



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID



**INFORME SOBRE LA *REFORMA*  
*DE LA LEY 23/1992 DE 30 DE JULIO*  
*DE SEGURIDAD PRIVADA***

ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

**INFORME ELABORADO POR LA SECCION DE DERECHO HUMANOS DEL  
ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID, PRESIDIDA POR LA  
DECANA D<sup>a</sup> SONIA GUMPERT MELGOSA**



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

## I. EL MODELO ACTUAL DE SEGURIDAD PRIVADA Y SU CONVIVENCIA CON LA SEGURIDAD CIUDADANA

El actual modelo de seguridad privada ve la luz como consecuencia de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) y su posterior desarrollo normativo por medio de la Ley 23/1992 de Seguridad Privada y otras normas de rango inferior a la ley. La seguridad privada se incardina como una parte de la seguridad pública porque, en opinión del Tribunal Constitucional, *los requisitos que se han de cumplir para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes y para realizar servicios con armas u otros medios de defensa..., tienen indudable conexión con el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que es en lo que consiste cabalmente la “seguridad pública”<sup>1</sup>.*

Esta “seguridad pública” se encuentra recogida en la CE en el artículo 149.1.29<sup>a</sup> como un título competencial en favor del Estado con la salvedad de la competencia autonómica atribuida en algunos Estatutos de Autonomía para la creación de cuerpos policiales con las consiguientes funciones propias de esa actividad<sup>2</sup>. Se recoge de manera expresa una de las actividades policiales típicas como es la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones en el artículo 148.1.22<sup>a</sup> como competencia que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos junto con la coordinación y el resto de facultades previstas en la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LFCS) en relación con las policías locales. La seguridad privada debe ser intervenida administrativamente de manera intensa, tanto los profesionales como las empresas, basándose en dos principios que parten de que las funciones que los servicios de seguridad privada realizan pueden poner en peligro tanto la seguridad ciudadana como los derechos fundamentales<sup>3</sup>.

En el sentido anterior también se ha pronunciado el reciente informe de la Comisión Nacional de la Competencia cuando dice que *desde el punto de vista de la competencia, la normativa que regula la actividad de seguridad privada incorpora determinadas restricciones a la competencia, que pueden ser consecuencia de la*

---

<sup>1</sup> Fundamento Jurídico primero de la STC 154/2005 en la que se cita en este sentido, por todas, a la STC 33/1982. También se manifiesta en estos términos el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de abril de 2003 cuando que la prestación de servicios de seguridad por empresas privadas forma parte del núcleo esencial de la competencia en materia de seguridad pública, atribuida constitucionalmente al Estado.

<sup>2</sup> Artículo 149.1.29<sup>a</sup>: *Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una ley orgánica.*

<sup>3</sup> En estos términos se manifiestan, entre otras, STC 154/2005 y SSTS 6 de octubre de 1992 y 21 de septiembre de 1999.



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

*voluntad de proteger determinados intereses generales, como la seguridad pública, o los derechos fundamentales*<sup>4</sup>.

Lo anterior trae causa de la constatación reiterada que ha realizado el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y que se manifiesta en que *las empresas y el personal de seguridad privada no participan directa y específicamente en el ejercicio del poder público* (STJCE 31-05-2001 y las que en ella se citan). Por otro lado, la seguridad privada tiene como función principal la satisfacción de los intereses particulares de quienes contratan sus servicios y, solo de manera tangencial o secundaria, el mantenimiento de la seguridad ciudadana<sup>5</sup>. Esta es la idea que sigue vigente y se encuentra en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley de Seguridad Privada (en adelante PLSP) cuando dice que *se establece un conjunto de controles e intervenciones administrativas que condicionan el ejercicio de las actividades de seguridad de los particulares. Ello significa que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han de estar permanentemente presentes en el desarrollo de las actividades privadas de seguridad...* Sin embargo, no se plasma de esta manera en texto que se está tramitando en estos momentos en el Senado.

En el plano constitucional, el Tribunal Constitucional se ha manifestado con rotundidad al interpretar el artículo 17.1 sobre la libertad y seguridad personal en el sentido de no entender comprendido en el mismo el derecho a la autotutela o autoprotección privadas salvo las facultades de protección y exclusión que se derivan del derecho de propiedad privada previsto en el artículo 33 de la CE y de su regulación en el Código Civil<sup>6</sup>.

