

LA PRIVATIZACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO. LAS POLICÍAS PRIVADAS

DIEGO CÁMARA DEL PORTILLO*

SUMARIO: I. El pensamiento de los liberales ilustrados: la seguridad como servicio público esencial y fundamento del Estado. II. La consolidación del sistema europeo de seguridad ciudadana como servicio público esencial o de soberanía: A) La creación de los modernos cuerpos policiales europeos. B) La creación de la policía de seguridad española. C) El monopolio estatal sobre el uso de las armas. D) La colaboración subsidiaria de los particulares en el mantenimiento de la seguridad: *1. Ejercicio privado de funciones públicas de seguridad: a) Guardas particulares del campo. b) Serenos. c) Porteros de fincas urbanas. 2. Los derechos de autoprotección: a) La legítima defensa. b) El estado de necesidad. c) La exclusión de la tenencia de armas de fuego, como derecho de autodefensa, en el Derecho europeo. d) El derecho de detención.* III. El sistema privatizado de seguridad norteamericano. La tenencia de armas como derecho fundamental. IV. El nuevo sistema europeo de seguridad como servicio público virtual o impropio: A) Antecedentes del nuevo sistema: los distintos y contrapuestos modelos del somatén español y los institutos de seguridad privada italianos: *1. El somatén. 2. Los institutos italianos de vigilancia e investigación privada.* B) La implantación en España del nuevo modelo privatizado de seguridad y sus peculiaridades: el deber jurídico de autoseguridad. V. El nuevo sistema español de seguridad ciudadana como servicio público virtual o impropio y sus deficiencias: especial referencia a la desigualdad de los ciudadanos ante la seguridad. A) La vigente regulación del deber jurídico de autoseguridad. B) El régimen jurídico vigente de las Empresas privadas de seguridad y su personal: la Ley de Seguridad Privada de 30 de julio de 1992. C) La coordinación con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

* Director de la Asesoría Jurídica de la UNED y Profesor Asociado de Derecho Administrativo

I. EL PENSAMIENTO DE LOS LIBERALES ILUSTRADOS: LA SEGURIDAD COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y FUNDAMENTO DEL ESTADO

La moderna concepción de la seguridad ciudadana, como servicio público esencial o de soberanía hunde, sin duda, sus raíces en el pensamiento de los ilustrados de los siglos XVII y XVIII. Pues dichos autores proclaman dos postulados básicos, que después recogerán los ordenamientos jurídicos de los Estados liberales europeos del siglo XIX. Estos postulados básicos son: a) Que la garantía de la seguridad y la libertad de los ciudadanos competen en exclusiva al Estado, no pudiendo existir la sociedad si estas funciones quedan confiadas al derecho de autodefensa de los particulares; y b) Que el poder del Estado se justifica, precisamente, en esta esencial misión de garantizar la seguridad de los ciudadanos frente a las agresiones exteriores (Fuerzas Armadas) e interiores (Justicia y Policía de Seguridad).

En este siglo XXI en que el Estado parece haber renunciado a buena parte de sus competencias en materia de policía, a favor de un sector privado de la seguridad cada vez más floreciente, parece conveniente, pues, recordar estas ideas.

En efecto, en el segundo de sus *Two Treatises on Civil Government* publicado en 1690, John LOCKE subraya que pese a tener todo hombre el derecho natural a defender su propia persona y bienes e, incluso, a vengarse de las ofensas que otros hombres le infieran, estos poderes deben ser puestos, no obstante, en manos del poder público, pues en otro caso no puede existir una sociedad civilizada: «El hombre (...) nace con un título a la perfecta libertad y al disfrute ilimitado de todos los derechos y privilegios de la ley natural. Tiene, pues, por naturaleza (...) no sólo *el poder de defender su propiedad, es decir, su vida, su libertad y sus bienes*, contra los atropellos y acometidas de los demás; tiene también el poder de juzgar y de castigar los quebrantamientos de esa ley cometidos por otros, en el grado que en su convencimiento merece la culpa cometida, pudiendo, incluso, castigarla con la muerte cuando lo odioso de los crímenes cometidos lo exija, en opinión suya. Ahora bien: no pudiendo existir ni subsistir una sociedad política sin poseer en sí misma el poder necesario para la defensa de la propiedad, y para castigar los atropellos cometidos contra la misma por cualquiera de los miembros de dicha sociedad, *resulta que sólo existe sociedad política allí, y exclusivamente allí, donde cada uno de los miembros ha hecho renuncia de ese poder natural, entregándolo en manos de la comunidad...*»¹

Según ROUSSEAU la existencia del Estado se justifica, precisamente, en esta esencial función de mantenimiento de la seguridad, toda vez que en el estado de naturaleza el hombre no tiene la fuerza suficiente para resistir los ataques o agresiones de otros hombres: «la libertad común es una consecuencia de la naturaleza del hombre.

¹ John LOCKE: *Two Treatises on Civil Government*, tratado II, capítulo VII, párrafo 87, traducción de Armando Lázaro Ros, Aguilar, Madrid, 1981, págs. 63-64.

Su primera ley es velar por su propia conservación; sus primeros cuidados son los que se debe a sí mismo; tan pronto como llega a la edad de la razón, siendo él solo juez de los medios apropiados para conservarla, adviene por ello su propio señor (...). Ahora bien; como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservarlas que formar por agregación una suma de fuerzas (...). Esta suma de fuerzas no puede nacer sino del concurso de muchos; pero siendo la fuerza y la libertad de cada hombre los primeros instrumentos de su conservación ¿Cómo va a comprometerlos sin perjudicarse y sin olvidar los cuidados que se debe? (...). Encontrar una forma de asociación *que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado*, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes. Tal es el problema fundamental al cual da solución el contrato social»².

Esta filosofía será recogida en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por los revolucionarios franceses en 1789, que encomienda a la policía la función de garantizar los derechos y libertades (art. 12) y en ella se basará el llamado Estado «gendarme» del siglo XIX, expresión que no hace sino destacar, precisamente, que el Estado no puede desentenderse del esencial servicio público de la seguridad, que por su estrecha vinculación con la soberanía, no puede quedar confiado a la libre iniciativa de los particulares según el dogma liberal del *laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même*, como tampoco pueden encomendarse al libre mercado la organización de la Administración de Justicia o las Fuerzas Armadas.

De ahí que en los orígenes del Estado de Derecho, como nos dice Fernando GARRIDO FALLA³, la actividad de policía administrativa, se identifique prácticamente «con la policía de seguridad; esto es, con la función de asegurar la tranquilidad en la calle».

En España, el pensamiento ilustrado encuentra reflejo en la obra de SAINZ DE ANDINO que en la Exposición a Su Majestad sobre la situación política del Reino y medios para su restauración, fechada en 1828, nos describe con precisión las funciones de prevención y averiguación de los delitos y detención y entrega de los delincuentes a la Autoridad judicial, que modernamente se atribuyen a los cuerpos de policía, haciendo hincapié en su importante misión preventiva o disuasoria: «¿Cuánto más dulce y grato es prevenir los delitos que haberlos de castigar! Pues ésta es, Señor, la parte que tiene la autoridad civil en la seguridad común del Estado y en la peculiar de sus individuos. Prevenir y precaver los crímenes, anticiparse a la intención del desgraciado que se precipita a su perpetración, atraerle su voluntad, separarlo de la

² *Contrato Social o Principios de Derecho Político*, traducción de Fernando DE LOS RÍOS URRUTI, 4ª edición, Espasa-Calpe, México, 1982, págs. 32 y ss.

³ Fernando GARRIDO FALLA, *Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas*, en «Revista de Administración Pública», núm. 28, 1959, pág. 13.

ocasión, y privarle de los medios para entorpecer sus torpes designios; tales son las funciones de los Magistrados civiles de esta parte tan interesante de la acción del Gobierno; y si por desgracia sus esfuerzos son inútiles, y el alucinamiento y la malicia del desgraciado que premedita el delito prevalece sobre los esfuerzos de la vigilancia y el celo de la Autoridad, entonces le toca apoderarse del desventurado delincuente, denunciarlo y entregarlo a los Tribunales para que procedan en justicia, sin mezclarse por ningún pretexto en la aplicación de las leyes, que es atribución peculiar de aquéllos»⁴.

II. LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA EUROPEO DE SEGURIDAD CIUDADANA COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL O DE SOBERANÍA

Durante el siglo XIX y buena parte del XX pueden distinguirse en el Derecho comparado dos sistemas de seguridad ciudadana: el europeo, en que la seguridad se considera un servicio público esencial o de soberanía, de acuerdo con los principios de la doctrina liberal; y el sistema norteamericano, que mantiene todavía un fuerte componente privado, como consecuencia del reconocimiento constitucional del derecho a la tenencia de armas. Recientemente, el sistema europeo ha sido sustituido por un tercer sistema o modelo mixto, en el que la seguridad pública parece configurarse como un servicio público «virtual» o «impropio». De este tercer sistema, y sus disfunciones, hablaremos más adelante.

A) La creación de los modernos cuerpos policiales europeos

El sistema europeo de seguridad se irá consolidando a lo largo del siglo XIX. Así se desprende del estudio sobre las policías comparadas que efectúa Marcel LE CLÈRE⁵. Según este autor, el Reino Unido es de los últimos países europeos en implantar una policía profesional, pues hasta comienzos del siglo XIX continuaba fiel al principio de una policía encomendada a la iniciativa y la buena voluntad de la comunidad «que delegaba en alguno de sus miembros (*Constable*) la seguridad de todos». En 1829 fue fundado, no obstante, el primer cuerpo de policía profesional (la Policía Metropolitana de Londres o *Scotland Yard*); implantándose por una Ley de 1856 los cuerpos de policía de los Condados, encargados de mantener la seguridad tanto en las ciudades como en los distritos rurales y, posteriormente, las Policías lo-

⁴ Federico SUÁREZ y Ana María BERAZALUCE, *Documentos del reinado de Fernando VII*, V. Pedro Sainz de Andino. *Escritos*, vol. II, Pamplona, 1968, pág. 78. Sobre este mismo memorial, puede verse también el comentario de D. Diego CÁMARA DEL PORTILLO, *La Administración civil o pública durante el reinado de Fernando VII*, en «Revista de la Universidad Complutense», núm. 4, 1981, págs. 343-351.

⁵ Marcel LE CLÈRE, *La Police*, 3ª edición, PUF, París, 1986, págs. 71 y ss.

cales o Metropolitanas de las grandes ciudades, según el modelo de la *Scotland Yard* londinense.

H. W. R. WADE⁶ destaca, por su parte, como principal característica de la policía británica que, excepto en Londres, no se encuentra bajo el control directo del gobierno central, sino que está organizada en fuerzas locales mantenidas por las autoridades locales. «La razón de esta independencia —añade— es que el sistema moderno de policía, que ha reemplazado al ineficaz sistema de policía heredado de la Edad Media, fue concebido en el siglo XIX, edad de oro de la libertad política. En Londres la Policía Metropolitana se estableció en 1829 y se colocó bajo el control del Ministro del Interior —donde permanece hasta hoy—. El paso siguiente fue establecer fuerzas de policía en los burgos como parte de una reforma general de éstos, pero fue tan grande el miedo a crear una gendarmería controlada gubernamentalmente que se dictó la Ley de Corporaciones Municipales de 1835, por la que se hacía responsable a cada burgo de su propia fuerza. La *City* de Londres, no afectada por la Ley, estableció su policía en 1839, y conserva su control dentro de su pequeño enclave en el área metropolitana. Los Jueces de los Condados fueron autorizados para que crearan fuerzas de policía en 1839, y se les obligó a hacerlo así en 1856».

En Francia, la creación de la Gendarmería Nacional se remonta a los primeros años de la Edad Moderna, permaneciendo inalterado, según nos dice Marcel LE CLÈRE⁷ su modelo de organización y estructura territorial desde 1720. En la actualidad el Ministro del Interior ostenta el mando «nominal» del orden público, pues el mando directo y el reclutamiento de la Gendarmería Nacional, escapa de sus competencias, toda vez que esta fuerza militar, que presta el servicio de policía en los campos y en las grandes vías de circulación, depende directamente del Ministerio de Defensa. Desde 1941, según añade el mismo autor, las tareas de policía en Francia se encuentran repartidas en cuatro grandes grupos o «departamentos»: la Seguridad Pública, que cuenta con el apoyo de las Compañías Republicanas de Seguridad (CRS) en caso de graves disturbios, la policía judicial, la policía política y la Dirección de la vigilancia del territorio (DST).

