

# A LÓXICA DISCIPLINAR DO “MUNDO FELIZ”: MODERNIZACIÓN PRIVATIZADORA DO PODER POLICIAL NO ESTADO (NEO)LIBERAL.

Carlos Alberto Amoedo Souto

*Sumario: 1) Introducción: Modernidade e densificación da gaiola de ferro policial. 2) Os mecanismos xurídicos de solidariedade público-privado no funcionamento do panóptico policial. 3) A modernización das estruturas policiais “privadas”*

## 1. INTRODUCCIÓN: MODERNIDADE E DENSIFICACIÓN DA GAIOLA DE FERRO POLICIAL

§1. Nos últimos anos, o acoso neocapitalista à instáncia política estatal conseguiu plasmar o seu salmódico recetário en múltiples políticas públicas e normas xurídicas. A retórica neoliberal da modernización e dos valores do mercado, da “privatización” competitiva dos servizos públicos e a regulación do “servizo público universal”, determina variadas transformacións das capacidades e políticas interventoras do Estado: non só das políticas do *welfare*, senón tamén de funcións ben máis veteranas do quefacer do Estado moderno.

A categoría da “privatización policial” quer exprimir unha destas últimas transformacións. Con ela denotan-se os variados aspectos dun dos fenómenos máis complexos e profundos do desenvolvemento dos poderes policiais nas sociedades occidentais avanzadas. Por un lado, a paulatina asunción de funcións policiais máis ou menos clásicas por parte de formas organizativas privadas. Por outro, o aumento imparábel, diversificado e crescentemente lexitimado da inversión social - pública e privada - en seguridade, unanimemente apoiado tanto polo centroesquerda como polo centro dereita políticos.

Tal como ocorre no caso da sanidade, as telecomunicacións, o correu, a enerxía eléctrica e todo o longo rosário de antigas regalías públicas, o relato político neoliberal dominante percebe a seguridade privada en termos de prestación empresarial que, ben regulada polo Estado, non fai senón fornecer benestar “para todos”. O específico aquí consiste en que, através da seguridade privada, tamén se fornece unha benéfica seguridade pública “para todos”. Aínda que só fose pola reiteración coa que se repite desde os media, os parlamentos e as Universidades, a solidez deste relato resta credibilidade a aquelas posicións políticas que, desde diversas sensibilidades se manifestan en contra desta privatización, facendo fíncapé nos múltiples perigos inerentes a esta desmonopolización policial<sup>1</sup>. A resposta destas voces críticas contra a imparábel privatización da

---

<sup>1</sup> Para EMBID IRUJO, “probablemente no sea la seguridad, la vigilancia pública, el campo más apropiado para la experimentación de fórmulas participativas del particular. Es éste un campo en el que

seguridade - a insistencia no monopólio estatal da violencia via Forzas e Corpos de Seguridade do Estado (FCSE) - é, no entanto, feble tanto do punto de vista sociolóxico canto do punto de vista das categorías xurídicas e políticas das que se parte para diagnosticar as facetas do fenómeno “seguridade privada”.

§2. Parte dun estudo máis amplo sobre a formación e desenvolvemento do poder policial no Estado moderno, o presente contributo centra-se na análise interna desta “privatización”, das súas posibilidades, fíos constitutivos e perigos inherentes. Lonxe de aceptarmos o relato da seguridade privada como rutura do monopólio público da violencia ou como colaboración dos privados á seguridade pública, aquí entendemos esta “privatización” como unha - non a única - das máis importantes consecuencias do desenvolvemento dunha das liñas esenciais do poder policial moderno: **a modernización da súa organización e dos seus instrumentos de actuación.**

O noso argumento debe entender-se como segue. A matriz policial moderna, formada ao fío do desenvolvemento dos **procesos xerais de modernización** - afianzamento do modo de produción capitalista, da aplicación da tecnoloxía ao proceso produtivo, do Estado-nación e da alta demanda de vixilancia disciplinar que de todo o anterior decorre<sup>2</sup> -, pode descompoñer-se analiticamente en **dous tipos de componentes:**

- Por unha banda, os componentes militarizantes herdados do período premoderno. Estes componentes - cultura institucional, formas organizativas castrenses, espazos onde se desenvolven, centralización - relacionan-se coa violencia física como mecanismo coercitivo reactivo de control social. Nada mellor que a Guarda Civil para ilustrar a formación, desenvolvemento e vixencia actual destes componentes policiais na España.

- Por outra banda, os componentes panópticos vinculan-se con mecanismos coercitivos máis cotidianos, descentralizados, brandos e mediados - daí que moitas veces se relacionen coa “prevención” e coa “proximidade” -, que operan como factores de control da desviación social en contextos altamente modernizados (capitalizados, urbanizados). Así acontece na burocracia policial clásica co “inventor”, ben vello por outra parte, das unidades de policía de barrio ou policía de proximidade dos Corpos de Policía Local ou de Policía Nacional, cuxa benefactora existencia forma parte da axenda política desde a Lei española de Policía de 1978, e desde os sesenta nos Estados Unidos - “Community Policing”.

---

*nunca se valorará lo suficiente la trascendencia que tuvo en el pasado la concentración en el poder público de la potestad de prevenir y reprimir el delito y de tutelar de forma general la seguridad ciudadana, evitando así la vindicta privada que configuraba una sociedad tremendamente estamentalizada y con escandalosos privilegios y sumisiones. Si el poder público no cumple correctamente estas funciones - y la lectura diaria del periódico es elocuente al respecto - la solución no es precisamente la admisión de este hecho como algo natural y la entrada en liza de un principio subsidiario ciudadano, sino la enmienda de esta situación”* (cfr. “La problemática del servicio de vigilancia nocturna: competencia municipal, orden público y régimen jurídico de los vigilantes nocturnos”, REDA nº 17, 1978, p. 243). BARCELONA LLOP insiste en que “*lo que el Estado administrativo viene a facilitar (è que) el mantenimiento de la seguridad sea asumido por el poder público en exclusiva*”, notando que “*es esta una verdadera cuestión de principio que, frente a la proliferación de fórmulas privadas o corporativas, debe ser destacada con insistencia y sin ambages.*” Acrescentando que “*Un Estado puede o no asumir la titularidad de ciertas actividades, pero es de todo punto impensable que renuncie al monopolio del mantenimiento de la seguridad so pena de arriesgarse a sufrir un proceso de deterioro y debilitamiento progresivo.*” (Cfr., *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, Oñati, IVAP-HAEE, 1988, pp. 67 y 85).

<sup>2</sup> Cfr. Anthony GIDDENS, *The nation-state and violence*, Cambridge, Polity Press, 1985, pp. 8-34, especialmente; posteriormente, xa en castellano, cfr. *Consecuencias de la modernidad* (1990), trad. de A. Lizón, Madrid, Alianza Universidad, 1993, onde a multidimensionalidade institucional da modernidade se reduce a catro eixos: capitalismo (acumulación de capital no contexto de mercados competitivos de traballo e mercadorías), industrialismo (transformación da natureza), poder militar (control dos medios de violencia no contexto da industrialización da guerra) e vixilancia administrativa (control de información e supervisión social). Catro eixos movidos, á súa vez, por tres específicos motores: a deslocalización tempo-espazo, a desanclaxe dos sistemas sociais e a reflexividade do coñecemento, as relacións e as accións sociais.

A situación socio-histórica actual nas sociedades avanzadas caracteriza-se polo feito de apresentar unha expansión sostida dos catro planos de modernización referenciados, interconectados de diversas formas entre sí. **Nesa expansión, os componentes militarizantes da matriz policial**, dominantes durante as etapas de modernización temprana e média correspondentes aos séculos XVI-XVIII e XIX respectivamente - etapas nas que se desenvolve a construción centralizada do Estado-nación liberal, do mercado capitalista de factores de produción e consumo, etc. -, **son desprazados - nunca, é importante destacá-lo, anulados - en favor dos componentes panópticos**, que adoptan a dominante nesa matriz policial.

O proceso de expansión do modo de produción capitalista, ao producir-se tanto a un nivel **macrolóxico** - a chamada globalización económica - como a un nivel **microlóxico** - a chamada colonización do mundo da vida pola lóxica capitalista do valor e da súa reprodución ampliada -, eleva a relevancia de ambos componentes. Os segundos son **imprescindíbeis para o intenso e extenso control social demandado pola “acumulación derivada” de tipo capitalista**. Con efecto, as mediacións fundamentais deste modo de produción descansan só abstractamente na “igualdade”, no “livre cámbio de prestacións e mercadorías”. Materialmente, en último termo, ao ser un sistema montado sobre a lóxica egoísta do “beneficio” - da obtención de plusvalía non pagada -, precisa de variadas formas de coacción que garantan a reprodución do seu funcionamento.

Pero o desenvolvemento deste primeiro plano da modernización encadea múltiples e variados efectos nos planos institucionais dos outros procesos de modernización, e á súa vez estoutros planos contribúen a retroalimentar o afianzamento do primeiro plano.

A aplicación da tecnoloxía ao dominio policial (tanto público como privado) da sociedade é un feito. A tecnoloxía permite unha resposta preventiva a formas delitivas moi variadas, desde as máis complexas - narcotráfico, delitos informáticos, terrorismo - até as máis simples - fumar un porro na vía pública. A videovixilancia, sistemas de alarma e protección, informatización crescente, métodos científicos de loita contra o crime organizado, etc., incrementan a eficacia dos componentes modernizantes do poder policial, aínda que ao mesmo tempo incrementan os riscos perigosos da acción policial, quer dicir, o seu **des-control reflexivo**. Aliás, as redes policiais estatais son engarzadas entre si para densificar a rede de control policial, ben a nivel internacional como acontece con INTERPOL, ben a nivel comunitario europeo, como acontece co Acordo de Schengen e a Oficina Europea de Policía (EUROPOL)<sup>3</sup>. Finalmente, **os mecanismos xuridificados de control policial moderno - poder inspector, poder coactivo, poder sancionador, poder ordenante - aplican-se, e son susceptibles de aplicar-se, tanto con unha funcionalidade de control político-social, como para reproducir a acumulación económica capitalista**; precisamente por iso, nas condi-

<sup>3</sup> Baste sinalar aquí que a política común de seguridade interior é hoxe un dos pilares da Unión Europea, como se recolleu nos art. J e K do Tratado da Unión Europea. Hoxe, a insistencia nesta liña acadou unha alta relevancia, plasmada na reforma dos preceitos reguladores da cooperación policial europea no Tratado de Amsterdam de 2 de outubro de 1997 (DOCE C-340, de 10 de novembro), o cal, ademais de desenvolver os art. anteriores, incorpora o Acordo de Schengen (Acordo intergovernamental 14 de xuño de 1985, Convénio de aplicación de 19 de xuño de 1990, e cuxo Convénio de aplicación para España é de 25 de xuño de 1991 e ratificado por Instrumento de 23 de xullo de 1993, BOE de 5 de abril de 1994) á aenza comunitaria. EUROPOL, pola súa parte, foi criada por Acto do Consello de 26 de xullo de 1995 (DOCE C-316, do 27 de novembro). Entre a xa abundosa literatura, cfr. en español o traballo de RECASENS I BRUNET, “Soberanía, aparato policial e integración europea”, en Roberto BERGALLI e Eligio RESTA (ed.) *Soberanía, un principio que se derrumba. Aspectos metodológicos y jurídico-políticos*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 96 ss. En francés, Didier BIGO, *Polices en réseaux: l’expérience européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, especialmente a súa primeira parte; en inglés, ANDERSON et. al., *Policing the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

ciões de modernización avanzada e nun contexto demoliberal, a **violencia policial** **reduz a súa visibilidade e intensidade, pero resulta quizá máis omnipresente e perigosa que nunca; adopta unha crescente lóxica económica; a súa lexitimidade aumenta imparábel, e son alcanzadas cotas coercitivas máis doces, xeralizadas e eficaces, ao tempo que posibilita a fragmentación descentralizadora dos seus titulares nunha pleiade de formas policiais organizadas, non estatais, pero tampouco totalmente “privadas”.**

§3. É importante, aliás, recalcar que todos estes fenómenos “estruturais” de modernización da organización e dos mecanismos xurídicos de control e encauzamento das condutas sociais están en correlación con un **factor ideolóxico** profundo: **a ideoloxía moderna doseudominioseudorracional da sociedade por ela mesma**; de neutralización imperativa da continxencia social, dos riscos sociais fabricados polos propios homes e, máis concretamente, polos propios procesos de modernización.

O pensamento xurídico-político neoliberal dominante constitui apenas a última versión desta ideoloxía modernolatra e fáustica do “todo vai baixo control e progresa”; ideoloxía à que, polo demais, se engarzan sen violencia experiencias totalitarias como a estalinista ou a fascista. A sensación social de que “todo funciona”, de que todo se controla, de que se pode confiar no conxunto do sistema, é imprescindible para o funcionamento socioeconómico efectivo das sociedades modernas avanzadas. Este funcionamento irrita cada vez máis a intolerabilidade da desviación social, provocando a construción dunha auténtica batería de mecanismos represivos (policiais), crescentemente presentes no tecido social.

A paulatina absorción “privada” de mecanismos xurídico-políticos de control policial é tan doada, difícil de contrarrestar e imperceptível à vez porque encontra o seu caldo de cultivo ocultador nas ambigüidades dun conxunto de discursos modernos interconectados entre si de tal modo que, postos ao servizo dunha alta vontade de control social, contribuen a estreitar os barrotes da gaiola securitaria contemporánea.

En primeiro termo, os ideoloxemas do Estado de Dereito: legalidade, seguridade xurídica...En segundo termo, o discurso do Estado social: protección dos recursos naturais, meio-ambiente, tranquilidade, colaboración entre público e privado e un longo etcétera. Cabe lembrar aquí a advertencia que POULANTZAS facía a finais dos setenta: *“Jamás se insistirá bastante en el hecho de que las diversas disposiciones “sociales” del Estado-providencia, con vistas a la reproducción de la fuerza de trabajo y en las esferas del consumo colectivo, son también intervenciones encaminadas a la gestión y control político policial de esa fuerza”*<sup>4</sup>. Perdido o espírito de compromiso interclasista que o alumbrara a finais do século XIX, o ideoloxema do “Estado social” é utilizado para renovar o espírito “providencialista” moderno, exacerbando en moitos aspectos até as últimas consecuencias un dos aspectos do guión normativo da modernidade: productivismo, acumulación, bienestar...e disciplina social<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. POULANTZAS, *Estado, poder, socialismo*, Madrid, Siglo XXI, 1979, p. 227.

<sup>5</sup> Aquí toman profundo significado as análises de Claus OFFE sobre as contradicións motivadas polo desenvolvemento do *Spätkapitalismus* na acción reguladora administrativa, especialmente a expresada en políticas sociais do Estado de Benestar. Este, ademais de fomentar a mercantilización capitalista, leva a cabo un amplo papel des-mercantilizador, oposto aos procesos autodeterminados de acumulación de capital. Tanto nun como noutro plano desta contraditoria relación de estimulación-cortocircuito, **o resultado é a irracionalización organizativa e o medre da demanda de instrumentos administrativos reguladores -intervención, regulación, planificación, control - eficaces para eliminar esa irracionalización**. Cfr. *Contradicciones del Estado del bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1990, pp. 56, 68-69, 106-112, 121, 165, 274 y 283, especialmente. O propio OFFE defendeu desde os setenta a necesidade dunha maior atención aos mecanismos estatais de control e represión, que se expanden e reacomodan subtilmente no contexto do Estado de Benestar. Nos noventa, baixo a égide do Estado neoliberal, a atención solicitada por OFFE é xa inaprazábel.

Naturalmente, en ambos casos, e como veremos, a plasmación de todo este magma político depende intimamente de variadas manipulacións dos “artificios” técnicos característicos do Dereito Administrativo. Pero à marxe disto, ambos discursos arrojan un resultado máis que preocupante. A procura de seguridade e control da desviación social, frecuentemente amalgamada con certa concepción economicista do valor “benestar”, **tende a erguer-se nun valor fundamental capaz de desactivar, por irrelevantes e ineficaces, rasgos básicos do sistema demoliberal moderno e do proxecto de autonomía social.** Entre eles, moi destacadamente, os dereitos fundamentais. O pasado, o presente e o futuro das sociedades occidentais avanzadas aparece tinxido de totalitarismo porque pese ao discurso liberal que sustenta o seu imaxinário socio-político básico, o paradigma económico de acumulación capitalista que a sustenta materialmente é susceptible de se converter nun fundamentalismo, como vira quizá mellor que MARX o próprio Max WEBER, tanto máis grave canto menos político e “natural” parece. A gaiola de ferro securitaria ofrece así, no tempo da alta modernidade, barrotes máis numerosos, densos e sólidos que nunca. Posibilita enormes riscos de reversibilidade política totalitaria porque a seudorracionalidade económica se enguedella coa seudorracionalidade do control socio-político até o punto de naturalizar, despolitizando-a, a plétora policial que nos asulaga.

Estes argumentos serán fundamentados mediante o cruce de dúas perspectivas analíticas complementares: primeiramente, trataremos de describer os **mecanismos xurídicos** que posibilitan o estreitamento da solidariedade público-privada no exercicio do control social policial (2). En segundo termo, trazaremos unha descrición das **estruturas organizadas** através das cais se canaliza esa solidariedade (3).

## **2. OS MECANISMOS XURÍDICOS DE SOLIDARIEDADE PÚBLICO-PRIVADA NO FUNCIONAMENTO DO PANÓPTICO POLICIAL**

§4. A solidariedade policial entre público e privado é variábel historicamente: tanto como a própria distinción entrambas categorías, produto da modernidade ilustrada. Aínda que conectada aos procesos xerais de modernización mediante distintas interfaces, os circuitos de conexión entre privados e forza público-policial na prestación de funcións policiais dependen da concreta disposición que nun momento determinado adoptan distintos mecanismos xurídico-políticos de control da desviación social, de encauzamento preventivo ou represivo das condutas.

