

## La madurez del sector de seguridad privada en España: Análisis de su evolución legislativa\*

Andrea Giménez-Salinas  
Framis

Universidad Autónoma  
de Madrid, España  
andrea.gimenezsalinas@uam.es

**Recibido:** marzo 13 de 2014  
**Aceptado:** mayo 7 de 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:1, 53-77]

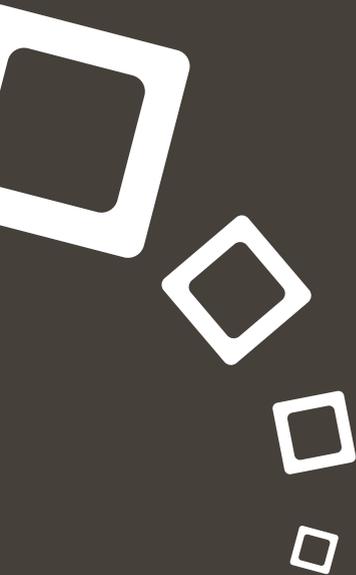
### Resumen:

En este artículo se analiza la evolución legislativa del sector de la seguridad privada en España, en los últimos veinte años. En primer lugar, se realiza un análisis de la génesis de la ley de 1992 sobre seguridad privada, evaluando el contexto social y las razones que generaron la necesidad de una legislación. Posteriormente, se evaluará el contexto social y la evolución del sector durante los últimos 20 años para valorar la nueva Ley de Seguridad Privada promulgada en 2014. Esta comparación permitirá identificar la filosofía inspiradora de cada una de estas normas y delimitar el lugar que ocupa el sector de la seguridad privada en la gestión de la seguridad ciudadana en España.

### Palabras clave:

Seguridad privada, normativa española de seguridad privada, génesis de la legislación sobre seguridad privada.

\* Estudio original elaborado para el quinto número de la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP).



## Maturity in the private security sector in Spain: Analysis of its legislative evolution\*

Andrea Giménez-Salinas  
Framis

Universidad Autónoma  
de Madrid, España  
andrea.gimenezsalinas@uam.es

**Received:** march 13, 2014  
**Accepted:** may 7, 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:1, 53-77]

### Abstract:

This article analyzes the legal evolution of the private security sector in Spain over the last twenty years. First, it analyzes the origin of the 1992 law governing private security, evaluating the social context and the reasons that gave rise to the need for legislation on this matter. Next, it assesses the social context and evolution of the sector during the subsequent 20 years to evaluate the new Private Security Act of 2014. This comparison makes it possible to identify the philosophy that inspired each of these regulations, and to describe the place that the private security sector occupies in managing citizen security in Spain.

### Key words:

Private security, Spanish Private Security Act, origin of the Private Security Act.

\* An original study prepared for the fifth volume of the journal "Police and Public Security" in the context of international academic support for the Scientific Investigation Center (CINC-ANSP).

## 1. Introducción

La seguridad privada ha evolucionado mucho a lo largo de las últimas décadas tanto en España como en los países aledaños. A pesar de que esta evolución ha sido una tendencia de orden internacional, en España, su nacimiento y reconocimiento legislativo tiene raíces explicativas propias. Durante los años ochenta, el contexto social español se caracterizaba por un aumento significativo de la criminalidad y una alta percepción de inseguridad, unidos a la creencia de que los recursos públicos eran claramente insuficientes para la alta demanda de seguridad. En este contexto, las empresas de seguridad ofertaban productos y servicios que podían satisfacer esta seguridad subjetiva y se adaptaban mejor que la seguridad pública a los intereses particulares de la población. Tanto la demanda como la oferta de productos y servicios privados no paró de crecer hasta que en el año 1992, se promulgó una ley que pretendía poner orden y control al crecimiento descontrolado del sector.

La Ley de Seguridad Privada de 1992 supuso un gran avance para el sector de seguridad privada ya que permitió instaurar las reglas de juego para un ámbito empresarial que ofrecía un producto cuyo monopolio lo regentaba el Estado. La Constitución Española, en su artículo 104, establece claramente que la seguridad ciudadana es una misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, por ello, se permite la actividad de seguridad privada como complementaria a la pública en régimen de subordinación. Sobre este principio se asienta la normativa que nació con una vocación muy rígida y controladora, fruto de la percepción de la seguridad privada como un sector todavía joven, con poca experiencia, al que debía exigírsele un gran nivel de profesionalidad si debía complementar a la seguridad pública.

Hoy, veinte años después de la promulgación de la Ley de Seguridad Privada, se ha hecho la primera modificación legislativa que afecta al sector. La situación social y el contexto en el que se enmarca esta nueva ley distan de ser iguales a los acontecidos antes de la ley de 1992. Las razones que impulsan el cambio responden a intereses propios de las empresas prestatarias y usuarias, ayudadas por un interés gubernamental de otorgar un papel más protagonista al sector de la seguridad privada en la gestión de la seguridad ciudadana. Ello se reconoce en la Exposición de Motivos de la ley de 2014<sup>1</sup>, donde se aprecia un claro reconocimiento al sector privado y, como premio a la labor bien hecha durante los años precedentes, se le concede una mayor representación en la esfera de la prevención del delito así como mayores espacios de poder y de actuación al personal de seguridad privada.

A lo largo de este artículo se analizará la evolución tanto legislativa como del sector de la seguridad privada en los últimos veinte años. En primer lugar, se realizará un análisis de la génesis de la Ley de 1992 sobre seguridad privada y, posteriormente, y después de analizar la evolución del sector y su contexto social, se evaluará la nueva ley que se ha promulgado recientemente en España.

## 2. Nacimiento y emergencia del sector de la seguridad privada en España y países del entorno

La mercantilización de la seguridad ha sido una tendencia común en la mayoría de los países occidentales cuyo avance significativo puede situarse a partir de los años setenta. A pesar de que los antecedentes de la seguridad privada puedan remontarse a etapas anteriores, el avance y evolución significativa del sector se

1 Ley 5/2014, de 4 de Abril, de Seguridad Privada.

enmarca en los inicios de los años setenta. Desde esa fecha hasta la actualidad, la seguridad se ha convertido progresivamente en un bien de consumo cuya comercialización convive con la oferta pública de seguridad. Esta coexistencia entre sector público y privado no obtiene la misma regulación en todos los países, algunos modelos contemplan reglamentariamente la convivencia entre el sector privado y el público (España, Francia, Bélgica), en cambio, otros países no han previsto hasta recientemente una norma que regule las relaciones o los límites entre ambos (Gran Bretaña) (Forst & Manning, 1999). Y ha sido el propio mercado quien regulaba, a través de las asociaciones empresariales, las condiciones de calidad y profesionalidad exigibles a los servicios de seguridad.

En España, la evolución del sector de seguridad privada se produjo de forma exponencial alrededor de los años ochenta. A pesar de que los comienzos se caracterizaron por un crecimiento caótico y con una clara ausencia de limitaciones, pronto se promulgó una regulación que puso límites a la seguridad privada frente a la pública, y controló estrechamente al sector privado. Este crecimiento tan vertiginoso de la oferta de servicios privados compartía las causas y características de la tendencia que se estaba produciendo en la mayoría de países (Button, 1997; De Waard, 1993). El aumento de demanda de seguridad privada se estaba produciendo gracias a la confluencia de diversos factores:

- a) Una *crisis del estado del bienestar* que se producía en la mayoría de países, acompañada de un movimiento hacia la privatización de diversos servicios públicos. En esta tendencia, la seguridad no pudo escapar de este proceso privatizador y se vio afectada directamente (Hoogenboom & Morré, 1988; Jung, 1990; South, 1988; Spitzer & Scull, 1987).
- b) *Crisis de confianza en las instituciones represivas y preventivas de la criminalidad*. La década de los ochenta se caracterizó por una gran desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones represivas, especialmente la Policía y la Justicia, que eran consideradas ineficaces para controlar una criminalidad que no dejaba de aumentar. Los resultados de las encuestas de victimización tanto internacionales como nacionales ponían de manifiesto la tendencia alcista de la criminalidad (Bouten, Goudriaan & Niewbeerta, 2003; García, Pérez & Benítez, 2006) en contraste con unas cifras excesivamente bajas de denuncias, motivadas por la sensación de ineficacia e incapacidad de dichas instituciones por gestionar la inseguridad ciudadana.
- c) Los *cambios urbanísticos y de la ordenación de la actividad social* también han contribuido a incentivar la demanda de seguridad privada. Los cambios en la configuración urbana ocurridos en estos años incrementaron considerablemente el uso de espacios privados de uso público (centros comerciales, urbanizaciones, centros de ocio, etc.). La vigilancia de estas zonas tiende a ser privada y, como tal, prioriza la prevención de riesgos frente a la represión del delito imponiéndose así un control privado y aparentemente no coercitivo (Shearing & Stenning, 1987, Shearing, 1992, y Shearing, 1993).
- d) *La finalidad de la seguridad privada centrada en la prevención de riesgos* se hallaba en mayor consonancia con el renacimiento de una filosofía policial que empezaba a crecer con fuerza en los años noventa, y que ponía el énfasis en la prevención del delito (la policía comunitaria) por encima de la pura represión. En este sentido, la finalidad de las empresas de seguridad privada compartía claramente las prioridades policiales del momento.
- e) *La naturaleza de los miedos y las preocupaciones de los ciudadanos en torno a*