En Italia, según explica Guido ZANOBINI⁸ la legislación sobre policía de seguridad tiene su origen en los ordenamientos de los Estados anteriores a la unificación, que, como los restantes Estados del Antiguo Régimen, «habían investido a diversos órganos de amplios poderes de investigación y represión». El mando de la policía se hallaba a cargo de Direcciones generales, comúnmente llamadas «del buen gobierno» que formaban parte, en la mayoría de los Estados, del Ministerio del Interior; aunque había regiones que tenían un Ministerio autónomo para el servicio de policía

⁶ H.W.W.R. WADE, *Derecho Administrativo*, traducción de Mariano Baena del Alcázar y Elena Bardón Fernández, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, págs. 45-46.

⁷ Marcel LE CLÈRE, *opus cit.*, pág. 87.

⁸ Guido ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. V, *Le principali manifestazioni dell'azione amministrativa*, segunda edición, Giuffrè Editore, Milán, 1957, pág. 75.

(así, el Reino de las Dos Sicilias, el Piamonte y el Ducado de Módena); en tanto que en otras, se hallaba unida a la defensa militar, constituyendo un único Ministerio del Ejército y la Policía (Estados Pontificios). Con el propósito de unificar los ordenamientos administrativos vigentes en las distintas provincias, fue dictada la Ley de 20 de marzo de 1865, que trató de adecuar la policía de seguridad a los principios del liberalismo político, propios del Estado constitucional y que se mantuvo en vigor durante varios decenios sin modificaciones de relieve. El *Testo Unico della Legge sugli Ufficiali ed Agenti di Pubblica Sicurezza* (R.D. n. 690 de 31 de agosto de 1907) estableció el estatuto orgánico de las autoridades provinciales y locales de policía (prefectos, questores y comisarios) y de los cuerpos armados al servicio de dichas autoridades, constituidos por el Cuerpo de guardias de seguridad pública y el Arma de Carabineros, que forma parte del ejército, y cuyo estatuto orgánico ha sido sucesivamente modificado. LE CLÉRE destaca, por su parte, como especialidad de la policía italiana, la Guardia de Finanzas, cuerpo militar encargado de misiones de policía económica y financiera y, especialmente, de la represión del contrabando.

B) La creación de la policía de seguridad española

Un sector de la doctrina española ha destacado la importancia de la Milicia Nacional creada por los liberales doceañistas (art. 362 de la Constitución de Cádiz) como antecedente inmediato de los cuerpos y fuerzas de seguridad (LÓPEZ GARRIDO, Manuel BALLBÉ, BARCELONA LLOP). De esta corriente doctrinal se aparta, no obstante, BAYONA⁹ que destaca que «diversos elementos que configuran su régimen jurídico y estructura, demuestran que aún no nos encontramos ante una verdadera policía de seguridad. En primer lugar, por su especial vinculación con los Ayuntamientos, que asumen importantes funciones sobre la organización y selección de los componentes de la milicia; y en segundo lugar –y esto es lo más significativo (...)– por la naturaleza del personal que la integra, que poco o nada tiene que ver con la figura del funcionario público profesional».

Se ha de coincidir con este último autor en que el modelo de organización de la Milicia Nacional no se corresponde con «una verdadera policía de seguridad», aunque no por las potestades reconocidas a los Ayuntamientos, pues de los municipios dependen también las Policías Locales y, no por ello, puede serles negada su indudable naturaleza de Cuerpos de seguridad (arts. 51 y ss. de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad); sino por su carácter no profesionalizado, muy alejado de los modernos modelos de organización de los cuerpos policiales. Pues, en efecto, el Decreto de 15 de abril de 1814, que regulaba el funcionamiento de la Milicia Nacional, dispuso que formarían parte de ella «todos los ciuda-

⁹ BAYONA, *La seguridad privada: una aproximación general a su régimen jurídico-administrativo*, pág. 14.

danos comprendidos entre los treinta y los cincuenta años», a cuyo efecto se celebraría el correspondiente sorteo para cumplir el cupo.

En contra, pues, de lo que parece ser el sector mayoritario en nuestra doctrina (LÓPEZ GARRIDO, Manuel BALLBÉ, BARCELONA LLOP) ha de coincidir con BAYONA en que el «carácter popular de la Milicia, (era) impropio de un cuerpo policial profesionalizado (como) se pondrá de relieve después, en el momento en que se establece el germen normativo para la creación de la Guardia Civil, cuando se siente la necesidad de disponer de una policía de seguridad permanente e integrada en el aparato administrativo»¹⁰. Pues la Milicia Nacional española, desde este punto de vista, no se halla muy alejada del modelo policial británico no profesionalizado, anterior al siglo XIX, que WADE no duda en calificar –como hemos visto– de absolutamente «ineficaz»; o del modelo de la Guardia Nacional norteamericana, que responde, según veremos, al mismo patrón, y que Marcel LE CLÈRE calificará como «ejército de aficionados»¹¹.

El nacimiento de un moderno sistema de seguridad pública en España debe situarse, pues, en 1844, año en que se dictan dos disposiciones de indudable trascendencia. La primera de ellas, fue el Real Decreto de 26 de enero de 1844 por el que se reorganiza el servicio de protección y seguridad pública, bajo la dependencia del Ministerio de Gobernación (art. 1º) y de los Jefes políticos de las provincias (art. 2) actuales Subdelegados del Gobierno– estableciéndose «Comisarios de distrito» en cada capital de provincia «así como en los pueblos cabeza de partido o de crecido vecindario, que por sus circunstancias particulares requieran especial protección y vigilancia» (arts. 3 y 6); disponiéndose asimismo la creación de «Celadores» en cada uno de los barrios en que se halle dividida la capital (art. 5). Dichos funcionarios policiales tienen como misión el «cuidado del buen orden interior y la protección de la seguridad de las personas y bienes» (art. 7).

Estos Comisarios y Celadores son, pues, el antecedente directo de los funcionarios de policía «de paisano», que posteriormente serán integrados en el Cuerpo Superior de Policía y, más recientemente en las Escalas superiores de la Policía Nacional (art. 17 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 13 de marzo de 1986). Pero dicha policía «de paisano» precisaba, evidentemente, para el cumplimiento de su misión del auxilio de una policía «uniformada», conforme preveía el art. 10 del propio Real Decreto de 26 de enero de 1844, que contemplaba «con la urgencia que el servicio público reclama, la organización de una fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y las propiedades, cuyo amparo es el principal objeto del ramo de protección de seguridad».

En contra de lo que dice BARCELONA LLOP¹², dicha tarea «no fue materializada» por el Real Decreto de 30 de enero de 1844, que procedió, más modestamente, a la

¹⁰ BAYONA, *opus cit.* pág. 15.

¹¹ Marcel LE CLÈRE, *opus cit.* pág. 98

¹² BARCELONA LLOP, *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, MAEE/IVAP, Oñati, 1988, pág. 63.

distribución de funciones entre Comisarios y Celadores; sino por el posterior Real Decreto de 28 de marzo de 1844 de creación de la Guardia Civil, como cuerpo de policía «uniformada», encargado de «proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades, *fuera y dentro de las poblaciones*» (art. 2º) a imagen y semejanza de la Gendarmería francesa.

Uno de los principales problemas de la España del siglo XIX, 3 que inspira, sin duda, al gobierno de GONZÁLEZ BRAVO la creación de la Guardia Civil era, en efecto, la inseguridad en las zonas rurales, que se hallaban a merced de todo tipo de bandoleros y salteadores de caminos. Así lo ha destacado Manuel BALLBÉ¹³ que señala que ya «durante el trienio liberal hubo una propuesta de creación de un cuerpo de seguridad pública *similar a la Gendarmería*. Su autor fue el Ministro de la Guerra Pedro Agustín GIRÓN, marqués de las Amarillas y luego primer duque de Ahumada (que) después de una discusión parlamentaria sobre la proliferación de ladrones y bandoleros, propuso la creación de un cuerpo denominado legión de salvaguardias nacionales».

Del bandolerismo nos hablan también otros autores, que no dudan en calificar este fenómeno como expresión de la «típica España de charanga y pandereta». Así, Enrique MARTÍNEZ RUIZ¹⁴ nos dice que «a comienzos de nuestro siglo XIX el bandolero es un ingrediente más de la típica estampa de la *España de pandereta* (...). Una figura, en definitiva, que entra de lleno en el tópico. El bandido con trabuco a la espalda, manta multicolor terciada y brioso caballo es un elemento más de cualquier paisaje serrano. La omnipresencia que se le atribuye y los rasgos, típicamente románticos, que lo definen hacen de él un personaje que cabalga entre la historia y la leyenda. Su verdadera personalidad se desdibuja, se difumina en una serie de caracteres contradictorios que lo presentan como una mezcla extraña de justiciero, favorecedor, libertador, noble, ruín, ladrón, asesino e indeseable».

C) El monopolio estatal sobre el uso de las armas

La consolidación del sistema europeo de seguridad como servicio público esencial o de soberanía, se manifiesta asimismo en la legislación sobre el uso de armas de defensa personal. Pues en el siglo XIX la tenencia de armas deja de ser en España —como se ha dicho— un privilegio de la nobleza, sometiéndose, por el contrario, a autorización administrativa. Así lo estableció el Reglamento de Policía de Madrid de 20 de febrero de 1824 que dispuso que «nadie puede usar armas de fuego no prohibidas sin estar autorizado para ello por las leyes, o haber obtenido una licencia de la policía» (art. 115). La misma regla se reitera en la Cartilla de la Guardia Civil, apro-

¹³ Manuel BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional: 1812-1983*, Alianza Editorial, Madrid, 1983, pág. 141.

¹⁴ Enrique MARTÍNEZ RUIZ, *Creación de la Guardia Civil*, Editora Nacional, Madrid, 1976, pág. 282.

bada por Real Orden de 29 de julio de 1852 que encomendaba a la Guardia Civil la función de «vigilar que nadie ande con armas por los caminos, despoblados, ni otra parte alguna, sin la correspondiente licencia para usarlas» (art. 10 del Capítulo V) y en el Reglamento para el servicio del Cuerpo, aprobado el 2 de agosto del mismo año (art. 30.3 y 36.3).

El régimen de concesión de estas licencias se irá endureciendo progresivamente, pues un Real Decreto de 25 de marzo de 1856, ordenó a los Gobernadores Civiles no expidiesen tales licencias» a personas que no estén domiciliadas en sus respectivas provincias, cualesquiera que sean las fianzas y seguridades que presten» (art. 10). Y en los Reglamentos de Armas, dictados en el siglo XX, la concesión de las licencias se configurará ya como una potestad discrecional de la Administración, toda vez que en forma expresa disponen que únicamente serán concedidas a quienes la Autoridad reconozca que tienen «necesidad de llevar arma corta para la defensa de su persona y bienes» (art. 25 del Reglamento de Armas y Explosivos, aprobado por Decreto de 13 de septiembre de 1935; y art. 24 del Reglamento de Armas y Explosivos aprobado por Decreto de 30 de diciembre de 1941).

Los más recientes Reglamentos de armas darán todavía un paso más y especificarán —por si quedare alguna duda sobre el carácter claramente discrecional de estas licencias— que «*la razón de defensa de su persona y bienes por sí sola no justificará la concesión de la licencia*» (art. 82 del Reglamento de Armas, Pólvoras y Explosivos aprobado por Decreto de 27 de diciembre de 1944; y art. 93.2 del Reglamento de Armas aprobado por Real Decreto 2179/1981, de 24 de julio) regulación que se mantiene en el vigente Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 137/1993, de 29 de enero (BOE de 5 de marzo), que añade que, «*su expedición tendrá carácter restrictivo, limitándose a supuestos de existencia de riesgo especial y de necesidad*» (art. 99.2).