O que entendemos como “poder policial” non é estático: varia en función da determinación política das condutas que han de controlar-se e reprimir-se e, portanto, da previsión de delitos e infraccións administrativas. Correlativamente, ese poder non é un único mecanismo, senón unha amalgama variábel de poderes que van desde a violéncia física máis directa e masiva até a simples denuncia privada dun ilícito administrativo. Prescindindo de antecedentes históricos e facendo un corte de análise sincrónica na actualidade, podemos distinguir dous grandes tipos de mecanismos nunha orde de maior a menor **violéncia** do control social implicado: o deber de transmitir información às forzas de orde pública (b) e a capacidade de exercer a forza física contra outro (a). En ambos casos, ha de facer-se fincapé en dous aspectos: primeiramente, a distinta mecánica estrutural e xurídica dos delitos e procesos penais, por un lado, e as infraccións e procedimentos administrativos, por outro; en segundo lugar, o contínuo desenvolvemento deste segundo mecanismo de control e represión da desviación social nas sociedades modernas, acumulado por baixo do sistema penal.

**a) A potestade de exercer a coacción física contra quen intentase cometer delito**

§5. Esta contribución cidadán xeral ao control social mediante o exercicio da forza está hoxe prevista no art. 490 LECRIM, na que se regula a detención potestativa por particulares para o caso de o delincente ir cometer un delito, cando éste está infraganti, ou tamén nos supostos de fuxido dun penal no que estivese cumprindo condea, ou ao procesado ou condeado que estivese en rebeldía (art. 490 LECRIM)<sup>6</sup>.

§6. Sen embargo, tal potestade dos cidadáns se torna obriga en dous grandes supostos:

- En primeiro lugar, para todos eles, o art. 450 CP impón que *“el que pudiendo hacerlo con su intervención inmediata y sin riesgo propio o ajeno, no impidiere la comisión de un delito que afecte a las personas en su vida, integridad o salud, libertad o libertad sexual, será castigado con pena de prisión de seis meses a dos años si el delito fuese contra la vida y la de multa de seis a veinticuatro meses en los restantes (...) En las mismas penas incurrirán quien, pudiendo hacerlo, no acuda a la autoridad o a sus agentes para que impidan un delito de los previstos en el apartado anterior y de cuya próxima o actual comisión tenga noticia”*, o cal se reforza hoxe co art. 5.2 Lei Orgánica 1/1992, de 21 de febreiro, de protección da seguridade cidadá (LOPSC)<sup>7</sup>.

- En segundo lugar, o art. 492 LECRIM prevé tal obriga para o caso de Autoridade (xuíces e Ministerio Fiscal) ou axente de Policía Xudiciária<sup>8</sup>, reforzando-se este dever co art. 408 CP ao prever a pena de inhabilitación especial para aquela autoridade ou funcionario que, faltando à obriga do seu cargo, deixase intencionadamente de promover a persecución dos delitos dos que teña noticia ou dos seus responsábeis. No ordenamento xurídico vixente, a composición da policía xudiciária é resolvida cun criterio amplo polo propio art. 283 LECRIM<sup>9</sup>. Este criterio amplo do que sexa a fun-

---

<sup>6</sup> A doutrina está de acordo en considerar que a actuación dun particular na detención de outro é unha facultade, non un deber. Por todos, cfr. DE HOYOS SANCHEZ, Montserrat: *La detención por delito*, Pamplona, Aranzadi, 1998, p. 76.

<sup>7</sup> *“también podrán las autoridades competentes para los efectos de esta Ley y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en caso necesario y en la medida indispensable para el cumplimiento de las funciones que les encomienda la presente Ley, solicitar de los particulares su ayuda y colaboración, siempre que no impliquen riesgo personal para los mismos, y disponer de lo estrictamente preciso para asegurar el cumplimiento de las leyes y el ejercicio de los derechos. Aquellos que sufran daños o perjuicios por estas causas serán indemnizados de acuerdo con las leyes”*. Non estará de máis lembrar que este art. 450 do Código Penal de 1995 trae causa do art. 338 bis do Código Penal anterior. O seu primeiro tipo foi introducido no Código pola Lei de 17 de xullo de 1951 e o segundo por Lei 82/1978, do 28 de decembro.

<sup>8</sup> Art. 282 Lecrim: *“La policía judicial tiene por objeto, y será obligación de todos los que la componen, averiguar los delitos públicos que se cometieren en su territorio o demarcación; practicar, según sus atribuciones, las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir a los delincuentes y recoger todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito de cuya desaparición hubiere peligro, poniéndolos a disposición de la Autoridad judicial. Si el delito fuere de los que sólo pueden perseguirse a instancia de parte legítima, tendrán la misma obligación expresada en el párrafo anterior, si se les requiere al efecto”*.

<sup>9</sup> *“Constituirá la Policía Judicial y serán 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:*

*Primero. Las autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública y de la persecución de todos los delitos o de algunos especiales.*

*Segundo. Los empleados o subalternos de la policía de seguridad, cualquiera que sea su denominación.*

*Tercero. Los Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Alcaldes de Barrio.*

*Cuarto. Los Jefes, Oficiales e individuos de la Guardia Civil o de cualquiera otra fuerza destinada a la persecución de malhechores.*

ción de policía xudiciária coexiste con outro critério postconstitucional e legal mais estrito, aquel que se refire à policía xudiciária como concretas Unidades especializadas e profesionalizadas funcionalmente, as Unidades orgánicas de Policía Xudiciária dos FCSE (Corpo Nacional de Policía e Guarda Civil) que teñen atribuídas as funcións de averiguación, auxilio xudiciario, aseguramento e posta à disposición de Xuíces e Tribunais dos presuntos delinquentes, colocando-se funcionalmente às ordes de estes e do Ministerio Fiscal<sup>10</sup>.

§7. É nesta función de practicar detencións cautelares autónomas (supostos do art. 492 4º LECRIM e outros supostos previstos na lexislación penal ou **administrativa**<sup>11</sup>) onde se desenvolven os privilexios máis desorbitantes das forzas e corpos policiais.

En primeiro lugar, a **cobertura penal da súa actuación**: delito de **atentado** (art. 550 CP: acometimento à autoridade, os seus axentes e funcionário público, ou emprego forza contra eles, ou os intimidación grave ou resistencia activa tamén grave cando se encontren executando as funcións dos seus cargos ou con ocasión delas); delito de **resistencia ou desobediencia grave à autoridade ou os seus axentes** (art. 556 CP) e a falta do art. 634 CP para **desobediencia leve, ou a mera falta de consideración ou respeito**.

En segundo termo, a **coacción administrativa directa a meio do uso de forza física ou armas**. A autorización do uso de armas está en principio conectada non ao carácter de membro das FCSE - da "administración" stricto sensu -, senón à posesión dunha licenza de armas, posesión que abrangue a un grande número de privados, como veremos, e à concorrência dunha série de complexos requisitos, dun **complexo xogo de cargas, privilexios e garantías xurídicas** (delito de detención ilegal do art. 530 CP; causas de isención da responsabilidade criminal previstas no art. 20 CP (lexítima defensa; estado de necesidade; cumprimento dun deber ou no exercicio lexítimo dun dereito, oficio ou cargo)<sup>12</sup>; máis aló destes aspectos penais, xogan tamén os principios xurídico-públicos xerais de proporcionalidade e urxencia, que caracterizan o uso da coacción

---

*Quinto. Los Serenos, Celadores y cualesquiera otros agentes municipales de policía urbana o rural.*

*Sexto. Los guardas de montes, campos y sembrados, jurados o confirmados por la Administración.*

*Séptimo. Los funcionarios del Cuerpo especial de prisiones.*

*Octavo. Los agentes judiciales y los subalternos de los Tribunales y Juzgados.*

*Noveno. El personal dependiente de la Jefatura Central de Tráfico, encargado de la investigación técnica de los accidentes*".

Sobre o carácter de policía xudiciária dos Axentes xudiciais, cfr. o art. 487 LECRIM ("los agentes judiciales guardan y hacen guardar la Sala; son ejecutores de los embargos, lanzamientos y demás actos cuya naturaleza lo requiera; realizan los actos de comunicación no encomendados a otros funcionarios; actúan como policía judicial con carácter de agentes de la autoridad, y se ocupan de las funciones de vigilancia, custodia, porteo y otras análogas relacionadas con la función, que les pueden ser encomendadas, dentro de lo que establezcan los reglamentos") e o RD 249/1996, de 16 de febreiro, polo que se aprova o regulamento dos corpos de oficiais, auxiliares e axentes da Administración de Xustiza. Sobre o Corpo especial de funcionarios de prisións e as súas funcións policiais, uso da forza incluída, para o mantimento da orde interna da misión, cfr. o art. 45 da Lei Orgánica Xeral Penitenciaria.

<sup>10</sup> Cfr. art. 126 CE; 443-446 LOPX; 29 a 36 LOFCSE; RD769/1987, de 19 de xuño, e o noso comentario en AMOEDO SOUTO, *Seguridad pública e policía autonómica*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, 1994, pp. 68 ss.

<sup>11</sup> Internamentos médicos ex art. 26 Lei Xeral de Sanidade de 1986; retención do art. 20 LOPSC, redadas e controles do art. 19 LOPSC; detencións para a práctica de dilixencias de control da alcoholémia ex art. 12 LTSV e 20 a 28 do Regulamento Xeral de Circulación aprobado por RD 13/1992, de 17 de xaneiro (modificado polo RD 1333/1994, de 20 de xuño); medida cautelar de detención por infracción das normas de extranxería previa à expulsión de extranxeiros (art. 26 LO 7/1985, de 1 de xullo, de extranxería, e art. 98 ss. do RD 155/1996).

<sup>12</sup> Gr. CERESO MIR, "La protección penal de la integridad personal", en AA.VV., *IX Seminario "Duque de Ahumada"*. *El mandato constitucional a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, Madrid, Ministerio del Interior, 1998, pp. 61-78.

administrativa directa no noso dereito<sup>13</sup>; e cerrando o sistema, a responsabilidade administrativa por danos causados polas FCSE no cumprimento das súas funcións, recoñecida polo Tribunal Supremo a partir dos anos oitenta<sup>14</sup>.

§8. Ao anterior cumpre engadir o uso da coacción administrativa directa en sede sancionadora administrativa, ben para practicar comisos administrativos, ben para evitar a infracción iminente, a infracción in fraganti, a continuación dos efectos da infracción ou, en xeral, para executar medidas provisórias en caso de urxencia ou medidas cautelares<sup>15</sup>. Precisamente para isto se reforzan ultimamente as capacidades dos corpos inspectores mediante a protección penal específica da súa actuación (art. 294 do Código Penal vixente)<sup>16</sup> e mediante a previsión sectorial de auxilio interadministrativo dos corpos inspectores sectoriais por parte das FCSE.

Alguns exemplos aclararán isto último. O art. 32.2 da Lei 16/1987, de 30 de xullo, de Ordenación dos Transportes Terrestres (LOTT) e 14.4 e 15 do Regulamento de 28 de setembro de 1990 (ROTT) prevén a eventualidade de solicitude de apoio por parte destes corpos inspectores aos Corpos e Forzas do Estado e das policía autonómicas e locais para os eventuais casos de coacción administrativa directa aos que pudesen dar lugar a inmovilización de vehículos prevista como medida administrativa cautelar nos art. 143.4 LOTT e 201.5 ROTT<sup>17</sup>.

En materia de disciplina laboral, a Instrución de 15 de febreiro de 1994 (BOE nº 48, de 25 de febreiro) establece un similar sistema de colaboración entre a Inspección de Traballo e as FCSE<sup>18</sup>. A mesma colaboración prevé-se no caso da protección do patri-

---

<sup>13</sup> Por todos, cfr. a segunda parte do estudo de AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, *La coacción administrativa directa*, Madrid, Civitas-IVAP/HAEE, 1990, pp. 211 ss.

<sup>14</sup> Cfr. os dous contributos de Javier BARCELONA LLOP, "Policía de seguridad y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 2, 1993, pp. 99 ss.; "Responsabilidad patrimonial por daños derivados de actuaciones policiales", *Documentación Administrativa*, nº 237-238, 1994, pp. 333 ss.

<sup>15</sup> Cfr. art. 72 LPAC e REBOLLO PUIG, "Medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador", en *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía constitucional)*. Estudios en Homenaje al profesor González Pérez, T. I, Madrid, Civitas, 1993, pp. 659 ss., e especialmente 677-678 e 686.

<sup>16</sup> A certeza das regulacións económicas impostan tamén esta reacción autoritaria ao máximo nivel. Dentro dos delitos contra o mercado e os consumidores, este artigo dispón que "los que como administradores de hecho o de derecho de cualquier sociedad constituida o en formación, sometida o que actúe en mercados sujetos a supervisión administrativa, negaren o impidieren la actuación de de las personas, órganos o entidades inspectoras o supervisoras, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a tres años o multa de doce a veinticuatro meses (...)", existindo por debaixo disto unha profusa regulación sancionadora administrativa protectora deste deber de colaboración no labor inspector.

<sup>17</sup> Redacción en galego: Aínda que se trate de inspeccións que teñen por obxecto vixiar o cumprimento de normas que se xustifican en títulos administrativos diversos (...), as competencias destes corpos fan concorrer sobre un mesmo obxecto á Guarda Civil -encargada da vixilancia do tráfico, tránsito e transporte nas vías interurbanas- e ás policía locais, encargadas do mesmo, mais nas vías urbanas.

<sup>18</sup> Para favorecer, en palabras do seu preámbulo, "la lucha contra las actividades que suponen incumplimientos de las obligaciones de la legislación social y laboral (...) que abarca tanto las situaciones de empleo irregular que pueden dar lugar a explotación o minoración de los derechos de los trabajadores o a condiciones de trabajo que incumplan las mínimas garantías legales exigidas, como a aquellas ocultaciones y defraudaciones que pudieran registrarse en el amplio ámbito de las diferentes prestaciones sociales. Como consecuencia de ello se hace necesaria la máxima coordinación y apoyo administrativo en las acciones de control que en cada caso se deban llevar a cabo (...) Por otra parte, la legislación en materia de inmigración y extrajería establece un sistema de atribución de competencias en la lucha contra la inmigración irregular que, de manera esquemática, recae en el ámbito de actuación del Ministerio del Interior en aquellos aspectos relacionados con las entradas, presencia y residencia regulares de los extranjeros y en el



monio histórico español por parte dos funcionarios do Ministerio do ramo<sup>19</sup>, ou no caso das telecomunicacións<sup>20</sup>, ou no caso do auxilio que os axentes tributarios encargados de embargos recaudatorios podan precisar para a súa identificación e execución<sup>21</sup>, ou no caso da inspección turística<sup>22</sup>. Por último, cumpre destacar que, vice-versa, tamén é posíbel que corpos inspectores sectoriais desenvolvan as súas funcións con armas, tal e como autorizou a STC 32/1993, de 1 de febreiro (CC; RODRIGUEZ PIÑERO) para o caso da inspección ambiental regulada no Regulamento de Axentes Rurais da Generalitat (Decreto 252/1988, de 12 de setembro).

## b) O dever de transmitir información ás forzas de orde pública

### 1) Respeito de delitos e no marco de procesos penais

§9. O art. 259 da LECRIM de 1882 impón o deber xurídico xenérico de denunciar comportamentos ilícitos a calquer cidadán cando presenciase a perpetración de calquer delito<sup>23</sup>; o art. 262 impón ese deber a todos os que por razón dos seus cargos, profesións ou oficios tivesen noticia dalgún delito público, excluindo a advogados ou a procuradores respecto das instrucións ou explicacións que recibisen dos seus clientes, e aos eclesiásticos e ministros de culto disidentes respecto das noticias que lles tivesen sido reveladas no exercicio das funcións do seu ministerio. O art. 270 LECRIM (hoxe conecado constitucionalmente co art. 125 CE e o 19.1 LOPX) dispón que todos os españois téñan a capacidade de querrelar-se exercitando a acción popular do art. 101 LECRIM, teñan sido ou non ofendidos polo delito.

§10. Encanto à calidade ou eficacia xurídico-penal dese documento público que é o atestado, o art. 297 Lecrim dispón que “*Los atestados que redactaren y las manifestaciones que hicieren los funcionarios de policía judicial, a consecuencia de las ave-*

---

*del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Asuntos Sociales, en lo que a su actividad laboral o profesional se refiere*”. A Instrución Segunda desta norma dispón ese apoio para as visitas de inspección nos ramos de agricultura, fundamentalmente no curso das campañas agrícolas estacionais; para as visitas de inspección a talleres ou locais clandestinos e para as visitas nocturnas a locais tais como clubs ou outros nos que o desenvolvemento da actividade principal se realice en horario de noite. Ademais destas actuacións de apoio directo, prevé-se un sistema de comunicación administrativa e intercambio mutuo de información. Esta obriga de colaboración está hoxe recollida no art. 9.4 da Lei 42/1997, de 14 de novembro, Ordenadora da Inspección de Traballo e Seguridade Social. O art. 8.10 da mesma outorga-lles aos inspectores a potestade provisoria administrativa de “ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores”.

<sup>19</sup> Disp. Ad. 1ª do RD 11/1986 e 5 do RD 64/1994, de 21 de xaneiro.

<sup>20</sup> A Lei 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicacións, prevé que “*Los funcionarios del Ministerio de Fomento adscritos a la inspección de telecomunicaciones tendrán en el ejercicio de sus funciones, la consideración de autoridad pública y podrán solicitar, a través de la autoridad gubernativa correspondiente, el apoyo necesario de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad*”.

<sup>21</sup> Arts. 115.3, 116.3 e 187 do RD 1684/1990, de 20 de decembro, que aproba o Regulamento Xeral para a Recadación de Tributos; arts. 120, 121.3 e 191 do RD 1637/1995, do 6 de outubro, que aproba o Regulamento Xeral para a Recadación de recursos do Sistema de Seguridade Social.

<sup>22</sup> Cfr. art. 82 Lei galega 9/1997, do 21 de agosto, de ordenación e promoción do turismo na Galiza, atribuíndo ademais a cualidade de axente da autoridade.

<sup>23</sup> “*El que presenciare la perpetración de cualquier delito público está obligado a ponerlo inmediatamente en conocimiento del Juez de Instrucción, de paz, comarcal o municipal, o funcionario fiscal más próximo al sitio en que se hallare, bajo la multa de 25 a 250 pesetas*”. O art. 260 exceptua desta obriga aos impúberes e aos que non gocen do pleno uso da razón. O art. 261 exceptua ao cónxuxe do delincente, aos ascendentes e descendentes consanguíneos ou afíns do delincente e aos seus colaterais consanguíneos ou uterinos e afíns até o segundo grau inclusive, e aos fillos naturais respecto da nai en todo caso, e respecto do pai cando estivesen recoñecidos.