*delito* comenzaron a cambiar en esos años. Con anterioridad, la seguridad de los ciudadanos se había medido por el índice de criminalidad. Sin embargo, en el contexto de inseguridad reinante se instaura una alternativa a la medición de la seguridad basada en el miedo al delito o el sentimiento de inseguridad de la población. Esta segunda forma de medición responde a percepciones subjetivas y se explica por factores independientes al índice de criminalidad real (Crawford, 2003, p.141). Por lo tanto, en coherencia con estos conceptos, las prioridades de las instituciones encargadas de gestionar la seguridad debían ser, tanto la represión del delito real como la mejora de la calidad de vida o del sentimiento de inseguridad de la población. Ante este aumento cuantitativo y cualitativo de las funciones policiales, la propia Policía se vio desbordada e incapaz de cumplir con todos los frentes y la población descontenta con la gestión de la seguridad proporcionada por ella. La alternativa a este vacío de funciones lo consiguió rellenar la seguridad privada cuyos servicios son ofertados a los particulares que desean satisfacer la demanda generada por este sentimiento de inseguridad.

- f) Finalmente, el aumento de la demanda de productos de seguridad no sólo se explica por los factores mencionados, las empresas de seguridad también tuvieron su parte de responsabilidad a la hora de alentar dicho crecimiento, puesto que utilizaron el sentimiento de inseguridad reinante como forma de generar una mayor necesidad de seguridad en la sociedad y, por tanto, aumentar la demanda de servicios privados.

Todos estos factores explican, en mayor o menor medida, el crecimiento de la seguridad privada en la mayoría de países del entorno. Adicionalmente, en el contexto español se produjeron unas condiciones específicas que propiciaron un crecimiento vertiginoso del sector, consiguiendo una posición amenazante para la seguridad pública que posea el monopolio de las funciones de mantenimiento del orden público.

### 2.1. Aumento de la delincuencia y la sensación de inseguridad

Por un lado, la década de los ochenta se caracterizó por un aumento de la delincuencia, unido a un aumento de la sensación de inseguridad de la población. Estos dos factores son los ingredientes necesarios para que exista un aumento de la demanda de seguridad y, en el caso de que exista una oferta de seguridad privada, se consuman estos servicios a gran escala. En el año 1983<sup>2</sup> se produjeron una serie de reformas penales, especialmente en materia de prisión preventiva, que obligaron a excarcelar a múltiples presos que cumplían diversas condenas. Dichas excarcelaciones fueron una de las causas que hicieron crecer la delincuencia real y aumentaron la percepción de inseguridad de la población de forma notable. Algunos datos del momento son ilustrativos de dicha tendencia: El total de delitos y faltas publicado por el Ministerio del Interior, se triplicó del año ochenta al noventa, se pasó de 529.228 en 1980, a 1.552.898 delitos y faltas en 1990. En concreto, si nos centramos en los delitos contra la propiedad, también se triplicaron en una década, pasaron de 280.619 en 1980, a 722.720 en 1990.

Pero no sólo se produjo un aumento del número de delitos denunciados, en paralelo,

2 En esta reforma se disminuyeron las penas de algunos delitos menores y se reformaron los artículos 503 y 504 sobre la prisión preventiva. Esta reforma permitió excarcelar a 7.000 reclusos.

también creció la percepción de inseguridad de la población, indicador mucho más decisivo para que se produzca un aumento de la demanda de seguridad privada y pública. Según los datos publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y, en referencia al indicador de seguridad, en 1978 se publicó una encuesta que mostraba que el 16% de los españoles consideraban que la seguridad había aumentado en el último año, y sólo un 23% percibían que había disminuido (50% consideraba que seguía igual). En cambio, en 1992, la encuesta arrojaba que el 43% de los españoles consideraba que había aumentado frente a sólo un 9% que percibía que había disminuido (42% pensaba que seguía igual). Este clima de aumento de la percepción de inseguridad condujo un crecimiento de la demanda de seguridad privada, que se concretó en un mayor consumo de productos y de personal (de 31.684 vigilantes habilitados en 1988 se pasó a 70.000 en 1993).

## 2.2. Precedentes legislativos a la Ley de Seguridad Privada de 1992

Este contexto provocó una serie de normas que alimentaron el crecimiento ya vertiginoso de la seguridad privada, y generaron las oportunidades para que se desarrollara una alta demanda de la misma en España. Las primeras fueron las normas que obligaban a los establecimientos especialmente vulnerables como los bancos a adoptar medidas de seguridad<sup>3</sup> y, la segunda fue la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana publicada en 1992. Aunque existían precedentes legislativos aislados sobre algunos aspectos relacionados con la seguridad privada, las primeras normas mencionadas tuvieron como efecto el aumento de la demanda para determinados sectores obligados a adoptar medidas de seguridad. La segunda norma, la Ley de Protección Ciudadana, no constituye un precedente puesto que fue publicada en el mismo año, pero sí fue la primera iniciativa que promocionaría la prevención de riesgos como forma cooperativa a la gestión de la seguridad pública que, posteriormente fue la filosofía que se cristalizó en la Ley de Seguridad Privada de 1992.

## 3. Contexto previo a la Ley de Seguridad Privada de 1992: Necesidad de una regulación

El contexto de inseguridad descrito con anterioridad provocó una demanda creciente de servicios de seguridad privada que se abastecían sin control debido a la ausencia de normas habilitadoras. Según datos del Ministerio del Interior, el número de empresas de seguridad existentes en 1986 era de 925, y casi se duplicó en 1991 pasando a 1.523. El número de vigilantes de seguridad pasó a más del doble, de 31.684 en 1988 a 70.000, en sólo 5 años (1993). Durante este crecimiento exponencial, no todas las empresas crecían de forma seria y con profesionalidad, muchas de ellas aprovecharon la fuerte demanda de seguridad para ofrecer productos de baja calidad o servicios de vigilantes con insuficiente formación y preparación. Asimismo, proliferaron las empresas instaladoras de productos de seguridad que fabricaban e instalaban productos carentes de homologación y calidad.

En referencia a las empresas de seguridad privada, los requisitos de habilitación eran mínimos y había subsectores cuya falta de reglamentación generaba importantes problemas de seguridad. Este es el caso del transporte de fondos (moneda) cuya

3 El Real Decreto 554/1974, del 1 de marzo, sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados que obligaba a las entidades bancarias a auto protegerse con vigilancia privada.

ausencia de requisitos mínimos de seguridad en el desarrollo de las actividades provocó una ola de robos a furgones que se prolongaron durante una larga temporada. Por otro lado, la actividad de depósito de fondos generada al producirse los traslados, tampoco se hallaba reglamentada. Las centrales de alarmas también supusieron un problema cuando se disparó su crecimiento con el aumento de demanda de alarmas. La falta de mantenimiento y la escasa calidad de los productos ofrecidos por algunas empresas provocaron una sobrecarga para la policía que, en aquella época, debía responder a los avisos de alarma. El aumento de falsas alarmas y la sobrecarga policial requerían medidas urgentes tendentes a establecer unos requisitos mínimos de calidad a las empresas y derivar en el deber dar respuesta a las alarmas de las empresas de seguridad que ofrecieran dichos servicios.

El contexto pronto empezó a explotar siendo cada vez más comunes las noticias sobre casos de mala praxis protagonizados por personal de seguridad privada. Las situaciones de descrédito eran cada vez más frecuentes y el sector iba ganando progresivamente una imagen muy negativa que perjudicaba seriamente a las grandes empresas que buscaban la profesionalización y el avance del sector en condiciones de calidad. Estos acontecimientos se producían, en gran parte, por la poca preparación que tenían los agentes privados y las nulas exigencias de preparación y formación que eran requeridas desde la normativa. Existían numerosas empresas que ofertaban personal de seguridad (vigilantes) sin formación ni preparación y también existía una figura alternativa al vigilante de seguridad, llamado guarda de seguridad, que rebajaba en gran medida los requisitos de cualificación exigidos al vigilante de seguridad. Así, el guarda no requería habilitación, no llevaba arma y sus funciones eran poco cualificadas pero respondía a una demanda más barata de servicios de seguridad (Gimenez, 2004b).