Paralelamente, se irá endureciendo, asimismo, la legislación penal, hasta tipificarse como delito, no sólo la tenencia de armas prohibidas, sino también de las armas reglamentadas, «careciendo de las licencias o permisos necesarios», tal y como hoy establecen los arts. 563 y siguientes del Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre (BOE del 24). Según nos dice, Julio DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO¹⁵ la inclusión en el Código Penal español de este tipo delictivo es, sin embargo, más tardía y no aparece en su actual configuración hasta el Código Penal de 1928, pues «en la historia de la codificación española se registra la misma tendencia ochocentista a excluir de su ámbito como delito el que ahora conocemos como tenencia ilícita de armas de fuego».

Cuestión distinta es la regulación, mucho más flexible, sobre la tenencia de armas de caza, que da lugar a que en nuestro país exista un elevadísimo número de armas «legalizadas», conforme ha subrayado MORALES VILLANUEVA¹⁶.

¹⁵ Julio DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO, *El delito de tenencia ilícita de armas de fuego*, Colex, Madrid, 1987, pág. 24.

¹⁶ ANTONIO MORALES VILLANUEVA, «Prólogo» al libro de ROSER MARTÍNEZ QUIRANTE, *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?*, Ariel, 1ª ed., Barcelona, 2002, págs. 15-17.

D) La colaboración subsidiaria de los particulares en el mantenimiento de la seguridad

Que en el siglo XIX la seguridad ciudadana pase a configurarse en los países europeos como un servicio público esencial o de soberanía, no significa, sin embargo, que el Estado sea capaz de prescindir por completo de la colaboración de los particulares en la difícil misión de mantener la tranquilidad y el orden en todo el territorio. Por el contrario, este sistema público de seguridad resultará compatible con una participación o colaboración subsidiaria de los particulares, que se manifiesta, por una parte, en la regulación de determinadas categorías de ejercientes privados de funciones públicas (guardas particulares del campo, serenos, porteros de fincas urbanas) y en el reconocimiento de lo que BAYONA¹⁷ ha calificado como derechos de autoprotección.

Pero a diferencia de lo que sucederá a partir de la primera mitad del siglo XX, esta colaboración de los particulares en el mantenimiento de la seguridad es, en todo caso, residual o subsidiaria de las funciones desempeñadas por los cuerpos y fuerzas de seguridad; no contemplándose en los ordenamientos europeos del siglo XIX la participación en esta función pública de Empresas o Sociedades mercantiles, cuyo giro o tráfico específico consiste, precisamente, en la prestación de servicios de seguridad y protección a sus clientes.

1. Ejercicio privado de funciones públicas de seguridad

a) Guardas particulares del campo

La primera y más antigua figura de particulares ejercientes de funciones públicas de seguridad son, sin duda, los guardias particulares del campo. En los guardas jurados del campo concurren, en efecto, las dos notas esenciales que, según la doctrina, caracterizan dicha institución; esto es: a) el ejercicio privado de una actividad profesional y b) que dicha actividad profesional implique en todo o en parte el ejercicio de una función pública¹⁸.

En Francia los guardas particulares del campo, aparecen contemplados en un Decreto legislativo de 20 *messidor* del año III, que reconoció a los propietarios el derecho a contratar guardas particulares. Posteriormente fueron regulados por una Ley de 12 de abril de 1892 y un Decreto de 5 de noviembre de 1926, que establecieron que los guardas particulares debían ser admitidos por el Prefecto y prestar juramento ante la autoridad judicial. Según el art. 29 del *Code de Procédure Pénale* de 1957, los guardas del campo desempeñan funciones auxiliares de la policía judicial

¹⁷ BAYONA, *opus cit.*, págs. 98-104.

¹⁸ Fernando SAINZ MORENO, *Ejercicio privado de funciones públicas*, en «RAP», núms. 100-102, 1983, vol. II, pág. 1.780.

en relación con las propiedades cuya vigilancia les ha sido confiada, aunque no pueden serles encomendadas, sin embargo, tareas de policía rural ni municipal, conforme se encargó de especificar el Consejo de Estado (*Conseil D'État, Arrêt* de 17 junio 1932, Ville de Castelnaudary: Lebon).

En Italia, los guardias particulares se hallan regulados en el *Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza*, aprobado Real Decreto n° 773 de 18 de junio de 1931, que establece sus requisitos de aptitud, exigiendo la previa licencia administrativa para su nombramiento (art. 138). Dicho precepto fue desarrollado por los arts. 249 a 256 del Reglamento para la ejecución de la Ley (Real Decreto n° 635 de 6 de mayo de 1940) y por Real Decreto Legislativo n° 1952, de 26 de septiembre de 1935, reconociéndose por la jurisprudencia una amplia discrecionalidad al Prefecto para apreciar la concurrencia o no en los aspirantes propuestos de los requisitos de aptitud previstos en el artículo 138 del *Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza* (Sentencias del *Consiglio di Stato* de 14 de octubre de 1961 n° 494; 14 de diciembre de 1979, n° 104 y 18 de marzo de 1977, n° 83).

En España, los guardas particulares del campo, jurados y no jurados, aparecían regulados en el viejo Reglamento de guardas del campo aprobado por Real Orden de 8 de noviembre de 1849. El primer Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil, aprobado por Real Decreto de 2 de agosto de 1852, les dedica especial atención, configurándoles como auxiliares de este Cuerpo policial (arts. 82 y ss.). Asimismo se ocupa de regular esta figura, la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de septiembre de 1882 –todavía vigente– que establece que los guardas de montes, campos y sembrados, jurados o confirmados por la Administración forman parte de la policía judicial y son, por tanto, «auxiliares de los Jueces y Tribunales competentes en materia penal y del Ministerio Fiscal, quedando obligados a seguir las instrucciones que de aquellas autoridades reciban a efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes» (art. 283.6°).

En la actualidad, los guardas particulares del campo se hallan regulados en el artículo 18 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (BOE de 4 de agosto) y en los artículos 92 a 94 del Reglamento de ejecución del citado texto legal, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (BOE de 10 de enero de 1995) y modificado por Real Decreto 938/1997, de 20 de junio (BOE del 21).

b) Serenos

Asimismo integraban la policía judicial, según la Ley de Enjuiciamiento Criminal (art. 283.5°) otros ejercientes privados de funciones públicas de seguridad, de larga tradición en nuestro régimen local, actualmente desaparecidos. Nos referimos a los Serenos o Serenos de Villa y Corte, que fueron instaurados en Madrid por un Edicto de Carlos IV, de 28 de noviembre de 1797¹⁹ que ordenó «se establezcan en

¹⁹ *Novísima Recopilación*, Libro III, Título XIX, Ley III.

Madrid los serenos o celadores nocturnos, bajo el cuidado e inspección de los Alcaldes de mi Real Casa y Corte y de cuartel (...) y que para los gastos de este establecimiento se aumente la contribución de cada farol del alumbrado desde sesenta y cuatro reales y veinticuatro maravedís, que ahora se pagan por año, hasta noventa y seis, *corriendo la cobranza de este aumento y su distribución por los mismos empleados...*». En el siglo XIX, los Serenos aparecen contemplados también en las Ordenanzas Municipales de otras ciudades españolas²⁰.

La historia de esta institución revela con claridad —a nuestro juicio— que son principalmente razones económicas (falta de dotación de los cuerpos policiales) las que conducen a la destrucción del sistema europeo de seguridad como servicio público esencial, que se acaba de describir, y su sustitución por el nuevo sistema de seguridad ciudadana, como servicio público virtual o impropio.

La primera norma de la época constitucional que reguló los serenos, conforme destaca EMBID IRUJO, lo hizo con un finalidad exclusivamente financiera y presupuestaria. Dicha norma fue el Real Decreto de 16 de septiembre de 1834, que al efecto de sanear las arcas municipales, optó por dejar en libertad a los Ayuntamientos para que eligiesen el modo de sufragar el servicio, estableciendo unas reglas de cálculo por si elegían la vía de una imposición vecinal²¹. No considerándose el servicio como una obligación municipal mínima, muchos Ayuntamientos optaron simplemente por no costearlo, de modo que, a finales del siglo XIX, y según relata Marcelo MARTÍNEZ ALCUBILLA, «en Madrid y otras grandes poblaciones el servicio de serenos se presta generalmente por suscripción de los vecinos, aliviando el presupuesto municipal»²².

Esta misma naturaleza de particulares ejercientes de funciones públicas de seguridad, atribuía a los Serenos el Real Decreto de 24 de febrero de 1908, que dispuso que serían nombrados por el Alcalde, a propuesta de los dueños o administradores apoderados de los edificios y la mayoría de la población de su demarcación, para lo cual el Ayuntamiento estaba obligado a formar una relación de aspirantes para ser presentada a los propietarios y comerciantes que desearan elegir entre ellos el que hubieren de proponer para Sereno.

Este Real Decreto de 1908 permanecerá muchos años en vigor, hasta que un Decreto 1199/1974, de 4 de abril (BOE de 3 de mayo) desarrollado por Orden de 11 de septiembre de 1974 (BOE del 19) con la bienintencionada finalidad de mejorar sus condiciones laborales, decidió integrarlos en las plantillas de personal de los Ayuntamientos. El preámbulo del Real Decreto 1199/1974 explica, en efecto, que la anterior legislación se inspiraba en el principio de que «si bien los Serenos constituyen

²⁰ EMBID IRUJO cita, por ejemplo, las Ordenanzas de Zaragoza de 1820, 1842 y 1864.

²¹ EMBID IRUJO, A., *La problemática del servicio de vigilancia nocturna: competencia municipal, orden público y régimen jurídico de los vigilantes nocturnos*, en «REDA», nº 17, 1978, pág. 207.

²² Marcelo MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración española*, Tomo IX, 5ª edición, Madrid, 1984, pág. 435.

auxiliares de la Policía municipal y de la gubernativa, con responsabilidades y deberes definidos, no tienen en cambio, la condición de funcionarios del respectivo Ayuntamiento, ni éstos les satisfacen retribución fija por la prestación de sus servicios, que queda encomendada a las cantidades que voluntariamente les otorga el vecindario».

Pero esta integración en las plantillas de personal de los Ayuntamientos supuso la desaparición de los Serenos, pues por vía de hecho, y de nuevo por razones financieras, los Ayuntamientos acordaron, pura y simplemente la supresión del servicio, destinando a dichos trabajadores a otros servicios locales.

Esta situación trató de ser corregida por un posterior Real Decreto 2727/1977, de 15 de octubre (BOE de 5 de noviembre) desarrollado por Orden de 9 de enero de 1978 (BOE del 13) que intentó restablecer el Servicio de Vigilantes Nocturnos, pues –según reconocía en su exposición de motivos– su desaparición «ha ocasionado un incremento sensible de la actividad delictiva nocturna y, al tiempo, del grado de inseguridad de nuestras calles». Para paliar esa grave inseguridad ciudadana este Real Decreto dispuso que los Alcaldes nombrarían en cada zona el Vigilante o Vigilantes que les fuesen solicitados por las asociaciones de vecinos, comunidades de propietarios o comerciantes de la misma, siempre que constase la aceptación del cargo por el propuesto y el compromiso por parte de los proponentes de abonar a aquél directamente el importe del salario pactado (art. 3.2); «si no existiera la propuesta a que se refiere el apartado anterior –añadía el citado Reglamento– o ésta hubiere sido formulada por un número de vecinos propietarios o comerciantes inferior al cincuenta por ciento del total de la zona, el Alcalde, por propia iniciativa o a instancia del Gobernador Civil de la provincia, procederá de oficio al nombramiento cuando las circunstancias de seguridad de la zona así lo requieran» (art. 3.3).

Pero el servicio de Serenos estaba herido de muerte y no volvió a ser restablecido, toda vez que en la década de los años 1970, nuestro país se halla ya inmerso en el nuevo sistema privatizado de seguridad, que traslada sobre los particulares la carga de costear su propia protección, contratando los servicios de vigilancia y seguridad que prestan las Empresas de este nuevo sector económico en creciente expansión.

c) Porteros de fincas urbanas

El Real Decreto de 24 de febrero de 1908, anteriormente citado, encomendaba a los porteros de fincas urbanas la vigilancia de los portales y escaleras comunes de los inquilinos, así como la obligación de «impedir la comisión de delitos contra la propiedad y las personas de los habitantes de la finca», reconociéndoles «la consideración de agentes de la autoridad en el acto de detención de los autores o responsables de delitos cometidos o intentados en el interior de la finca confiada a su custodia». Conforme nos recuerda BAYONA²³ esta vinculación de los porteros con la seguridad ciudadana se re-

²³ BAYONA, *opus cit.*, pág. 29

fleja también en el artículo 1 de la Ley de 8 de marzo de 1941 y en el Reglamento orgánico de la Policía gubernativa de 1975, que incluía a los porteros, junto con los vigilantes jurados y nocturnos, en la condición de auxiliares de la policía.

