

DIRECTOR DE SEGURIDAD Y AUTOPROTECCIÓN

Análisis técnico-jurídico de las competencias profesionales y su reconocimiento en los planes de autoprotección (PAU).

By Dr. Martín González y Santiago

Profesor Doctor en Medicina, Seguridad y Derecho. Investigador y Profesor Universitario (PDI). Analista de Inteligencia, Seguridad y Defensa.

1. RECONOCIMIENTO JURÍDICO COMPETENCIAL

La seguridad contemporánea no puede abordarse desde una concepción fragmentada, limitada a la vigilancia de instalaciones, la custodia de bienes o la protección física de las personas. Las organizaciones desarrollan sus actividades en entornos complejos, expuestos a riesgos de distinta naturaleza y origen. A las amenazas deliberadas se suman los accidentes, las emergencias tecnológicas, los fenómenos naturales, los riesgos organizativos, las vulnerabilidades humanas, los incidentes digitales y las alteraciones de las cadenas de suministro. Sus consecuencias pueden afectar simultáneamente a las personas, los bienes, la continuidad de las actividades, la información, las infraestructuras y el entorno.

Esta realidad exige una concepción integral de la seguridad y obliga a revisar los planteamientos administrativos y profesionales que siguen identificando la dirección de seguridad exclusivamente con la protección frente a actos ilícitos o la gestión de servicios de vigilancia.

El artículo 36.1.c de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, atribuye al director de seguridad la planificación, organización y control de las actuaciones necesarias para implantar medidas destinadas a prevenir, proteger y reducir la manifestación de **«riesgos de cualquier naturaleza»**, mediante la elaboración y desarrollo de los planes de seguridad aplicables. El legislador determinó «riesgos de cualquier naturaleza».

En la misma línea, el artículo 36.1.h **atribuye al director de seguridad la interlocución y el enlace con la Administración**, especialmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, **respecto de la función de seguridad integral de la entidad**, empresa o grupo empresarial, **en relación con el cumplimiento normativo** sobre gestión de **«todo tipo de riesgos»**.

La Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, configura un modelo normativo cuya comprensión exige una interpretación sistemática. Sus artículos 2, 4, 6, 36, 51 y 52 establecen una relación jurídica entre el ámbito material de la seguridad, las actividades de análisis y planificación, las funciones profesionales del director de seguridad y las medidas de protección de las personas, los bienes y el normal desarrollo de las actividades.

Prof. Dr. Martín González y Santiago

Dr. en Medicina, Seguridad y Derecho
Analista de Inteligencia, Seguridad y Defensa

El punto de partida se encuentra en el artículo 2.1, que define la seguridad privada como el conjunto de actividades, servicios, funciones y medidas adoptadas para hacer frente a **actos deliberados o riesgos accidentales**, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades. La norma no circunscribe la seguridad privada a las amenazas intencionadas ni a la prevención de conductas delictivas, sino que incorpora expresamente los riesgos accidentales a su ámbito material.

Esta amplitud se confirma en el artículo 4.a, que incluye entre los fines de la seguridad privada la protección frente a posibles vulneraciones de derechos, amenazas deliberadas y **riesgos accidentales o derivados de la naturaleza**. Esta previsión sitúa expresamente la protección frente a dichos riesgos entre los fines legalmente reconocidos.

2. CONSULTORÍA, ASESORAMIENTO Y PLANIFICACIÓN

El artículo 6.1.d de la Ley 5/2014 incluye entre las actividades compatibles la planificación, consultoría y asesoramiento en materia de actividades de seguridad privada. Estas actividades quedan fuera del ámbito de aplicación de dicha ley, sin perjuicio de la normativa específica que pudiera resultar aplicable, y comprenden la elaboración de estudios e informes de seguridad, análisis de riesgos y planes de seguridad referidos a la protección frente a todo tipo de riesgos, así como auditorías sobre la prestación de los servicios de seguridad.

- ✓ La **consultoría** examina la organización, identifica sus necesidades, analiza vulnerabilidades y detecta deficiencias en el sistema de protección. Sus resultados se concretan en diagnósticos, estudios e informes técnicos.
- ✓ El **asesoramiento** convierte ese análisis en recomendaciones y propuestas, orientando la selección de medidas, el establecimiento de prioridades y la adopción de decisiones por la organización.
- ✓ La **planificación** estructura las actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos de protección. Determina medidas, recursos, responsabilidades, procedimientos, mecanismos de coordinación y criterios de control, integrándolos en los correspondientes planes de seguridad.