El Tribunal Constitucional ha podido establecer unos límites genéricos y abstractos sobre la reserva constitucional de funciones, es decir, sobre aquellas actividades que son “genuinamente policiales o inherentes a lo policial”<sup>7</sup>. Eso sí, en el bien entendido que la seguridad es, de acuerdo con el orden constitucional sustantivo, un *valor preeminente* del Estado ordenado por la Constitución y, consiguientemente, *un valor constitucional de interés colectivo o general, no individual* (STC 32/1994), que por principio solo *corresponde garantizar y salvaguardar al poder público* (STC 36/1982). Esto es así porque, de acuerdo con el sistema de valores básico establecido en la Constitución, el ciudadano tiene, sin lugar a dudas, derecho a la seguridad pero es al Estado a quien corresponde garantizarla, es decir, el orden constitucional determina que todas las actividades que sean necesarias para garantizar la seguridad ciudadana y que, además, requieran el ejercicio de autoridad están reservadas al poder público, o lo que

---

<sup>4</sup> Comisión Nacional de la Competencia IPN 95/13 Anteproyecto de Ley de Seguridad Privada, pág. 4 dentro de las observaciones generales al Anteproyecto.

<sup>5</sup> En este mismo sentido, la STC 154/2005 que resuelve los conflictos de competencias planteados por Cataluña contra varias normas estatales de seguridad privada.

<sup>6</sup> STC 325/1994.

<sup>7</sup> Fundamento Jurídico octavo de la STC 154/2005.



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

es lo mismo, son atribuciones exclusivas a favor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>8</sup>.

De este modo y para analizar cuáles son las actividades permitidas a la seguridad privada y los límites que tienen, es imprescindible conocer la regulación vigente en materia de seguridad ciudadana que se recoge, inicialmente, en la Constitución Española (en adelante CE).

El artículo 104 de la CE establece lo siguiente:

- 1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.*
- 2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

El epígrafe primero del artículo referido otorga la competencia para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades junto con la garantía de la seguridad ciudadana a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Si bien es cierto que no establece esta atribución en régimen de exclusiva no lo es menos que detentan el papel principal en esa actividad y que procede examinar la ley prevista en el epígrafe segundo para conocer el alcance de las funciones otorgadas.

La Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dedica el Capítulo II a las funciones que deben desempeñar los cuerpos aludidos en los siguientes términos:

#### *Artículo 11*

- 1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones<sup>9</sup>:*

<sup>8</sup> En este sentido, pueden consultarse las SSTC 148/2000 y 235/2001.

<sup>9</sup> Las funciones son ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía o por la Guardia Civil según lo previsto en el artículo 11 de la Ley 2/1986. Además, hay que tener en cuenta a las policías autonómicas allá donde han sido creadas y con las competencias que se les otorgan en la Ley Orgánica 2/1986 y en sus normas regulatorias.

En el ámbito del Estado, las competencias del citado artículo 11 LFCS son ejercidas en los términos previstos en el artículo 12.1 LFCS que no tiene carácter orgánico:

*1. Además de las funciones comunes establecidas en el artículo anterior, se establece la siguiente distribución material de competencias:*

*A) Serán ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía:*

*a) La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes.*



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

- a) *Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.*
- b) *Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.*
- c) *Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.*
- d) *Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.*
- e) *Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.*
- f) *Prevenir la comisión de actos delictivos.*
- g) *Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.*

- 
- b) *El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.*
  - c) *Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.*
  - d) *La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego.*
  - e) *La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.*
  - f) *Colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior.*
  - g) *El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones.*
  - h) *Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.*

**B) Serán ejercidas por la Guardia Civil:**

- a) *Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.*
- b) *El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.*
- c) *La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas.*
- d) *La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran.*
- e) *Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.*
- f) *La conducción interurbana de presos y detenidos.*
- g) *Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.*



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

*h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.*

*i) Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.*

Las Comunidades Autónomas que han creado un cuerpo de policía también han asumido competencias en su Estatuto de Autonomía y de acuerdo con la CE y con la LFCS. En Cataluña, el Estatuto aprobado en 2006 prevé en el artículo 164.5 que corresponde a los Mossos d'Esquadra las funciones propias de un cuerpo de policía y, entre ellas, destaca la seguridad ciudadana y el orden público. En el mismo sentido se manifiesta la Ley 10/1994 que reguló al cuerpo de Mossos d'Esquadra cuando relaciona en el artículo 12 las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a las fuerzas y cuerpos de seguridad y, concretamente en materia de seguridad ciudadana, protección de personas y de bienes, mantener el orden público, vigilar y proteger a personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Generalidad, vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas, prevenir actos delictivos y cualesquiera otras que le atribuyan las leyes.

En el caso del País Vasco, el Estatuto aprobado en 1979 recoge la creación de la Policía Autónoma Vasca en su artículo 17 con las funciones genéricas de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público. El desarrollo operado por la leyes 4/1992 de Policía Autónoma Vasca y 15/2012 de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi es consecuente con la previsión estatutaria.

En Navarra también se ha regulado de la misma manera que en los casos anteriores. El Estatuto navarro o Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 1982 y la norma que lo desarrolla, Ley Foral 8/2007 de las Policías de Navarra recoge las mismas competencias que han sido referidas anteriormente y en términos muy similares o idénticos, según los casos<sup>10</sup>.