De los porteros se ocupa actualmente la disposición adicional tercera de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (BOE de 4 de agosto) y la disposición adicional primera de su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (BOE de 10 de enero de 1995) que los excluye, no obstante, de su ámbito de aplicación, estableciendo que las actividades de control de acceso realizadas en el interior de inmuebles «por porteros, conserjes y personal análogo» podrán ser realizadas por personal distinto del de seguridad privada, no teniendo que estar integrado dicho personal en Empresas de seguridad y pudiendo ser directamente contratado por los titulares de los inmuebles.

La extraordinaria amplitud de los términos empleados en estas disposiciones adicionales, plantea evidentes problemas, pues no sólo dejan fuera de la legislación sobre seguridad privada a los porteros de fincas urbanas o conserjes *strictu sensu*, sino también a los llamados «porteros de discoteca» u otros establecimientos similares (también conocidos como «gorilas» o «matones»).

2. *Los derechos de autoprotección*

También resulta compatible, por último, con el sistema público de seguridad vigente en Europa durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, la colaboración ocasional de los particulares, a través de lo que BAYONA ha calificado como «derechos de autoprotección»²⁴. Considera el citado autor como tales la legítima defensa, el estado de necesidad y la tenencia de armas de fuego, clasificación que debe ser, no obstante, parcialmente matizada, pues a nuestro juicio los países europeos la tenencia de armas de fuego de defensa personal puede ser considerada como un verdadero derecho subjetivo de los particulares. Por otra parte, entendemos que en esta enumeración debe incluirse también el derecho de detener a determinados delincuentes, que a los particulares reconoce el art. 490 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal, que BAYONA considera, sin embargo, como una categoría o «potestad» diferente.

a) *La legítima defensa*

Se ha de coincidir con BAYONA, en que «la legítima defensa es un ejemplo claro de ejercicio de funciones de seguridad por un particular, siempre que se den los requisitos necesarios que la justifican. Se trata fundamentalmente aquí de la función de proteger a las personas, que se actúa en este caso por el propio interesado, ante la

²⁴ BAYONA, *opus cit.*, págs. 98 y ss.

imposibilidad de ser auxiliado por la policía»²⁵. Particularmente expresiva es, en efecto, la cita que CUELLO CALÓN²⁶ hace de la opinión de CARRARA que define esta circunstancia eximente de la responsabilidad criminal como una «delegación hipotética y condicionada de la potestad de policía que el Estado hace al particular por razón de necesidad cuando reconoce no poder prestar eficazmente, a él o a otros, su protección oportuna».

b) El estado de necesidad

Asimismo se ha de compartir la opinión de BAYONA, cuando incluye el estado de necesidad en los derechos de autoprotección reconocidos a los ciudadanos, pues «comporta también la posibilidad de que un particular pueda lesionar derechos ajenos, ejerciendo a tal efecto la coacción con el fin de proteger los bienes jurídicos propios o ajenos. Existe, sin embargo, una diferencia importante con la legítima defensa, que deriva de la inexistencia de una agresión ilegítima o injusta por parte de un tercero. Ello supone que no debe aquí primar a toda costa el derecho de uno de los sujetos, sino que el sacrificio debe ponderarse según la importancia de los bienes jurídicos que están en juego; por este motivo, el Código Penal exige que el daño que se cause no sea nunca mayor que el que se trate de evitar»²⁷.

c) La exclusión de la tenencia de armas de fuego, como derecho de autodefensa, en el Derecho europeo

No compartimos, sin embargo, la opinión del citado autor, que considera asimismo la tenencia de armas como un derecho de autoprotección. Pues según hemos visto, y el propio BAYONA reconoce, «nuestro ordenamiento no contempla la tenencia de armas de fuego con el fin de autoprotección como un derecho exigible por los ciudadanos, sino como una potestad discrecional de la Administración»²⁸.

No existiendo tal derecho subjetivo de los ciudadanos, entendemos no tiene mucho sentido tratar de justificar su inclusión entre los llamados derechos de autoprotección, ni siquiera aduciendo que «nuestro ordenamiento contempla una posibilidad de protección personal (...) mediante la posesión de armas, aunque sea dentro de unos límites muy estrictos», pues conforme añade el mismo autor «aquí no cabe hallar un derecho general a la tenencia de armas para la autodefensa»²⁹.

²⁵ BAYONA, *opus cit.*, pág. 99.

²⁶ CUELLO CALÓN, *Derecho Penal*, Barcelona, 1980, vol. I, págs. 372-373.

²⁷ BAYONA, *opus cit.*, pág. 100.

²⁸ BAYONA, *opus cit.*, pág. 102.

²⁹ BAYONA, *opus cit.*, pág. 104.

Ésta es, según veremos seguidamente, la principal característica que a nuestro juicio distingue el sistema público europeo de seguridad ciudadana, frente al modelo privatizado norteamericano, en que la tenencia de armas se configura, por el contrario, y sin duda alguna, como un derecho de autoprotección, y se halla reconocido a los ciudadanos con el máximo rango de derecho fundamental o constitucional.

d) *El derecho de detención*

Se halla reconocido a todos los ciudadanos en el art. 490 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, promulgada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, que dispone que «cualquier persona puede detener: 1º Al que intentare cometer un delito en el momento de ir a cometerlo. 2º Al delincuente *in fraganti*. 3º Al que se fugare del establecimiento penal en que se halle extinguiendo su condena. 4º Al que se fugare de la cárcel en que estuviere esperando su traslación al establecimiento penal o lugar en que deba cumplir la condena que se hubiere impuesto por sentencia firme. 5º Al que se fugare al ser conducido al establecimiento o lugar mencionado en el número anterior. 6º Al que se fugare estando detenido o preso por causa pendiente. 7º Al procesado o condenado que estuviere en rebeldía».

Según añade la misma Ley de Enjuiciamiento Criminal, «el particular que detuviere a otro justificará, si éste lo exigiere, haber obrado en virtud de motivos racionalmente suficientes para creer que el detenido se hallaba comprendido en alguno de los casos del artículo anterior» (art. 491); pues de no ser así, se estará, evidentemente, ante un delito de detención ilegal (arts. 163 y ss. del Código Penal).

Conforme nos dice BAYONA³⁰ «nos encontramos aquí ante la posibilidad de ejercicio por los particulares de funciones típicas de la policía de seguridad, que coinciden con las que corresponden a los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad (art. 492 de la misma LECrim y art. 11.1.f) y g) de la LOFCS) si bien estos últimos están obligados siempre a ejercerlas en el ejercicio de su cargo».

No compartimos, sin embargo, la opinión de este autor que señala, a continuación, que «no sería correcto hablar en este caso de un derecho a ejercer funciones de seguridad, ni tampoco de un deber»; sino de «una potestad que se atribuye directamente a todos los ciudadanos...» Pues esa potestad o poder reconocido a los ciudadanos no es otra cosa, a nuestro juicio, que el «contenido» de un verdadero derecho subjetivo de autoprotección, de acuerdo con la definición que del contenido de los derechos subjetivos proporciona la doctrina civilista más autorizada, según la cual «el contenido del derecho subjetivo está constituido por el poder o conjunto de poderes que pertenecen al titular»³¹.

³⁰ BAYONA, *opus cit.*, pág. 108.

³¹ JOSÉ CASTÁN TOBEÑAS, *Derecho Civil Español, Común y Foral*, tomo I, volumen II, duodécima edición, Madrid, 1978, pág. 36.

III. EL SISTEMA PRIVATIZADO DE SEGURIDAD NORTEAMERICANO. LA TENENCIA DE ARMAS COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Según dice Marcel LE CLÈRE³² en los Estados de Unidos de América, más que de una policía, de be hablarse de un «mosaico» de policías, que explica, en parte, «el inquietante aumento de la criminalidad». Pues los efectivos de la policía (que alcanzaban la cifra de 500.000 agentes, en el año 1986) se reparten en 40.000 unidades diferentes. Ello obedece –según añade el mismo autor– «a la fuerte oposición que suscita la centralización de los servicios de policía, que es considerada como antidemocrática», desde una posición intelectual que LE CLÈRE no vacila en calificar como «anacrónica».

Entre estos efectivos policiales debe citarse, en primer lugar, al *Sheriff*, elegido por el Condado, por un período de cuatro años, pero que conserva, no obstante, durante el mandato su profesión privada. Está encargado de la ejecución de sentencias, del mantenimiento de la prisión y del arresto de los individuos buscados y actúa asistido por los *Constables* rurales, asimismo elegidos, «y que se ocupan todavía menos de su misión nominal de seguridad». A partir de 1870, se organizan las policías urbanas, cuyo Jefe es nombrado por el Alcalde. Sus efectivos varían desde diez hombres a varios millares, según la importancia de la población. A comienzos del siglo XX, se crean las policías de los cincuenta Estados de la Unión, tratando de paliar las insuficiencias de las policías locales y de su coordinación, así como de responder a los nuevos problemas derivados de la intensa circulación automovilística. Ofrecen a los Gobernadores la ventaja de disponer de su propio cuerpo de policía encargado de la aplicación de las leyes estatales y de las investigaciones criminales de envergadura. Existe también una gran disparidad en cuanto a sus efectivos, pues hay Estados que cuentan con diez mil hombres, y otros apenas con varios centenares.

Fundado en 1908, «como un modesto servicio de investigación», el FBI contaba en 1986 –según nos dice Marcel LE CLÈRE– con 30.000 hombres, reclutados entre licenciados en Derecho, con una talla mínima de 1,70 metros y tras superar rigurosas pruebas físicas y psicológicas. Se encarga de la investigación de los delitos federales, centralizando las peticiones de los Estados y los Condados, y cuenta con expertos en identificación de víctimas de catástrofes (*Disaster Squad*) y servicios especiales de contraespionaje.

En cincuenta y cinco divisiones regionales, bajo las órdenes de un comisario general, existe también un número variable de *G'men* (hombres del Gobernador) que se ocupan de las investigaciones criminales que exceden las posibilidades de los Estados y de la difusión internacional de los nombres de los individuos buscados. Menos famoso, pero igualmente eficaz, es el *Secret Service*, dependiente del Departamento del Tesoro, encargado de los asuntos relativos a la falsificación de moneda y otros fraudes y de la protección inmediata del Presidente de los Estados Unidos de América.

³² Marcel LE CLÈRE, *La Police*, 3ª edición revisada, PUF, París, 1986, págs. 90 y ss.

Cada Estado tiene también su Guardia Nacional, cuyos efectivos son reclutados por un contrato de tres años de duración. Según nos dice LE CLÈRE, se trata en realidad de un «ejército de aficionados», reclutados por muy breves períodos de tiempo y que los Gobernadores utilizan en caso de disturbios graves, «para no enfrentar a la policía local con la población». La enumeración de los servicios policiales norteamericanos no puede concluirse sin citar a la *Central Intelligence Agency* (CIA) directamente dependiente del Presidente de los Estados Unidos y del Consejo Nacional de Seguridad, que contaba en 1986 con 17.000 funcionarios, 3.000 de ellos destacados en el extranjero.

Asimismo destaca LE CLÈRE, como segunda «anomalía» del sistema norteamericano de seguridad, «el desarrollo de numerosas policías privadas y los poderes exorbitantes que las mismas se irrogan». Inicialmente creadas para garantizar la seguridad en los ferrocarriles norteamericanos –todos ellos de titularidad privada– asumieron rápidamente –según nos dice el mismo autor– funciones de «información bancaria, espionaje industrial e información política». Una de las más famosas Empresas privadas de investigación y seguridad –la Agencia Pinkertons– contaba en 1986, según la misma fuente, con 28.000 agentes. José María RICO y Luis SALAS³³ señalan, por su parte, que en los Estados Unidos existen más de 8.500 empresas privadas de seguridad, ocupando el primer puesto por su volumen de ingresos la firma Pinkertons, que en 1985 obtuvo unos ingresos de 305 millones de dólares.