Finalmente, en referencia a la seguridad pública, este crecimiento caótico suponía una creciente amenaza que debía ser controlada en aras de mantener el monopolio de la seguridad ciudadana reconocida en la Constitución española. A la vez, el rápido crecimiento del sector había generado figuras nuevas como el escolta privado, el mencionado guarda de seguridad o los vigilantes de seguridad contratados por las empresas usuarias cuya existencia carecía de respaldo normativo.

#### **4. Génesis de la Ley de Seguridad Privada de 1992**

En este contexto caracterizado por el aumento descontrolado del sector, la falta de control por parte del Estado y la decreciente imagen pública de las empresas de seguridad, la reacción de las grandes empresas de seguridad no se hizo esperar. Las grandes empresas de seguridad se agruparon en dos asociaciones: Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad (APROSER) y Asociación Española de Empresas de Seguridad (AES). Éstas se movilizaron para conseguir una normativa que ordenara el sector de seguridad privada y eliminara las empresas oportunistas y desleales que ofrecían productos y servicios a bajo precio y de calidad inferior. El Gobierno del momento, también sufría duras acusaciones por parte de la oposición por su gestión de la seguridad ciudadana, percibida por los ciudadanos como claramente ineficaz. Fue entonces cuando se empezaron a celebrar reuniones entre tres actores principales: el Gobierno, las asociaciones de las empresas de seguridad más grandes y poderosas y los sindicatos. De aquellas reuniones surgió la Ley de Seguridad Privada publicada en 1992, una norma muy intrusiva y controladora comparativamente con otras leyes de otros países pero que creaba un marco de desarrollo de la seguridad privada como colaboradora de la seguridad pública en régimen de subordinación (Button, 1997; Gimenez,

2004b). A continuación se presentan las principales aportaciones de esta Ley.

#### **4.1. La Ley 23/1992 de Seguridad privada: Instauración de un modelo de relación entre seguridad privada y pública**

La norma que sienta las bases de la seguridad privada en España parte de un principio fundamental que rige el modelo regulatorio de dicho sector y su relación con la seguridad pública. Este es el reconocimiento de que la seguridad es un servicio público, monopolio del Estado, que puede ser complementado en régimen de subordinación con la seguridad privada.

Este principio se recogió claramente en la Exposición de Motivos de la ley donde establece que “la seguridad representa uno de los pilares básicos de la convivencia y, por tanto, su garantía constituye una actividad esencial a la existencia misma del Estado moderno que, en tal condición, se ejerce en régimen de monopolio por el poder público”. Esta es la primera manifestación que se establece en el preámbulo y pretende dejar claro en qué lugar se sitúa la seguridad privada respecto de la pública. Por otro lado, en qué medida se justifica el reconocimiento de la seguridad privada por su auge, crecimiento, evolución en los países del entorno europeo, pero atendiendo a que se presentan como complementarios a la seguridad pública: Éstos tienen la “consideración de los servicios privados de seguridad como servicios complementarios y subordinados respecto de los de seguridad pública”. Por ello se establece un conjunto de controles e intervenciones administrativas que condicionan el ejercicio de las actividades de seguridad por los particulares. La norma busca conjugar las facultades de autoprotección que tienen los ciudadanos con las razones en las que se asienta el servicio público de seguridad.

El control del Estado sobre un sector económico que debería funcionar de forma autónoma también es un principio que se ve reflejado a lo largo de la normativa de seguridad privada. En este sentido, la Exposición de Motivos también aporta las razones que justifican dicha intervención: “La defensa de la seguridad y la protección de los derechos de los ciudadanos constitucionalmente reconocidos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad justifica la intensa intervención de las mismas en las actividades de las empresas de seguridad privada para evitar coacciones, agresiones, desconocimiento de derechos e invasión de las esferas jurídicas patrimoniales de otras personas”.

La necesidad de una ley se justificaba también en la Exposición de Motivos por dos razones principales: a) la necesidad de una norma con rango de ley porque sus precedentes legislativos eran preconstitucionales, deficitarios y carentes de una estructura unitaria y sistemática; b) la existencia de grandes lagunas y actividades que era necesario regular, a saber:

- El depósito y almacenamiento de fondos por las empresas de seguridad derivados del transporte de fondos.
- El transporte aéreo de fondos.
- La dualidad entre vigilante de seguridad y guarda de seguridad, cuando se presta el servicio con arma o sin arma.
- Los servicios de protección personal.
- Los guardas particulares de campo.

- Los detectives privados incluidos en la Ley de Seguridad Privada por oportunidad legislativa.
- El rango de ley necesario para establecer un régimen sancionador.

Con esta filosofía nació una ley cuyos principales objetivos fueron:

- a) Crear un marco de habilitación y actuación de las empresas y personal de seguridad privada.
- b) Establecer rígidos y exigentes estándares mínimos de calidad a empresas, personal, productos de seguridad y servicios.
- c) Establecer un sistema de formación y habilitación para cada categoría profesional, controlado en cada estadio por la administración.
- d) Establecer los mecanismos de control para fiscalizar la actividad de las empresas de seguridad.
- e) Configurar un sistema de sanciones para asegurar el cumplimiento de la legislación.
- f) Crear mecanismos de coordinación entre el sector de seguridad privada y la seguridad pública.

Esta ley fue después desarrollada por una abundante regulación<sup>4</sup> que supuso la profesionalización del sector de seguridad privada. Por otro lado, gracias al establecimiento de fuertes requisitos de habilitación de las empresas, se produjo una concentración importante del mercado en las grandes compañías con la consiguiente desaparición de las pequeñas y medianas. Fruto de las exigentes condiciones de entrada, buena parte de las empresas no pudieron seguir su actividad y tuvieron que abandonar o fusionarse con otras más grandes. Así, según datos del Ministerio del Interior, de 1.450 empresas de seguridad que figuraban inscritas en 1991, se quedaron 890 en 1995. Finalmente, las cinco más grandes Prosegur, Securitas, Proseca, Segur Ibérica y Protecsa consiguieron una cuota conjunta de mercado del 54,8%.

#### 4.2. Modelo español en el ámbito comparado

Todos los países del entorno europeo asistieron al mismo crecimiento del sector de seguridad privada, pero no todos reaccionaron de la misma forma. Unos optaron por modelos ampliamente regulados desde muy pronto, como el caso español, belga o francés, donde el espacio reservado a la seguridad privada está estrictamente delimitado por la ley y ampliamente controlado por la

4 Real Decreto 2487/1998, del 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, Orden INT/2850/2011, del 11 de octubre, por la que se regula el reconocimiento de las cualificaciones profesionales para el ejercicio de las actividades relativas al sector de seguridad privada, a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. Orden INT/318/2011, del 1 de febrero, sobre personal de seguridad privada. Orden INT/315/2011, del 1 de febrero, por la que se regulan las Comisiones Mixtas de Coordinación de la Seguridad Privada. Orden PRE/2914/2009, del 30 de octubre, que desarrolla lo dispuesto en el RD 16/2009 por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento de Seguridad Privada. Estos son algunos preceptos de los muchos existentes sobre Seguridad Privada. Para conocer la regulación completa, consultar:<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/personal-de-seguridad-privada/normativa-basica-reguladora>.

Administración. En la misma época, otros países de corte anglosajón, dejaron el control de la seguridad privada a las asociaciones empresariales. La seguridad privada fue ganando terreno gracias a una evolución ascendente y caótica que fue rodeando el espacio en el mantenimiento de la seguridad sin que existieran unas reglas claras de hasta dónde llegaba lo privado o dónde comenzaba lo público. En este tipo de modelos, la regulación la marcaban las asociaciones de empresas de seguridad que establecían los requisitos de calidad que debían cumplir para conseguir asociarse, sirviéndoles de certificación o acreditación de calidad.

El modelo elegido por España fue una forma conservadora de abordar la evolución del sector de seguridad privada porque intentaba frenar el ascenso descontrolado y parcheado de la protección privada, luchando por sacarle espacios a la seguridad pública. En este sentido, permitió que la seguridad pública mantuviera el control sobre el sector privado e impidió los excesos de una libre mercantilización de la seguridad. También ofreció a los ciudadanos el beneficio de disfrutar de una seguridad pública “para todos” en régimen de equidad, y no marcada únicamente por la capacidad económica individual (Giménez, 2004 a y b).

Esta brecha entre los diferentes enfoques del binomio seguridad privada y pública no es tan grande en la actualidad. A lo largo de este tiempo, se ha vivido una deriva hacia regulaciones más estrictas en la mayoría de países extranjeros de cara a establecer las reglas del juego entre ambos sectores. El Cuadro siguiente muestra el mapa de Europa en referencia a la rigidez de su legislación en materia de seguridad privada. Como puede observarse, las legislaciones estrictas y muy estrictas son las más comunes dentro de los países europeos.