Como ha podido apreciarse, la legislación estatal que aprueba los Estatutos de Autonomía y las legislaciones autonómicas que ordenan el funcionamiento de las policías autónomas tienen como elementos comunes aquellos que derivan del desarrollo constitucional para la articulación de las funciones que son propias a los cuerpos policiales y que están, por tanto, vedados a la seguridad privada. Nos encontramos, pues, ante una invasión competencial que realiza el PLSP al otorgar funciones a la seguridad privada que han sido delegadas estatutariamente a algunas Comunidades Autónomas.

---

<sup>10</sup> El artículo 15 de la Ley 8/2007 de Policía de Galicia y el artículo 19 de la Ley 2/2008 del Cuerpo General de la Policía Canaria también recogen las mismas funciones principales para sus cuerpos policiales.



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

En conclusión, podemos convenir que el modelo de seguridad privada se encuentra completamente subordinado a las necesidades de la seguridad pública y los servicios que puede prestar se encuentran limitados por dichas necesidades explicitadas en la Constitución, en la LFCS y en la normativa de las Comunidades Autónomas que actúan como límites insuperables o líneas rojas de las diversas actividades en las que cabe la iniciativa privada en los términos que se establece en el artículo 1 de la vigente Ley 23/1992 de Seguridad Privada<sup>11</sup>. Eso sí, la función complementaria y subordinada de la seguridad privada no trae causa directa del mencionado artículo sino de la regulación constitucional expuesta y del desarrollo de la misma por la normativa estatal y autonómica que da a luz una auténtica *publicatio* de la seguridad ciudadana como resultado de la regulación constitucional y del desarrollo normativo de ella realizado en consecuencia, la seguridad es una materia que corresponde en régimen de monopolio al Estado.

En el sistema democrático que consagra la Constitución Española no puede ser función de la seguridad privada la garantía de la seguridad pública, tal y como se prevé en el artículo 4.b) PLSP porque se trata de una función de atribución exclusiva a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La función de la seguridad privada solo puede alcanzar, en este sentido, a la cooperación de manera subordinada de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.1 de la Ley 23/1992. Por tanto, el carácter complementario de la seguridad privada está muy limitado y no puede llegar, en ningún caso, a la previsión del artículo 4.c) PLSP que prevé la integración funcional del personal de seguridad privada como recurso externo. El personal de seguridad privada no tiene la formación ni el carácter de autoridad pública como para integrarse funcionalmente en el mantenimiento de la seguridad pública ni, por consiguiente, en el desarrollo de las funciones necesarias e inherentes que son, sin duda, ejercicio de autoridad o *imperium*, es decir, no puede platearse, ni siquiera a título de hipótesis, que el personal o las empresas de seguridad privada realicen ciertas actividades de seguridad pública, en concreto, aquellas que supongan un ejercicio del poder público.

## **II. LA EXPANSIÓN DE LA SEGURIDAD PRIVADA Y LA REDUCCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA**

Según el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior para el año 2012, el Registro de Empresas del propio Ministerio tenía, a 31 de diciembre de 2012, un total de 1.490 empresas de seguridad autorizadas. El sector empresarial de la seguridad privada también se ha visto afectado por la situación de crisis económica pero de una

---

<sup>11</sup> Artículo 1.1 de la Ley 23/1992: *Esta ley tiene por objeto regular la prestación por personas, físicas o jurídicas privadas, de servicios de vigilancia y seguridad de personas o bienes, que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública.*



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

manera menos grave que otros muchos sectores por lo que la desaparición de este tipo de empresas es poco significativa.

En cuanto al personal de seguridad privada, se observa en dicho Anuario un constante incremento de las habilitaciones de las diferentes categorías profesionales (vigilantes de seguridad, escoltas privados, vigilantes de explosivos, jefes de seguridad, directores de seguridad, detectives privados y guardas); por ejemplo, en 2010 había 259.038 personas habilitadas, en 2011 había 279.871 y en 2012 había 298.182. Por supuesto, muchos de los habilitados no estaban desempeñando funciones propias de esa habilitación sino que estaban en situación de desempleo o realizando otro tipo de trabajo pero, eso sí, suponen una presión intensa sobre el Gobierno al objeto de proporcionar espacios de actividad en lo que poder trabajar. Al mismo tiempo que crecía el número de habilitaciones también ha crecido el número de centros de formación; se ha pasado en 2010 de 660 centros formativos a 926 en 2012.