La privatización es, en efecto, la principal característica que singulariza al sistema norteamericano de seguridad. Pero dicha privatización no deriva –a nuestro juicio– de las razones que apunta LE CLÈRE; sino de la propia Constitución norteamericana de 17 de septiembre de 1787 y, más concretamente, de su Segunda Enmienda, que eleva al rango de derecho fundamental «el derecho del pueblo a poseer y portar armas», precepto que no encuentra ningún parangón en las Constituciones de los países europeos.

Al reconocimiento de este derecho constitucional no parecen ser ajenas, ciertamente, las circunstancias históricas que rodearon el nacimiento de los Estados Unidos de América (guerra de independencia y conquista del Oeste) pues la Segunda Enmienda a la Constitución, que fue ratificada el 15 de diciembre de 1791, justifica precisamente este derecho en la necesidad de disponer de una Milicia, para la defensa y seguridad de los propios Estados: «siendo necesaria una milicia Nacional bien ordenada para la seguridad de un Estado libre, *no se restringirá el derecho del pueblo de poseer y portar armas*». También debió influir, sin duda, la medieval concepción británica de la policía de seguridad, como misión de determinados particulares elegidos por los condados, que, según hemos visto, permanecía vigente en el Reino Unido durante el siglo XIII, y que WADE no duda en calificar como «ineficaz».

Esta peculiar concepción de la seguridad, que ha permanecido invariable durante más de dos siglos en los Estados Unidos de América, y en la que la defensa propia,

³³ José María RICO y Luis SALAS, *Inseguridad ciudadana y policía*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 147.

puramente privada, desempeña un extraordinario papel, se halla profundamente arraigada en la opinión pública norteamericana, conforme demuestra la existencia de poderosas asociaciones dedicadas a combatir todo tipo de medidas restrictivas del comercio y la tenencia de armas (así, la famosa «asociación del rifle», presidida por un célebre actor de cine) y lo mismo se desprende de las encuestas. Pues según nos dicen José María RICO y Luis SALAS³⁴ un estudio recientemente realizado en tres áreas metropolitanas de los Estados Unidos de América, sobre el temor de los ciudadanos a ser víctimas de un delito y las medidas adoptadas para protegerse frente al crimen, revela que «un 52% de los encuestados había instalado cerraduras adicionales y un 30% placas de identificación en sus propiedades personales, un 20% había adquirido un perro entrenado, otro 22% había instalado luces adicionales y un 13% había adquirido un arma».

En los Estados Unidos, a diferencia de los países europeos, la expansión del sector privado de la seguridad encuentra, pues, una justificación constitucional, y trae causa, a nuestro juicio, de ese singular derecho a la propia defensa armada. Pues si a todo ciudadano se reconoce la posibilidad de defender su propia vida, libertad y bienes, mediante el uso de armas, nada de extraño tiene que el ordenamiento jurídico permita también a los particulares la contratación de esos servicios de seguridad y protección con terceras Empresas específicamente dedicadas a la prestación de estos servicios, como medida alternativa o complementaria de sus propias posibilidades de autodefensa armada³⁵.

IV. EL NUEVO SISTEMA EUROPEO DE SEGURIDAD COMO SERVICIO PÚBLICO VIRTUAL O IMPROPIO

A partir de la primera mitad del siglo XX la influencia norteamericana se hará sentir en todos los países europeos que conocerán una extraordinaria expansión de la seguridad privada. Así lo destacan José María RICO y Luis SALAS³⁶ que señalan que «uno de los fenómenos más interesantes en la lucha contra el crimen es el desarrollo de la industria de seguridad privada, que ha crecido considerablemente en Europa y en Norteamérica durante la última década. Su crecimiento se debe a una variedad de factores, siendo uno de los más importantes el sentimiento de inseguridad de la población ante el delito y el fracaso del estado en ejercer un control eficaz sobre el mismo».

³⁴ José María RICO y Luis SALAS, *opus cit.*, pág. 138.

³⁵ Sobre el sistema americano de seguridad pública, puede verse la magnífica monografía de Roser MARTÍNEZ QUIRANTE, *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?*, Ariel, 1ª ed., Barcelona, 2002, págs. 45 y siguientes.

³⁶ José María RICO y Luis SALAS, *Inseguridad ciudadana y policía*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 137.

Del «desarrollo trepidante e imparable» del mercado de la seguridad, nos habla también Iñaki AGUIRREAZKUENAGA³⁷ que señala que este sector ocupaba en España en 1995 a «2.200 empresas de seguridad, con un volumen económico de 200.000 millones de pesetas al año y 70.000 personas a su servicio»; fenómeno que el mismo autor no duda en calificar –con indudable fundamento– como «*incuestionable quiebra moral del Estado de Derecho*»; puesto que los principios que guían al sector de la seguridad privada son necesariamente comerciales y lucrativos; de tal suerte que se estará en función de la capacidad económica de los ciudadanos para obtener 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».

Según José María RICO y Luis SALAS³⁸ hay varias explicaciones de este extraordinario desarrollo de la industria de la seguridad privada, aunque «una de las más frecuentes justifica este crecimiento por *la ausencia del sector público en este campo*, lo cual implica que si no se hubiera impedido, por falta de recursos y de una política criminal adecuada, el desarrollo de la policía tradicional, el personal de ésta se hubiera hecho cargo de este sector».

La falta de recursos o insuficiente dotación de los cuerpos de policía parece ser, indudablemente, la principal causa de este trepidante crecimiento del sector de la seguridad privada. Pues según ha denunciado en nuestro país recientemente el principal partido de la oposición, de acuerdo con las estadísticas elaboradas por el Ministerio del interior, había en España en el año 2002 «100.000 efectivos de seguridad privada y sólo 46.000 policías nacionales»³⁹.

A) Antecedentes del nuevo sistema: los distintos y contrapuestos modelos del somatén español y los institutos de seguridad privada italianos

La retirada del Estado de este esencial sector de la seguridad ciudadana parece iniciarse, en efecto, en el primer tercio del siglo XX, si nos atenemos a los datos que proporciona el Derecho comparado. Pues es, en efecto, en las décadas de 1920-1930, cuando surgen en Europa dos nuevos y diferentes modelos de participación de los particulares en la seguridad ciudadana, que tratan, sin duda, de paliar el incremento de la criminalidad generado por la falta de medios personales y materiales de los cuerpos y fuerzas de seguridad.

Estos dos modelos son, sin embargo, claramente contrapuestos, pues mientras que uno, tratará de sustentarse sobre la colaboración voluntaria y gratuita de los ciudadanos en el mantenimiento del orden (tal es el caso, de la institución española del

³⁷ Iñaki AGUIRREAZKUENAGA, *Seguridad privada*, en «Seguridad y Estado autonómico», VII Seminario Duque de Ahumada, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1996, pág. 211.

³⁸ José María RICO y Luis SALAS; *opus cit*, pág. 164.

³⁹ *Propuestas del PSOE sobre seguridad ciudadana*, «El Socialista», número 644, abril de 2002, pág. 13.

Somatén); el otro, se inspirará, por el contrario, en los principios del libre mercado, que sirven de base al actual sistema de seguridad como servicio público virtual o impropio (Institutos italianos de seguridad e investigación privada).

Ciertamente, este segundo modelo es el que acabará prevaleciendo, pues la fórmula española del Somatén será definitiva y formalmente derogada en el año 1978, tras haber caído en desuso bastantes años antes.

1. El somatén

Por un Decreto de 17 de septiembre de 1923, fue creado el Somatén «en todas las provincias españolas y en las ciudades de soberanía del territorio de Marruecos» (art. 1º) bajo la dependencia de las autoridades militares (art. 3º) con la indudable finalidad de cooperar al mantenimiento de la seguridad y el orden, pues a sus miembros se reconocía la condición de agentes de la autoridad, «siempre que sean requeridos sus servicios por la autoridades (...) y en los casos de persecución o captura de malhechores, en cuya circunstancia obrarán como tales agentes, sin previo requerimiento de auxilio» (art. 6).

El carácter voluntario y gratuito de esta forma de colaboración ciudadana en la seguridad, quedaba de manifiesto en el propio Decreto de 17 de septiembre de 1923, pues disponía que podrían alistarse en el Somatén «todos los individuos mayores de veintitrés años que tengan reconocida moralidad y ejerzan profesión u oficio en las localidades en que residen» (art. 2º); siendo asimismo gratuitas las funciones encomendadas a los mandos de esta fuerza policial, pues serían elegidos por cada Capitán General entre Jefes y Oficiales del Ejército, «sin devengar por ello aumento de sueldo ni gratificación» (art. 4º).

El Reglamento de los Somatenes fue aprobado por un Real Decreto-Ley de 31 de diciembre de 1929, que definía en su artículo 1º dicha institución, señalando que «la institución denominada Somatenes Armados de España, para hacer efectivo en la práctica su lema *Paz, paz y siempre paz*, tiene por objeto contribuir a la tranquilidad del país, dando ejemplo de civismo, hacer respetar las leyes y las autoridades, proteger las vidas y haciendas, evitar toda perturbación del orden social y ataque a la propiedad, persiguiendo a quien fuere contra ellos y a toda la partida latrofaciosa e incendiaria que, aun escudándose bajo una bandera política, se proponga turbar la paz; cooperar a la persecución del que esté reclamado por la justicia, contribuir al funcionamiento de los servicios públicos mediante la prestación personal, siguiendo las instrucciones que dicte la autoridad competente y dentro de las normas de este Reglamento».

Recién proclamada la Segunda República Española, y como consecuencia, sin duda, de los avatares políticos de aquella época, los Somatenes fueron disueltos por un decreto del Gobierno provisional de 15 de abril de 1931, que declaró subsistentes, no obstante, los Somatenes de las provincias catalanas, «con su organización, número

y cometidos tradicionales» (art. 1º). Dicha medida parece encontrar su explicación en el profundo arraigo de esta institución en Cataluña, como cuerpo auxiliar de las fuerzas de seguridad, que algunos autores tratan de remontar a los «Usatges» establecidos en 1068 para la defensa de las poblaciones contra robos y saqueos⁴⁰.

Por otro Decreto republicano de 21 de enero de 1936, fueron regulados los Somatenes de Cataluña, haciéndoles depender de las autoridades de orden público y encomendando su «inspección, disciplina, mando y organización» a la Guardia Civil (art. 4º) de la que se consideran «auxiliares o colaboradores» (art. 8º) lo que evidencia su naturaleza eminentemente policial, que aparece confirmada en el art. 7º del mismo Decreto, que reconocía a los miembros del Somatén «el carácter de Agentes de la Autoridad en actos de su misión», y el consiguiente derecho a licencia gratuita de armas.

Bajo la dictadura del General Franco, fueron implantados de nuevo los somatenes en todo el territorio español por un Decreto de 9 de octubre de 1945 (BOE del 25) declarándose, curiosamente, vigente el Decreto republicano de 21 de enero de 1936, «que autorizó en Cataluña la formación de somatenes armados» (art. 1º). El artículo 2º de este Decreto de 1945 encomendaba al Ministerio de Gobernación la aprobación del «Reglamento a que hayan de someterse los somatenes y demás disposiciones complementarias», que, sin embargo, nunca llegaron a ser dictadas, pues la Institución irá cayendo progresivamente en desuso, hasta su formal derogación en 1978, si bien bastantes años antes había dejado materialmente de existir.

La naturaleza de los somatenes como «cuerpos auxiliares para el mantenimiento del orden público» aparece, no obstante, reconocida en esta época por una Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 1962 (Repertorio Aranzadi 2333).

Restaurada la democracia en nuestro país, los Somatenes fueron definitivamente disueltos por un Real Decreto 2333/1978, de 25 de agosto (BOE de 30 de septiembre) que ordenó a los Comandantes de Puesto de la Guardia Civil llevar a cabo, en el plazo de un mes, la entrega de la totalidad de las armas largas y municiones de que fueren depositarios para el uso del somatén (art. 2.1); declarando caducadas, a partir del 1 de enero de 1979, «la totalidad de las licencias para uso de arma corta de que fueren titulares los somatenistas en virtud de su condición de tales» (art. 2.2).