**Cuadro 1**  
**Cuadro comparativo de la legislación de seguridad privada en los países de la Unión Europea, según su rigidez**

Débil	Media	Estricta	Muy estricta
Austria	Alemania	Bosnia Herzegovina	Bélgica
República Checa	Bulgaria	Dinamarca	España
	Francia	Eslovaquia	Hungría
	Gran Bretaña	Eslovenia	Serbia
	Latvia	Estonia	Suecia
		Finlandia	
		Grecia	
		Holanda	
		Italia	
		Lituania	
		Malta	
		Noruega	
		Rumania	
		Suiza	

Fuente: COESS, Private Security Services in Europe (2011).

## 5. Contexto social y evolución del sector de seguridad privada durante las dos últimas décadas

Una vez promulgada la Ley de Seguridad Privada en 1992, se produjo una reorganización del sector en aras de conseguir una mejora en el control y la calidad del producto ofrecido. Han sido años de crecimiento según el volumen de empresas y de personal de seguridad, y de grandes ganancias para el sector de seguridad, que luego se vio frenado por la crisis económica vivida a partir de 2007. A continuación se aborda el contexto social y empresarial en los años posteriores a la Ley de 1992, hasta la nueva Ley aprobada en 2014. Se describe como sus inicios y las características del mercado de la seguridad son bien distintas a los acontecidos en las décadas de los ochenta y noventa.

### 5.1. Contexto social y de inseguridad posterior a la legislación

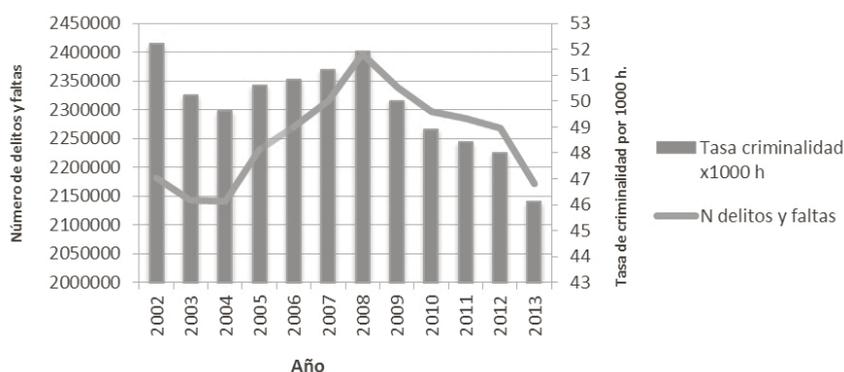
En referencia al contexto social y a las características de la sociedad española en las últimas dos décadas, podemos encontrar grandes cambios respecto al entorno social previo a la Ley de Seguridad Privada de 1992. El contexto social es muy distinto y la bonanza económica previa a la crisis contribuyó a generar oportunidades empresariales muy favorables. En referencia a la composición social española ha habido muchos cambios, durante los años previos a la crisis, el aumento de la población inmigrante fue considerable puesto que se recibió una gran cantidad de extranjeros residentes en muy poco tiempo. Según datos del Instituto Nacional de Estadística de España (INE), en el año 2000, los extranjeros censados en España eran 923.879 y pasaron a ser 5.598.691 en 2009. Durante este periodo, el país tenía una tasa de inmigración muy superior a los países europeos o incluso a Estados Unidos. Este continuo flujo de inmigrantes pudo tener unas expectativas de empleo e inserción laboral satisfactorias en los momentos previos a la crisis económica sufrida en el país, pero una vez instalada la crisis, la entrada de inmigrantes decreció considerablemente, llegando a producirse la tendencia inversa. En los últimos años, muchos inmigrantes han retornado a sus países de origen y muchos españoles se han visto obligados a emigrar buscando oportunidades fuera de sus fronteras. El aumento de la población inmigrante supuso un gran cambio en la composición social que también afectó al sector de seguridad privada, como se analizará más adelante.

Como ya se mencionó en el análisis realizado sobre el contexto social previo a la Ley de Seguridad privada de 1992, uno de los elementos catalizadores de dicha norma fue el aumento de la delincuencia y la inseguridad percibida por la población. Un análisis paralelo en estas dos últimas décadas obliga a concluir que, en materia de inseguridad ciudadana, no han existido problemas relevantes ni un aumento de la misma a lo largo de este tiempo. Según los datos del Ministerio del Interior y las encuestas de auto informe realizadas entre jóvenes (Fernández, Bartolomé, Rechea & Mejías, 2009), a excepción del consumo de drogas y alcohol que sí ha aumentado en el mismo periodo, especialmente respecto a nuevas drogas y consumo de alcohol en edades muy tempranas, el resto de conductas delictivas ha decrecido de forma sustancial. A lo largo de las próximas líneas se explica esta evolución descendente desde diferentes fuentes de datos.

El análisis de un contexto delincencial obliga siempre a utilizar fuentes de datos diferentes para contrastar su magnitud real y evolución a lo largo del tiempo. Para analizar la evolución de la delincuencia en el periodo entre 1992 y 2014, se acudió a diversas fuentes de datos que ilustran sobre la evolución de la delincuencia.

En primer lugar, teniendo en cuenta el volumen de criminalidad registrada por la policía a nivel nacional, según datos del Ministerio del Interior, se observa que la tendencia ha sido decreciente en el periodo de tiempo estudiado<sup>5</sup>. El Gráfico 1 muestra que en el año 2002 se parte de unos niveles altos de delincuencia. Sin embargo, a partir de 2003 comienza un ligero descenso, para luego incrementarse hasta el año 2008. A partir de esta fecha, la evolución es claramente descendiente (tanto la tasa de criminalidad como el número de delitos y faltas). Y todo ello, teniendo en cuenta la crisis económica sufrida en el país en los últimos años que no se ha visto reflejada en un incremento de la delincuencia o de la inseguridad. Este gráfico también señala la evolución de la tasa de criminalidad por cada 1000 habitantes desde el año 2002 hasta el 2013 y también el número total de delitos y faltas en estos años.

**Gráfico 1**  
**Delitos conocidos por la Policía en España entre 2002 y 2013**  
**(Número de delitos y faltas e índice de delincuencia por cada 1000 habitantes)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Estadísticos del Ministerio del Interior (2002-2013).

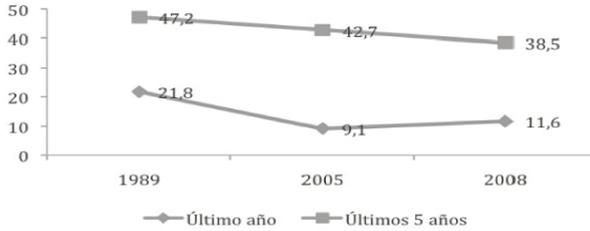
La encuesta de victimización constituye otra fuente de datos relevantes para medir la delincuencia en un territorio. Este tipo de encuestas ofrecen una fotografía más fiable de la delincuencia real comparativamente a los delitos conocidos por la policía ya que mide la victimización de la población, independientemente de que se haya producido una denuncia a la policía por el hecho. En España no se realizan de forma periódica este tipo de encuestas por lo que no se cuenta con una serie temporal tan amplia sobre las tasas de victimización. Sin embargo, el Instituto Andaluz de Criminología, en la Sección de Málaga, ha realizado un análisis de la delincuencia teniendo en cuenta los resultados de tres encuestas de victimización realizadas en los años 1989, 2005 y 2008 (García, Pérez & Benítez, 2009)<sup>6</sup>. Como

5 Sin embargo, para una correcta interpretación de la información hay que señalar que antes del año 2002, los datos nacionales coleccionados por el Ministerio del Interior únicamente recogían los delitos conocidos por la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, que representaban la amplia mayoría del territorio español, pero se quedaban fuera los datos procedentes del País Vasco y de Cataluña que eran gestionados por sus respectivas policías autonómicas.

6 Se comparan los resultados de una encuesta nacional de victimización realizada en 2008 por el Instituto Interandaluz de Criminología, sección Málaga, con los resultados de una encuesta internacional realizada en 1989 y otra europea que se hizo en 2005. Estas últimas incorporaron a España como país objeto de estudio.

muestra el Gráfico 2, según las tres encuestas de victimización, la evolución de la tasa de victimización de delitos en España ha sido descendente, tanto en el último año como en los últimos cinco.