El artículo 6.1.d reconoce la compatibilidad de estas actividades, mientras que el artículo 36 establece las competencias profesionales del director de seguridad para su ejercicio. Ambos preceptos ofrecen un doble fundamento jurídico. uno relativo a la naturaleza y compatibilidad de las actividades y otro a las atribuciones profesionales de quien las desarrolla. Su ejercicio puede desarrollarse en el ámbito de un departamento de seguridad o mediante servicios profesionales externos, sin que estas actividades de consultoría, asesoramiento y planificación queden reservadas a las empresas de seguridad privada.

3. Atribuciones legales y competencias directivas

El artículo 36.1 establece que, corresponden a los directores de seguridad, en relación con la empresa o entidad en la que prestan sus servicios, el ejercicio de nueve funciones expresamente enumeradas. El legislador identifica al titular profesional y determina el ámbito en el que se ejercen. Configuran una estructura funcional integrada que abarca las fases esenciales de la dirección de seguridad

a) **Organización, dirección, inspección y administración de los servicios y recursos de seguridad privada disponibles** (art. 36.1.a).

Esta atribución constituye el fundamento organizativo de la función directiva. Comprende la ordenación y dirección de los servicios y recursos disponibles, la supervisión de su funcionamiento, la administración de los medios y la inspección de las actuaciones desarrolladas.

Exige determinar qué capacidades necesita la entidad, cómo deben estructurarse, qué funciones debe asumir cada servicio y de qué manera deben coordinarse para alcanzar los objetivos de protección.

b) **Identificación, análisis y evaluación de situaciones de riesgo** (art. 36.1.b).

La ley atribuye al director de seguridad la identificación, análisis y evaluación de situaciones de riesgo que puedan afectar a la vida e integridad de las personas y al patrimonio.

Esta función constituye la base de toda ulterior planificación racional. No es posible determinar medidas adecuadas sin conocer previamente las amenazas, los peligros, las vulnerabilidades, la exposición y las posibles consecuencias de los acontecimientos.

El análisis debe permitir establecer prioridades, valorar escenarios y fundamentar las decisiones de protección. La amplitud del concepto de riesgo debe interpretarse conjuntamente con los artículos 2.1, 4.a y 36.1.c, que incorporan expresamente los riesgos accidentales, los derivados de la naturaleza y los riesgos de cualquier naturaleza. Para ello, debe aplicar metodologías sistemáticas de gestión y evaluación de riesgos que permitan identificar escenarios, analizar amenazas y vulnerabilidades, valorar la probabilidad y las consecuencias, y determinar prioridades de actuación. Su selección deberá adecuarse a la naturaleza de la actividad y al contexto de la organización.

c) **Planificación, organización y control de las actuaciones frente a riesgos de cualquier naturaleza** (art. 36.1.c).

El artículo 36.1.c de la Ley 5/2014 atribuye expresamente al director de seguridad la planificación, organización y control de las actuaciones necesarias para implantar

medidas destinadas a prevenir, proteger y reducir la manifestación de **«riesgos de cualquier naturaleza»**, mediante la elaboración y desarrollo de los planes de seguridad aplicables (Ley 5/2014, 2014, art. 36.1.c).

La amplitud de esta atribución viene determinada por la expresión **«riesgos de cualquier naturaleza»**, que comprende tanto los riesgos deliberados como los accidentales y los derivados de la naturaleza (Ley 5/2014, 2014, arts. 2.1, 4.a y 36.1.c). En este marco, **los planes de autoprotección constituyen una modalidad específica de planificación frente a riesgos**, cuyo objeto y contenido se corresponden material y funcionalmente con las competencias que el artículo 36.1.c atribuye al director de seguridad: planificar, organizar y controlar las actuaciones y medidas de protección correspondientes. No constituyen, por tanto, una actividad ajena a su ámbito competencial, sino una aplicación de esas funciones de planificación a un instrumento específico de protección.

d) **Control del funcionamiento y mantenimiento de los sistemas de seguridad privada** (art. 36.1.d).

Esta atribución incorpora una dimensión permanente de planificación, implementación, supervisión y control de las medidas de seguridad. Los artículos 51 y 52 de la Ley 5/2014 proporcionan el marco para su adopción y clasificación, comprendiendo medidas físicas, electrónicas, informáticas, organizativas y personales.