*riguaciones que hubiesen practicado, se considerarán denuncias para los efectos legales. Las demás declaraciones que presentaren deberán ser firmadas, y tendrán el valor de declaraciones testificales en cuanto se refieran a hechos de conocimiento propio*”, devendo-se lembrar que nos procesos penais, a eficacia provatória do atestado policial depende non só da sua cualificación como tal, senón da sua reprodución como mera prova testemuñal no acto do plenário, para ser así submetido aos principios de contradición, oralidade e publicidade, e fundamentar unha convición xudiciária - condenatória ou absolutória - sustentada sobre a libre valoración da prova segundo as regras da sana crítica.

## 2) Respeito de infraccións e procedimentos administrativos sancionadores

§11. No período máis escuro do Estado autoritario español, GARRIDO FALLA sinalaba que o cumprimento das finalidades administrativas pode conseguir-se mediante a combinación de distintas posibilidades. En primeiro lugar, encargar esa denuncia a corpos públicos especializados, sen obriga específica de colaboración do particular; en segundo lugar, mantendo este mesmo carácter facultativo da denuncia privada, establecer un sistema de primas, subvencións, ventaxas persoais, etc. “*que conviertan la denuncia en una acción apetecible desde el punto de vista de los móviles que normalmente actúan y determinan la libre iniciativa privada*”<sup>24</sup>. En terceiro lugar, establecer o deber de denuncia dos particulares daquelas infraccións graves das que teñan coñecemento, por exemplo a obriga de denunciar os casos de lepra imposta polo art. 120 da Instrución de Sanidade aprobada por Real Decreto de 12 de xaneiro de 1904.

Nos nosos días, as lóxicas estruturais neocapitalistas e a versión neoliberal de ideoloxía modernolatra leva a novas formas (xurídicas) de concorrência desas tres fórmulas.

### a) Facultade de denuncia dos axentes da autoridade

§12. A potestade denunciante dos corpos inspectores públicos *lato sensu* é por regra xeral discrecional<sup>25</sup>. Apenas en caso de previsión expresa en Lei esta discrecionalidade se converte en obrigatoriedade, apuntando-se unha tendencia á alza nos últimos anos coa máis moderna das intencións políticas - que a lexislación administrativa se cumpra a toda costa ou, menos confesadamente, dada a imposibilidade fáctica deste

---

<sup>24</sup> Cfr. “El derecho a prima en la multa por denuncia”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 48, 1949, p. 125. O sistema de prima ou participación do particular denunciante na multa que se impuña a consecuencia de tal denuncia era normal no sistema fiscal español; por exemplo, art. 8 da Lei de 30 de setembro de 1940, que criaba a Fiscalía de Tasas. Ou a Circular nº 162 do 28 de abril de 1941, da Comisaría Xeral de Abastecimentos e Transportes, onde se dicía que “*como la fiscalización del cumplimiento de esta obligación [a de ir os vehículos de carga de tracción mecánica provistos de carné e tarxeta de circulación] se lleva a cabo por personal completamente ajeno a nuestros servicios y sin remuneración alguna por nuestra parte, y al objeto de obtener una mayor eficacia, se establece con carácter general la participación, a favor del denunciante en las multas que por este concepto se impongan en lo sucesivo, cuya cuantía se cifra en el 20 por 100 del importe de la sanción*”.

<sup>25</sup> Aínda que a cuestión sexa polémica, a doutrina maioritaria así o estima. cfr. NIETO GARCIA, *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Tecnos, 2ª ed., 1994, p. 140-143; chegando a similares conclusións, cfr. HUERGO LORA “La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos”, *RAP* nº 137, 1995, pp. 218-220, y COBREROS MENDAZONA, “La posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. Nuevas perspectivas”, *RVAP* nº 41, 1995, pp. 761 ss. A prol do carácter regrado se manifesta PAREJO ALFONSO, JIMÉNEZ BLANCO Y ORTEGA ALVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Barcelona, Ariel, 1ª ed., 1990, p. 256; GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 4ª ed., 1995, p. 188; GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, Pamplona, Aranzadi, 1997, pp. 400-410.

auspicio, que se crie a ilusión social de que a lexislación se cumpre mecanicamente, de que “todo vai, ou irá, baixo control”<sup>26</sup>.

§13. Cando estamos en presenza dunha denuncia presentada en forma de atestado por un “axente da autoridade”, entende-se (ex art. 46.4 e 137.3 LPAC) que estamos perante un documento público-administrativo onde se reflicte unha pericia especial, habilitada polo ordenamento xurídico, a prol do persoal denunciante. Esta etiqueta xera un conxunto de efectos ben importantes.

- En primeiro lugar, e nas actuacións preparatorias dos procedementos sancionadores, reforza o exercicio da actuación inspectora preparatoria da denuncia na medida en que a) reforza a entrada nos locais e b) protexe co manto penal dos delitos de atentado, resistencia e desobediencia á autoridade ou aos seus axentes no desenvolvemento das súas funcións (arts. 550, 553, 556 e 634 Código Penal de 1995).

- En segundo lugar, xa dentro do procedemento sancionador, fundamenta unha eficacia probatoria cualificada: esas actas gozan da presunción de veracidade abastante para enervar a presunción de inocencia do art. 24 CE e trasladar a carga da prova á parte denunciada, con toda a dificultade que entraña a prova de feitos negativos; e, enfin, rende-as tanto máis eficaces por canto non precisan ser reproducidas no procedemento administrativo - nen no eventual contencioso-administrativo - baixo o rexime de inmediación, carácter plenário e oralidade<sup>27</sup>.

Ainda que o art. 7 LOFCSE atribue aos membros das FCSE - Guarda Civil, Policía Nacional, Policías autonómicas e locais - a todos os efectos legais a consideración de axentes de autoridade e, para o caso de delito de atentado, a consideración de Autoridade, a atribución da condición de axente da autoridade a outros corpos inspectores sectoriais é frecuente no dereito estatal e no dereito autonómico. Por exemplo, na materia de transportes por carretera, segundo a regulación contida nos art. 32-35 da LOTT e 14-24 do ROTT, o persoal ao servizo da Inspección de Carreteras ten atribuída a condición de axente da autoridade e a presunción de certeza das actas de denuncia que estendan<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> A función política disto ve-se nunha materia tan urxida de ilusións de seguridade e disciplina como a de seguridade do tráfico terrestre. O deber denunciante dos axentes de autoridade disponse en virtude do art. 75.2 Lei de Tráfico, circulación de vehículos a motor e seguridade vial, RDL 339/1990, do 2 de marzo (LTSV), e 4.1 do Real Decreto 320/1994, do 25 de febreiro, que aprova o regulamento do procedemento sancionador na mesma materia. Na materia da circulación “marítima” será ilustrativa a transcripción do art. 125 da Lei de Portos e da Mariña Mercante de 1992: “El personal y los responsables de la Administración portuaria o Marítima estarán obligados a formular las denuncias, tramitar las que se presenten, y resolver las de su competencia imponiendo las sanciones procedentes. A los efectos indicados, el personal con funciones de inspección o control estará facultado para acceder a las superficies e instalaciones objeto de concesión o autorización situadas en la zona de servicio de los puertos o a los buques y plataformas de pabellón español o, con las limitaciones establecidas en los Convenios internacionales suscritos por España, a los de pabellón extranjero que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción en que hubieran de realizarse las comprobaciones y actuaciones correspondientes, salvo que tuvieran la consideración legal de domicilio, en cuyo caso la labor inspectora deberá ajustarse a las reglas que garantizan su inviolabilidad”.

<sup>27</sup> “Si la denuncia es formulada por un Agente de la Autoridad especialmente encargado del servicio, la presunción de legalidad y veracidad que acompaña a todo obrar de los órganos administrativos, incluso a sus agentes, es un principio que debe acatarse y defenderse tanto en vía administrativa como contencioso-administrativa, ya que constituye una garantía de una actuación administrativa eficaz” (STS de 5 de marzo de 1979, Az. 861; reiterando este criterio, vid. a STS de 4 de febreiro de 1998, Az. 1816).

<sup>28</sup> Cfr. un caso de aplicación desta lexislación estatal na STS de 28 de abril de 1995 (Az. 4.297); un caso de inspección realizada pola Ertzaintza e posterior sanción motivada pola infracción da lexislación de transportes na STS de 3 de xullo de 1989 (Az. 5.322). En sentido similar á normativa estatal, vid os art. 4 e 7 do Decreto da Comunidade autónoma catalana nº 174/1992, de 20 de xullo, de ordenación da inspección de transportes terrestres.

### b) Facultade de denuncia por particulares

§14. Calquer persoa pode, en principio, denunciar aos axentes da autoridade ou às propias autoridades administrativas a existencia de ilícitos administrativos, e solicitar a incoación de expedientes sancionadores; por ese mesmo carácter inespecífico, non teñen un dereito a que o procedemento se incoe, continue ou remate en contra da decisión do órgano instructor<sup>29</sup>; é este quen, por distintos motivos de oportunidade, incoa ou non o expediente de oficio, deixa caducar o expediente, desestima presuntamente a denuncia, arquiva as actuacións noutros momentos procedimentais, ou simplemente condóna a sanción. Tampouco teñen os particulares un dereito a seren considerados, sen máis, parte no procedemento aberto tras da súa denuncia.

Sen embargo, nos últimos tempos se teñen manifestado dúas vías para reforzar o “dereito dos particulares ao castigo administrativo”, recortando portanto a marxe de manobra discrecional da Administración sancionadora: por un lado, a atribución da acción popular en materia de infraccións urbanísticas (art. 235 Lei do Solo de 1976), medio-ambientais ou de ordenación do territorio (art. 109 Lei de Costas de 1989); por outro, através da insistencia no carácter de “parte” daquel denunciante no procedemento administrativo sancionador que acredite un interese lexítimo na imposición da sanción, e que se persone como tal interesado no procedemento<sup>30</sup>. Dese carácter decorrería, así, unha lexitimación para a interposición de contenciosos-administrativos fronte as resolucións denegatorias da Administración a iniciar, continuar ou finalizar de determinada maneira - a que interprete o denunciante - o procedemento administrativo sancionador. Lexitimación que por moi satisfactoria que sexa para a estética e a ética dogmática do xurista, non deixa de ser politicamente ambigua, unha perigosa caixa de Pandora<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> No noso dereito administrativo, tal era o que acontecía cando se establecía o dereito a prima, pois se entendía que este contido económico confería a cualidade de parte no procedemento sancionador ao denunciante, e tamén o dereito a recorrer na vía contenciosa a fixación da prima pola Administración, pero non a decisión de non multar da Administración. Vid. a análise xurídica de GARRIDO FALLA, op. ant. cit., pp. 128-136.

<sup>30</sup> Xurisprudencialmente, vid. a STS de 4 de febreiro de 1992 (Az. 2245) nun suposto urbanístico, aínda que a liña é aillada, pois a liña maioritaria é a contraria (vid. SS.TS de 15 de xaneiro de 1993 (Az. 113), 9 de febreiro de 1993 (Az. 547) e 13 de xaneiro de 1994, Az. 524). Doutrinalmente, os argumentos técnicos aducidos resultan moi sólidos; cfr. REBOLLO PUIG, “Interesados y denunciante en el procedimiento administrativo sancionador”, *Poder Judicial* nº 29, 1993, pp. 59 ss. para o período anterior à vixencia da Lei 30/1992; retomando a defensa da lexitimación procedimental do denunciante a luz desta lei, cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, p. 188, mesmo até o punto de propugnar a extensión aos procedementos sancionadores da acción popular penal do art. 125 CE e 270 LECRIM; extensamente, COBREROS MENDAZONA, “La posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. Nuevas perspectivas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, 1995, pp. 761 ss. As consecuencias desta liña son politicamente ambíguas, **nidiamente neoliberais**, como é o conxunto do pensamento xurídico de GARCÍA DE ENTERRÍA, tan subtil e coherente polo demais. Empregando tan exitosos e habituais argumentos xurídicos neoliberais - promoción do participacionismo, do garantismo da tutela dos intereses lexítimos, do principio de legalidade, do carácter regrado das potestades administrativas, da recusación da inactividade administrativa, etc. - acaba-se fundamentando unha bilateralización privatista dos procedementos sancionadores administrativos moi similar à tamén reclamada bilateralización privatista do contencioso-administrativo. En calquera delas, o factor político público (xa administración, xa Tribunal) se convirte nun espectador que, cos ollos vendados, pon os seus instrumentos ao simple servizo do resultado da composición dos intereses dos particulares por eles mesmos - abstraendo-se así o decisivo papel público no contrapeso das moi variadas desigualdades que pode existir entre eses particulares, entre elas a económica ou a política.

<sup>31</sup> Pense-se no desequilibrio que esta posición reforzada do denunciante provoca nas relacións político-clientelares entre suxeitos infractores, axentes da autoridade e autoridades administrativas; por exemplo en materia de tráfico. O famoso “levantamento de sancións por un coñecido” ben pode ser evitado por un “denunciante” insistente - caso das concesionarias das zonas ORA -, especialmente interesado no exercicio da potestade sancionadora do Concello. Ou pense-se no desequilibrio das complexas relacións existentes entre administrados e administradores en sectores económicos onde existe unha forte competitividade económica; por exemplo, caso dos espectáculos públicos e os horarios de feche de establecementos. Quen non se

§15. Sexa como for, o certo é que fora desta posición procedimental, nos procedimentos administrativos sancionadores a denuncia privada segue carecendo de forza provatoria cualificada, sequer *sexu iuris tantum*. Os seus efectos xuridicos limitan-se a constituir unha mera *notitia infractionis*. Portanto, surte o efecto de posibilitar a incoación dun procedemento administrativo sancionador por parte da autoridade correspondente e, en segundo termo, constitue unha prova testemuñal máis, non susceptible por si soa de enervar a presunción de inocencia en caso de contradición por parte do particular denunciado. Velaqui, sen embargo, unha das liñas de forza do estreitamento das solidariedades público-privada modernas: **a atribución legal da etiqueta de “axente da autoridade” a certos suxeitos privados**, etiqueta que reforza a súa protección penal, a potencialidade das suas ordes e a potencialidade das suas denuncias nos procedimentos sancionadores administrativos<sup>32</sup>.

§16. Máis aló destes aspectos xerais, as obrigas de colaboración coa disciplina social organizada estatalmente son máis estritas no terreo da seguridade cidadá, matéria onde tradicionalmente - desde os capítulos de Correxidores de 1500 aprobados polos Reis Católicos até os nosos días - se ten estreitado con mais intensidade os vínculos de colaboración entre particulares e autoridades e policía. O ordenamento xurídico prevé hoxe un deber xeral de colaboración, unhas prestacións forzosas do cidadán en aspectos sectoriais do mantimento da “seguridade pública”<sup>33</sup>. Mais este deber especifica-se respecto de certas categorías de “privados”. A obriga de controlar, transmitir e denunciar certa información é característica, por exemplo, dos directores de casas de hospedaxe, comercio ou reparación de obxectos usados, aluguer ou despedazamento de vehículos a motor, compra-venda de alfaias e metais preciosos, respecto dos movementos de persoas ou de cousas que fan parte da criminalidade relacionada cos bens ou as persoas (cfr. art. 12 LOPSC). Sen embargo, a colaboración especial non se esgotan neles.

§17. A colaboración dos privados é cualitativamente distinta non só en sectores directa ou indirectamente conectados coa seguridade, senón tamén coa economía. Sen ánimo de exhaustividade, lembre-se que a imposición de obrigas de información ou

---

imaxina a insistencia con que os “denunciantes” van actuar para protexer e aumentar o seu mercado? Ate que punto modificaria esta posición do denunciante as tradicionais redes clientelares estabelecidas entre empresarios dominantes e concellalías de seguridade cidadá, que habé-las hai-nas? A quen se beneficiaria, afinal? Se hai algo politicamente máis perigoso e multidireccional en España que unha potestade sancionadora na Administración pública, iso é, sen dúbida, a apertura desa potestade ao mercadeo dos “intereses” dos privados. Non sorprende, polo demáis, a recente defensa da terminación convencional do procedemento administrativo sancionador en termos de “modernización”, “diálogo”, “seguridade xurídica dos privados”, “eficacia”, “traslación da consensualidade penal” (cfr. DELGADO PIQUERAS, *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Pamplona, Aranzadi, 1995, pp. 220-223; pero en contra cfr. HUERGO LORA, *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Madrid, Civitas, 1998, p. 348), cando é sabido que nos sectores onde os suxeitos infractores gozan dunha capacidade económico-política máis intensa (entidades de crédito e empresas industriais respecto de infraccións tributarias ou contra o medio-ambiente...), as negociacións “informais” da capacidade discrecional de sancionar son moeda de circulación máis que corrente desde hai moito tempo. Cre-se alguén realmente que a Administración vai querer e poder submeter-se a un remate convencional dos masificados procedimentos sancionadores que soportan a imensa maioría dos cidadáns cando defraudan á Facenda ou exceden o límite de 50 km nas travesías urbanas?

<sup>32</sup> Críticamente sobre a extensión da presunción de veracidade que adorna as actas dos axentes da autoridade para alén dos funcionarios públicos *sensu stricto*, cfr. AGUADO I CUDOLA, *La presunción de certeza en del derecho administrativo sancionador*, Madrid, Escola d'Administració pública de Catalunya/Civitas, 1994, pp. 109 ss.; referencias descritivas en MALARET, “Una aproximación al sistema español de normalización de productos”, RAP nº 116, 1988, p. 327; e PONCE SOLÉ, “Una aproximación al fenómeno privatizador en España”, RAP nº 139, 1996, pp. 365-368.

<sup>33</sup> Unha das obrigas administrativas cidadás xerais é a de obter, portar e entregar cando requerida a documentación persoal (art. 9 e 10 LOPSC, Lei Orgánica 1/1992, de 21 de febreiro, de protección da seguridade cidadá). O párrafo 2 do art. 4 da LOFCE prescrebe que “*todos tienen el deber de prestar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el auxilio necesario en la investigación y persecución de los delitos en los términos previstos legalmente*”.

actuación está por exemplo presente nos titulares de espectáculos públicos e actividades recreativas (art. 8, 23 h) e 26 d LOPSC<sup>34</sup>), nos organizadores de espectáculos desportivos<sup>35</sup>, nas distintas figuras de seguridade privada (art. 4.2 LSP<sup>36</sup>), nos supostos de incendios florestais da Lei 81/1968, de 5 de decembro, de incendios florestais<sup>37</sup>, na rede sanitaria<sup>38</sup>, na rede de transportes<sup>39</sup>, na rede escolar<sup>40</sup>, na rede informática<sup>41</sup>...pero tamén na lexislación mercantil sobre competencia<sup>42</sup> ou na previsión de obrigas dos suxeitos pasivos dos distintos tributos<sup>43</sup>.