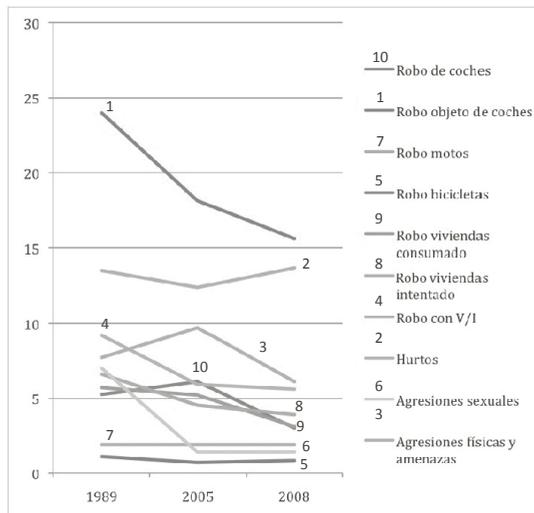
**Gráfico 2**  
**Evolución de la prevalencia de delitos en España durante el último año comparado con los últimos 5 años (1989-2008)**



Fuente: (García et al., 2009).

Estas encuestas de victimización analizan una serie tasada de delitos: Robo de coches, robo de objetos en coches, robo de motos, robo de bicicletas, robo de viviendas consumado, intento de robo en viviendas, robos con violencia e intimidación, hurtos, agresiones sexuales y agresiones físicas o amenazas. Si se desglosa la tasa de victimización por tipo de delitos entre los años 1989 y 2008 (Gráfico 3) se observa que todas las tipologías delictivas han descendido, salvo los hurtos que han aumentado ligeramente, el resto muestra una evolución claramente descendente.

**Gráfico 3**  
**Evolución de la tasa de victimización por tipo de delito (1989-2008)**



Fuente: (García et al., 2009).

Finalmente, existe otra fuente de datos para analizar la delincuencia que mide preferentemente la delincuencia de los más jóvenes. Éstas son las encuestas de auto informe que miden la auto inculpación de los jóvenes en conductas antisociales. En España se han hecho dos encuestas de este tipo, una en 1992 (Self Report Delinquency Study -ISDR-I) y otra en 2006 (ISDR-II)<sup>7</sup> (Fernández et al., 2009). A continuación se muestran los datos generales en referencia a la prevalencia de conductas contra la propiedad y violentas. En el Cuadro a continuación puede detectarse un descenso en dicha prevalencia en los momentos de pase de la encuesta de auto informe.

**Cuadro 2**  
**Prevalencia de conductas contra la propiedad y violentas**  
**“Alguna vez” y en el “último año” (1992-2006)**

Han cometido alguna conducta	Alguna vez		Último año	
	ISRD-I (%)	ISRD-II (%)	ISRD-I (%)	ISRD-II (%)
Contra la propiedad	38,1	29,3	13,6	12,7
Violenta contra las personas	37,4	29,8	22,9	14,2
Antisocial	67,7	45,5	38,8	24,7

Fuente: Fernández et al., (2009).

## 5.2. Situación del sector de seguridad privada

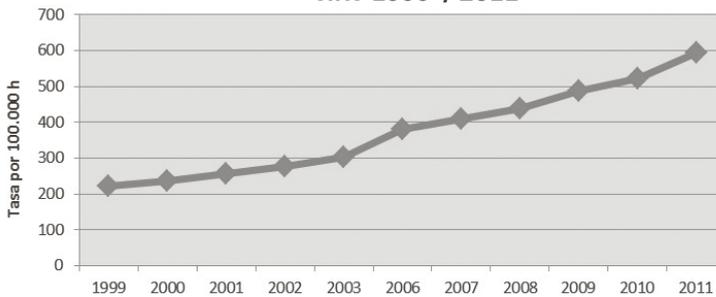
En los años posteriores a la Ley de Seguridad Privada de 1992 se produjo una reducción de empresas porque no todas pudieron habilitarse según los requisitos que establecía la legislación. Como se ha comentado, el número casi se redujo a la mitad en los años posteriores a la ley, produciéndose una concentración importante en varias empresas grandes. Sin embargo, las que consiguieron seguir desarrollando su negocio han disfrutado de años de bonanza económica en los cuales la demanda de seguridad privada apenas podía ser satisfecha con los recursos existentes. Los años previos a la crisis económica fueron años muy fructíferos para el sector de seguridad privada ya que registró una tendencia de crecimiento (tanto de empresas como de personal) a lo largo de la década de los noventa y la primera década del 2000. Según datos de APROSER, entre 1996 y 2003 experimentó un promedio anual de crecimiento del 9,5%, llegando a un máximo histórico en 2001 del 27%. Este máximo se logró gracias a la introducción del euro por lo que el sector del transporte de fondos experimentó un crecimiento de aproximadamente 90%.

En estos años de crecimiento, uno de los problemas que padecía el sector antes de la crisis era las dificultades de contratación de personal de seguridad privada. La ley exigía que el personal fuera de nacionalidad española o nacional de la Unión Europea, pero la situación pujante del mercado laboral español en los años 2000 disminuyó considerablemente el número de demandantes de empleo en seguridad de nacionalidad española. Para las empresas, el requisito de nacionalidad era difícil de cumplir puesto que únicamente la población inmigrante existía como aspirante a dichos puestos de trabajo. A pesar de ello, esta situación no se consiguió reformar hasta la ley de 2014.

<sup>7</sup> Estas encuestas se basaron en el Self Report Delinquency Study que se trata de un proyecto en marcha de interés internacional que compara la delincuencia auto informada de los jóvenes en países europeos y terceros países. Para ello se tomaron las encuestas estandarizadas a nivel internacional.

Este crecimiento del sector puede comprobarse cuando se analiza la evolución de la tasa de personal de seguridad en España entre los años 1999 y 2011. Dicha tasa ha sufrido un crecimiento constante llegándose a una tasa de 600 agentes privados por 100.000 habitantes en 2011. El gráfico a continuación muestra esa evolución ascendente que, a pesar del inicio de la desaceleración en el año 2007, no ha dejado de crecer hasta la actualidad. Para la interpretación correcta de este gráfico se debe tener en cuenta que no todo el personal habilitado por el Ministerio de Interior puede estar trabajando activamente, por lo que habría un porcentaje de este personal (difícil de calcular), que no estaría activo.

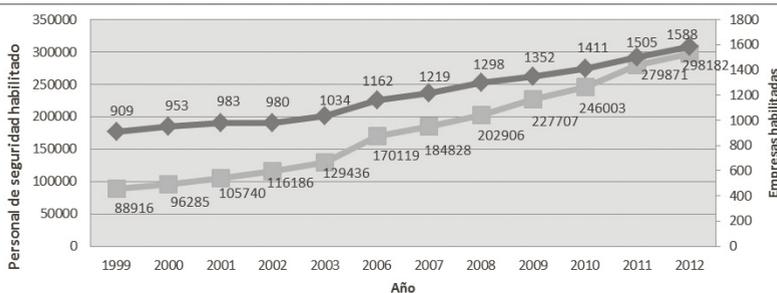
**Gráfico 4**  
**Evolución de la tasa de personal de seguridad privada por 100.000 habitantes entre 1999 y 2011**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior (Anuarios 1999-2011).

En referencia a las empresas de seguridad, la evolución ha sido similar y siempre ascendente. En el Gráfico 5 se muestra esta evolución ascendente del número de empresas habilitadas así como la del personal habilitado que también crece en el periodo entre 1999 y 2012, quedando fuera los años 2004 y 2005 por la ausencia de los datos en la publicación del Ministerio del Interior.

**Gráfico 5**  
**Evolución del número de empresas inscritas y personal de seguridad habilitado entre 1999 y 2012<sup>8</sup>**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios estadísticos publicados por el Ministerio del Interior.

Nota: Los años 2004 y 2005 no aparecen en los anuarios del Ministerio del Interior.

8 Los datos publicados en los anuarios estadísticos del Ministerio del Interior son de difícil interpretación para realizar series temporales ya que anualmente no se recogen los mismos datos ni con la misma metodología. Sin embargo, nos permiten conocer las tendencias de crecimiento o decrecimiento del volumen global de empresas y personal. Nótese que en la serie faltan el año 2004 y 2005. Ello se debe a que los anuarios publicados de esos años no incluían datos estadísticos sobre el número de empresas de seguridad inscritas y personal de seguridad habilitado.

El grupo más numeroso de profesionales dentro del sector de seguridad privada son los vigilantes de seguridad, que representan el 75% del personal autorizado, con una media de 137.4566 vigilantes entre 1999 a 2012. La segunda categoría es la de los escoltas, que representan el 10% (con una media de 17.509 en los mismos años), seguidos de los vigilantes de explosivos (7%, con una media de 11.847 en los mismos años) y los directores de seguridad (2,4%, con una media de 4194 en los mismos años). Los jefes de seguridad representan el 1,1% (con una media de 1.970 en los mismos años) y los detectives el 0,9% (con una media de 1848 en los mismos años).