Pero lo que verdaderamente llama la atención es la Exposición de Motivos de este Real Decreto 2333/1978. Pues en una época en que el sector de la seguridad privada se halla ya en plena expansión en nuestro país, y el fracaso del Estado en la lucha contra la criminalidad resulta más que evidente, este Real Decreto justifica la derogación de esta fórmula de colaboración voluntaria y gratuita de los ciudadanos en la seguridad, señalando que «la institución denominada Somatenes armados posee una larga tradición en la legislación española, como unidades constituidas por ciudadanos civiles que se prestaban desinteresadamente a colaborar en funciones de

⁴⁰ BAYONA, *opus cit*, pág. 18.

auxilio a la paz ciudadana y a la custodia de propiedades en el ámbito rural, bajo la dependencia de las fuerzas de orden público. *Si bien por la carencia o escasez de efectivos regulares y profesionales, los somatenes pudieron realizar en su momento servicios muy estimables, las circunstancias actuales permiten y hacen necesario que estas tareas sean desempeñadas en exclusiva por los cuerpos de seguridad»* (!!!).

2. Los institutos italianos de vigilancia e investigación privada

La otra nueva fórmula o modelo de participación de los particulares en el mantenimiento de la seguridad, que se instaura en la década de los años 1930 –y que terminará prevaleciendo– tiene, por el contrario, carácter oneroso y se inspira, no en la colaboración desinteresada de los ciudadanos, sino en los principios del capitalismo.

Esta fórmula es de origen italiano, pues el primer texto legal europeo en que aparecen reguladas las Empresas privadas de seguridad es, en efecto, el T. U. *delle leggi di pubblica sicurezza*, aprobado por RD n. 773 de 18 de junio de 1931 (*Gazzetta Ufficiale* de 26 de junio). Cuestión distinta es, sin embargo, que por esta «anticipación de la previsión global de la seguridad privada, no ceñida, en sus inicios, al ámbito rural», la legislación italiana merezca una «mención especial», como dice BAYONA⁴¹, pues se trata, en todo caso, de un mérito u honor bastante dudoso.

En efecto, el T.U. *delle leggi di pubblica sicurezza*, aprobado por RD n. 773 de 18 de junio de 1931 (*Gazzetta Ufficiale* de 26 de junio) no sólo reguló la figura de los guardias particulares y sus requisitos de aptitud (art. 138); sino que dispuso también que «los entes públicos, los otros entes colectivos y los particulares pueden destinar guardias particulares a la vigilancia y custodia de su propiedad mobiliaria o inmobiliaria. *Podrán también, con autorización del Prefecto, asociarse para la nomina de tales guardias destinados a la vigilancia o custodia en común de sus propiedades»* (art. 133).

El régimen de estos Institutos privados de seguridad se desarrolla en los artículos siguientes, que disponen que «sin la licencia del Prefecto, está prohibido a los entes o particulares prestar servicios de vigilancia y custodia de la propiedad mobiliaria o inmobiliaria y seguir investigaciones o informes o recoger información por cuenta de los particulares. Salvo lo dispuesto en el art. 11, la licencia no puede ser concedida a las personas que no tengan la nacionalidad italiana o sean incapaces de obligarse o hayan sufrido condena por delito no culposo. La licencia no puede ser concedida para operaciones que comporten una usurpación de funciones públicas o una amenaza de la libertad individual» (art. 134).

La licencia puede ser negada a quien no demuestre poseer la capacidad técnica necesaria para el servicio que intenta ejercitar. Puede, asimismo, ser denegada en

⁴¹ BAYONA, *opus cit.*, pág. 22.

consideración del número o de la importancia de los Institutos ya existentes. La revocación de la licencia comporta la inmediata cesación de las funciones y de los guardas que dependan del titular. Las autorizaciones pueden ser negadas o revocadas por razones de seguridad pública o de orden público (art. 136).

La concesión de la licencia –continúa estableciendo T.U. *delle leggi di pubblica sicurezza* de 1931– está subordinada a la constitución en la caja de depósitos de una caución en la cuantía que establezca el Prefecto. La caución se sujeta a la garantía de todas las obligaciones inherentes al ejercicio del oficio o de la observancia de las condiciones impuestas en la licencia. El Prefecto, en el caso de inobservancia, puede disponer mediante decreto que la caución, en todo o en parte, sea devuelta al erario del Estado. La extinción y la restitución de la caución no puede ser ordenada por el Prefecto, hasta que hayan transcurrido, al menos, tres meses desde la cesación del ejercicio y el concesionario haya probado no tener obligaciones pendientes como consecuencia del servicio al que fue autorizado (art. 137).

Los titulares de las licencias de vigilancia y de investigación privada deben prestar su colaboración a requerimiento de la autoridad de seguridad pública y sus empleados están obligados a adherirse a todos los requerimientos de los oficiales o de los agentes de la seguridad pública y de la policía judicial (art. 139).

El artículo 140 T.U. *delle leggi di pubblica sicurezza*, aprobado por RD n. 773 de 18 de junio de 1931 castigaba, finalmente, el incumplimiento de las disposiciones anteriores con la sanción de arresto de hasta dos años o con multa pecuniaria por cuantía de 400.000 a 1.200.000 liras.

Los riesgos que conlleva esta nueva visión de la seguridad ciudadana no pasaron inadvertidos, sin embargo, para la doctrina italiana. Pues según destaca ZANOBINI estas normas sobre vigilancia privada tienen por principal finalidad «insertar a los guardias privados en la organización de la policía e impedir, por tanto, la formación de cuerpos armados privados que, si se emplean para fines distintos, pueden poner en peligro el orden y la seguridad pública»⁴².

B) La implantación en España del nuevo modelo privatizado de seguridad y sus peculiaridades: el deber jurídico de autoseguridad

En los restantes países europeos el tránsito al nuevo sistema privatizado de seguridad se produce como consecuencia del propio mercado, y sin una previa regulación legal. Así lo pone de manifiesto en la doctrina francesa LE CLÈRE⁴³ que en 1986 advierte al legislador «que no debe ignorar esta policía paralela, que puede causar dramas por su incompetencia, sus colusiones, su toma de partido o sus amenazas»,

⁴² ZANOBINI, G., *Corso di Diritto Amministrativo*, vol. V, segunda edición, Giuffrè Editore, Milán, 1957, pág. 116.

⁴³ LE CLÈRE, *opus cit*, págs. 68-70.

pues este extraordinario desarrollo del sector de la seguridad privada se halla muy alejado –según añade acertadamente el mismo autor– del «deseo perfectamente legítimo de los propietarios rurales de hacer vigilar sus tierras o sus montes por guardas particulares», que se encuentra en el origen de las policías privadas.

Verdaderamente singular es, sin embargo, el caso de España. Pues en nuestro país la implantación del nuevo modelo de seguridad como servicio público virtual o impropio, se produce, precisamente, como consecuencia de una imposición del poder político que comenzará exigiendo a los titulares de determinadas Empresas la contratación forzosa de vigilantes jurados, como medida de autoseguridad o autoprotección, para después, y en una segunda etapa, comenzar a regular las distintas figuras que actualmente comprende la seguridad privada: Empresas de seguridad, Detectives privados, Vigilantes Jurados en sus más variadas especialidades (Vigilantes de explosivos, Guardapescas jurados marítimos, etc.) y los dispositivos o medidas de seguridad estrictamente mecánicos o electrónicos.

La segunda particularidad del Derecho español es que la imposición forzosa de este verdadero deber jurídico de autoseguridad se operará inicialmente por disposiciones de ínfimo rango normativo, lo que suscita muy serios problemas con respecto a la legalidad de las sanciones impuestas a las Empresas por no adoptar las referidas medidas de seguridad, ante la falta de toda ley previa habilitante. Como veremos, la Administración tratará de justificar en un principio la imposición de estas sanciones en una interpretación claramente extensiva de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 (BOE del 31) entonces vigente, lo que suscitará duras críticas de la doctrina y una reacción bastante tardía de la jurisprudencia.

En tercer lugar, esas normas reglamentarias presentan un carácter marcadamente coyuntural –por no decir improvisado– y extraordinariamente cambiante, siendo en algunos casos muy efímera su vigencia temporal.

El propio Consejo de Estado advertirá al Gobierno de estas deficiencias, subrayando que «*la Administración no puede desentenderse del problema de la seguridad pública*, necesitando, en su aspecto normativo, de medidas muy orgánicamente trabadas entre sí y cuya eficacia represiva práctica sea extremadamente rápida, enérgica y atinada. Porque, en definitiva, es obvio que, según van desplazándose al ciudadano mayores cargas (...) más esperará éste de la Administración y, en su caso y momento así lo exigirá» (Dictamen del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1984, referencia 46.334/46.195/JR)

Inicia esta larga serie de disposiciones administrativas sobre seguridad privada un Decreto de 4 de mayo de 1946 (BOE del 10) desarrollado por una Orden de 17 de julio de 1946 (BOE del 23) por el que se obligaba a las Entidades bancarias a establecer en todos sus establecimientos un servicio de vigilancia, mediante el personal que estimasen necesario, haciendo las correspondientes propuestas a la Dirección General de Seguridad (art. 1º). A diferencia de otras disposiciones posteriores, dichas normas no establecían en forma expresa ningún régimen sancionador en caso de incumplimiento de este deber de autoseguridad, conductas que serán castigadas,

sin embargo, por la Dirección General de Seguridad como contrarias a la Ley de Orden Público, antes citada.

El influjo norteamericano se hace sentir especialmente en la Orden de 17 de enero de 1951 (BOE de 11 de febrero) que reguló, por vez primera, los Detectives privados o «Agencias privadas de Investigación». Dicha Orden fue posteriormente derogada por otra de 7 de marzo de 1972 (BOE del 15) y ésta, a su vez, por la Orden de 20 de enero de 1981 (BOE del 23) cuyo art. 12 fue declarado inconstitucional por la STC 61/1990, de 29 de marzo, precisamente por su falta de rango jerárquico normativo. La Orden de 20 de enero 1981 fue desarrollada por otra Orden de 30 de enero del mismo año 1981, por la que se facultó al Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, para establecer los cursos de enseñanza de Investigadores Privados (BOE de 18 de febrero) y por una Resolución de 11 de mayo de 1981 (BOE de 2 de junio).

Durante la década de los años 1960, fue creado el Servicio de Vigilantes Jurados de Industria y Comercio, por Decreto 2488/1962, de 20 de septiembre (BOE de 6 de octubre) modificado por Decreto 2336/1963, de 10 de agosto (BOE de 12 de septiembre). Asimismo fue establecido el Servicio de Vigilancia en Entidades de Capitalización y Ahorro, por Decreto 289/1969, de 13 de febrero (BOE de 3 de marzo) desarrollado por Orden de 30 de abril de 1969 (BOE de 22 de mayo) declarando aplicables a las Cajas de Ahorro las normas que el Decreto de 4 de mayo de 1946 había impuesto con carácter obligatorio a todas las Entidades Bancarias, estableciendo, no obstante, como novedad, la posibilidad de dispensar el cumplimiento de este deber o prestación forzosa de autoseguridad, disponiendo que «si el Director de alguna de aquellas Entidades considerase que por la escasa importancia de la misma, poco volumen de operaciones o exigua cuantía de los haberes en ella existentes fuera innecesario establecer el Servicio, hará la propuesta negativa (ante la Dirección General de Seguridad) haciendo constar tal circunstancia de modo expreso» (art. 2º de la Orden de 30 de abril de 1969).

Esta posibilidad de dispensa fue configurada, sin embargo, como una potestad absolutamente discrecional de la Administración por una reiterada y uniforme jurisprudencia, pudiendo citarse, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de enero y 5 de febrero de 1973 (Repertorio Aranzadi 119 y 615); 25 de junio de 1974 (Ar. 3345); 29 de octubre de 1976 (Ar. 5642); 7 y 25 de febrero, y 6 de mayo de 1977 (Ar. 684, 1160 y 3028).