Su selección e integración deben formar parte de la planificación de seguridad de cualquier entidad, instalación, establecimiento u organización objeto de protección, atendiendo a sus características, riesgos y necesidades específicas. En este contexto, el artículo 36.1 atribuye al director de seguridad funciones de organización y dirección de los recursos, planificación de las actuaciones y control de los sistemas de seguridad (Ley 5/2014, 2014, arts. 36.1.a, 36.1.c, 36.1.d, 51 y 52).

Su intervención comprende la determinación de las medidas adecuadas, su integración en el sistema de protección, la supervisión de su implantación y la verificación de su disponibilidad y funcionamiento, incluida la detección de deficiencias y la promoción de las actuaciones correctoras correspondientes, sin perjuicio de las responsabilidades específicas de los titulares y de las empresas de seguridad.

La eficacia de la protección exige que las medidas no solo estén previstas o instaladas, sino que se encuentren correctamente integradas, implantadas y operativas

e) **Validación provisional de las medidas de seguridad** (art. 36.1.e).

La ley atribuye al director de seguridad la validación provisional de las medidas adoptadas, en cuanto a su adecuación a la normativa de seguridad privada, hasta su comprobación, cuando proceda, por la Administración (Ley 5/2014, 2014, art. 36.1.e).

Esta función permite validar provisionalmente la conformidad normativa de las medidas y posibilitar su puesta en funcionamiento transitoria. Constituye una atribución específica de control que vincula directamente al director de seguridad con la implantación efectiva de las medidas de protección.

- f) **Comprobación de los sistemas y empresas de seguridad contratadas** (art. 36.1.a y f). El artículo 36.1.f) de la Ley 5/2014 atribuye al director de seguridad la comprobación de que los sistemas de seguridad privada instalados y las empresas de seguridad contratadas cumplen las exigencias de homologación establecidas por los organismos competentes. Esta función debe interpretarse conjuntamente con la letra a) del mismo apartado, que le encomienda la organización, dirección, inspección y administración de los servicios y recursos de seguridad privada disponibles.

La aplicación conjunta de ambas atribuciones comprende la verificación de la habilitación y adecuación de las empresas prestadoras, la comprobación de la homologación de los sistemas instalados y la inspección de los servicios y recursos contratados, atendiendo a su efectiva prestación y a las condiciones establecidas.

Permite, asimismo, contrastar los servicios contratados con los realmente ejecutados, detectar desviaciones e incumplimientos y promover las actuaciones correctoras que procedan. **La letra f) aporta el control de conformidad y homologación. La letra a), la capacidad directiva e inspectora sobre los servicios y recursos.** Su ejercicio conjunto permite al director comprobar la adecuación normativa y operativa de los medios y servicios que integran el sistema y subsistemas de seguridad.

- g) **Comunicación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** (art. 36.1.g). Atribuye al director de seguridad la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes de las circunstancias o informaciones relevantes para la seguridad ciudadana, así como de los hechos delictivos de los que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones (Ley 5/2014, 2014, art. 36.1.g).

Constituye una manifestación directa del deber de colaboración entre la seguridad privada y la seguridad pública. Permite trasladar a las autoridades competentes la información obtenida en el ámbito de la organización que pueda contribuir a la prevención, investigación y esclarecimiento de hechos delictivos, así como a la protección de la seguridad ciudadana, dentro del marco legal aplicable.

- h) **Interlocución y enlace con la Administración en materia de seguridad integral y gestión de todo tipo de riesgos** (art. 36.1.h). Este apartado constituye, junto con el artículo 36.1.c, uno de los fundamentos más concluyentes de la transversalidad funcional del director de seguridad.

La ley le atribuye expresamente la interlocución y el enlace con la Administración, especialmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en relación con la función de

seguridad integral de la entidad, empresa o grupo empresarial y con el cumplimiento normativo en materia de gestión de todo tipo de riesgos (Ley 5/2014, 2014, art. 36.1.h).

La referencia a la seguridad integral delimita el ámbito organizativo de su función y vincula expresamente la interlocución institucional con el cumplimiento de las disposiciones relativas a la gestión de todo tipo de riesgos. La función del director se proyecta sobre la gestión integral de los riesgos que afectan a la organización, dentro del marco de sus competencias.