Los detectives privados han sufrido un ascenso considerable en los últimos años, por lo que respecta a su habilitación. En cambio, el número de escoltas ha decrecido, en especial a partir de 2010, cuando el Ministerio del Interior anunció la retirada de los escoltas protegidos en el País Vasco y en Navarra. El descenso de la actividad terrorista junto con la crisis económica ha disminuido muchísimo la demanda de este tipo de servicios.

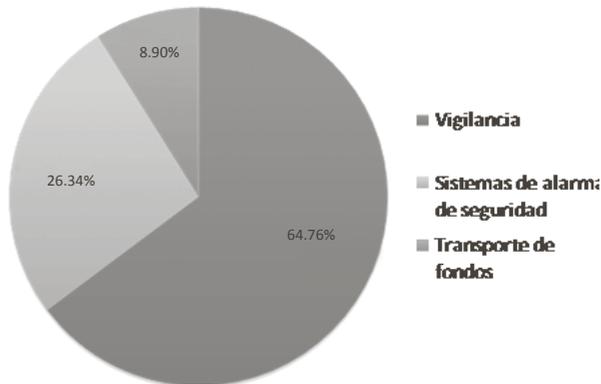
La llegada de la crisis provocó una desaceleración importante en la globalidad del sector pero se ha mantenido el número de personas habilitadas como profesionales de seguridad privada debido a que muchos trabajadores en paro han considerado la posibilidad de habilitarse como vigilantes de seguridad u otra categoría. Este hecho se refleja en las habilitaciones registradas por el Ministerio del Interior, ya que entre 2007 y 2010, 46.747 han sido las habilitaciones concedidas, representando un incremento del 32,8%. Muchos ayuntamientos están subvencionando la realización del curso de habilitación para vigilante de seguridad para las personas en desempleo (ESYS, 2012). Sin embargo, la disminución de la demanda de personal de seguridad privada también ha sido un efecto de la crisis, y, en muchos casos, estas personas no pueden luego incorporarse a trabajar a una empresa de seguridad por falta de demanda. Así como antes de la crisis existía una fuerte demanda y las empresas tenían dificultades para encontrar personal habilitado, en la actualidad, la tendencia es inversa. Entonces la cifra de personal habilitado no daría cuenta del crecimiento económico del sector, que ha sido considerablemente menor. Según datos de la consultora DBK, el incremento de la facturación del sector entre 2007 (3.860 millones de euros) y 2010 (4.250 millones de euros) ha sido del 10%.

Otro factor que se ha generado como consecuencia de la crisis ha sido la menor rotación del personal de vigilancia, especialmente el vigilante de seguridad. En épocas de bonanza económica, el trabajo de vigilante de seguridad no era una categoría profesional que fidelizara a los empleados por la baja cualificación de sus funciones, el salario percibido y la alta demanda de trabajo en otros sectores. Por lo tanto, la rotación de dicho personal era muy elevada. En 2005 el índice de rotación se situó en el 48%, y paulatinamente fue descendiendo en los años siguientes hasta situarse en 2010 en el 24% (ESYS, 2012).

Respecto a las empresas de seguridad privada, se ha visto en el Gráfico 5, la evolución ascendente del número de empresas de seguridad inscritas. Sin embargo, un análisis más pormenorizado demuestra que el sector se halla mucho más atomizado que anteriormente. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2011, España tenía 3 empresas de seguridad privada con más de 5.000 trabajadores; 15 empresas poseyendo entre 1.000 y 4.999 y 14 más que tenían entre 500 y 999 asalariados. El resto tenía un número muy inferior de trabajadores. Por otro lado, en términos de facturación, cinco grandes empresas

(Grupo Prosegur, Securitas Seguridad España, Securitas Direct, Eulen Seguridad y Grupo Secur Ibérica) reúnen el 54% de la facturación total del sector (ESYS, 2012). Según el informe anual de APROSER 2011, la distribución por segmentos de actividad sería la siguiente:

**Gráfico 6**  
**Distribución de las empresas por segmentos de actividad**



Fuente: APROSER, 2011.

Sin embargo, el mayor descenso de la demanda se ha producido en el sector de sistemas de seguridad en los últimos 7 años. Este descenso se debe a dos factores principalmente: por un lado, el descenso en la inversión en actualización y modernización de los sistemas de seguridad y, por otro lado, la crisis del sector de la construcción de viviendas y de otro tipo de instalaciones.

La demanda de servicios también ha disminuido por la contención del gasto público y la restricción de este tipo de servicios en las administraciones públicas. Hay que tomar en cuenta que el 24% de los clientes del sector, según datos de APROSER (2011) provienen del sector público y el 76% restante del sector privado. Ambos sectores han reducido la demanda pero la reducción se ha sentido de manera preferente en el sector público.

Pero no todo ha sido decrecimiento, a lo largo de estos años ha aparecido una nueva necesidad en el ámbito de la seguridad que se refiere a la protección de la información y los sistemas informáticos. Es el sector, calificado como “seguridad informática”, ha crecido tanto que, dentro de la seguridad privada se distingue entre seguridad física y seguridad informática. En España, el sector está compuesto por casi 1.000 empresas proveedoras de productos y servicios de seguridad informática, sin contar con las administraciones que cuentan con departamentos específicos de seguridad informática. Empero, esta evolución no ha ido de la mano de una regulación y ordenación normativa, ya que la seguridad informática tiene un marco legal casi inexistente, en comparación con el sector de seguridad privada. La Ley 34/2002, del 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico y la Ley 59/2003, del 19 de diciembre, de firma electrónica, son las principales normas rectoras del sector<sup>9</sup>.

9 De manera indirecta también regulan el sector la Ley 56/2007 de impulso de la Sociedad de Información y la equivalente para Administraciones Públicas, Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

## 5.1 Imagen pública actual del sector de seguridad privada

Estamos ya lejos de los primeros años de los noventa donde el sector de seguridad privada era visto como un foco de inseguridad y de desconfianza para muchos. Se trataba de los avances de un sector que ha mejorado la calidad de los servicios así como la profesionalidad de su personal para proporcionar una excelente oferta de productos y servicios de seguridad. Ello se demuestra en una encuesta publicada por APROSER en 2010 (APROSER, 2010). Esta encuesta estaba dirigida a los ciudadanos y se les preguntaba sobre su relación con la seguridad, sobre el contacto con los vigilantes, sobre el efecto que creían que debían tener los vigilantes sobre la sensación de seguridad, sobre la imagen y valoración de los vigilantes, sobre los lugares donde debería existir seguridad y las competencias de los vigilantes de seguridad. En referencia a la imagen y valoración del sector de seguridad privada, el estudio arrojaba resultados muy positivos, ya que el 63% de los encuestados tenía una opinión positiva o muy positiva de las empresas de seguridad, y consideraban que la imagen y la opinión sobre los vigilantes de seguridad había mejorado con respecto a 2007. En referencia a los aspectos más valorados de los vigilantes, los entrevistados destacaban la profesionalidad, puntuada con un 6,14 sobre 10, la amabilidad, puntuada con un 6,07 sobre 10, la formación, con un 6 sobre 10, y la cercanía al ciudadano, con un 5,67 sobre 10. Sin embargo, de los resultados también se desprende que, si comparamos al personal de seguridad privada con las Fuerzas y cuerpos de seguridad, la imagen de éstos últimos todavía es superior al personal de seguridad privada.

## 6. La mayoría de edad del sector de seguridad y necesidades de una reforma legislativa

A continuación se hace un análisis de la nueva Ley de Seguridad Privada de 2014. Inicialmente se evalúa cómo ha surgido la necesidad de un cambio legislativo y, posteriormente, se abordan las principales claves de la nueva ley, para entender hacia dónde se dirige la gestión de la seguridad ciudadana en España.

### 6.1. Emergencia de la necesidad de modificación legislativa

La Ley de Seguridad privada de 1992 respondía a una necesidad de ordenación del sector y fue precedida de un contexto de ascenso de la demanda de seguridad por parte de los ciudadanos. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la nueva ley de 2014 ya que nace en un contexto de ausencia de inseguridad y escasa demanda de seguridad privada. Como se ha señalado con anterioridad, las últimas décadas se han caracterizado por un descenso progresivo de la delincuencia a pesar de las dificultades económicas y el aumento del paro producido recientemente. Ello se muestra en los datos estadísticos del Ministerio del Interior sobre las denuncias policiales y en las distintas encuestas realizadas durante este periodo. Por lo tanto, si la sociedad no demanda una mayor seguridad, ¿qué es lo que ha propiciado una reforma legislativa? ¿Qué factores han promovido la necesidad de un cambio normativo? Lo más razonable es pensar que han sido las propias asociaciones empresariales que han promovido un cambio en razón a la evolución del sector, el avance de las nuevas tecnologías y la adecuación de la normativa a un contexto europeo que también marca las líneas directrices en sectores que se relacionan directamente con la seguridad privada.