Xustamente, un dos rasgos característicos da política neoautoritaria desenvolvida neste punto durante os últimos anos polos sucesivos - e perfectamente funxíveis - responsables políticos de Interior é a imposición, sob pretexto de eficacia e seguridade na loita contra a delincuencia, de obrigas persoais de colaboración coas FCSE a aquelas persoas que xeren unha convición de sospeita nas FCSE de ser encubridoras ou cooperatoras de ilícitos administrativos relacionados coa seguridade: a cidadá, como acontece no criticado suposto da "retención policial cautelar con ánimo de identificación" do art. 20 LOPSC, ou a seguridade do tráfico, como acontece no suposto de auto e heterodelación imposto ao titular do vehículo polo art. 72.3 LTSV<sup>44</sup>, ou coa obriga de submeti-

---

<sup>34</sup> Especial significado ten o art. 23 h) LOPSC. Neste preceito se confiren obrigas policiais a privados ao tipificar-se como infracción grave: "a tolerancia do consumo ilegal ou o tráfico de drogas estupefacientes ou substancias psicotrópicas en locais ou establecementos públicos ou a falta de dilixencia en orde a impedi-los por parte dos propietarios, administradores ou encargados do mesmo".

<sup>35</sup> Art. 63 ss. da Lei 10/1990, do 10 de outubro, do deporte, e RD 769/1993, do 21 de maio, que aprova o Regulamento para a prevención da violencia nos espectáculos públicos, regulando amplamente as obrigas das empresas organizadoras, das empresas de seguridade contratadas por estas, e das FCSE.

<sup>36</sup> "As persoas e entidades que exerzan funcións de vixilancia, seguridade e custodia referidas ao personal e bens ou servizos de titularidade pública ou privada teñen a especial obriga de auxiliar e colaborar en todo momento coas Forzas e Corpos de Seguridade", preceito seguido polo art. 1.4 LSP: "Las empresas y personal de seguridad privada tendrán la obligación especial de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, los bienes, establecimientos o vehículos de cuya protección, vigilancia o custodia estuviesen encargados".

<sup>37</sup> Art. 10: "Toda persona que advierta la existencia o iniciación de un incendio forestal deberá intentar su extinción con la máxima urgencia, si lo permitiese la distancia al fuego y su intensidad; caso contrario, debe dar cuenta del hecho, por el medio más rápido posible, al alcalde o Agente de la Autoridad más cercano, quien inmediatamente lo comunicará a la primera autoridad local".

<sup>38</sup> Vid. por exemplo o art. 6 do recente Decreto 177/1998, do 11 de xuño (DOG nº122, do 26 de xuño), polo que se cria a Rede Galega de Vixilancia en Saúde Pública.

<sup>39</sup> En materia de transporte interurbano a colaboración existente entre as asociacións empresariais de transportistas e a inspección de Transportes pode consistir na iniciación de la actividad inspectora por parte de aquelas (art.35.1 LOTT), ou noutras formas de colaboración na forma que se determine "reglamentariamente".

<sup>40</sup> A LO 1/1996, do 15 de xaneiro, de Protección xurídica do menor, dispón no seu art. 13 que calquer persoa ou autoridade que tivese coñecimento de que un menor non está escolarizado ou non asiste ao centro escolar de forma habitual **deberá poñé-lo en coñecimento das autoridades públicas competentes, que adoptarán as medidas precisas para a súa escolarización.**

<sup>41</sup> Vid. as obrigas de seguridade de datos informáticos impostas aos utentes de sistemas informáticos polo art. 9 da Lei Orgánica 5/1992, de 29 de outubro, de regulación do tratamento automatizado dos datos de carácter persoal; un comentario da normativa vixente en DEL PESO NAVARRO, "La seguridad de la información", *Actualidad informática Aranzadi*, nº 26, xaneiro de 1998, pp. 1-8.

<sup>42</sup> Art. 29 e 32 da Lei 16/1989, de defensa da competencia.

<sup>43</sup> Art. 83.3 Lei Xeral Tributaria na súa redacción dada pola Lei 10/1985; sobre a constitucionalidade do deber legal de achegar documentos contábeis se pronunciou a STC 76/1990, do 26 de abril, fdo. xdo. 10.

<sup>44</sup> Permitimo-nos a remisión a un traballo anterior elaborado respecto do art. 72.3 LTSV e a súa interpretación xurisprudencial na STC 197/1995, do 21 de decembro (LEMA AÑÓN e AMOEDO SOUTO, "Innaturalismos da eficacia e seguridade e dereitos fundamentais: o exemplo da STC 197/1995", *Anuario de Facultade de Dereito de A Coruña*, nº 1, 1997, pp. 53 ss.

mento a controles de alcoolémia conminada como infracción e delito<sup>45</sup>, non menos criticados que os anteriores por entrañar momentos inusitados de limitación - conculcación? - de dereitos fundamentais como a integridade física, a intimidade corporal ou o dereito a non declarar contra un mesmo<sup>46</sup>.

### c) O afianzamento e proliferación de estruturas policiais “privadas”

§18. Rasgo característico do desenvolvemento da modernidade é a creación de sucesivas estruturas públicas de control social nas cais son englobadas solidariamente estruturas máis concretas, fragmentarias, “privadas”, de autodefensa especializada fronte a determinados ataques contra persoas ou bens, e que **explotan en distinta medida as potestades ou mecanismos xurídico-políticos anteriormente descritos**.

Estas formas organizativas privadas son reguladas estatalmente para desenvolver dous tipos distintos de control social: o **económico** demandado nun sistema social que descansa crescentemente na apropiación privada dos medios de produción e da riqueza por eles xerada, e nunhas relacións de produción regularizadas e abstraídas na “forma mercancia”; e o **político-social** vinculado coa alta escisión social que se corresponde ao establecemento e maduración do Estado liberal burgués, do modo de produción capitalista, etc: escisión entre capas sociais *Ancien Régime* (nobreza, campesiñado), e capas sociais ascendentes (burguesía, proletariado). **O pretense monopolio da violencia no Estado é un relato que apenas cobra sentido en relación aos componentes militarizantes despregados no territorio durante o proceso de afianzamento político, burocratización e centralización do propio Estado-nación liberal operado durante o século XIX**, pero non respecto dos componentes panópticos modernos. Estes están ligados, e evoluen en función de, en primeiro termo, a reprodución das formas de produción, circulación e apropiación capitalista - sob forma agrícola-mercantil ou industrializada - do excedente social, e aos modos de espacialización da vida social a elas inerentes; en segundo termo à alta demanda de control político da desviación social real ou potencial que de aí decorre.

#### 1) Seguridade e factores de produción primaria

§19. O fenómeno de densificación da rede panóptica policial público-privada pode-se pescudar, en primeiro lugar, no espazo característico do ámbito rural.

A escasez de efectivos e de orzamentos públicos davondo cortocircuitou no período moderno a universalización policial a favor do Estado. Mais isto foi contrapesado coa regulación pública do complexo policial herdado do período da modernidade temprana.

<sup>45</sup> Cfr. arts. 12 LTSV e 20 a 28 do Regulamento Xeral de Circulación aprobado por RD 13/1992, de 17 de xaneiro (modificado polo RD 1333/1994, de 20 de xuño). Penalmente, vid. art. 380 Código Penal de 1995 (tipificación da negativa a submeter-se a estas probas como delito de desobediencia grave do art. 556 do CP); as críticas xeralizadas a este precepto (por exemplo, GANZENMÜLLER, ESCUDERO MORATALLA e FRIGOLA VALLINA, “El nuevo delito de negativa a someterse a las pruebas de alcoholemia, considerado como desobediencia grave a la autoridad”, en *Cuadernos de Política Criminal*, 1997, nº 61, pp. 69-91) levaron à presentación de diversas cuestións de inconstitucionalidade perante o Tribunal Constitucional, todas rexeitadas mediante SS.TC 161/1997, do 2 de outubro de 1997 (CI; relator, VIVER PI-SUNYER) e 234/1997, do 18 de decembro de 1997 (CI; relator, GONZÁLEZ CAMPOS), se ben con voces discrepantes no pleno do Alto Tribunal.

<sup>46</sup> Por todos, vid. o capítulo IV do recente traballo da procesalista Montserrat DE HOYOS SANCIO, *La detención por delito*, Pamplona, Aranzadi, 1998, pp. 232 ss.; e desde unha perspectiva máis permisiva coas “retencións” (entendidas como privacións de liberdade destinadas a asegurar o cumprimento de obrigas legais) vid. o tamén capítulo IV de BANACLOCHIE PALAO, *La libertad personal y sus limitaciones. Detenciones y retenciones en el Derecho Español*, Madrid, McGraw Hill, 1996, pp. 233 ss.

Opera-se entón unha división funcional do traballo policial: por unha banda, os corpos estatais centralizados, especializados na vixilancia e policía do medio rural, colocan-se nas vías de comunicación e nos puntos estratéxicos do territorio, e neles adopta un forte peso as componentes militarizantes, o control socio-político, a transmisión da cultura e os símbolos autoritarios dominantes, etc. Tal é o caso na España da Guarda Civil criada en 1844, ou da *Maréchaussée* - sucedida durante a Revolución pola *Gendarmerie nationale* - na Franca. Por outro lado, as “forzas privadas” concorren cos anteriores corpos, ofrecendo igualmente un duplo enderezo, político ou económico, do control por elas fornecido.

A Guarda Civil crea-se, con efecto, no 1844; pero iso non impede que por Real Decreto de 8 de novembro de 1849 se aprove o Regulamento dos *Guardias municipales de campo*, vixente até a Lei de Seguridade Privada de 1992. Estes vixilantes situában-se baixo a dependéncia dos concellos, quen os nomeaban e sufragaban, e en cuxo perfil, aínda que adoptaba rasgos relacionados cos componentes modernizantes, dominaban os aspectos militarizantes, tal e como o facía no da Guarda Civil<sup>47</sup>. Tampouco impediu a creación da Guardia Civil o establecemento do *Cuerpo de Peones Camineros de las carreteras del Estado* por Real Orde de 19 de xaneiro de 1867. Aínda que os antecedentes dun conxunto de persoas adicados a vixilar a rede estatal de estradas se remontan á política desenvolvida polos Borbóns na segunda metade do XVIII, a burocratización mencionada apenas coalla entón, e desde este momento solaparán-se en distintos planos cos grandes corpos policiais securitarios do Estado. Adicados á vixilancia e conservación do dominio público viario, debía existir un cada tres kilómetros, e se dispuña que estivesen armados con carabina ou fusil recortado, e canana cinxada.

§20. As estruturas “privadas” acadaron un novo impulso durante o período aberto tras da Guerra Civil. Cabe lembrar os matices milicianos (*ergo* políticos) que presentava o Decreto de 9 de outubro de 1945, que estendeu a todo o territorio nacional o Decreto republicano de 21 de xaneiro de 1936. Este decreto autorizaba a formación en Cataluña de Somatenes armados entre a poboación rural e povos menores de 10.000 habitantes coa finalidade de asegurar e conservar a paz no país, defender colectiva e individualmente as persoas e propiedades, facer respetar as leis e autoridades legalmente constituídas e perseguir e deter aos autores de delitos. Segundo o Decreto de 1945, esas forzas dependían das autoridades provinciais. Estes corpos foron disolvidos polo Real Decreto 2.333/1978, de 25 de agosto.

§21. Un enfoque menos directamente político e máis económico foi o conferido á policía rural desempeñada polas *Hermanidades Sindicales del Campo* segundo Orde de 23 de marzo de 1945<sup>48</sup>. O Decreto do Ministerio de Gobernación de 16 de decembro

---

<sup>47</sup> Segundo o art. 9 do seu Regulamento citado, estes Guardas devían usar, os de a pe e os de a cavalo, unha carabina lixeira con baioneta, canana con vaina e dez cartuchos con bala; e os de a cavalo, ademais, un sable igual ao da cavalaria lixeira do Exército. As súas obrigas (art. 13 e 14): percorrer e vixilar constantemente o termo municipal ou demarcación que lles estexa asignado, denunciando perante a Autoridade competente todo delito e falta contra a propiedade rural e contra a seguranza personal, e toda infracción dos regulamentos ou bandos de policía rural, as ordenanzas de caza e pesca, dos montes, dos camiños, así xerais como veciñais e particulares. Tamén devían dar parte inmediato ao alcalde de todo ao que estivesen obrigados polas leis relativas á policía xudicial, de calquer enfermidade epidémica ou contagiosa que apareza, da aparición ou proximidade da langosta, de calquer incendio de edificios, pastos ou arbolados e en todo suceso que reclame o auxilio, protección ou intervención da Autoridade local (art. 21). A ratificación baixo xuramento dos gardas municipais nas denuncias feitas por eles farián fe (salvo sempre prova en contrario) cando conforme ao Código Penal non mereza o feito denunciado máis cualificación que a de falta (art. 17). Ora ben, carecían deste valor as denuncias dos Guardas particulares de campo non xuramentados que os propietarios podían ter sempre que o cresen conveniente (art. 29), aínda que si poderían os propietarios solicitar a concesión de licenza de armas para os seus gardas, constituíndo-se en fiadores destes.

<sup>48</sup> Desenvolvida por Orde de 20 de xullo de 1960, os rasgos máis destacados desta policía son os seguintes: as súas misións, velar polos campos e colleitas, camiños rurais e sistemas de regadío dentro do



de 1955, que aprobou o texto articulado da Lei de Administración Local de 17 de xullo de 1945, cualificou de obrigatorio o servizo municipal de guardería rural (art. 102). Pese a reiterar-se tal obriga ao recoller-se como competencia obrigatoria do municipio a policía urbana e rural, a protección de persoas e bens, extinción de incendios, policía de construción, fábricas, establecimentos mercantis e espectáculos (art. 101 h) e a defensa do forestal contra todos os ataques á súa integridade, a Disposición Adicional 3ª do Decreto dispuxo que ese servizo de guardería rural fose prestado através das *Hermandades Sindicales del Campo*.

§22. Dependente do Ministerio de Agricultura, o *Cuerpo de Guardería Forestal del Estado* foi criado por Decreto de 30 de decembro de 1941; a Lei de 17 de xullo de 1949 fixa un plantel de 130 celadores, 680 capataces, 1.000 guardas primeiros e 837 guardas de entrada. Posteriormente, por Decreto 2.481/1966, de 10 de setembro, aprovou-se un novo regulamento deste Corpo. A súa misión principal, *“la custodia y policía de la riqueza forestal pública, de la cinegética dentro de los terrenos de su jurisdicción, de la dirección y fiscalización, cuando se lo ordene, del personal obrero en trabajos y servicios de aprovechamiento, conservación y mejora de los montes y en los de repoblación, así como cuantos servicios se les encomienden por sus Jefes para la mejor conservación de los montes, tanto públicos como privados”* (art. 1). Tamén lle correspondían as atribucións e cometidos asignados á *Guardería de Pesca Continental del Estado* en todos aqueles casos nos que por falta de esta tivesen de velar pola riqueza piscícola das augas continentais, así como a súa conservación e mellora (art. 1.2).

Dividido o territorio en distritos, comarcas - encabezadas por un *“Guarda mayor”* -, zonas - encabezada por un *“sobreguarda”* - e cuarteis - encabezados por *“Guardas”* -, o seu mando era atribuído ao Corpo de Enxeñeiros Forestais, dos cais eran a súa *“longa manus”*. As súas funcións xiraban arredor do cumprimento das instrucións ditadas polos enxeñeiros sobre os aproveitamentos forestais ao seu cargo, e a vixilancia, información, inspección inmediata da zona e policía e servizos que se lles asignasen. Para todo isto portaban armas e ostentaban a condición de Axentes da Autoridade, sempre que estivesen de servizo e ostentasen uniforme e insignia (art. 45.1). As funcións desta gardería non se limitaban simplemente a vixilar montes: tamén asumían un labor de auxilio das FCSE respecto do seu labor de control político e criminal *“como elemento auxiliar de los servicios de Vigilancia y Seguridad del Estado, los Guardas cooperarán a la defensa del orden y la seguridad generales, con sujeción a las disposiciones legales y a las circulares y bandos de los Gobiernos Civiles* (art. 45.2); e complementando esta obriga, o art. 46 dispuña que *“Los Guardas, como Agentes de la Autoridad y como individuos de la Policía Judicial tienen el deber de intervenir en todos los hechos justificables. A tal efecto, si se hallaren en el monte con alguna persona sospechosa le exigirán la documentación, y si no la tiene le conducirán al puesto más inmediato de la Guardia Civil para que se haga cargo de ella, recogiendo recibo como comprobante de su celo. Lo mismo harán con personas que encontraren delinquiendo”*<sup>49</sup>.

Por esta mesma época, a Lei 81/1968, do 5 de decembro, sobre incendios forestais, dispuña no seu art. 6º que *“Los gobernadores civiles podrán, previo informe de los*

---

territorio da Hermandad; o seu estatus xurídico, axentes da autoridade no desempeño das súas funcións (art. 34); os seus símbolos e instrumentos, uniforme, bandoleira e placa e armamento a cargo da Hermandad (art. 38); a súa estrutura interna, estratificada en Guarda Mayor, cabo, guardia de primeira e de segunda; o seu recrutamento, selectivo, pois se exige ser afiliado a FET e das JONS, ou ter sido excombatente, aínda que se exige o paso dun exame (art. 39).

<sup>49</sup> O RD 2711/1982, de 24 de setembro, ampliou as súas funcións á policía e vixilancia dos Parques Naturais, Reservas de interese científico, Paraxes naturais de interese nacional, parques naturais cando sexan administrados polo ICONA, e as reservas nacionais de caza. Posteriormente, estes corpos serían traspasados ás Comunidades Autónomas con competencia na materia de montes.