En la siguiente década de los años 1970 se produce una verdadera avalancha de disposiciones administrativas sobre esta materia, que se inicia con el Decreto 2048/1973, de 26 de julio (BOE de 5 de septiembre) sobre modificación de los Decretos de 1962 y 1963, antes citados, reguladores del Servicio de Vigilantes Jurados de Industria y Comercio. Mayor trascendencia tiene el Decreto 554/1974, de 1 de marzo, sobre medidas de seguridad en Bancos, Cajas de Ahorro y otras Entidades de Crédito (BOE de 2 de marzo); pues, de un lado, es la primera disposición que regula en España las «Compañías y Entidades privadas de Seguridad», sometiénolas a un simple régimen de autoriza-

ción administrativa (art. 19.2) y de otro, es también el primer reglamento sobre la materia que tipifica en forma expresa (art. 22) el incumplimiento de las normas de autoseguridad impuestas a las Entidades Bancarias, como infracción de la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 (BOE del 31) que castigaba en su artículo 2.h) como actos contrarios al orden público «excitar al incumplimiento de las normas relativas al orden público y la desobediencia a las decisiones que la Autoridad o sus Agentes tomaren para conservarlo o restablecerlo».

Ello dará lugar en los años siguientes a una abundantísima jurisprudencia que se centrará, fundamentalmente, en la falta de cobertura legal de las sanciones impuestas al amparo de este Decreto y los que posteriormente le sucedieron. En una primera etapa, el Tribunal Supremo, desde una posición claramente conservadora, confirmará sistemáticamente estas sanciones, por considerarlas fundamentadas «en las facultades gubernativas para establecer medidas de policía encaminadas a proteger la seguridad pública, en garantía de los intereses generales» (SSTS de 27 de octubre de 1980, Ar. 3955; 9 de diciembre de 1981, Ar. 2399 y 20 de febrero de 1982, Ar. 1518); desautorizando la doctrina sentada por la Audiencia Nacional que, desde una Sentencia de 14 de marzo de 1978, y con anterioridad, por tanto, a la promulgación de la Constitución Española, había declarado, sin embargo, de forma reiterada la falta de cobertura legal de la potestad sancionadora de la Administración en esta materia, anulando, por consiguiente, todas las sanciones impuestas a su amparo.

La doctrina criticó, muy fundadamente, esta jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA dirá que la «ni la cláusula de orden público faculta a imponer prestaciones forzosas, fuera de las situaciones de estado de guerra, ni, menos aún, puesto que ello tampoco ocurre en las situaciones de estado de guerra, esas prestaciones forzosas dejan de ser indemnizables»⁴⁴. En parecidos términos se pronunciará también Enrique RIVERO Y SERN⁴⁵.

Pese a estas fundadas críticas, el Tribunal Supremo no modificará su doctrina hasta después de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 3/1979, de 26 de enero, sobre protección de la seguridad ciudadana, que vino a salvar la falta de cobertura legal de estas sanciones, tipificando con el necesario rango de ley formal como infracción administrativa el incumplimiento de las normas de seguridad reglamentariamente impuestas a las Empresas (art. 9). Sólo a partir de entonces el Tribunal Supremo asumirá la doctrina de la Audiencia Nacional, rectificando su anterior jurisprudencia y declarando la nulidad de pleno derecho de las sanciones impuestas con anterioridad al Real Decreto-Ley 3/1979, por infracción del principio de legalidad garantizado en el artículo 25 de la Constitución Española (SSTS de 15 de abril, 5 de mayo 4 de junio, 21 de septiembre y 19 de octubre de 1982, Ar. 5341,

⁴⁴ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre los límites del poder de policía general y del poder reglamentario*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 5, 1975, pág. 210.

⁴⁵ Enrique RIVERO Y SERN, *Poder de policía y discrecionalidad: vigilantes jurados de entidades de ahorro*, en «REDA», nº 17, 1978, págs. 278-283.

3979, 4193, 5475 y 6396; 4 de enero y 5 de enero, 8 de febrero, 9 de marzo y 20 de septiembre de 1983, Ar. 166, 175, 559, 1397 y 4519) no sin ciertas vacilaciones y retrocesos (SSTS de 26 de abril de 1982, Ar. 2465 y 9 de julio de 1984, Ar. 4665).

El Decreto 554/1974 fue desarrollado por una Orden de 1 de abril de 1974 (BOE del 4) que creó un Registro de Empresas privadas de Seguridad en la Dirección General de Seguridad (art. 29) y por otra Orden de 17 de abril de 1974 sobre medidas de seguridad en Armerías (BOE del 22).

Esta normativa fue derogada, poco tiempo después, por Real Decreto 2113/1977, de 23 de julio, sobre normas de seguridad en Bancos, Cajas de Ahorro, Entidades de crédito y Establecimientos industriales y de comercio (BOE de 17 de agosto) modificado por otro Real Decreto 1084/1978, de 30 de marzo (BOE de 27 de mayo), que estableció que «con independencia de las sanciones pecuniarias establecidas, el incumplimiento por parte de las Entidades bancarias y de crédito de la instalación de las medidas de seguridad fijadas en la legislación vigente (*sic*) en los plazos establecidos en el artículo anterior, podrá ser sancionado con el *cierre temporal* del establecimiento y, en caso de reincidencia o negligencia, con su *clausura*» (art. 17.2).

Dichas disposiciones fueron complementadas por Real Decreto 2212/1978, de 25 de agosto (BOE de 20 de septiembre) modificado por Real Decreto 3062/1979, de 29 de diciembre (BOE de 26 de enero de 1980) por el que se extendió el deber de adoptar medidas de seguridad con carácter obligatorio a las Joyerías y Platerías, bajo apercibimiento de las sanciones previstas en la legislación de orden público (art. 8.1) incluyendo también el cierre temporal del establecimiento (art. 8.2).

La década de los años 1970 termina con otra nueva disposición sobre normas de seguridad en las Armerías (RD 3059/1977, de 11 de noviembre, BOE del 29) y con el Real Decreto 629/1978, de 10 de marzo, sobre condiciones de aptitud, derechos, deberes y funciones de los Vigilantes Jurados de Seguridad (BOE de 4 de abril) que fue, a su vez, modificado por Reales Decretos 738/1983, de 23 de febrero (BOE de 14 de abril) y 817/1984, de 25 de abril (BOE del 28) y desarrollado por órdenes de 27 de julio de 1978 (BOE de 10 de agosto) y 14 de febrero de 1981 (BOE del 24) y Resolución de la Dirección de la Seguridad del Estado de 8 de abril de 1981 (BOE del 11).

También fue dictado en esta misma década el Real Decreto-Ley 39/1978 de 5 de diciembre, sobre forma de pago de haberes, pensiones y salarios (BOE de 7 de diciembre) por el que se modificaba el art. 30 de la Ley de Relaciones Laborales de 8 de abril de 1976, imponiendo a las Administraciones Públicas (art. 2) y a las Empresas con más de cincuenta trabajadores el pago de los salarios «por talón u otra modalidad de pago a través de Entidades de Crédito» (art. 1) para garantizar —según confesaba su exposición de motivos «la seguridad en el manejo de fondos (...) que obliga cotidianamente a la realización de movimientos de cantidades importantes de numerario».

El carácter improvisado y puramente coyuntural de todas estas disposiciones administrativas de carácter general, queda de manifiesto en la siguiente década de los años 1980, pues buena parte de ellas serán derogadas o modificadas por nuevos reglamentos, como el Real Decreto 880/1981, de 8 de mayo, sobre prestación privada de servicios y actividades de vigilancia y seguridad (BOE de 20 de mayo) por el que se modificó la regulación de las Empresas privadas de Seguridad, que fue desarrollado, a su vez, por órdenes de 1 de julio de 1981 (BOE del 9) y 28 de octubre de 1981 (BOE del 20 de noviembre) la última de las cuales estableció un régimen algo más detallado que el anterior, regulando la inscripción en el Registro, requisitos, documentación y procedimiento (arts. 1 al 13); la instalación y puesta en funcionamiento de las Centrales de Alarma (arts. 14 al 17); el funcionamiento de las Empresas de Seguridad (arts. 18 al 22); y las facultades administrativas de inspección, infracciones y expedientes sancionadores (arts. 23 al 29).

También fue modificado en esta etapa el régimen de los Vigilantes Jurados de Seguridad, regulándose por Real Decreto 760/1983, de 30 de marzo, el nombramiento y funciones de los Guardas Jurados de Explosivos (BOE de 15 de abril); reformándose asimismo las normas sobre medidas de seguridad en establecimientos públicos y privados, por Real Decreto 1338/1984, de 4 de julio (BOE del 13) que distinguió entre las medidas de seguridad exigibles en general a toda clase de establecimientos industriales, comerciales o de servicios y entidades públicas y privadas (arts. 2 al 12); y las específicamente aplicables a Bancos, Cajas de Ahorro y Entidades de Crédito (arts. 13 al 19); Joyerías y Platerías (arts. 20 al 23); Estaciones de Servicio, Oficinas de Farmacia, Administraciones de Lotería y de Apuestas Mutuas (arts. 24 al 29); regulando asimismo el transporte de fondos, valores y objetos preciosos (arts. 30 al 32) y estableciendo el correspondiente régimen de infracciones y sanciones, pudiendo ser impuestas multas por cuantía de 500.000 a 5.000.000 de pesetas y el cierre del establecimiento infractor (art. 36).

V. EL NUEVO SISTEMA ESPAÑOL DE SEGURIDAD CIUDADANA COMO SERVICIO PÚBLICO VIRTUAL O IMPROPIO, Y SUS DEFICIENCIAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA DESIGUALDAD DE LOS CIUDADANOS ANTE LA SEGURIDAD

Uno de los problemas que suscita este nuevo modelo privatizado de la seguridad guarda relación, sin duda, con la soberanía. Pues, en efecto, otro dato, no menos inquietante, que nos proporcionan José María RICO y Luis SALAS es que «un estudio efectuado en la provincia de Ontario (Canadá) reveló que el 20% de las agencias (de seguridad privada) en esta provincia eran extranjeras, y de las cinco agencias que representaban el 50% de los ingresos anuales, tres eran asimismo extranjeras. Según añade, «los datos de Inglaterra, así como los de Francia, Bélgica, Holanda y Alemania ofrecen también cifras similares». Y la misma penetración de Empresas extranje-

ras puede apreciarse en España, aunque dichos autores no proporcionen datos al respecto, pues algunas de las principales empresas privadas de seguridad españolas fueron inicialmente constituidas, en efecto, como filiales o sucursales de empresas extranjeras.

Debe coincidirse, pues con estos autores, que esta concentración de los servicios de vigilancia en manos de unas pocas compañías multinacionales, plantea: «*serias interrogantes relacionadas con la soberanía nacional, ya que ésta comúnmente ha estado asociada a las fuerzas que controlan el mantenimiento del orden.* Estas interrogantes son aún más agudas cuando se considera que la concentración de este sector está principalmente en manos extranjeras. *Podemos preguntarnos si estas tendencias indican un traspaso de la soberanía de los gobiernos a compañías multinacionales controladas por organizaciones de seguridad de inmensas proporciones*».

Con ser importante este problema, no es, sin embargo, el único ni el principal inconveniente que se deriva de esta nueva corriente privatizadora de la seguridad ciudadana. Pues a nuestro juicio, este fenómeno plantea, ante todo, una grave situación de desigualdad, radicalmente contraria al artículo 14 de nuestra Constitución y, muy especialmente, al art. 9.2 de la propia Carta Magna, que encomienda a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra *sean reales y efectivas*, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Y es que un bien jurídico tan esencial, como la seguridad ciudadana, no puede hacerse depender de la capacidad económica de los sujetos, de modo que únicamente disfruten de ella quienes tengan recursos suficientes para pagarla, condenando a los menos favorecidos económicamente a sufrir las consecuencias que conlleva el abandono de este servicio público esencial por parte de los poderes públicos.

De *incuestionable quiebra moral del Estado de Derecho* nos habla, con toda razón, Iñaki AGUIRREAZKUENAGA⁴⁶ «puesto que los principios que guían el sector de la seguridad privada son necesariamente comerciales y lucrativos; de tal suerte que se estará en función de la capacidad económica de los ciudadanos para obtener 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 pagarla».