Sin duda, durante estos años se han producido una serie de cambios que han puesto difícil el cumplimiento normativo por parte de las empresas de seguridad. Ello se venía notando a lo largo del tiempo y se percibía en el sector una voluntad de cambio. Existen muchos documentos y comunicados tanto de asociaciones

empresariales como sindicales apuntando hacia mejoras en la normativa. Aquí únicamente se citará un estudio de los más rigurosos que llevó a cabo la Fundación ESYS, donde se recoge la opinión de empresas prestatarias y usuarias de seguridad física e informática, profesionales del sector, representantes de la seguridad pública y asociaciones sectoriales y sindicatos. El estudio (ESYS, 2012) recoge sus opiniones sobre el estado actual del sector de seguridad privada y su regulación y, de él se desprende que alrededor del 53,3% de las empresas proveedoras se muestran descontentas con la adecuación de la legislación para el ejercicio de su actividad. Consideran que está desfasada y no ha sabido adaptarse a los cambios y a la realidad social de los últimos años.

Los cambios que se recogen en el estudio de opinión sobre la legislación de 1992 son los siguientes:

- La necesidad de transformar la ley para dotarla de una mayor flexibilidad y menor grado de intervencionismo.
- La implicación de empresas y usuarios en la redacción de la ley para que se adecúe a la realidad social.
- Concentración de los recursos de control sobre las empresas que ejercen competencia desleal, intrusismo o prácticas engañosas frente a las empresas de seguridad legalmente constituidas.
- El 40% de los encuestados contestaron que era necesario que los vigilantes fueran agentes de autoridad, el 53,3% dijo que no era necesario.
- Necesidad de regular la seguridad informática y la normativa tiene que ser integral comprendiendo seguridad física e informática. El estudio muestra que el 75,6% de los profesionales de seguridad informática consideran que debe estar regulado por la legislación de seguridad privada.
- Reforzar la coordinación de la seguridad pública y privada y generar un modelo bidireccional. En la actualidad el modelo sólo permite la comunicación de la seguridad privada a la pública.
- Ampliar las competencias de la seguridad privada para reforzar la seguridad pública y para atender a las necesidades de seguridad específicas (calles, eventos deportivos, espectáculos, etc.).
- Integración de la formación del personal de seguridad privada en los estudios oficiales del Ministerio de Educación.

Del análisis de documentos y recomendaciones del sector de seguridad privada respecto a la normativa se desprende la sensación de que la Ley 23/1992 de seguridad privada fue necesaria para ordenar el sector, pero también contiene una regulación muy restrictiva y controlante respecto del mismo. Dichas exigencias tenían sentido en un momento de emergencia del sector privado que era percibido como una mercantilización de la seguridad y, por tanto, el Estado debía imponer unas garantías de calidad, profesionalidad, formación y subordinación respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Sin embargo, el contexto actual es distinto y el sector de seguridad privada ha demostrado su capacidad de adaptación a la normativa y su capacidad profesional. Se podría decir que ha alcanzado el grado de madurez necesario para poder asumir una serie de cambios que redundan en

una mayor eficacia en la provisión de bienes y servicios privados de seguridad. A continuación, se analizan las principales claves de la nueva ley que integra los elementos mencionados en su Exposición de Motivos.

## **6.2 La Ley 5/2014 del 4 de abril de seguridad privada: La madurez de un sector considerado complementario a la seguridad pública**

En abril de 2014 se promulgó la nueva Ley de Seguridad Privada. Esta propuesta normativa pretende dar un giro al sector para considerarlo un aliado privilegiado en la gestión de la seguridad ciudadana. En el texto de la ley y en su Exposición de Motivos se enumeran las razones de dicha reforma y, a través de su análisis, se puede evaluar el avance respecto a la percepción del sector privado por el sector público en estos años. A continuación se presentan las principales aportaciones de la Exposición de Motivos de la Ley de seguridad privada.

### **Reconocimiento a la madurez y complementariedad del sector de seguridad privada**

La Ley 5/2014 supone un avance cualitativo importante en el reconocimiento al sector y su capacidad de servir a la seguridad pública de manera sustancial ya que éste actúa en la reducción de riesgos que constituye una actividad complementaria a la pública. Sin embargo, en este reconocimiento, el legislador va más allá otorgándole méritos significativos, así, se considera al sector “un verdadero actor de las políticas globales y nacionales de seguridad y parte indispensable del conjunto de medidas destinadas a la protección de la sociedad y a la defensa de los derechos y legítimos intereses de los ciudadanos”. Por otro lado, a pesar de reiterar que la seguridad se gestiona en régimen de monopolio por el poder público, reconoce también el refuerzo que supone que otros agentes privados contribuyan a la gestión de la misma.

Este reconocimiento como apoyo fundamental a la gestión de la seguridad ciudadana no es gratuito, las razones que lo avalan apelan al grado de madurez y profesionalidad que ha alcanzado el sector privado en los últimos años. Así se manifiesta en la Exposición de Motivos de la Ley 5/2014 donde se califica al sector como “maduro y completamente profesionalizado”.

### **Necesidad de la nueva ley**

La filosofía que está detrás de la nueva ley dista mucho de la filosofía que inspiraba la Ley 23/1992. El legislador ya se encarga de remarcar que “La Ley 23/1992 sirvió para ordenar un sector emergente cuyo marco normativo resultaba insuficiente y era de orientación preconstitucional pero ahora se queda corta para el desarrollo que ha tenido el sector en estas dos décadas”. A partir de aquí considera que los factores que han generado la necesidad de reforma son “los cambios tecnológicos que condicionan la prestación de servicios de seguridad y la tendencia a la integración de las distintas seguridades en un concepto de seguridad integral”. Por otro lado, como aspectos secundarios, también se mencionan: a) la mejora de la eficacia en la prestación de servicios, organización y planificación, formación y motivación del personal de seguridad, b) la erradicación de situaciones de intrusismo, c) la dotación de un apoyo jurídico al personal de seguridad para el ejercicio de sus funciones y d) aspectos de mejora en la colaboración entre la seguridad privada y la pública.

## Énfasis en la complementariedad y cooperación, no tanto en el control

Finalmente, se menciona también que el espíritu de esta nueva ley es elevar la posición del sector frente a la seguridad pública, dejando de poner el énfasis en el principio de la subordinación para pasar a “desarrollar más eficazmente el principio de complementariedad, a través de la cooperación y corresponsabilidad”. Ello supone un cambio radical frente a la primera ley, en la que se partía de una desconfianza total hacia la amenaza privatizadora y se sometía al sector a un periodo de prueba retándole a superar obstáculos excesivamente rígidos. A lo largo de estos años, la superación de dichos requisitos ha avalado la posibilidad de que el sector privado pueda ir de la mano en régimen de igualdad con la seguridad pública, yendo muy lejos en sus aspiraciones puesto que se habla de cooperación y corresponsabilidad.

A pesar del reconocimiento de complementariedad anterior, se deja claro también que la reforma se apoya en dos ejes: “la base irrenunciable de la preeminencia de la seguridad pública sobre la seguridad privada y los poderes de intervención y control público sobre la seguridad privada que focalizan en los aspectos esenciales para la seguridad pública, desregulando los aspectos accesorios que no tienen relación directa con el servicio de seguridad”. Esto es, se mantiene el control sobre el sector pero se acepta cierta flexibilidad en determinados aspectos no relacionados directamente con los servicios de seguridad.

A continuación se enumeran las principales claves de la reforma, siempre teniendo en cuenta que puede variar su contenido hasta la aprobación final de la ley.

### Principales claves de la reforma

#### Aumento de poderes para el personal de seguridad

- **Posibilidad de hacer controles:** tanto controles de identidad, como de objetos personales, paquetería, vehículos, en el acceso o interior de inmuebles o propiedades donde presten servicio, sin que en ningún caso puedan retener la documentación personal.
- **Persecución de los delincuentes en espacios públicos,** en relación con “el objeto de su protección o de su actuación”, los vigilantes podrán detener y poner inmediatamente a disposición de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes a los delincuentes y los instrumentos, efectos y pruebas de los delitos.
- **Ampliación del espacio de actuación y establecimiento de excepciones al principio general de exclusión de la seguridad privada de los espacios públicos.** Los vigilantes privados podrán llevar a cabo, tanto en locales públicos como privados, las comprobaciones, registros y prevenciones necesarias para el cumplimiento de su misión.
- **Mayor regulación sobre los detectives:** la actividad de investigación privada queda integrada en el catálogo de actividades de seguridad privada, pero puede ser desarrollada además de por empresas de seguridad, por despachos de detectives.
- **Mayor protección jurídica del personal de seguridad privada.** Se consideran agresiones y desobediencias a agentes de seguridad las que se cometan

contra el personal de seguridad privada, cuando desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