Por el contrario, la evolución del personal de seguridad pública ha seguido el camino contrario. Si bien se observa un constante incremento del número de efectivos desde 2004 hasta 2012 (se pasa de 112.103 a 148.187) la tendencia se ha invertido y en 2013 desciende en unos 1.000 efectivos y así continuará en 2014<sup>12</sup>. Estos datos son de tipo global, es decir, hacen referencia a todo el personal de seguridad en todas las Administraciones Públicas por lo que se incluyen a los policías autónomos y a los policías locales. Sin embargo, si tenemos en cuenta únicamente al personal de seguridad del Estado, las cifras son mucho peores. El Estado pasó de 81.941 guardias civiles en 2012 a 79.264 en 2013 y de 71.387 policías nacionales en 2012 a 67.906 en 2013. Además, en 2014 las plantillas seguirán decreciendo porque las plazas que saldrán para ser cubiertas en ambos cuerpos de seguridad serán tan escasas, de acuerdo con la Ley de Presupuestos Generales para este año, que el decremento rondará los 4.500 efectivos entre los dos cuerpos de seguridad.

### **III. EL RANGO NORMATIVO DE LA FUTURA LEY DE SEGURIDAD PRIVADA Y LA COLISIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 2/1986 DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO**

La CE, según prevé el artículo 104.2, determina que las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben estar contenidas en una norma con rango de ley orgánica, categoría ésta incluida en la CE con la finalidad de desarrollar la regulación de los derechos y libertades fundamentales y aquellas otras materias que la propia Constitución establezca<sup>13</sup>. En la amplia materia de la seguridad pública, la ley orgánica

<sup>12</sup> Datos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de enero de 2013.

<sup>13</sup> El artículo 81 de la CE dice:

*1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.*



tiene especial importancia porque su regulación afecta de manera muy intensa a derechos y libertades fundamentales y porque, como hemos visto, está así expresamente establecida en el artículo 104.2 de la CE.

La existencia de las leyes orgánicas trae causa de su inclusión en un orden axiológico superior que, en todo caso, debe respetar el legislador ordinario y que, de la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de la CE y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, incluye en el denominado *bloque de la constitucionalidad* lo que no queda dentro de las facultades normativas por las que se va a aprobar la nueva Ley de Seguridad Privada<sup>14</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el TC declaró, hace ya muchos años (SSTC 5/1981, 137/1986, 160/1987, 224/1993, 127/1994, 254/1994 y 185/1995), la inconstitucionalidad de una ley ordinaria que modifica o altera las previsiones de una ley orgánica y simplemente porque incidía en el ámbito material que, conforme al artículo 81 de la CE, estaba reservado a la ley orgánica. Esta doctrina constitucional permanece inalterada desde aquel momento y es, además, casi unánime en la doctrina constitucional y administrativa. En este sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ se manifiestan de la siguiente forma: *la Ley ordinaria no puede, en efecto, modificar o derogar una Ley orgánica, pero no puede hacerlo, no porque su rango normativo sea inferior al de ésta, sino, más bien, porque la Constitución la veda el acceso a las materias que el artículo 81 de la misma enuncia. Hay, pues, una reserva constitucional de Ley Orgánica, como el Tribunal Constitucional ha notado (Sentencias de 1 de julio de 1993, 6 de noviembre de 1986, etc.)*<sup>15</sup>.

Abundando en lo anterior, COSCULLUELA MONTANER dice que *las leyes orgánicas no tienen una posición jerárquica superior a la de las ordinarias; su diferenciación jurídica se establece, precisamente, en razón de las materias para las que expresamente se prevé la ley orgánica. Es una diferenciación de ámbito de*

---

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

<sup>14</sup> El artículo 28.2 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional dice lo siguiente: *Asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un Decreto-ley, Decreto legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido.*

<sup>15</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*. Vol. I. 15ª ed. Civitas y Thomson-Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2011, pág. 140.



*regulación material que, en caso de ser invadido por la ley ordinaria, determina su inconstitucionalidad por vulneración de lo dispuesto en el artículo 81 CE*<sup>16</sup>.

Es muy ilustrativa la sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981 cuando dice que *dada la existencia de ámbitos reservados a cada tipo de ley, sólo se planteará el conflicto si ambas leyes inciden sobre una misma materia, en cuya hipótesis la ley orgánica habrá de prevalecer sobre la ordinaria ya que no puede ser modificada por ésta (artículo 81.2 CE)*<sup>17</sup>.

Sobre la misma cuestión, SANTAMARÍA PASTOR afirma que *lo que en estos casos ocurre, pura y simplemente, es que el citado precepto de la ley ordinaria ha invadido el campo propio de la ley orgánica, y es, por ello, inconstitucional: vid. sobre ello la sentencia del Tribunal Constitucional 67/1985*<sup>18</sup>.

Desde la óptica del Derecho Constitucional, LÓPEZ GUERRA y otros subrayan que *la proyección fuera de su ámbito ocasiona un vicio a la norma invasora: la invalidez de la ley ordinaria*<sup>19</sup>.