La última interrogante que suscita, a nuestro juicio, esta corriente privatizadora hace referencia a sus límites ¿Hasta dónde pueden llegar las privatizaciones? ¿Queda algún servicio público verdaderamente esencial o de soberanía? Pues la siguiente etapa parece que va a alcanzar a otro servicio público, considerado tradicionalmente no menos esencial para el mantenimiento del orden, como son las prisiones. Ver al respecto, *Les prisons dites privées. Une solution á la*

⁴⁶ Iñaki AGUIRREAZKUENAGA, *art. cit.*, pág. 211

crise pénitentiaire?⁴⁷ y la reciente monografía sobre este tema de Enrique SANZ DELGADO⁴⁸.

A) La vigente regulación del deber jurídico de autoseguridad

El Real Decreto 1338/1984 fue derogado expresamente por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (BOE de 10 de enero de 1995), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Seguridad Privada de 30 de julio de 1992. Este Real Decreto regula las medidas de seguridad en establecimientos y empresas industriales, comerciales o de servicios, en su Título III, siguiendo la misma sistemática que el anterior Real Decreto 1338/1984, pues distingue entre las medidas de seguridad en general (arts. 111 al 118) y las medidas de seguridad específicas para bancos, cajas de ahorro y demás entidades de crédito (arts. 119 al 126); joyerías, platerías, galerías de arte y tiendas de antigüedades (arts. 127 al 129); estaciones de servicio y unidades de suministro de combustibles y carburantes (art. 130); oficinas de farmacia (art. 131); administraciones de lotería y despachos de apuestas mutuas (art. 132) y locales de juegos de azar (art. 133).

El principio constitucional de reserva de ley sobre las sanciones impuestas a las Empresas por incumplimiento de este deber jurídico o prestación forzosa de autoseguridad, se halla cubierto actualmente por la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE del 22) que dispone que «el Ministerio del Interior podrá ordenar, conforme a lo que se disponga reglamentariamente, la adopción de las medidas de seguridad necesarias en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se pueden cometer contra ellos, cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables» (art. 13.1). El mismo precepto legal prevé, no obstante, la posibilidad de dispensar el cumplimiento de este deber, cuando las autoridades competentes consideren que las circunstancias concurrentes en el caso concreto las hicieren innecesarias o improcedentes (art. 13.2); condicionando la apertura de estos establecimientos obligados a adoptar medidas de seguridad «a la previa comprobación de la idoneidad y suficiencia de las mismas» (art. 13.3) y responsabilizando a sus titulares «de la adopción e instalación de las medidas y de su efectivo funcionamiento y de la consecución de su finalidad protectora y preventiva, sin perjuicio de la responsabilidad en que al respecto puedan incurrir sus empleados» (art. 13.4).

⁴⁷ Actas del coloquio organizado en Aix-en-Provence los días 23-24 de enero de 1987, por la Facultad de Derecho y de Ciencia Política y el Instituto de Ciencias Penales y de Criminología d'Aix-Marseille, Prólogo e Introducción de Fernand BOULAN, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1987.

⁴⁸ Enrique SANZ DELGADO, *Las Prisiones privadas: la participación privada en la ejecución penitenciaria*, Edisofu, S.L., Madrid, 2000.

El art. 23.ñ) del mismo texto legal, considera como infracción grave contra la seguridad ciudadana «la apertura de un establecimiento, el inicio de sus actividades o el desarrollo de su funcionamiento sin autorización o sin adoptar total o parcialmente las medidas de seguridad obligatorias o cuando aquéllas no funcionen o lo hagan defectuosamente, o antes de que la autoridad competente haya expresado su conformidad con las mismas». Dicha infracción grave puede ser sancionada con multa de 50.001 a 5.000.000 de pesetas (art. 28.1.a) y con clausura del establecimiento de hasta seis meses (art. 28.1.g).

B) El régimen jurídico vigente de las Empresas privadas de seguridad y su personal: la Ley de Seguridad Privada de 30 de julio de 1992

Regula actualmente la prestación privada de servicios de seguridad en España la Ley 23/1992, de 30 de julio (BOE de 4 de agosto) desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (BOE de 10 de enero de 1995) y las Ordenes de 7 de julio de 1995 (BOE del 17); 23 de abril de 1997 (BOE de 6 de mayo) y 14 de enero de 1999 (BOE del 28).

Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (BOE de 4 de agosto) ha sido objeto de dos modificaciones posteriores. La primera de ellas, fue llevada a cabo por Real Decreto-Ley 2/1999, de 29 de enero (BOE del 30) que modificó todos aquellos preceptos legales que exigían que las empresas de seguridad y su personal habrían de tener la nacionalidad española y sus administradores y directores, su residencia legal en España. Tras la redacción dada por el Real Decreto-Ley 2/1999, se permite también la participación en este sector de la seguridad privada de las personas físicas y jurídicas nacionales de cualquier Estado miembro de la Unión Europea. Dicha modificación legislativa fue dictada en ejecución de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 29 de octubre de 1998, que consideró que la excepción de orden público no amparaba en este supuesto la exclusión de las libertades de circulación de trabajadores, de establecimiento y de prestación de servicios dentro de la Comunidad, previstas en los arts. 48, 52 y 59 de su Tratado Constitutivo. Hablar de cesión de soberanía no parece, pues, que resulte en absoluto exagerado.

La segunda reforma fue operada por una Ley «de acompañamiento»; concretamente por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE de 30 de diciembre) que añadió a la Ley 23/1992 una disposición adicional quinta, para permitir paradójicamente al Ministerio del Interior la contratación de escoltas privados para la protección de las personas que tengan la condición de autoridades públicas. Pues en su redacción originaria, la Ley 23/1992 refería las funciones de los escoltas privados, «con carácter exclusivo y excluyente», al «acompañamiento, defensa y protección de personas determinadas, *que no tengan la condición de autoridades públicas*» (art. 17.1).

C) La coordinación con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad

La Ley de Seguridad Privada comienza por establecer que los servicios privados de vigilancia y seguridad tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas a las de seguridad pública (art. 1.1) pudiendo prestar servicios de esta naturaleza «únicamente» las empresas de seguridad y el personal de seguridad privada, que estará integrado por los vigilantes de seguridad, los jefes de seguridad y los escoltas privados que trabajen en aquéllas, los guardas particulares del campo y los detectives privados (art. 1.2).

Esta regla general aparece, sin embargo, desmentida por la disposición adicional tercera de la misma Ley, que excluye de su ámbito de aplicación «las actividades de custodia del estado de instalaciones y bienes o de *control de accesos realizadas en el interior de inmuebles por personal distinto del de la seguridad privada y directamente contratado por los titulares de los mismos*. Este personal –según añade dicha disposición adicional– en ningún caso podrá portar ni usar armas, ni utilizar distintivos o uniformes que puedan confundirse con los previstos en esta Ley para el personal de seguridad privada».

Que estas funciones de seguridad se efectúen desde el «interior» de los inmuebles, y no desde su exterior, no parece ser, sin embargo, una razón suficiente para dispensar del cumplimiento de la Ley a dichos vigilantes privados y privar, por consiguiente, a los ciudadanos de la garantía que conlleva el control del personal de seguridad por parte de las autoridades gubernativas y policiales. A los dramáticos sucesos protagonizados recientemente por los «porteros de discotecas» (también conocidos como «gorilas» o «matones») nos remitimos.

Como principios inspiradores de la actuación de los servicios privados de seguridad, la Ley impone el absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, debiendo atenerse el personal de la seguridad privada en sus actuaciones «a los principios de integridad y dignidad; protección y trato correcto a las personas, evitando abusos, arbitrariedades y violencias y actuando con congruencia y proporcionalidad en la utilización de sus facultades y de los medios disponibles» (art. 1.3).

Para asegurar la coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley impone, en primer lugar, a las empresas y al personal privado de seguridad el deber de auxiliar a aquéllas en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones (art. 1.4); encomendando al Ministerio del Interior (art. 2.1) y al Cuerpo Nacional de Policía el control de las entidades, servicios o actuaciones y del personal y medios en materia de seguridad, vigilancia e investigación (art. 2.2). A tal efecto las empresas deberán facilitar al Cuerpo Nacional de Policía la información contenida en los Libros Registro que reglamentariamente se determinen (art. 2.3). Asimismo, se impone a las empresas de seguridad y detectives privados la obligación de remitir un informe anual sobre sus actividades al Ministerio del Interior, que habrá de contener una relación de los contratos celebrados (art. 2.4).

Como principio inspirador de la actuación de estas empresas, se establece también la prohibición de intervenir en reuniones ni manifestaciones ni en el desarrollo de conflictos políticos o laborales, sin perjuicio de mantener la seguridad que tuvieren encomendada de las personas y bienes (art. 3.1). Tampoco podrán ejercer ningún control sobre opiniones políticas, sindicales o religiosas ni mantener bancos de datos con tal objeto (art. 3.2); debiendo, por otra parte, guardar secreto sobre las informaciones que conozcan de sus clientes en ejercicio de sus funciones (art. 3.3).

Establecidos dichos principios generales, los Capítulos siguientes de la Ley 23/1992 desarrollan el régimen específico de cada una de las figuras dedicadas a la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada: empresas de seguridad (Capítulo II, arts. 5 al 9); personal de seguridad (Capítulo III) que comprende las categorías de vigilantes de seguridad (arts. 11 al 15); jefes de seguridad (art. 16); escoltas privados (art. 17); guardas particulares del campo (art. 18) y detectives privados (arts. 19 y 20).

En esta materia, las novedades con respecto a la anterior regulación reglamentaria son escasas, siendo, sin duda, el principal acierto de la Ley la elevación del rango claramente insuficiente de la normativa anterior. La creación de Empresas de seguridad sigue sometiéndose, sin embargo, a un simple régimen de autorización administrativa –no de concesión, como parece hubiera sido menester, tratándose de la gestión indirecta de un servicio público– que corresponde otorgar al Ministerio del Interior, previa comprobación de que la Sociedad mercantil solicitante reúne los requisitos previstos en el art. 7.1 de la Ley 23/1992. Se trata, pues, de una autorización reglada, no discrecional, lo que resulta ciertamente paradójico si se tiene en cuenta que de esta autorización se desprende la posibilidad de prestar servicios «para los que se precise el uso de armas» (art. 7.1.e).

Pues en nuestro ordenamiento la concesión de licencias de armas a los particulares se inspira, como hemos visto, desde el siglo XIX en un principio contrario y fuertemente restrictivo, configurándose la concesión de estas licencias como una potestad claramente discrecional de la Administración. Así lo establece el vigente Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 137/1993, de 29 de enero (BOE de 5 de marzo) que dispone que «nadie podrá llevar ni poseer armas de fuego en territorio español sin disponer de la correspondiente autorización expedida por los órganos administrativos a quienes este Reglamento atribuye tal competencia. Si se tratara de personas residentes en un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea distinto de España, la concesión de autorización deberá ser comunicada a la autoridad competente de dicho Estado» (art. 96.1). «En la solicitud o en memoria adjunta –añade el citado Reglamento– se harán constar con todo detalle los motivos que fundamentan la necesidad de la posesión de arma corta, acompañando a aquella cuantos documentos desee aportar el solicitante, que sirvan para fundamentar la necesidad de usar el arma, *teniendo en cuenta que la razón de defensa de personas o bienes, por sí sola, no justifica la concesión de la licencia, cuya expedición tendrá carácter restrictivo, limitándose a supuestos de existencia de riesgo especial y de necesidad*» (art. 99.2).

Como acierto de la Ley 23/1992 debe calificarse, no obstante, la previsión de su art. 7.1.f) que contempla la posibilidad de condicionar la concesión de la autorización para el establecimiento de las empresas de seguridad, a la previa prestación de «las garantías que se establezcan por vía reglamentaria», pues este requisito, que ya establecía, como hemos visto, con buen criterio, la Ley italiana de Seguridad Pública de 1931, no se contemplaba, sin embargo en la anterior y abundante normativa reglamentaria dictada en España sobre la materia.

Por el contrario, la Ley acaba definitivamente con la anterior concepción de los Vigilantes de seguridad como «profesionales» ejercientes privados de funciones públicas, pues establece que dicha profesión únicamente puede ser ejercitada por trabajadores asalariados o por cuenta ajena; esto es, «por los Vigilantes integrados en empresas de seguridad» (art. 12.1) .

El texto articulado concluye con los Capítulos IV y V, respectivamente dedicados al régimen sancionador (arts. 21 al 35) y la ejecución de las sanciones (arts. 36 al 39).