*Servicios de la Administración Forestal, y a su propuesta o la de las Corporaciones Locales y Hermandades Sindicales, nombrar Vigilantes Honorarios Jurados de Incendios a aquellas personas que por su profesión o actividades estén íntimamente relacionados con el monte y hayan observado buena conducta”, engandindo que “Las declaraciones de los Vigilantes Honorarios harán fe en lo que se refiere a las infracciones de esta Ley, salvo prueba en contrario”<sup>50</sup>.*

§23. O *Cuerpo de Guardas Piscícolas* foi criado polo art. 51 da Lei de 20 de febreiro de 1942, de Pesca Fluvial (art. 93 a 95 do seu Regulamento de 6 de abril de 1943). O Decreto de 23 de xullo de 1953, que aprova o Regulamento do Corpo de Gardería de Pesca continental do Estado, destina-os a custodiar “*los seres que de modo permanente o transitorio pueblan las aguas continentales dulces, salobres o saladas, sean éstas públicas o privadas, del territorio nacional, y la vigilancia del aprovechamiento de dicha riqueza*” (art. 1). As suas categorías de Gardas maiores, sobreguardas, gardas e vixilantes, en todo caso, coa consideración de Axentes da autoridade (art. 2), están ás ordes dos Enxeñeiros Xefe da Rexión dependentes do Ministerio de Agricultura (art. 24). Pero ademais, “*como elemento auxiliar de los servicios de Vigilancia y Seguridad del Estado, cooperarán en la defensa del orden y de la seguridad general, con sujeción a las disposiciones legales y a las circulares y bandos de la Dirección General de Seguridad y de los Gobernadores Civiles. Usarán el armamento reglamentario que por la Dirección General de Montes, Caza y Pesca fluvial se les asigne, siendo obligatorio ir provistos del mismo en todos los actos de servicio*” (art. 27).

§24. Por Decreto 1583/1974, de 25 de abril, criou-se o *Servicio de Guardapescas Jurados marítimos en establecimientos de acuicultura*. Un servizo privado de seguridade das explotacións de xacementos naturais ou establecementos de acuicultura cuxa proposta e sufraxio correspondía aos titulares destas explotacións, pero cuxa designación correspondía à Comandancia de Mariña correspondente, gozando da consideración de “*Agentes auxiliares de la Autoridad Marítima*” no exercicio das suas funcións: exercer a vixilancia de carácter xeral, denunciando danos, abusos e infraccións, evitar a comisión de feitos delitivos e impedir a entrada no establecemento de persoal non autorizado. Para o cal podían dispor de armas de fogo (art. 24). O art. 9 deste Decreto indicaba ademais a reversibilidade deste servizo: en situación de emerxencia orixinada por causas naturais, ou naquelas outras declaradas polo Goberno, quedarán os Guardapescas Xurados ás ordes directas da Autoridade da Mariña, que os poderá pór à disposición das autoridades governativas da provincia para a cooperación que se estimar pertinente.

§25. O intervencionismo represivo característico da etapa neoliberal exacerba as formas de policía dos recursos naturais. Iso sí, oportunamente estimuladas pola retórica medioambientalista<sup>51</sup>. Xa apuntámos no §8 a posibilidade de prestación de funcións de policía rural con armas de fogo, autorizada mesmo polo Tribunal Constitucional. Limitando o abano de exemplos ao Dereito autonómico galego, cabe destacar que, en materia medioambiental, a presunción de certeza aos inspectores ambientais é recoñecida no art. 13.6 do Decreto da Xunta de Galiza 156/1995, de 3 de xuño, de inspección ambiental, deixando-se remitido a unha Orde a regulación do contido e alcance da ins-

---

<sup>50</sup> Vid. tamén o capítulo IV do Decreto 3796/1972, do 23 de decembro, polo que se aprova o Regulamento desta Lei (BOE do 13 de febreiro de 1973) e o art. 131 onde se regula pormenorizadamente o rexime xurídico destes Vixilantes Honorarios Xurados.

<sup>51</sup> A recente **penalización** dos ataques ao medio ambiente é analisada en TERRADILLOS BASOCO (ed), *Derecho Penal del medio ambiente*, Madrid, Trotta, 1997; a vontade de intensificación da investigación e persecución de delitos contra o medio ambiente pode ser ilustrada coa Circular da Fiscalía Xeral do Estado de 29 de setembro de 1990, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia* de 15 de xaneiro de 1991. Unha descrición do aumento das demandas de control policial sob a retórica medioambientalista, en ANTÓN BARBERÁ e SOLER TORMO, *Policía y medio ambiente*, Granada, Comares, 1996.

pección medioambiental desenvolvida polo resto de funcionarios autonómicos de garderías e asimilados que desempeñen cometidos de vixilancia, cuxa acreditación como “axentes auxiliares ambientais” reciben da Secretaria Xeral para a Protección Civil e o Meio Ambiente<sup>52</sup>.

En materia de caza, a cualidade de axente de autoridade é atribuída pola Lei 4/1997, de 25 de xuño, de Caza de Galiza, aos axentes autonómicos que teñan función de custódia de recursos naturais, tendo como tais a capacidade de ocupar e reter cando proceda (sic) as pezas cobradas e os medios de caza empregados, e acceder tras se identificar como tais a todo tipo de terreo, instalación e vehículos relacionados coa actividade cinexética (art. 49). O art. 50, pola súa parte, dispón que “a Consellería de Agricultura, Gandería e Montes poderá outorgar-lles o título de guarda de campo de caza às persoas que cumpran os requisitos que se establezan regulamentarmente, co obxecto de colaboraren no cumprimento do disposto nesta lei cos axentes forestais e cos demais corpos e institucións da Administración que, con carácter xeral, teñan encomendadas funcións de custódia dos recursos naturais. Para estes efectos, terán a consideración de axentes da autoridade”<sup>53</sup>. Estes gardas deben portar uniforme e distintivos do seu cargo, así como a súa documentación que os identifique como tais. Polo demais, todos os membros dos servizos de vixilancia **teñen a obriga legal** de denunciar, nun prazo máximo de cuarenta e oito horas, todos aqueles feitos que se produzan na demarcación que teñan asignada e que presumibelmente constitúan infraccións a esta lei.

A regulación vixente na materia de pesca fluvial é similar a estes efectos<sup>54</sup>.

## 2) *Seguridade, urbanización, industrialización*

### **a) Os rastros da burocratización fragmentaria da policía da seguridade pública: a colaboración dos privados coa policía gubernativa**

§26. Durante a etapa de modernización meia (finais do XVIII, século XIX e primeira metade do XX), o desenvolvemento do capitalismo mercantil e industrial trouxo acanda sí un aumento demográfico e das concentracións urbanas que, xunto coas fracturas sociais daí derivadas, foi causante directo da eclosión dunha organización estatalmente organizada, distribuída e especializada no control sociopolítico urbano.

Antecedida por distintas experiencias na etapa da modernización temprana, a “policía gubernativa” ou ramo de protección e seguridade é criada para Madrid ao mesmo tempo que a Guarda Civil, a comezos de 1844. Por Real Decreto de 6 de xaneiro

<sup>52</sup> Cfr. art. 4.3 e Disp. Ad. do Decreto devandito, prevendo o art. 10.2 que as demais policías ou garderías estatais ou municipais están obrigadas a prestar o suficiente auxilio administrativo nas funcións de inspección recoñecidas na Lei de protección ambiental e no presente decreto.

<sup>53</sup> Supostos de aplicación da presunción de veracidade das denuncias de axentes forestais, nas SS.TS de 29 de maio de 1987 (Az. 4.572) e 21 de xaneiro de 1991 (Az. 322). Aínda que respecto da Lei de caza asturiana, a STS de 5 de marzo de 1996 (Az. 2420) dá por provada unha infracción de caza en virtude da simple denuncia dun guarda xurado dun couto florestal, fronte á alegación (certamente inverosímil) dos suxeitos infractores.

<sup>54</sup> Art. 28 (Axentes de Gardería, dependentes da Xunta de Galiza) e 29 (Vixilantes xurados de pesca fluvial, empregados escollidos, contratados e sufragados polos concesionarios (privados) de calquer tipo de aproveitamento piscícola, pero nomeados como tais pola Xunta) da Lei 7/1992, de 24 de xullo, e 84 e 85 do seu Regulamento de execución aprobado por Decreto 130/1997, de 14 de maio (DOGA de 4 de xuño). A ambos se atribúe a cualidade de axentes da autoridade; aos primeiros, dependentes directamente da Xunta, se lles recoñece a presunción de veracidade das súas actas, mais non os segundos. Recoñecendo a presunción de veracidade das actas estendidas por Guardas Forestais da Junta de Castilla León en supostos de verquidos de augas contaminadas procedentes de empresas mineiras, vid. as SS.TS de 2 de xullo de 1997 (Az. 5543) e 4 de febreiro de 1998 (Az. 1816).

ro de 1848, a pranta da organización policial governativa ensaiada desde 1844 en Madrid estendeu-se ao resto de capitais de provincia, e o Real Decreto de 10 de maio do mesmo ano crea a *Jefatura Superior de Policía* en Madrid. En 1852 o ramo de protección e seguridade muda o seu nome polo de *Cuerpo de Vigilancia*, cuxa organización se divide nun estrato superior directivo composto Inspectores, especializados na xestión de información, no control social preventivo e invisíbel - a espionaxe -, e na policía xudiciaria máis complexa; e nun estrato inferior, os vixilantes divididos en cabos e axentes. Unha Real Orden de 5 de abril de 1854 dá por vez primeira unha regulamentación específica para o Corpo Uniformado de policía de Seguridade na que aparece unha división burocrática en escalas e categorías.

A definitiva consolidación desta segunda gran peza da burocracia policial española producirá-se durante a Restauración en dous ciclos ben diferenciados, unha primeira fase que abrangue os anos 1876-1887, e outra segunda referida aos anos 1905-1908, e nela será trascendental a división de dous corpos: o de Vixilancia, civil, formado por inspectores e subinspectores, que *"tiene por objeto inmediato el conocer todos los elementos del mal que existan en la población con el fin de impedir en lo posible los delitos y de auxiliar la acción judicial en el descubrimiento de aquellos y en la captura de sus autores. El servicio de vigilancia tiene a su cargo como importante accesorio el Registro de movimientos de la población"*; e o de Seguridade, con organización e disciplina tipicamente militar, encargado de *"amparar dentro de la población las personas, los domicilios y los bienes de los ciudadanos; mantener el orden y la libertad de circulación en la vía pública; mantener el orden en las reuniones al aire libre, en los paseos, en los teatros y demás diversiones, en los cafés, establecimientos de ventas de bebidas y comidas"*<sup>55</sup>.

§27. Pois ben, un dos elementos compensatorios da inicial fraxilidade da organización central uniformada foron as variadas formas de imbricación cos dispositivos policiais dos Municipios. A entrega de información por parte do tecido social máis primario cara o tecido policial institucional é algo vital para o funcionamento panóptico do control social moderno: daí a importancia da previsión de formas de colaboración entre público e privado desde o nacemento da policía governativa moderna. Segundo o art. 9 do Regulamento de policía aprobado por Real Decreto de 4 de maio de 1905 *"tienen la consideración de auxiliares de los dos ramos da policía los agentes especiales que tengan los Municipios para el cumplimiento de Ordenanzas municipales, los serenos y toda clase de vigilantes nocturnos, tanto públicos como particulares, los porteros de las casas y establecimientos de todas las clases, así públicos como privados, y los dependientes de Consumos"*<sup>56</sup>. No Real Decreto publicado na Gaceta de Madrid o 25 de

---

<sup>55</sup> Art.2 e 3 do Real Decreto de 6 de novembro de 1877. A dualidade civil-militar expresada no terreo urbano através do Corpo de Vixilancia-Corpo de Seguridade mantivo-se até a LOFCSE de 1986, cando se integran no Corpo Nacional de Policía o Corpo Superior de Policía e o Corpo de Policía Nacional.

<sup>56</sup> O RD de 16 de setembro de 1834 ordenou o establecemento do servizo de serenos e do alumeadado público en todas as capitais de provincia onde aínda non existían, deixando aos municipios a organización e orzamento do servizo. A seguridade pública conectaba-se coa policía urbana derivada do servizo de alumeadado - implantado con xeralidade por aquelas datas nas principais cidades españolas - determinando unha configuración "securitaria" dos serenos (cfr. EMBID IRUJO, "La problemática del servicio de vigilancia nocturna: competencia municipal, orden público y régimen jurídico de los vigilantes nocturnos", REDA nº, 1978, p. 207, 216 e passim). A lei de 27 de febreiro de 1908, de constitución da policía governativa, reiterará a consideración auxiliar dos serenos e porteiros de fincas urbanas en tarefas de control e vixilancia da orde pública. Tal consideración será reiterada posteriormente: no art. 674 do Regulamento de Policía Gubernativa de 25 de novembro de 1930, no art. 44 do Decreto do 16 de setembro de 1935, ditado ao abeiro da Lei de Orde Pública de 28 de xullo de 1933...O art. 2 do Decreto de 31 de decembro de 1941, que executaba a Lei de 8 de marzo de 1941, incluía dentro dos auxiliares de Policía Gubernativa aos seguintes: "1°. Los elementos integrantes de los servicios de policía municipal, Guardas Forestales, Jurados y cualesquiera Cuerpos Uniformados o armados que dependan de las Entidades locales infraestatales. 2°. Los funcionarios municipales encargados de la vigilancia de servicios. 3°. Los empleados de las Redes Nacionales y

febreiro de 1908 impón-se sobre todas as casas da viciñanza a obriga de dispor un vixilante de escaleira, escollido polos propietarios, gozando da consideración de **axente da autoridade** que coopera ao descubrimento de delitos e informa acerca das posibles actividades delitivas no imóvel ao seu cargo, gozando, portanto, de una protección penal especial (art. 5). Sobre estes porteiros de vivendas urbanas os Gobernadores Cívicos e Alcaldes ostentan capacidade en punto ao seu nomeamento e dirección vixilante. Unha STS de 31 de marzo de 1906 establece unha doutrina que será posteriormente reiterada: “según la doctrina del Tribunal Supremo, los serenos, tanto los que están retribuidos por el Municipio como aquellos que lo son por el vecindario, tienen el carácter de agentes de la autoridad en razón de las funciones de vigilancia y conservación del orden público que durante sus servicios les está encomendada”<sup>57</sup>. A regulación actual dos vixilantes nocturnos foi realizada por Real Decreto 2727/1977, do 15 de outubro<sup>58</sup>, e nela se mantén un similar estatus mixto, público-privado: proposta de nomeamento polos viciños, a obrigatoriedade de portar armas, carácter de axente da autoridade...

### b) As (crecentes) marxes “colaboradoras” da “seguridade privada” baixo a lóxica económica do beneficio

§28. Desde o propio século XIX é constatábel a importancia que cobra a organización de “corpos de seguridade” privado no seo das empresas capitalistas máis industrializadas. Un fenómeno de autoprotección **política** da orde interna da fábrica - probabelmente tan antigo como a propia existencia de éstas - que cobra coas loitas do movemento obreiro unha especial relevancia. Neste espazo singular, fechado, son características os mecanismos policiais detentados polo empresario ou os seus delegados para a organización da forza de traballo e a normalización social con fins directamente produtivos: a disciplina interna de empresa ou fábrica<sup>59</sup>. A necesidade de autoprotexer

---

*de las Compañías probadas de Ferrocarriles en su circunstancial aspecto de Agentes de la Autoridad. 4º. Los dependientes de las empresas de espectáculos públicos en el ejercicio de sus cargos. 5º Los porteros de fincas urbanas. 6º. Los guardas particulares de fincas rústicas, cualquiera que sea su denominación. 7º. Los individuos de cuantas instituciones puedan tener intervención en funciones de vigilancia, seguridad o mantenimiento del orden público.* ” Sobre todos eles pesaba a obriga de “atender las indicaciones, requerimientos u órdenes que reciba de la Dirección General de Seguridad o, en su caso, de los funcionarios autorizados de la misma cuando se encuentren en acto de servicio, a los que prestarán su cooperación, aun sin requerimiento previo. Del incumplimiento de la obligación señalada en el párrafo anterior se dará cuenta a la autoridad gubernativa para la sanción a que hubiere lugar”. Unha lista similar será reiterada para designar aos auxiliares de policía no art. 6 do Regulamento de 25 de novembro de 1975, vixente en certos aspectos na actualidade.

<sup>57</sup> Citada por EMBID IRUJO (cfr. “La problemática del servicio de vigilancia nocturna: competencia municipal, orden público y régimen jurídico de los vigilantes nocturnos”, REDA nº 17, 1978, p. 232). Esa doutrina, sentada a efectos penais, foi constante durante o último terzo do XIX, e posteriormente no XX (un extenso elenco xurisprudencial en *ibid.* p. 237).

<sup>58</sup> BOE do 5 de novembro de 1978. Decreto desenvolvido por Orde de 9 de xaneiro de 1978, BOE do 13 de xaneiro. Normativa cuxa derogación non consta, aínda que LÓPEZ-NIETO Y MALLO a considera obsoleta (Cfr. *La policía municipal*, 2ª ed., Madrid, Publicaciones Abella-El consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 1998, p. 78). Diversas sentenzas das Salas do Social dos Tribunais Superiores de Xustiza estiman que a relación laboral que liga a estes empregados co Concello é xustamente pública, e non privada, na medida en que exercen funcións de autoridade, ex art. 92.2 LBRL (vid. as SS. do Tribunal Superior de Asturias de 20 de setembro de 1996, AS. 2086, e de 22 de novembro de 1996 do Tribunal Superior de Andalucía, AS. 3884). A cuestión ten importancia, como veremos, para calibrar a ilegalidade da concesión da vixilancia de zonas ORA a empresas privadas.

<sup>59</sup> Sobre como a empresa capitalista moderna desenvolve as súas propias modalidades de poder vixilante para a súa reprodución interna e a súa supervivencia externa nun contexto de competitividade, cfr. amplamente DANDEKER, *Surveillance, Power and Modernity. Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day*, Cambridge, Polity Press, 1990, pp. 150-192. Influenciado por plantexamentos foucauldianos, cfr. a achega histórica de GAUDEMAR aos distintos ciclos de disciplinarización produtiva en *L'ordre*

os factores de produción e a produtividade; a correlativa neutralización das reivindicacións dos traballadores (folgas, paros laborais, reclamacións salariais, atentados anarquistas) en empresas industriais altamente capitalizadas xeraron a demanda de “detectives” que se infiltrasen entre os obreiros, e mesmo sicários a soldo dos empresários que ameazasen ou actuasen expeditivamente para reprimir a sindicalistas revirados, amén de fomentar a delación entre os propios traballadores (os “amarelos”). Foi este o característico terreo onde durante o século XIX se institucionalizou nos EE.UU o uso xeralizado de detectives privados para a disciplina das fábricas.