La consecuencia de todo lo anterior es que *la inconstitucionalidad de la ley ordinaria... resulta de la invasión de ámbitos competenciales reservados expresamente a la ley orgánica por el artículo 81, esto es, de la vulneración del principio de competencia, que es el que regula las relaciones entre ley orgánica y ley ordinaria, imponiendo a ambas un respecto recíproco, tal y como la sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 subraya nítidamente*<sup>20</sup>.

Los contenidos de la organicidad de la LFCS alcanzan, según determina desde el punto de vista formal su Disposición Final Quinta, al artículo 11.1 donde se relacionan las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado las cuales, materialmente, también tienen carácter orgánico y, por lo tanto, una ley ordinaria (PLSP) no puede entrar a modificarlas o alterarlas en modo alguno, ni siquiera de manera implícita al regular las diversas funciones o actividades del personal de seguridad privada, porque incurriría en el grave vicio de inconstitucionalidad.

<sup>16</sup> COSCULLUEA MONTANER, L. *Manual de Derecho Administrativo Parte General*. 23ª ed. Civitas y Thomson-Reuters. Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 81-82.

<sup>17</sup> Motivo cuarto de la STC 5/1981.

<sup>18</sup> SANTAMARÍA PASTOR, A. *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1991, pág. 578. En este mismo sentido, ALZAGA VILLAMIL, O. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. RODRÍGUEZ ZAPATA, J. *Derecho Político Español según la Constitución de 1978*. Vol. I. 4ª ed. Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid, 2007, pp. 409 y 424.

<sup>19</sup> LÓPEZ GUERRA, L. ESPÍN, E. GARCÍA MORILLO, J. PÉREZ TREMPES, P. SATRÚSTEGUI, M. *Derecho Constitucional I*. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia, 2010, pág. 73.

<sup>20</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *opus cit.*, pág. 141.



#### IV. LAS DIVERSAS PREVISIONES DEL PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA

El PLSP propone un cambio de modelo de la seguridad privada y su participación en las actividades propias de la seguridad pública. Este modelo hunde sus raíces en la idea de que la seguridad privada apenas tiene límites que deriven de la Constitución o del resto del ordenamiento jurídico y, por consiguiente, puede entrar a desarrollar actividades que efectivamente vienen reservadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El cambio de modelo viene dado por la eliminación del carácter eminentemente subordinado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el principio de la complementariedad como único a tener en cuenta. A continuación se hace referencia a los aspectos más polémicos del PSLP.

##### a) *La actuación en la vía pública*<sup>21</sup>

El artículo 38.2.c) de la LFCS establece como función de las policías autonómicas en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la siguiente: *vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes.* En el mismo sentido se manifiesta el artículo 53 de la misma Ley en relación con los cuerpos de Policía Local, es decir, les otorga la función de vigilar los espacios públicos.

Por tanto, el artículo 41 PLSP es contrario a la LFCS al prever la prestación de servicios de seguridad privada en zonas públicas aún con autorización: servicios de ronda o vigilancia discontinua, persecución de presuntos delincuentes, polígonos industriales, urbanizaciones delimitadas, complejos o parques comerciales, eventos que se desarrollen en espacios públicos y recintos y espacios abiertos que estén delimitados. Además, la vigilancia de las zonas públicas es una función que solo puede corresponder a los agentes de la autoridad porque implica el uso de determinadas acciones: uso de la fuerza, detención, cacheo, identificación y otras concordantes que solo pueden realizar los agentes de policía. Los espacios públicos son lugares donde se ejercitan determinados derechos constitucionales, concretamente, el derecho de reunión, pero

---

<sup>21</sup> Los vigilantes de seguridad realizan algunas actuaciones en la vía pública, la principal de ellas es el transporte y custodia de dinero y otros bienes. Los escoltas realizan la actividad de protección de personas tanto en lugares privados como en la vía pública.



también la libertad que solo pueden ser garantizados por los cuerpos policiales tal y como establece el artículo 104 CE.

***b) Vigilancia y protección de edificios e instalaciones públicas<sup>22</sup>***

El artículo 11.1.c) de la LFCS deja bien sentado que la vigilancia y protección de edificios e instalaciones públicas no puede ser llevada a cabo por el personal de seguridad privada. Debe partirse de un principio de actuación en esta materia: los edificios e instalaciones públicas deben ser vigilados y protegidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la seguridad privada es la que vigila y protege la propiedad privada de los particulares.

El artículo 5.1.a) PLSP vulnera la LFCS porque determina que la seguridad privada tiene como función *la vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos.*

En el mismo sentido que lo anterior, el artículo 41.3 PLSP cuando prevé que el personal privado pueda realizar la vigilancia perimetral de prisiones o centros de internamiento de extranjeros y la vigilancia de edificios públicos. Más criticable, si cabe, es la previsión de que participen en la prestación de servicios de seguridad pública junto con la policía y a modo de complemento de la acción policial. La ambigüedad de este artículo es excesiva para calcular el alcance de la acción complementaria lo que nos puede llevar a que la seguridad privada ejerza las típicas funciones reservadas por la CE a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, por consiguiente, a la inconstitucionalidad de la norma que se pretende aprobar.

