido se presenta como paradigmático el camino recorrido por la implantación de medidas de seguridad en bancos y demás entidades afines.

5. A nivel estructural es preciso asumir el hecho autonómico en

la distribución de poder en el ámbito de la seguridad y obrar en consecuencia también en el terreno de la Seguridad Privada.

6. Finalmente, no se puede olvidar que la delegación por el Estado de parcelas de Seguridad en entidades privadas, función típicamente pública, introduce un factor de quiebra moral del Estado de Derecho en la medida que la obtención de un bien constitucionalmente garantizado reste al albur de la capacidad económica de los ciudadanos.