§29. Na España, foi o Decreto de 4 de maio de 1946, sobre vixilancia e seguranza bancária, o que por vez primeira impuxo no noso dereito a **obriga xurídico-pública** de dispor ao cargo dos propios Bancos un servizo permanente e organizado de *Vixilantes xurados*, como unha medida de seguranza fronte à delincuencia. Aínda que nomeados polo Director Xeral da Seguridade, a súa proposta correspondía aos propios Bancos, e eran estes os que sufragaban os seus gastos. En principio non podían portar armas. Posteriormente, o Decreto de 13 de febreiro de 1969, extendería aquela obriga a outras entidades de capitalización e aforro, e o Decreto de 1 de marzo de 1974, de medidas de seguridade en Bancos, Caixas de Aforro e outras entidades de Crédito, dispuxo que estes Vixilantes Xurados de Seguridade tivesen a consideración de Axentes da Autoridade no exercicio das súas funcións, podendo para isto portar armas curtas ou longas previa concesión de licenza (art. 7). Esas funcións - que permitían incluso calificarlos como un servizo público (así, art. 8) - eran a vixilancia xeral sobre os locais e bens da empresa, protección das persoas e a propiedade, a evitación da comisión de feitos delitivos ou infraccións, identificación, perseguición e aprensión dos delincentes, colaborando a tal efecto coas Forzas de Orde Pública (art. 5).

§30. A paulatina capitalización de empresas industriais e de servizos durante os anos 50 e 60 propiciou a continua extensión, mesmo voluntaria, da adopción de medidas de seguridade que neutralizasen no posible os riscos emerxentes contra os bens da empresa (ímóveis, móveis, ou imateriais como o prestixio, a tranquilidade, etc). Iso induciu, à súa vez, tres tipos de consecuencias: por unha banda, a necesidade crescente de especialización dos servizos de seguridade derivados; en segundo lugar, a formación dun espazo a policar que nen é público nen privado, senón mixto. O exemplo típico son as “zonas comerciais”, os “parques de atraccións”, as estacións de metro... En terceiro lugar, as sancionadas empresas demandantes de seguridade fixeron nacer pola vía da contratación privada, empresas cuxo obxecto consistía precisamente nesa seguridade privada. A primeira empresa española de seguridade foi inscrita no Rexisto Mercantil no ano 1972; no ano 1977 apenas eran dez as empresas. Deses anos é tamén a primeira negociación colectiva nacional do persoal das empresas de seguridade privada<sup>60</sup>. Pouco a pouco, a regulación xurídica conxunta de este sector - tradicionalmente heteroxénea,

---

*de la production, naissance et forme de la discipline d'usine*, Paris, Dunod, 1982. Nunha focaxe neomarxista, SPITZER e SCULL destacaron o papel histórico das policías privadas na formación da sociedade capitalista industrializada, tomando como campo de traballo a americana. Cfr. “Privatization and capitalism development: the case of the private police”, *Social Problems* nº 25, 1977, pp. 18-29; “Social control in a historical perspective: from private to public responses to crime”, en GREENBERG (ed), *Correction and punishment, structure, function and process*, Beverly Hills, Sage, 1977, pp. 281-302. Máis especificamente, nos Estados Unidos ofrecen perspectivas históricas sobre as axencias de detectives MORN, *The eye who never sleeps: a history of the Pinkerton National Detective Agency*, Bloomington, University Press, 1982. Para o Reino Unido, cfr. SOUTH, *Policing for profit, the private security sector*, London, Sage Publications, 1988. Para Franza, o contributo de KALIFA, “Naissance de la police privée (France, XIXe-XXe siècles)”, en GARNOT (ed.), *L'infrajudiciaire du Moyen-Age à l'époque contemporaine*, Université de Bourgogne, Dijon, EUD, 1995, pp. 337-347.

<sup>60</sup> Hoxe recollida no Convénio Colectivo Nacional de persoal de Empresas de Seguridade aprobado por Resolución de 19 de abril de 1994 (BOE nº 106, do 5 de maio).

casuística, de nivel regulamentar e por iso problemática en termos de legalidade<sup>61</sup> - foi cobrando un carácter cada vez máis inaprazábel.

Así o demandava a importancia económica do sector; na actualidade calcula-se que existen unhas dúas mil empresas, cuxo volume de negocio, aínda que parece ralentizar o seu crecemento, pode alcanzar o medio billón de pesetas para o ano dous mil<sup>62</sup>, o cal é unha fonte de suculenta riqueza para o Estado e tamén, paradoxicamente, unha fonte de gastos para o mesmo: o máis importante contratista de seguridade “privada” (?) é o conxunto das Administracións Públicas<sup>63</sup>. Pero tamén o demandava a importancia simbólico-política, dado que o persoal da seguridade privada parece pór en tela de xuízo o dominio público do poder policial e, portanto, un dos ideoloxemas do pensamento político liberal dominante: o do monopólio estatal da violencia.

§31. Así como a sistematización, regulación e legalización da seguridade privada foi realizada na Franza pouco despois da chegada de Mitterand à Presidencia da República (a lei francesa é de 12 de xullo 1983<sup>64</sup>), na España foi feita baixo os auspicios do Goberno socialdemócrata mediante a Lei 23/1992, de Seguridade Privada, de 30 de xullo de 1992 e o seu Regulamento de 1994<sup>65</sup>, grupo normativo que complementa a reforma - antiliberal e neoautoritaria en importantes aspectos - da lexislación de seguridade pública operada pola Lei Orgánica 1/1992, de 21 de febreiro, de protección da seguridade cidadá.

<sup>61</sup> Encanto às medidas de seguridade en establecementos e entidades públicas e privadas, cfr. RD 1334/1984, do 4 de xullo e art. 13 LOPSC, habilitando a imposición de tais medidas en norma con rango legal. Problema de legalidade que viña alastrando a normativa anterior, como destacou rapidamente a doutrina (cfr. GARCIA DE ENTERRIA, “Sobre los límites del poder de policía general y del poder reglamentario”, REDA nº 5, 1975, pp 203 ss. Xa no período democrático, pero tornando sobre os mesmos problemas, vid. RIVERO ISERN, “Poder de Policía o discrecionalidad: vigilantes jurados de entidades de ahorro”, REDA nº 17, 1978, pp. 278 ss.; FERNANDEZ FARRERES, “Principio de legalidad y normativa sobre las medidas de seguridad y vigilancia en Bancos, Cajas de Ahorro y otras entidades”, RAP 100-102, III, 1983, pp. 2550 ss.) pero cuxa vixencia foi xustificada de diversas formas pola xurisprudencia. Encanto às empresas de seguridade, vid. RD 880/1981, do 8 de maio, desenvolvido por señas Ordes Ministeriais do 1 de xullo e 28 de outubro. Os vixilantes xurados, polo RD 629/1978, do 10 de marzo, modificado pola Orde Ministerial de 14 de febreiro de 1981 e polo RD 738/1983, do 23 de febreiro.

<sup>62</sup> Cfr. AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, “Perfiles y problemática de la Seguridad Privada en el ordenamiento jurídico español”, en AA.VV. *Policia y seguridad: análisis jurídico público*, HAAE/IVAP, Oñati, 1990, p. 13, 14 y 19). Para os países da Unión Europea, cfr. as análises de OCQUETEAU, *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1997 pp. 144-146, e as táboas VI, VII, VIII e IX do Anexo. Dai resulta que, comparativamente, e para o ano 1988, a cifra de negocio contabilizada en millóns de francos franceses é de 15.559 na República Federal de Alemaña; de 13.927 no Reino Unido; de 11.900 na Franza; de 10.361 na Italia; de 6.847 na España; de 3.088 nos Países Baixos; de 1.703 na Bélxica; de 1.023 no Portugal; de 1.011 en Dinamarca; de 177 na Irlanda; de 677 na Grecia, e finalmente de 65 no Luxemburgo. Note-se que medio billón de pesetas é aproximadamente o que se gasta para o ano 1997 no Ministerio do Interior. OCQUETEAU (op. cit. p. 65) sinala que 1991 foi o primeiro exercicio económico no que a inversión - pública ou privada - en seguridade privada superou o gasto do Ministerio do Interior francés en seguridade pública.

<sup>63</sup> Cfr. AGIRREAZKUENAGA, “Nuevas coordenadas jurídicas en materia de seguridad privada”, RVAP nº 43, 1995, p. 10.

<sup>64</sup> Desenvolvida por dous Decretos, o nº 86-1958, do 26 de setembro de 1986, e o nº 86-1099, do 15 de outubro, à sua vez desenvolvidos por diversas circulares prefeitorais posteriores. Sobre os elementos sócio-políticos que explican a xénese do dispositivo legal de control das actividades privadas, cfr. OCQUETEAU, *Les défis de la sécurité privée...* op. cit. pp. 106 ss.

<sup>65</sup> Regulamento de Seguridade Privada (RSP) aprobado polo RD 2364/1994, de 9 de decembro (BOE nº 8, de 10 de xaneiro de 1995). O RSP reúne e refunde todas as medidas de seguridade impostas sobre entidades e establecementos públicos e privados, segundo a habilitación regulamentar concedida polo art. 13 e a Disposición Final 4ª da LOPSC de 1992.

§32. As significativas palabras do preámbulo da Lei indican que unha das súas primeiras finalidades é, con efecto, a de reforzar a simboloxía política liberal. A retórica oficial utilizada para xustificar a seguridade privada - moi similar, por outra parte, à retórica do preámbulo da LOPSC - é a primeira que coñeceu o fenómeno en Estados Unidos desde que fora enunciada por KAKALIN e WILDHORN no *Rand Corporation Report* de 1971: a teoría do “*partenaire junior*”, quer dicir, a seguridade privada como complemento menor, subordinado, da seguridade pública: “*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. Sin embargo, progresivamente se ha ido extendiendo por todas las sociedades de nuestro entorno la realización de actividades de seguridad por otras instancias sociales o agentes privados, llegando a adquirir en las últimas décadas un auge desconocido. De aquí que países como Bélgica, Francia, el Reino Unido o Italia hayan aprobado recientemente leyes de nueva planta o modificado su anterior legislación para integrar funcionalmente la seguridad privada en el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado. En este marco se inscribe la presente Ley, en su consideración de los servicios privados de seguridad como servicios complementarios y subordinados respecto a los de la seguridad pública. A partir de ahí se establece un conjunto de controles e intervenciones administrativas que condicionan el ejercicio de las actividades de seguridad de los particulares (...) cuya existencia no puede ser cuestionada, toda vez que se trata de un medio de prevención del delito y contribuye, por tanto, al mantenimiento de la seguridad pública*”. Fóra das opinións maximalistas recollidas na nota 1, esta retórica liberal é asumida polos iusadministrativistas para xustificar, non sen certa resignación, o fenómeno<sup>66</sup>. A retórica legal insiste no subliñado da divisória entre funcións públicas e privadas e nun determinado sentido das relacións entrambas: as funcións da seguridade privada como funcións privadas - valla a redundancia - postas ao servizo público. Agacha-se por “politi-

---

<sup>66</sup> Así fai AGUIRREAZKUENAGA, op. cit., p. 14: “*Está claro que el Estado se ve impotente para garantizar, con sus exclusivos medios, la seguridad demandada por los ciudadanos y se encuentra obligado a ceder parte del monopolio en el uso de la fuerza, que ostenta, en organismos privados cuya tutela deberá ser ejercida por los órganos competentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*”; IZU BELLOSO, pola súa parte, opina que “*si bien la garantía de la seguridad pública es una función asumida por el Estado e históricamente uno de los motivos por el que surge este, las limitaciones consustanciales a los medios con que cuenta para ejercer dicha misión origina que, en ocasiones, los particulares deban atender a su propia protección por diversos medios (...). La actitud del Estado ante esa actividad fue la de someterla a intervención y control administrativo con una reglamentación específica que garantice que la seguridad privada no invada ámbitos indelegables de los poderes públicos.*” Cfr., *La policía foral de Navarra*, Pamplona, Publicaciones del Gobierno foral de Navarra, 1992, pp. 62 y 63. Finalmente, LOPEZ NIETO Y MALLO opina que o fenómeno da seguridade privada é unha “*colaboración más activa que se produce de forma voluntaria cuando los ciudadanos se tornan protagonistas de la guarda del orden mediante su dedicación a determinadas profesiones permitidas y reguladas por el Estado para colaborar directamente en la seguridad de personas y bienes.*” Cfr., *Seguridad Ciudadana y Orden Público*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1992, p. 308. Entre a recente literatura iusadministrativista, cabe destacar que un dos estudosos dos fenómenos de neoprivatización operados ao longo dos oitenta e noventa nas estruturas burocráticas e nas formas xurídico-públicas, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, entende na mesma “optimista” liña que a apuntada no texto legal - amplamente superada pola literatura sociolóxica anglosaxona ou francesa - a privatización da seguridade como unha colaboración e non tanto como un desprazamento dun sedicente monopolio da burocracia policial pública sobre a violencia (cfr. *Derecho administrativo privado*, Madrid, Montecorvo, 1996, pp. 177-189; do mesmo, “El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros”, REDA n° 94, 1997, pp. 203-220, insistindo no “modelo colaborador bipartito” entre vixilantes privados que vixilan e burocracia policial pública que “actúa”. Estes modelos ideolóxicos de xustificación da seguridade privada son no mellor dos casos simplistamente inxénuos, e no peor deles, politicamente cínicos, como veremos de seguido.



camente incorrecto” o sentido inverso da ecuación, que é o que foi máis inmediatamente percibido nos primeiros achegamentos ao fenómeno<sup>67</sup>.

§33. Como acontece noutros sectores estratéxicos “liberalizados”, a Lei de Seguridade Privada adopta un forte contido regulador e disciplinante das actividades empresariais e das profesións de seguridade privada para buscar - fariña doutro saco é que se consiga - a neutralización político-administrativa dos múltiples riscos abertos pola caixa de Pandora que supón a expansión empresarial da seguridade privada. Como afirma a STC 6/1994, de 17 de xaneiro, “*es indudable que unas actividades como las de seguridad privada, que afectan directamente al uso legítimo de la fuerza, deben ser reguladas y supervisadas estrechamente por los poderes públicos*” (fdto. xdcó. 4º).

As empresas privadas de seguridade están na súa constitución, funcionamento e extinción, vinculadas a un intenso encuadramento, control e intervencionismo público-administrativo desempeñado por la Administración de Seguridade<sup>68</sup>, sen que funcione aquí xuridicamente a liberdade de empresa do art. 38 CE, fortemente difuminada pola presión dos títulos maiores do art. 149.1.29º e 104 CE. O intervencionismo consiste non só na regulación dos aspectos máis característicos da súa constitución mercantil - autorización administrativa, inscrición nun Rexisto especial, condicións e formas mercantis determinadas (art. 7) -; tamén na determinación de un perfil de requisitos e habilitacións personais especialmente exixente para administradores e directores das mesmas (art. 8), no seu funcionamento posterior - formalización de contratos de prestación de servizos en modelo oficial, obriga de comunicación dos mesmos ao Ministerio de Interior nun prazo de tres días ex art. 6 LSP -, e na intensa regulación público-administrativa das características, funcións, requisitos de acceso, formación, medios instrumentais, etc. das distintas figuras de persoal destinadas a desempeñar as funcións de seguridade privada, regulación cuxo control e responsabilidade atribúese en primeiro termo ás empresas, pero sobre a que recaí unha forte tutela - inspección e potestade sancionadora - administrativa.

§34. Os aspectos que o crecemento desta frondosa rama de seguridade privada implica para os componentes panópticos da matriz policial moderna son ben máis complexos que o que pode ser expresada en termos de mera “colaboración” dos privados co “público”<sup>69</sup>, nen tampouco en termos de “privatización”<sup>70</sup>. Esta visión simplista debe ser

<sup>67</sup> O Tribunal Supremo exprimía o fenómeno da prestación de seguridade por empresas privadas en termos de delegación de funcións típicamente públicas aos privados (vid. STS de 7 de decembro de 1987, Sala 5ª (Azdi. 9389). No mesmo sentido, SAINZ MORENO xa asociara o fenómeno ao máis amplo do exercicio privado de funcións públicas que o Estado permite desenvolver a certos sucesos privados a condición de someté-los a unha forte regulamentación, xustamente en aras do control do exercicio de tal potestad pública delegada. Cfr. “Ejercicio privado de funciones públicas”, RAP 100-102, III, 1983, pp. 1699 ss.

<sup>68</sup> Como regra xeral, esta competencia é propia do Corpo Nacional de Policía (art. 2 LSP); no caso dos Guardas particulares de campo é competente a Guarda Civil (art. 18 LSP), mentres que no territorio basco e catalán os anteriores son desplazados respectivamente pola *Ertzaintza* e os *Mossos d'Esquadra*, en virtude da Disposición Adicional 4ª LSP (que aplica una doutrina establecida na STC 104/1989, de 8 de xuño), e a Disposición Adicional única del RSP.

<sup>69</sup> Baste sinalar agora un aspecto no que non nos imos deter pola súa riqueza: as técnicas de vidcovixilancia foron desenvolvidas para as entidades de crédito, para as empresas de servizos - “areas comerciais”, hipermercados - precisamente polas empresas de seguridade privada antes de que fosen toleradas polos Tribunais e reguladas polo lexislador (LO de 4 de agosto de 1997) para fins de control social “público”. Quen colabora neste caso con quen? Quen leva a iniciativa?

<sup>70</sup> Non hai unha reprivatización ou desburocratización estadual simples dos mecanismos de control e normalización social: quer dicir, unha renuncia do Estado ao compromiso coa propiedade de estruturas, regulamentación ou financiamento de servizos sociais que vaia sucedida por unha parella asunción dos mesmos por organismos privados con finalidade lucrativa ou non. OCQUETEAU sinala que a única privatización sería neste sentido aquela de tipo subxectivo que se opera cando os policías públicos deixan de se-lo e pasan a integrar-se nas organizacións privadas de seguranza, como aconteceu nos países do Leste europeo, exmembros do bloco comunista, ou tamén na Suráfrica do post-apartheid (cfr. *Les défis de la sécurité privée...*, op. cit. p. 35).

complementada con un razoamento sobre o que poden facer as empresas de seguridade e os seus empregados, cómo o poden facer en termos xurídicos e, en definitiva, en que se distingue todo isto do que poden facer e como os FCSE.