***c) El servicio de escolta de autoridades públicas***

Esta es y debe ser una actividad exclusiva y excluyente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por dos razones: primera, el origen del riesgo que corren las autoridades públicas deviene precisamente de esa condición y, segunda, existe una conexión directa con el orden público en esta actividad<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Con la vigente Ley de Seguridad Privada se han incorporado vigilantes de seguridad en el control de entrada de edificios públicos, estaciones de tren, instalaciones de metro, aeropuertos, prisiones e, incluso, en algunas instalaciones militares (Academia General Militar).

<sup>23</sup> A pesar de la anterior afirmación y de lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, la necesidad de dar protección a un número muy elevado de autoridades públicas ante posibles atentados terroristas llevó a introducir en el año 2000 una nueva Disposición Adicional Quinta en la Ley de Seguridad Privada mediante la cual el Ministerio del Interior puede autorizar, *cuando las circunstancias así lo recomienden*, que autoridades públicas sean protegidas por escoltas privados. Sin embargo, esta situación no se da en la actualidad por lo que no se entiende la reforma propuesta y, menos aún, se justifica.



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

Además, la LFCS establece en varios artículos esta función como propia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: artículo 11.1.d) en relación con autoridades del Estado para su ejercicio por los cuerpos estatales; artículo 53.1 para autoridades de las Comunidades Autónomas que serán ejercidas por cuerpos de seguridad autonómicos cuando se hayan creado; finalmente, el artículo 38.1 para las autoridades de las Corporaciones Locales que corresponde al cuerpo de policía local.

El artículo 5.1.b) vulnera la LFCS cuando establece que es atribución de la seguridad privada *el acompañamiento, defensa y protección de personas físicas determinadas, incluidas las que ostenten la condición legal de autoridad*.

#### **d) La detención**

Se produce una alteración fundamental en nuestro Ordenamiento Jurídico en materia de detención; efectivamente, hasta este momento las detenciones llevadas a cabo por miembros de la seguridad privada tienen el carácter, únicamente, de “detención de particular” en el sentido del artículo 490 de la LECri. Lo que hace el artículo 32 del PLSP es reconocerles una competencia para la detención que excede de la de particulares (es un *tertium genus*), y no está sometida a limitación alguna (como sucede con aquella en lo que importa a la concurrencia de (artículo 491 LECri): “motivos racionalmente suficientes para creer que el detenido se hallaba comprendido” en alguno de los casos a los que se refiere el artículo 490 LECri. Pero más alarmante todavía es que no se establece limitación alguna tampoco en el sentido al que se refiere el artículo 492 LECri. en referencia a la “Autoridad o agente de policía judicial”.

Es decir, se reconoce expresamente a los agentes de la seguridad privada facultades para detener sin limitación y sin especificación casuística alguna ni de forma, en directa conculcación de lo que dispone el artículo 17.1 CE: “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley”, y en el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La conclusión, así, no puede ser más que la de una directa inconstitucionalidad de esta Ley en el que es uno de los aspectos más sensibles de las declaraciones de derechos: la libertad personal.

#### **e) La denuncia de infracciones administrativas, la identificación del ciudadano y el interrogatorio**

Del mismo modo que en el caso anterior, el personal de seguridad privada puede utilizar la denuncia como cualquier otro ciudadano. Ahora bien, este personal no puede, bajo ningún concepto, proceder a interrogar a un infractor ni tampoco, como dice el artículo 32.1.d) PLSP, comprobar sus datos personales. Esta función solo puede ser realizada por los diferentes cuerpos policiales. Es más, el interrogatorio implica la detención que no puede ser practicada técnicamente por personal de seguridad privada.



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

Por otro lado, la comprobación de datos personales obligaría al ciudadano presuntamente infractor a identificarse ante un vigilante de seguridad, obligación que no existe salvo con los agentes de policía.

El artículo 32.1.c) PLSP también prevé que el personal de seguridad privada actúe para prevenir, impedir, oponerse e intervenir cuando observen la comisión de una infracción administrativa. Estas funciones pueden ser contrarias al monopolio de la fuerza que corresponde al Estado a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Claro está que al personal de seguridad privada le corresponde la función de denunciar infracciones administrativas pero en los mismos términos que a cualquier otro ciudadano y no como una actividad propia de su profesión o una atribución legal expresa.

Se prevé en el artículo 33 PLSP que los escoltas puedan identificar a un ciudadano cuando se haya producido una agresión, aún en grado de tentativa. Como hemos visto, la identificación es una atribución exclusiva de los cuerpos de policía que no puede ser otorgada a particulares ni siquiera en las circunstancias explicitadas.