### Actividades de seguridad privada

- Se dividen las actividades entre actividades de seguridad privada y actividades compatibles o que tienen una incidencia directa en el mundo de la seguridad (Arts. 5 y 6).
- Se liberalizan determinadas actividades de las empresas de seguridad y ciertos servicios y funciones del personal de seguridad (Art. 6).
- Se incorpora la seguridad de la información y de las comunicaciones como actividad compatible con la seguridad privada (Art. 6.6).
- Se suaviza la exigencia de nacionalidad española o de un Estado del Espacio Económico Europeo para acceder a personal de seguridad, se amplía a terceros Estados con los que España tenga un convenio de reciprocidad (Art. 28.1a).
- Se amplían las vías de formación del personal de seguridad y acceso a la profesión, junto a la vía de habilitación del Ministerio del Interior cabe también la formación profesional reglada, universitaria o mediante certificado de profesionalidad (Art. 29).
- Se flexibilizan los requisitos de habilitación para las empresas dedicadas a actividades de instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas (Arts. 18 y 19.7).
- Se crea un Registro Nacional de Seguridad Privada con el objetivo de centralizar los datos de empresas y personal de seguridad que incorpore los datos de los registros de las Comunidades Autónomas (Art. 20).
- Se amplía la colaboración entre seguridad privada y fuerzas y cuerpos de seguridad previendo mecanismos de intercambio de información en ambas direcciones (Arts. 14 y 15).
- Se refuerza el régimen sancionador en materia de intrusismo (Art. 57).

### 7. Conclusiones

En este artículo se ha querido contrastar dos momentos relevantes en la evolución de la seguridad privada en España. El primero hace referencia a la cristalización normativa o el reconocimiento jurídico del sector en la gestión de la seguridad ciudadana, a través de la Ley 23/1992. Esta Ley partía de una visión muy restrictiva del sector y se centró fundamentalmente en el control, la profesionalización y la sanción de conductas ilícitas de un sector que aprovechaba el incremento en la demanda de seguridad para crecer de forma desorganizada. Este espíritu restrictivo también pudo deberse a que al gobierno que le tocó promulgar la ley era de ideología socialista y muy reacio a promover una mercantilización libre de un bien público como la seguridad.

El segundo momento hace referencia a la Ley 5/2014 cuyo talante y filosofía son ampliamente diferentes. También contribuye el hecho de que el gobierno actual sea de ideología liberal y favorezca en mayor medida el desarrollo mercantil y la gestión privada complementaria de la seguridad. Pero, de hecho, la reforma otorga la mayoría de edad a la seguridad privada, le da el aprobado con honores al comportamiento del sector en las dos últimas décadas para justificar una serie de medidas que aumentan los poderes del personal, aumentan sus espacios de actuación, incorporan nuevas actividades a la seguridad privada y flexibilizan determinados requisitos para determinados subsectores. Por otro lado, la reforma también supone un salto cualitativo determinante para el sector privado, ya que se le considera complementario y corresponsable en materia de seguridad. Estos méritos habrán sido ganados a lo largo del tiempo, la imagen del sector privado ha mejorado en estos años, el número de empresas y el personal ha crecido pero, ¿se justifica desde el contexto social un trato en este sentido? ¿El contexto demanda dotar de un refuerzo tan importante a la seguridad pública?

Desde el punto de vista de la inseguridad, hemos visto que la evolución criminal ha sido descendente en los últimos años. Sí que es cierto que la contención pública del gasto ha congelado las oposiciones y las fuerzas y cuerpos de seguridad no han podido crecer a lo largo de este periodo. Sin embargo, a pesar de la congelación de los puestos públicos, se sigue teniendo un volumen de efectivos públicos muy superior a la media europea y España está entre los países que ostentan un mayor ratio de policías por habitantes. En ningún caso es necesario un mayor refuerzo en la represión de la seguridad y con los números actuales se ha superado la crisis económica sin problemas relevantes de seguridad. La única razón que queda para justificar la reforma es la mejora de la eficacia y la eliminación de trabas para un mejor funcionamiento del sector. También es verdad que el sector evoluciona más rápido que las leyes y determinados sectores han crecido fuera de un marco de regulación como la seguridad informática. Es importante que se tenga la capacidad de adaptarse a la realidad y que las normas se muestren sensibles a ese cambio, pero siempre desde el reconocimiento de que éste es el objetivo y no la necesidad de un refuerzo de cara a la gestión de la seguridad ciudadana. Por otro lado, una deriva hacia un modelo de gestión de la seguridad ciudadana que prevé un mayor protagonismo del sector privado requeriría un debate en profundidad fundado en las necesidades sociales en materia de inseguridad.

## Referencias bibliográficas

1. APROSER (2010). Actualización estudio de opinión de la Sociedad sobre Seguridad. Recuperado de: <http://www.aproser.org/pdf/prensa/Estudio Sociologico2010.pdf>
2. Bouten, E., Goudriaan, H. & Nieuwebeerta, P. (2003). Victimación delictiva en 17 países industrializados. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 1, pp. 1-21.
3. Button, M. (1997). Regulating Private Security- International Perspectives on Improving Accountability and Performance. Conference presented in the European Group of Public Administration Annual Conference.
4. COESS (2004). Private Security Services in Europe. Facts and figures. COESS.
5. COESS (2008). Private Security Services in Europe. Facts and figures. COESS.
6. COESS (2011). Private Security Services in Europe. Facts and figures. COESS.
7. Crawford, A. (2003). The pattern of Policing in the UK: Policing Beyond the Police. En: Newburn, T. *Handbook of Policing*. Cullompton: William Publishing.
8. De Waard, J. (1993). The Private Security Sector in Fifteen European Countries Size, Rules and Legislation. *Security Journal*, 4, 2, pp. 58-63.
9. De Waard, J. (1999). The Private Security Industry. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7, 2, pp. 143-174.
10. ESYS. (2012). Seguridad privada en España. Estado de la Cuestión 2012, Recuperado de: <http://www.fundacionesys.com/files/Estudio%20Seguridad%20Privada%20ESYS.pdf>
11. Fernández, E., Bartolomé, R., Rechea, C., & Mejías, A. (2009). Evolución y tendencias de la delincuencia juvenil en España. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 8, 7, pp. 1-30.
12. Forst, B. & Manning, P.K. (1999). *The Privatisation of Policing. Two views*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
13. García España, Pérez Jiménez & Benítez Jiménez. (2009). Informe ODA. La delincuencia según las víctimas: Un enfoque integrado a partir de una encuesta de victimización. Málaga: Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología.
14. Giménez-Salinas Framis, A. (2004a). New approaches regarding private/public security. *Police and Society*, 14, pp.158-174.
15. Giménez-Salinas Framis, A. (2004b). En busca de un modelo público-privado de gestión de la seguridad. *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 15, pp. 13-28.
16. Giménez-Salinas Framis, A. (2005). La seguridad privada y su papel en la gestión de la seguridad ciudadana. En: Serrano Gómez, A. & Vazquez González, C. (ed). *Tendencias de la criminalidad y percepción social de la inseguridad ciudadana en España y la Unión Europea*. Madrid: Edisofer.
17. Hoogenboom, A. B. & Morré, A. B. (1988). Des paradoxes de l'Etat sur l'industrie de la sécurité privée: la légitimation et naissance d'un complexe d'organismes policiers? *Déviante et Société*, 12, 4, pp. 391-400.
18. Johnston, L. (1992). *The Rebirth of Private Policing*. Londres: Routledge.
19. Johnston, L. (1999). Private Policing in Context. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7, 2, pp. 175-196.
20. Jung, H. (1990). Rapport productif. En: *Privatisation du contrôle de la criminalité. Études relatives à la recherche criminologique*, XXVII, Strassbourg: Conseil de l'Europe.
21. Shapland, J., Van Oturive, L. (1999) *Policing and Security: Social Control and the Public/Private Divide*. Paris: L'Harmattan.
22. Shearing, C. D. (2001). A Nodal Conception of Governance: Thoughts on a Policing Commission. *Policing and Society*, 11, pp. 259-272.

23. Shearing, C.D. (1992). The Relation Between Public and Private Policing. En: Tonry, M. Y Morris, N. Modern Policing, Crime and Justice, 15, pp. 399-434.
24. Shearing, C.D. (1993). Policing: Relationships Between Public and Private Forms. En Findlay, M. & Zvekic, U. Alternative Policing Styles, Cross-cultural perspectives. Deventer: Kluwer.
25. Shearing, C.D., Stenning, P.C. (1987) Private Policing. Newbury Park: Sage.
26. South, N. (1988). Policing for profit. Londres: Sage.
27. Spitzer, S. y Scull, A.T. (1987). Privatization and Capitalism Development: the case of the Private Police. Social Problems, 25, pp. 18-29.
28. Wakefield, A. (2003). Selling Security. Cullompton: William Publishing.