§35. Conforme ao art. 5 LSP, as empresas privadas de seguridade poden desempeñar servizos de vixilancia e protección de bens, establecementos, espectáculos, certames e convencións; protección de persoas determinadas, previa a correspondente autorización (art. 6.2 LSP); transporte, distribución, depósito, custodia, reconto e clasificación de moedas, billetes e títulos-valores e demais obxectos que polo seu valor económico e expectativas que xeren, ou pola súa perigosidade, podan requirir especial protección, sen prexuízo das actividades propias das entidades financeiras; instalación e mantimento de aparellos, dispositivos e sistemas de seguridade; explotación de centrais para a recepción, verificación e transmisión de sinais de alarme e a súa comunicación ás FCSE; planificación e asesoramento das actividades de seguridade contempladas na LSP. Porén, fóra do seu alcance se sitúan as funcións de información e investigación conferidas en exclusiva aos detectives privados (art. 5.2 e 19 LSP) nos termos que de seguido veremos.

§36. Aínda sen a agotar totalmente<sup>71</sup>, a variedade de figuras prestadoras de servizos no marco das empresas de seguridade permite ofertar un amplo rango de control social policial vinculada aos componentes modernizantes da matriz policial.

Os **vixilantes privados de seguridade** poden desempeñar (art. 11 LSP) as funcións de vixilancia e protección de bens móbeis e imóbeis, así como das persoas que se encontren nos mesmos. O art. 13 precisa que salvo a función de protección do transporte de diñeiro, valores ou obxectos valiosos, os vixilantes de seguridade exercerán as súas funcións exclusivamente no interior dos edificios ou das propiedades de cuxa vixilancia se ocupasen, pero non poden desempeñá-la nas vías públicas<sup>72</sup>. No obstante, esta regra pode ser dispensada mediante autorización expresa cando se trate de polígonos industriais ou urbanizacións ailladas (art. 79 e 80 RSP). Dentro deste espazo (previamente) privado e interior, poden levar a cabo controles de identidade no acceso ou no seu interior, sen poder, iso sí, reter a documentación persoal; reactivamente, deben evitar a comisión de actos delitivos ou infraccións, pondo inmediatamente a disposición das FCSE aos presuntos delincentes, así como os instrumentos, efectos e probas dos delitos. Non está permitido un uso “masivo”, “externo” - encanto público - e ofensivo de la violencia, como por exemplo, disolver una manifestación, un tumulto, un piquete, etc. Esta violencia, pola súa importancia simbólico-política, segue retenida polos FCSE, reflectindo a esencialidade dos componente militar-policiais na súa constitución e funcionamento<sup>73</sup>. Tampouco poden interrogar aos presuntos delincentes. Sendo suxeitos

---

<sup>71</sup> A Disposición Adicional 3ª exclúe do ámbito de aplicación da Lei “*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 seguridad privada y directamente contratado por sus titulares. Este personal 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*”. A Disposición Adicional 1ª do RSP exclúe a comprobación e control do estado de caldeiras e instalacións xerais de calquer clase de imóbeis para garantir o seu funcionamento e seguridade física; o control de tránsito nas zonas reservadas ou de circulación restrinxida no interior de fábricas, plantas de produción de enerxía, grandes centros de procesos de datos e similares; a tarefa de recepción, comprobación de visitantes e orientación dos mesmos, así como as de control de entradas, documentos ou carnés privados en edificios ou imóbeis.

<sup>72</sup> Así o corrobora a STS de 8 de xullo de 1996 (Az. 5.515).

<sup>73</sup> Cfr. o art. 17.3 LOPSC e o traballo de Celia SUAY IERNÁNDEZ, “Intervención de los servicios de seguridad privada en materia de seguridad ciudadana (comentario al art. 17.3 LOPSC desde la perspectiva de la ley 23/1992, de seguridad privada)”, en *La Ley de Seguridad privada*, Barcelona, 1994, pp. 117 ss.

privados, desenvolven e deben desenvolver funcións de policía xudiciária xeral previstas na LECRIM. Ao propio tempo, poden efectuar a protección do almacenaxe, reconto, clasificación e transporte de diñeiro, valores e obxectos valiosos e/ou perigosos, coa particularidade de que é nesta función onde se permite legalmente a prestación do servizo con armas de fogo (art. 14 LSP). Mais o RSP permite-lle ao Gobernador Civil, hoxe Subdelegado de Goberno, ampliar esta prestación a un número moi grande de actividades<sup>74</sup>. En todo caso, este persoal está re-vestido coa simboloxía da uniformidade militarizante, as sireas, armas, etc., esforzando-se a normativa por distingui-la da público-policial (art. 18 RSP).

Cumpre destacar que tras da LSP, o persoal destas empresas son simples particulares, e non axentes da autoridade. A ausencia de imputación legal da etiqueta de “axente da autoridade” produz a derogación tácita dun dos caracteres tradicionais do persoal de seguridade privada: a súa consideración penal, procesual e procedimental-administrativa como axente da autoridade<sup>75</sup>. De onde han de respeitar como meros particulares - efecto *Drittwirkung* dos dereitos fundamentais - as formalidades, cauces e garantías previstas para os supostos de detención e uso da violencia polo constituinte e o lexislador. Tampouco gozan, portanto, da presunción de veracidade que adorna as actas de denuncia extendidas por axentes de autoridade.

A figura dos “guardas particulares de campo” desenvolve similares funcións de protección da propiedade, con un similar rexime xurídico (art. 94 RSP), pero no **ámbito rural**: nas fincas rústicas, terreos cinexéticos, establecementos de acuicultura e zonas marítimas protexidas con fins pesqueiros que nen son públicos, pero que tampouco se pode considerar estritamente privados. No entanto, estas figuras poden prestar os seus servizos sen se integrar en empresas de seguridade (art. 18 LSP)<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> O art. 81.1 c) RSP fala de dependencias de Bancos, Caixas de Aforro e entidades de crédito, centros de produción, transformación e distribución de enerxía, centros e sedes de repetidores de comunicación, polígonos industriais e lugares onde se almacenen materias primas ou mercancias, urbanizacións ailladas, xoierías e praterías, museos ou salas de exposicións, lugares onde se concentren fondos de grandes superficies comerciais ou casinos de xogo.

<sup>75</sup> Cfr. art. 18 do RD 629/1978, do 10 de marzo; art. 10 e 17 Real Decreto 880/1981, de 8 de maio, desenvolvido por Orde Ministerial de 1 de xullo e 28 de outubro de 1981; homologando este carácter aos efectos penais do art. 119 do antigo Código Penal se pronunciara a STS de 10 de decembro de 1983 (Az. 6509) e 18 de decembro de 1990 (Az. 9563). PORTILLA CONTRERAS (cfr. *El delito de práctica ilegal de detención por funcionario público*, Madrid, 1990, pp. 129 ss.) sostivo no seu día que, dado que este persoal executa funcións públicas, debía estender-se a efectos penais, e ex art. 119 CP de 1973, a consideración de funcionario a este persoal para aplicar-lles o tipo de detención ilegal do art. 184 CP de 1973; a mesma consideración levou ao Tribunal Supremo a aplicar a eximente do antigo art. 8.11 CP de 1973, o cumprimento dun deber ou exercicio lexítimo dun dereito, oficio ou cargo (entre outras as SS.TS de 20 de outubro de 1980 (Azdi. 3720), 2 de outubro de 1981 (Azdi. 3597), 30 de marzo de 1983 (Azdi. 2218), 22 de abril de 1983 (Azdi. 2300), 9 de decembro de 1986 (Azdi. 7859) e do 2 de xullo de 1987 (Azdi. 5150)). O TS pasou a negar a condición de axente da autoridade na STS de 25 de outubro de 1991 (Az. 7382) e de 8 de outubro de 1993 (Az. 7300) argumentando sobre a insuficiencia de rango normativo dun regulamento para integrar a lei penal “en branco”. A interpretación dunha derogación tácita producida pola LSP é sostida pola Fiscalía Xeral do Estado na Consulta nº 3/1993, de 20 de outubro (cfr. *Boletín de Información del Ministerio de Justicia* de 5 de febreiro de 1994, nº 1679). Na mesma consulta se lembra que aínda que non cabe considerar públicas as funcións propias dos axentes privados de seguridade, no exercicio das funcións de auxilio e colaboración coas FCSE (art. 4.2 LSP) sí gozan da protección penal de que gozan os axentes da autoridade e funcionarios públicos, ex art. 236 do Código Penal de 1973, apuntando a Consulta, sen embargo, un criterio restritivo na interpretación destes preceitos.

<sup>76</sup> Isto é o acontecido no recente caso do vixilante da depuradora de mariscos de Vilaxoán, un xubilado de 68 anos que foi asasinado a golpes por tres furtivos o día 22 de xuño de 1998. Antigo traballador doutra depuradora de marisco, o asasinado combinaba a súa pensión de xubilación co pequeno soldo que lle reportaba a vixilancia nocturna da depuradora.

Os **Escoltas Privados** teñen conferida en exclusiva as funcións de acompañamento, defensa e protección de persoas determinadas que non teñan a condición de autoridades públicas, impedindo que sexan obxecto de agresións ou actos delitivos, para o cal poden portar armas, sen a obriga de portar uniformidade que os identifique exteriormente (ex. art. 17 LSP). Poden realizar controles de identidade ou detencións apenas nos casos en que sexa imprescindible como consecuencia dunha agresión ou un intento manifesto de agresión ás persoas por eles protexidas ou a eles mesmos, mais sen poder tampouco facer interrogatorios (art. 89 RSP).

Os **detectives privados** son os encargados en exclusiva de prestar actividades de obtención de información e probas sobre condutas ou feitos privados, podendo investigar delitos perseguíbeis só a instancia de parte lexitimada no proceso penal<sup>77</sup>. Isto é, funcións de policía xudicial especializada. Ademais, poden vixilar, obviamente sen uniforme, en feiras, hoteis, exposicións ou ámbitos análogos (art. 19 LSP).

§37. A seguridade privada, ademais, crea un tipo **cualitativamente distinto de oferta de control policial**: o que corresponde á introdución dese labor policial privado dentro dunha lóxica competitiva, de mercado, entre empresas de seguridade.

O deseño do conxunto de figuras de seguridade privada e a súa dinámica xurídica de funcionamento entrañan a “racionalización” da burocracia policial pública na medida en que se aplican as formas de organización y funcionamento de la empresa privada al desempeño de las funciones policiales anteriormente descritas. Tal laboralización das funcións policiais modernas en que consiste el fenómeno de la seguridad privada implica un **cortocircuito flexible y selectivo dos rasgos estatutarios de la función pública policial, criados cando os componentes militarizantes eran dominantes nesta**:

- Pese ao aparente gran paralelismo entre burocracia pública e persoal de seguridade privada no enunciado dos seus principios de actuación<sup>78</sup>, na uniformidade e nos seus instrumentos de actuación, a seguridade privada entraña a substitución da regulación estatutaria funcional por unha regulación laboral na cal os sistemas e as fontes de retribución son laborais, onde o sistema de seguridade social é o do rexime xeral, onde os sistemas de acceso á función pública son substituídos pola mediación contratual laboral - aínda que se exixan especiais condicións persoais (art. 53 e 54 RSP) e obrigas de formación profesional previa (art. 56 RSP) e permanente (art. 57 RSP)<sup>79</sup>. Curiosamente, e pese á dificultade de falar dun auténtico servizo público policial en sentido xurídico mesmo para as burocracias estatais, non se desaproveita, calculadamente, esta cualificación, e se desdobran dogmas propios da función pública, como a

---

<sup>77</sup> Tras do Código Penal de 23 de novembro de 1995, os delitos de agresións, acosos ou abusos sexuais (art. 191), descubrimento e revelación de segredos (art. 201), calumnias e inxurias (art. 215), o abandono de menores ou incapaces (art. 228), os danos por imprudencia grave en cuantía superior a dez millóns de pesetas (art. 267), os delitos relativos á propiedade intelectual e industrial, ao mercado e aos consumidores (art. 296), as receptacións (art. 287) só son perseguíbeis a instancia da parte agraviada polo delito ou o seu representante legal. No caso de incapacidade ou minoría de idade, tamén pode denunciar estes delitos o Ministerio Fiscal.

<sup>78</sup> Seguindo sustancialmente os principios recollidos no art. 5 LOFCSE, o art. 1.3 LSP prescrebe que as actividades e servizos de seguridade privada se prestarán con absoluto (sic) respecto á Constitución e con suxeición á lei e ao ordenamento xurídico; o personal de seguridade debe ater-se nas súas actuacións aos principios de integridade e dignidade, protección e trato correcto coas persoas, evitando abusos, arbitrariedades e violencias, congruencia e responsabilidade na utilización das súas facultades e medios dispoñíbeis.

<sup>79</sup> Criticando fortemente a laboralización das funcións policiais públicas, até o punto de proclamar a súa inconstitucionalidade, cfr. os argumentos de BARCELONA LLOP, *Policía y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 136-137.

continuidade na prestación dos servizos públicos e os seus corolarios de limitación do dereito de sindicación e folga<sup>80</sup>, ou as incompatibilidades de funcións (art. 70 LSP).

- En terceiro lugar, posibilita-se un mellor cumprimento da lóxica de incremento do beneficio derivado da explotación económica da seguridade. **Ese beneficio pode-se inducir mediante as variadas técnicas de marketing que permiten manipular o sentimento social de caréncia de seguridade**, medo social à delincuencia contra persoas e cousas que caracteriza a boa parte das capas medias das sociedades occidentais máis avanzadas<sup>81</sup>. Vice-versa, **a seguridade privada permite unha ampla capitalización da inseguridade**, na medida en que o sistema de responsabilidade administrativa polos danos causados no curso do funcionamento do servizo público da seguridade é substituído por un sistema de responsabilidade civil vinculada ao contrato de seguridade, cuxa cuantía resulta garantizada por un específico contrato de seguro<sup>82</sup>. En tais termos civís, os utentes dunha empresa cliente à sua vez dunha empresa de seguridade, e por virtude da transferencia ou delegación de responsabilidade que supón o contrato de vixilancia, a patrimonialización dos danos causados pola falta de vixilancia ou unha vixilancia negligente<sup>83</sup>. Algo que, cando se trata de FCSE, era dificilmente acadábel, aínda que nos últimos tempos se perciba unha corrente de obtención de indemnizacións pola vía da responsabilidade administrativa derivada do mal funcionamento - inactividade material das suas potestades de inspección ou actuación, funcionamento negligente, etc. - do servizo público policial<sup>84</sup>.

<sup>80</sup> O art. 15 de la LSP acude tácticamente al dogma de la continuidad en la prestación de servicios públicos para limitar el ejercicio de los derechos de sindicación y huelga del personal de seguridad privada al disponer que "los vigilantes que desempeñen sus funciones en establecimientos o instalaciones en los que el servicio de seguridad se haya impuesto obligatoriamente, **habrán de atenerse, en el ejercicio de sus legítimos derechos laborales y sindicales, a lo que respecto de las empresas encargadas de servicios públicos disponga la legislación vigente**". Para estos supuestos, el art. 23.2 F) de la Ley configura como infracción grave "el ejercicio de los derechos sindicales o laborales al margen del dispuesto al respecto para los servicios públicos". No se precisa si esta remisión al régimen de los servicios públicos se hace a cualquiera de ellos o al cualificado por el mantenimiento de la seguridad pública, donde los límites constitucional y legalmente previstos son más intensos.

<sup>81</sup> Cfr. a rica discusión da ciencia política francesa arredor deste problema en ROCHÉ, Sebastian, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, PUF, 1993; do mesmo, *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation*, Paris, PUF, 1998; e os dous traballos de ROBERT, Philippe e POTTIER, Marie-Lys: "Sur l'insécurité et la délinquance", *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n° 5, 1997, pp. 630-645; "On ne se sent plus en sécurité". *Délinquance et insécurité, une enquête sur deux décennies*", *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n° 6, 1997, pp. 707-741.

<sup>82</sup> Como requisito da autorización das empresas de seguridade privada, o art. 5 RSP prevé o establecemento dun contrato de seguro de responsabilidade civil co obxecto de cubrir a cargo da empresa asegurada as indemnizacións a terceiros dos danos corporais - lesións corporais, enfermidade, morte - que se produzan durante o período de actividade e os seus prexuízos económicos, ou os danos económicos causados polo incumprimento das disposicións legais e regulamentares ou a negligencia profesional da empresa ou do seus empregados.

<sup>83</sup> As discusións xiran entón arredor das causas de exoneración por forza maior, devidas por exemplo a roubo a man armada, fallos imprevisíbeis nos sistemas técnicos de prevención, etc. Sobre cómo a xurisprudencia civil francesa xira nestes casos arredor dos conceptos de obriga de medios (principio xeral) *versus* obriga de resultados (que ha de ser expresamente prevista no contrato, e á cal tende a xurisprudencia progresivamente, cfr. a análise de OCQUETEAU, *Les défis de la sécurité privée...*, op. cit. pp. 87-101.

<sup>84</sup> En palabras da STS de 23 de novembro de 1993 (Az. 9033), "*La administración dispone de la potestad constante de policía que, como actividad de vigilancia y control, tiende a procurar que toda actividad en que, de alguna manera, esté implicado el interés público, se desarrolle conforme a la normativa vigente*". Potestade cuxa omisión ou funcionamento anormal implicará a responsabilidade administrativa de existir dano antixurídico e subjetivamente culposo por parte de la Administración. Os exemplos de recoñecemento desta responsabilidade, sen embargo, conectan-se a supostos de control como as augas, urbanismo, vías públicas (cfr. un elenco de supostos en GÓMEZ PUENTE, "Responsabilidad por inactividad de la Administración", DA n° 237-238, 1994, pp. 140 ss, 171-174, 184 y 187-189. Tamén, posteriormente, en *La inactividad de la Administración*, Pamplona, Aranzadi, 1997, pp. 814-826), pero dificilmente se refíren ao tema da delincuencia.

- Lonxe de ser unha mera colaboradora subsidiária das FCSE, a seguridade privada organizada empresarialmente **pon ao seu servizo certos beneficios públicos inerentes ás estruturas burocráticas e carácter de servizo público das FCSE**. E nesa medida, son estes quen colaboran con aquela.

Primeiramente, respecto da súa propia formación e experiencia. A ansiada “profesionalización” dos corpos privados realízase a través dunha política selectiva na cal é sustancialmente dominante o recrutamento de ex-policías ou militares tanto para os postos directivos das empresas como para os postos laborais máis baixos. O fenómeno, coñecido nos Estados Unidos como *moonlighting*, implica variados beneficios: a formación obtida no servizo público vai ser aproveitada polos servizos privados; máis importante, a fluidez de colaboración, de transmisión de información, de solidariedade mútua (mesmo acodindo a prácticas para ou i-legais) entre forzas privadas e públicas aumenta en proporción directa ao sentimento de solidariedade profesional característico da cultura policial (*old boys networks*).