Nada se dice en el proyecto de Ley del cacheo. Si se otorga la posibilidad de detener a un ciudadano podría estar implícita la posibilidad de proceder a cachear al mismo por razones de seguridad y para intervenir los elementos utilizados para la comisión del delito o la falta. Si no es admisible que el personal de seguridad privada puede proceder a realizar un detención, técnicamente hablando, sino en los mismos términos que cualquier ciudadano que presencia la comisión de un delito, tampoco es admisible que puedan proceder a cachear a una persona, es más, los agentes de policía tienen una limitaciones en cuanto al cacheo que, de ser admitido, no operarían para el personal privado, es decir, cabría que no se siguiera la obligación del cacheo por persona del mismo sexo.

#### **f) Limitación de la libre circulación**

El artículo 33 PLSP se plantea la posibilidad de que los escoltas privados puedan impedir o restringir la libre circulación en caso de agresión o intento de ella. Se pretende otorgar poderes de limitación de derechos fundamentales a personas que no son autoridad pública y que, por lo tanto, no tienen esta atribución. El ejercicio del derecho fundamental previsto en el artículo 17 de la CE solo puede ser impedido o limitado en las circunstancias que prevé la legislación al respecto y que solo los agentes de policía tienen la capacidad y la formación para evaluar.

#### **g) El ejercicio del derecho de huelga**

En el artículo 8.6 PLSP se hace mención al derecho de huelga del personal de seguridad privada y sus posibles limitaciones cuando presten sus servicios en entidades que sean declaradas como esenciales. No es posible que esta Ley ordinaria limite el



contenido esencial del derecho de huelga previsto en el artículo 28 de la CE para unos empleados privados aunque realice una remisión normativa a la legislación vigente en la materia.

#### ***h) Protección jurídica de agente de la autoridad***

No cabe duda de que hay ciertas actividades que gozan de una especial eficacia pública reconocida por el Derecho y que se materializa haciendo uso de potestades y prerrogativas del poder público que, en tanto que facultan a su titular para dictar actos exorbitantes que expresan una voluntad heterónoma, son manifestación de la potestad de *imperium* del Estado<sup>24</sup>. Una de esas actividades es la de autoridad pública que se reconoce a determinados funcionarios públicos y, con carácter excepcional, a ciudadanos en supuestos muy concretos.

Se prevé en el artículo 31 PLSP que el personal de seguridad privada tendrá la condición de agente de la autoridad cuando actúe en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con agresiones y desobediencias. Son muchos los reparos que presenta este artículo pero, de manera especial, el ciudadano tiene que conocer que dicho personal está actuando bajo el mando de seguridad pública para que este artículo tuviera eficacia. Es elemento fundamental de la categoría de autoridad pública el público conocimiento de la condición lo que dificulta la correcta aplicación del artículo.

El artículo 31 de la Ley de Seguridad Privada vuelve a plantear –como ha ocurrido con la modificación de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de competencias de estas últimas– un problema de rango legal. En este caso, y por el citado precepto, se trata de integrar una figura delictiva, lo que obviamente colisiona con la exigencia, a tal efecto, de Ley Orgánica. Decimos que se trata de modificar una figura de delito porque así como en el caso de la desobediencia se puede conjeturar con la existencia de infracciones administrativas, la agresión a agente de la autoridad siempre constituye un injusto penal.

No se entiende, por otra parte, porqué se ha introducido esta norma siendo así que en la prevista reforma del Código Penal, actualmente en discusión en el Congreso, dos preceptos –los artículos 554.3 b) y 556– llevan a cabo la equiparación. En cualquier caso resulta evidente que esa manera de igualar a los agentes de seguridad privada con los miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado a los efectos de agresiones y desobediencias, no hace más que insistir en la idea de cambio absoluto de modelo policial y apertura de la “seguridad ciudadana” a las empresas privadas.

---

<sup>24</sup> CARRILLO DONAIRE, J.A. *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2000, pág. 509.



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

### ***i) La formación del personal de seguridad público y privado***

En primer lugar, el nivel formativo del personal de la Seguridad Pública es, en muchos casos, manifiestamente mejorable. Así, cuando nos referimos a cualquier agente del Cuerpo Nacional de Policía, de la Guardia Civil, de una Policía Autonómica o de Policía Local vemos que tienen que superar cursos selectivos de formación básica que oscilan entre las 600 y 900 horas presenciales recibidas en academias y centros públicos de enseñanza y, para el caso concreto del escolta, deben, adicionalmente, superar una carga lectiva adicional sustancialmente mayor. Por el contrario, nos encontramos con que un escolta de seguridad privada no es otra cosa que una especialidad dentro de vigilante de seguridad, tan sólo supera un curso de 120 horas, más 60 horas adicionales, lo que hace un total de 180 horas de las cuales el 50% pueden ser a distancia según marca la Orden INT 318/2011 sobre Personal de Seguridad Privada en su art. 4. Un agente de la seguridad pública precisa, en primer lugar, ganar unas duras oposiciones y, después, superar como mínimo 3 meses de prácticas.