En segundo lugar, o funcionamento das policía públicas - coas súas peculiares prerrogativas legais - é posto ao servizo do beneficio privado das empresas de seguridade na medida en que os FCSE se constitúen en garantes últimos da eficacia (económico-política) dos servizos prestados por éstas. *Coa ocasión da patrulla que acode a lugares onde se destacan alarmas, coa ocasión da asistencia a lugares onde a seguridade privada se ve superada polas circunstancias, etc., produce-se entón unha apropiación privada do “beneficio” xerado por esas prestacións policiais públicas. E aínda que as FCSE, encanto servizo público financiado via Orzamentos Xerais do Estado, non cobran - non poden cobrar - taxas especiais pola prestación de servizos securitarios que causen unha utilidade a particulares<sup>85</sup>, no terreo local é un feito legal a posibilidade de patrimonializar, de introducir no “mercado” tamén este aspecto. Xa or art. 212 e 213 do TRRL de 1986 lles permitira aos entes locais gravar con taxas a prestación de servizos de guardería rural, vixilancia especial de establecimentos que o soliciten, servizos de protección de persoas e bens e de prevención e extinción de incendios..., aínda que non gravar a vixilancia pública xeral. Aínda que este sistema foi eliminado en virtude do art. 20 da Lei 39/1988, reguladora das Facendas Locais, o art. 66 da Lei 25/1998, de 13 de xullo, de modificación do rexime legal das taxas estatais e locais e de reordenación das prestacións patrimoniais de carácter público, volveu a establecer o sistema de 1986 no seu art. 66. Deste xeito, a Policía Local de aluguer deixa de ser unha simpática noticia recibida de Nova Iorque<sup>86</sup>, e abre descoñecidas virtualidades cara o futuro. Robocop non está tan lonxe da ficción como pensamos.*

### **c) Potestades policiais públicas ao servizo dos privados: o caso dos concesionarios de dominio público e outras empresas industriais**

§38. Á medida que se privatiza a explotación de servizos públicos e do demanio, transfírense certas capacidades policiais nas mans das organizacións privadas submetidas á lóxica do beneficio, precisamente para garantir o castigo de utentes *free rider* -

<sup>85</sup> As únicas taxas estatais existentes en materia de seguridade privada son as criadas polo art. 44 da Lei 13/1996, de 30 de decembro. Os feitos imponseis son distintas habilitacións e autorizacións etc. que recaen sobre este sector, pero non os servizos prestados a empresas de seguridade privada por parte das FCSE. O sistema é distinto na Franca, onde o Decreto nº 91-1206, de 26 de novembro de 1991 (*Journal Officiel* de 30 de novembro) previu o pago dun canon anual a cada empresa que solicite a asistencia da policía urbana, así como unha forte sanción para o caso de chamadas inxustificadas.

<sup>86</sup> Con efecto, o 6 de xullo de 1998 publicouse en *El País* a noticia de que nesta cidade se puxera en marcha durante este ano un programa municipal que permite contratar policía públicos que estean fóra de servizo para funcións de protección privada (festas, edificios de oficinas, comercios...) a razón de 5.000 pesetas a hora. A responsabilidade por danos causados polos axentes no decurso deste servizo é asumido polo Departamento de Policía. Sen embargo, o tema non é totalmente novidoso, pois xa durante os anos oitenta se viñan desenvolvendo prácticas de pluriemprego nas policía dos Estados Unidos (cfr. RICO y SALAS, *Inseguridad Ciudadana y Policía*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 159).

por dicé-lo na terminoloxía friedmaniaca ao uso - e así posibilitar, en definitiva, ese beneficio económico potencial. Pese à parca cautela prevista no ordenamento local no vixente art. 85.2 LBRL (“*los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios públicos que impliquen ejercicio de Autoridad*”<sup>87</sup>), ou na lexislación de contratación da xestión de servizos públicos<sup>88</sup>, o fenómeno é, contodo, vello e amplamente extendido. O problema plantexa-se porque existen **servizos públicos cuxo contido económico** - que os fai susceptibles de explotación por particulares -, **precisa tamén dunha potestade de inspección e sanción para reproducir as plusvalías xeradas** (1). Vice-versa, **porque a potestade policial contén un potencial económico directo que permite a súa contratación con privados** (2).

1) En materia de concesión de autopistas, a Lei 8/1972, do 10 de maio, sobre construción, conservación e explotación de autopistas de peaxe, dispón no seu art. 29 que “*El concesionario deberá cuidar la perfecta aplicación de las normas y reglamentos sobre uso, policía y conservación de la autopista concedida. El personal encargado de la vigilancia de la autopista, en ausencia de los agentes públicos competentes, y cuando por la excepcionalidad de la situación se requiera, podrá adoptar las disposiciones necesarias en orden a la regulación del tráfico, formulando, en su caso, las denuncias procedentes conforme al Código de la Circulación, y quedando investidos temporalmente del carácter de autoridad*”.

En materia de concesión de servizos públicos, o art. 174 da Lei 16/1987, de 30 de xullo, de ordenación dos transportes terrestres, reitera respecto dos empregados de empresas concesionarias un preceito habitual na nosa lexislación administrativa: “*la administración podrá encomendar a las empresas titulares de líneas de ferrocarril el ejercicio de las funciones de policía previstas en esta Ley. Los empleados de las empresas ferroviarias tendrán en el ejercicio de las funciones a las que se refiere el punto anterior la consideración de agentes de la autoridad*”<sup>89</sup>. Na Galiza, o art. 6 a) do

<sup>87</sup> Lembre-se tamén o art. 92.2 LBRL: “*Son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcional, las que impliquen ejercicio de la autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económica financiera y la presupuestaria, las de contabilidad y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función*”. En sentido similar, cfr. art. 295 da Lei 5/1997, do 5 de agosto, da Administración local de Galiza. O art 7 do Regulamento para o Corpo de Policía municipal de Madrid aprobado o 31 de marzo de 1995 (BO Comunidad de Madrid de 15 de maio de 1995) dispón que “*los servicios de vigilancia y seguridad atribuidos en este Reglamento a la Policía Municipal serán prestados por gestión directa, sin órgano especial de administración, no pudiendo ser objeto de concesión, arrendamiento, concierto o cualquier otra forma de gestión indirecta*”.

<sup>88</sup> Con efecto, o art. 63 da antiga Lei de Contratos do Estado de 1964 dispuña que “*El Estado podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, todos los servicios de su competencia siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares y mientras no impliquen el ejercicio de poderes soberanos*”, reservando en todo caso o art. 65 apról do Estado “*los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha del servicio de que se trate*”. As mesmas acotacións son reproducidas nos art. 198 e 200 do Regulamento de Contratación de 1975, norma que segue en vigor tras da promulgación da LCAP de 18 de maio de 1995 en todo o que non contraric a esta.

<sup>89</sup> Segundo o art. 23 da Lei de 23 de novembro de 1877, de Policía de Ferrocarris, os revisores de ferrocarril e o xefe de estación tiñan a condición de axente da autoridade aos efectos penais. Hoxe, os titulares das concesións de construción e explotación dos ferrocarris de transporte público seguen a ter o dereito e o deber da “*realización, en nombre de la Administración, de las funciones de policía que les atribuya el ordenamiento vigente*” (art. 267 do RD 1211/1990, do 28 de setembro, que aprova o regulamento da Lei de Ordenación dos Transportes Terrestres; o deber de exercer estas funcións de policía de ferrocarris, no art. 267.1. c). Dentro do Título VII, onde se regula a “*policía de ferrocarris*”, parece que o art. 297.4 do Regulamento non equipara o persoal das empresas concesionarias a axentes da autoridade, e portanto a súa denuncia non tería máis relevancia que a dun particular. Sen embargo, o art. 299.3 dispón que “*sin perjuicio de lo dispuesto en los puntos anteriores, corresponderá a la Empresa titular de la línea la vigilancia inmediata de la observancia, por los usuarios y por terceros en general, de las reglas establecidas en este*

Decreto 79/1998, de 12 de febreiro, polo que se regula a estrutura, organización e funcionamento das confrarias de pescadores de Galicia (en execución da Lei 9/1993, de 8 de xullo) atribue para o caso de que non se constitua a Sección de Organización de Produción prevista no art. 4 da Lei, o labor de “responsabilizar-se da vixilancia das zonas de dominio público marítimo e marítimo-terrestre que lle foran confiadas para o seu aproveitamento”; sen embargo, non se lle atribue a este persoal a cualidade de axentes da autoridade, posibilitando así a ineficacia da potestade sancionadora posterior da Consellaría de Pesca<sup>90</sup>.

2) Pero a manifestación quizá máis “popular” deste fenómeno foi a polémica das zonas de dominio público local destinadas a aparcamento introducidas no art. 171 do Código da Circulación por Real Decreto 1467/1981, do 8 de maio. Zonas reguladas pola Ordenanza local de Tráfico (zona azul ou zona ORA) sobre cuxo uso recaí unha taxa ou prezo público<sup>91</sup>, e cuxa xestión ten sido confiada abrumadoramente a empresas concesionarias de man privada. A anterior redacción del art. 70 LTSV<sup>92</sup> impedía que as empresas concesionarias pudesen ou ben denunciar coa etiqueta de axente de autoridade, ou ben inmovilizar ou retirar a aqueles vehículos que non cumprisen co pago do prezo público polo uso do solo urbano municipal. Estas medidas eran cautelares, cabendo apenas nos casos de risco grave para a circulación, as persoas ou os bens, nos casos de accidente que impida continuar a marcha, nos casos de abandono na vía pública ou nos casos de negativa a submeter-se ás probas de alcoholémia; pero non para castigar o impago do estacionamento en zona ORA. Disto se desprendía o consecuente fenómeno “free rider” e a non menos consecuente perda de beneficio para as empresas concesionarias, empresas privadas de “recaudadores-vigilantes-denunciantes”, en expresivas palabras de LÓPEZ MERINO<sup>93</sup>.

As ondas expansivas da política neoliberal explicitamente asumida polo goberno do Partido Popular acabaron por “remover” estes pequenos obstáculos legais ao beneficio privado de bens públicos mediante a Lei 5/1997, de 24 de marzo, de Reforma parcial da LTSV, que permite o uso da grúa (pública) e da potestade sancionadora da

---

*Reglamento, ejerciendo las correspondientes funciones inspectoras y dando cuenta de las infracciones detectadas a los órganos administrativos correspondientes, los cuales realizarán, en todo caso, la supervisión de la referida inspección así como la tramitación de las denuncias presentadas y la imposición de las correspondientes sanciones cuando así proceda*”, precisando o art. 299.4 que “Los empleados de las empresas ferroviarias tendrán en el ejercicio de las funciones a que se refiere el punto anterior la consideración de agentes de la autoridad”.

<sup>90</sup> Tal e como se evidenciou na STC 45/1997, de 11 de marzo (RA; JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRE-RA), na que se concedeu amparo constitucional por incumprimento do art. 24.1 CE - dereito à presunción de inocencia - fronte a unha sanción de 80.000 ptas. imposta pola Consellaría. A acta de denuncia fora emanada por unha “comisión de seguimento de percebeiros da Confraría de Cangas”, non tendo este persoal a cualificación precisa para conferir presunción de veracidade aos seus testemuños. Son simples persoas privadas cuxo testemuño non goza de presunción nengunha ao seu favor para constituir prova indiciaria abas- tante: “el testimonio de cargo de los denunciantes, identificando la embarcación, resulta insuficiente a los efectos de acreditar la autoría del hecho constitutivo de la infracción (...) y no se demostró que el recurrente, además de propietario de la embarcación, fuese el autor de las infracciones de pesca” (cfr. fdto. xdo. 6<sup>o</sup>), razón pola cal se concede o amparo, aplicando ademais a doutrina do fdto. xdo. 7<sup>o</sup> da STC 197/1995.

<sup>91</sup> Sobre a taxa imposta en virtude do aproveitamento especial do espazo do estacionamento e o seu servizo de vixilancia, a súa conversión posterior en prezo público (Lei 2/1987, de 17 de marzo, e Lei 39/1988, de 28 de decembro, reguladora das facendas locais) e, en xeral, sobre a configuración fiscal da ORA, cfr. Francisco LÓPEZ MERINO, *Problemas jurídicos de la O.R.A.*, Granada, Comares, 1992, pp. 19 ss. O autor sinala a desviación de poder que supón ao seu xuízo a utilización de medidas fiscais como o prezo público con ánimo de regulación do tráfico, quer dicir, ali onde non hai un aproveitamento especial do dominio público - o que si ocorre no caso dos residentes (cfr. op. cit. 58-68).

<sup>92</sup> Só procedería a inmovilización cautelar “cuando como consecuencia del incumplimiento de los preceptos de esta Ley, de su utilización pudiere derivarse un riesgo grave para la circulación, las personas o los bienes”.

<sup>93</sup> Cfr. op. cit. p. 108, e *passim* para a súa crítica da privatización da xestión da ORA.



Administración local fronte a incumprimentos da Ordenanza reguladora do aparcamento. Sen embargo, ao non gozar os vixilantes da ORA da cualificación de axente de autoridade e, portanto, as súas denuncias non ter máis que un valor de denuncia privada no procedemento administrativo sancionador<sup>94</sup>, a eficacia dos mecanismos “policiais” empresariais de garantía do “mercado” continua a estar condicionada a dous factores incertos: primeiro, que os Tribunais **valoren ou non en cada caso** como prova (testifical) de cargo abastante para enervar a presunción de inocencia a denuncia dos privados nos procedementos sancionadores<sup>95</sup>. Segundo, que os axentes de Policía Local vixilen e sancionen, que incrementen o seu celo represivo deses incumprimentos da Ordenanza local de aparcamento, ben *motu proprio*, ben por virtude dunha previsión de colaboración - que saibamos, non existe en nengun caso obriga de denuncia por parte do policía local a requerimento do vixilante da ORA - no prego administrativo de contratación ou concesión do servizo de aparcamento<sup>96</sup>, ou ben - para que ocultá-lo - “incentivados” polas propias empresas concesionarias, ou ben a mecanismos aínda máis escabrosos<sup>97</sup>.

En definitiva, con semellante invento, nas verbas de LOPEZ MERINO, “*la empresa se convierte en un denunciante contratado. La denuncia se hace objeto de contrato*”<sup>98</sup>, polo que non resulta descabellado reflexionar se non estaremos perante o *aggiornamento* moderno de aquelas **multas con dereito a prima** tan propias da lexislación administrativa liberal-autoritaria. Aquí se reflicten perfectamente as ambigüedades, as reversibilidades perigosas dos mecanismos policiais e dos valores que o apoian: a mercantilización das potestades policiais oculta a súa vertente socio-política porque, socialmente, non se ve na ORA unha potestade policial, senón unha mera empresa mercantil, un sector xerador de riqueza económica e traballo...que é o que, a fin de contas, demanda o “cidadán”.

§39. Máis aló das privatización dos servizos públicos económicos de interese xeral sob o pavillón do “servizo público universal”, cabe destacar que no campo das actividades industriais son cada vez máis importantes e abundantes os mecanismos de inspección e verificación do cumprimento das ordes impostas polas autoridades administrativas reguladoras, mecanismos onde vai inerente unha potencial absorción privada de funcións públicas denunciante. Os encuadramentos nun sistema de deberes e redes controladoras típicos do sector securitário trasladan-se a este terreo aplicando-se a dupla lóxica da seguridade e o beneficio. Tanto na actividade inspectora das actividades industriais (art. 35 do RAMINP, art. 44 e 45 do RRTP) como nas redes nacionais de vixilancia da contaminación atmosférica derivada de actividades industriais<sup>99</sup>, o contido técnico e a necesidade de continuidade desta inspección levou a un amplo cresci-

<sup>94</sup> Vid. por todas a STS de 1 de outubro de 1991 (Az. 7.639) e a STS de 23 de novembro de 1993 (Az. 8883), ditada polo Pleno da Sala 3ª en recurso extraordinario de casación en interese da Lei.

<sup>95</sup> Cfr. neste sentido a doutrina establecida en recurso de casación en interese da lei pola STS de 4 de outubro de 1996 (Az.7413).

<sup>96</sup> Sobre a alternativa concesión-contratación, a previsión do mecanismo de colaboración denuncia privada-denuncia policial pública, e a privatización de funcións públicas cfr. criticamente LOPEZ MERINO, op. cit. pp. 109-146.

<sup>97</sup> Recursos destinados a dotar de carácter de “autoridade” aos vixilantes privados. No concello de Valencia, por exemplo, recoñecendo-lles a estes vixilantes por Ordenanza municipal a presunción de veracidade salvo prova en contrario; outros concellos, optando por encargar aos axentes de Policía Local que engadisen a súa firma ao boletín de denuncia do vixilante privado. Mesmo parece que se chegou a facilitar talonários de boletíns de denuncia aos axentes particulares previamente sinados por un Policía Municipal (casos apuntados por LOPEZ MERINO, op. cit. p. 157).

<sup>98</sup> Cfr. op. cit. p. 143.

<sup>99</sup> Por exemplo, a prevista no art. 10 da Lei de Protección do Medio-ambiente atmosférico, ou de actividades nucleares e radiactivas a que fai referencia o art. 2 da Lei 15/1980 de 22 de abril.

mento da colaboración dos corpos inspectores administrativos con empresas privadas especializadas. Primeiro o RD 1987/1985, de 24 de setembro en canto à seguridade dos vehículos e a súa Inspección Técnica; despois o RD 1407/1987, de 13 de novembro, regulador das Entidades de Inspección e Control regulamentar en materia de seguridade dos produtos, equipas e instalacións industriais; hoxe, con carácter xeral, a Lei 21/1992, de 16 de xullo, de Industria, que regula estes Organismos de Control nos seus art. 15 ss<sup>100</sup>. Evidentemente, o outorgamento do carácter público às actas extendidas por estes órganos facilita a cobertura da súa eficacia coa presunción de certeza iuris tantum que, como sabemos, adorna as actas levantadas por axentes da autoridade<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Desenvolvidos polo Real Decreto 2200/1995 de 28 de decembro, que aproba o Regulamento de infraestrutura para a calidade e seguridade industrial.

<sup>101</sup> Cfr. neste sentido a STS de 30 de abril de 1985 (Az. 2.247).