Por supuesto, para cada ascenso o promoción, deben ganarse nuevas oposiciones, superar nuevos cursos de duración variable pero usualmente exigentes y, en el caso de las escalas superiores, verbigracia escala de Oficiales de la Guardia Civil o Escala Ejecutiva del CNP, alcanzar un grado de estudios que es equiparable al graduado o al postgraduado en la vida civil, lo que conlleva, o bien 5 años de academia, o bien poseer ya un grado universitario y cumplimentar satisfactoriamente otros 2 años de academia.

Por su parte los docentes en el caso de las academias y centros privados de formación del personal de seguridad privada no son funcionarios públicos ni cuentan con una experiencia profesional y docente en materia de formación superior en la mayoría de los casos, sino que se trata de formadores elegidos por el director del centro que ostentan un título de Profesor de Seguridad Privada -autorización administrativa para dar clases sin examen previo-. La premisa para convertirse en escolta privado es poseer los medios económicos para costearse el curso y realizar un mero examen ante la Policía. En cuanto a la formación permanente y especializada, la primera se reduce a 20 horas anuales y, la segunda, a cursos de 10 horas para servicios de seguridad que se citan en el anexo IV de la Orden INT/318/2011: rayos x, vigilancia en buques, puertos, aeropuertos, centros penitenciarios y servicios con perros o transporte de fondos.

En cuanto a lo que dispone la Orden INT 2850/2011 respecto de la regulación del reconocimiento de cualificaciones profesionales para operar en España a cualquier ciudadano comunitario, se abrió en su momento una puerta para que esas personas ni siquiera obtengan la mínima formación que es obligatoria en nuestro país, sino que se les puede homologar por la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil para que desempeñen puestos en la Seguridad privada si demuestran que ejercían ese mismo puesto estando reglamentado en su país de origen con arreglo a lo que en ese país se



ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS  
DE MADRID

exija para poder ser vigilante de seguridad, jefe o director de seguridad o bastan 10 años de experiencia profesional en ese puesto para obtener dicho reconocimiento profesional. Por ende, en muchos casos es difícil comprobar fehacientemente los posibles antecedentes penales de algunos extranjeros, por la escasa colaboración internacional y por la mínima preocupación de autoridades y compañías privadas de seguridad.

Otro punto muy controvertido es el aspecto de la neutralidad e independencia predicable de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, ya que no parece presumible que se vaya a dar en el personal de seguridad privada, que no goza de las prerrogativas de inamovilidad o derecho al puesto de trabajo propias del Derecho Administrativo y pueden ser presionados abiertamente o acatar órdenes no conformes a Derecho (e incluso por personas, que no son sus mandos naturales, sino personalidades en muchos casos) que nunca aceptaría ni cumpliría un efectivo policial.

En síntesis, la nueva Ley no prevé una mejora en una formación ya netamente deficiente en la regulación actual, sino que pone el ejercicio de derechos y libertades fundamentales en manos de personal con una formación exigua, siendo esto extremadamente alarmante ya que lo deseable es que los profesionales que operan en el ámbito de la seguridad sean los mejor formados, poseyendo la mejor preparación de la que la Administración sea capaz de procurarles y la selección se realice según los principios de mérito y capacidad. El motivo no es baladí, sino absolutamente jurídico y es que los bienes jurídicos protegidos son de primer orden: la vida, la libertad, la integridad y la seguridad, entre otros derechos fundamentales.

#### ***j) La actividad exclusiva y excluyente de los detectives privados***

El artículo 5 h) del PLSP determina que corresponde a los detectives privados la investigación de delitos perseguibles únicamente a instancia de parte. En el mismo artículo pero en su punto 2 se atribuye con carácter exclusivo y excluyente la investigación de estos delitos privados a los detectives.

De este artículo pudiera derivarse una reserva competencial exclusiva y excluyente para la investigación de los delitos privados por parte de los detectives privados. Lo discutible es que, efectivamente, pueda excluirse en estos casos la posibilidad de que las Fuerzas de Seguridad investiguen o, en su caso, lo puedan hacer a instancia de la víctima; pues pese a ser considerados delitos privados, éstos no cambian su naturaleza – siguen siendo delitos-, y lo único que sucede es que normativamente se establece un límite en su perseguibilidad.

**Fco. Javier Álvarez García (Dir.)**

Abogado y Catedrático de Derecho Penal  
Universidad Carlos III

**José Luis Muga Muñoz**

Abogado y Profesor de Derecho  
Administrativo Universidad Rey Juan  
Carlos