La conexión entre los apartados c) y h) resulta especialmente significativa. El primero atribuye al director la planificación, organización y control de las actuaciones destinadas a prevenir, proteger y reducir la manifestación de riesgos de cualquier naturaleza. El segundo incorpora la gestión de todo tipo de riesgos al ámbito de la seguridad integral y a la interlocución con la Administración.

i) Comprobaciones sobre el personal que precisa acceder a áreas o informaciones sensibles (art. 36.1.i).

La Ley 5/2014 incorpora expresamente el factor humano a las funciones del director de seguridad, atribuyéndole las comprobaciones necesarias sobre el personal que, por las funciones encomendadas, precise acceder a determinadas áreas o informaciones, con la finalidad de proteger la entidad (art. 36.1.i).

Esta competencia comprende la gestión de los riesgos asociados a las personas, las autorizaciones de acceso y la protección de espacios e información sensibles. Cuando implique tratamiento de datos personales, las comprobaciones deberán responder a una finalidad legítima y determinada, contar con la correspondiente base jurídica y respetar los principios de necesidad y proporcionalidad. El interés legítimo podrá constituir dicha base cuando concurran los requisitos del artículo 6.1.f del RGPD, sin que ampare por sí solo el acceso a datos especialmente protegidos o relativos a condenas e infracciones penales.

La lectura conjunta de las nueve funciones revela una estructura competencial integrada y un marco legal que configura al director de seguridad como responsable de la dirección y coordinación de la seguridad integral de la entidad.

4. SEGURIDAD INTEGRAL Y FUNCIÓN DIRECTIVA

El artículo 36.2 establece que los usuarios de seguridad privada situarán al frente de la seguridad integral de la entidad, empresa o grupo empresarial a un director de seguridad cuando así lo exija la normativa de desarrollo por la dimensión de su servicio, lo acuerde la autoridad gubernativa atendiendo a las medidas de seguridad y al grado de concentración de riesgo, o lo prevea una disposición especial.

La expresión «**al frente de la seguridad integral**» define una posición organizativa que trasciende la dirección de los servicios de vigilancia y sitúa al director en la estructura de seguridad de la organización, dentro de los supuestos legalmente establecidos.

A su vez, el artículo 36.4 dispone que, cuando una empresa de seguridad preste servicios a un usuario que cuente con director de seguridad propio, este asumirá directamente determinadas funciones atribuidas al jefe de seguridad de la empresa prestadora por el artículo 35.1, entre ellas la prevista en su letra e): **la coordinación de los distintos servicios de seguridad con las actuaciones propias de protección civil en situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública.**

Se trata de una atribución legal expresa. El legislador incorpora directamente al ámbito funcional del director de seguridad la coordinación entre los servicios de seguridad y la respuesta de protección civil ante estas situaciones (Ley 5/2014, 2014, arts. 35.1.e y 36.4).

5. FINALIDAD Y TIPOLOGÍA DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

Los artículos 51 y 52 de la Ley 5/2014 completan el marco normativo al regular la finalidad y clasificación de las medidas de seguridad privada. El artículo 51 contempla la protección de las personas y los bienes y el aseguramiento del normal desarrollo de las actividades personales o empresariales. Sus apartados 2 y 3 establecen los supuestos de adopción obligatoria de medidas y la facultad de la autoridad competente para ordenar su implantación.

El artículo 52.1 clasifica estas medidas en cinco categorías: físicas, electrónicas, informáticas, organizativas y personales. Esta clasificación permite identificar los distintos recursos y ámbitos de actuación que pueden integrarse en el sistema de seguridad de una organización.

a) Medidas de seguridad física.

El artículo 52.1.a, comprende, las barreras físicas destinadas a impedir o dificultar el acceso a determinados lugares o bienes. Constituyen elementos materiales de protección cuya selección e integración deben responder a las necesidades de seguridad de la entidad.

b) Medidas de seguridad electrónica.

El artículo 52.1.b incluye los sistemas electrónicos de detección y alarma frente a amenazas, peligros, presencias o intentos de asalto o intrusión. Su incorporación al sistema de seguridad requiere valorar su adecuación, integración y funcionamiento, sin perjuicio de las competencias técnicas específicas relativas a su instalación y mantenimiento.

c) Medidas de seguridad informática.

El artículo 52.1.c incorpora la protección de la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los sistemas de información y comunicación y de la información contenida en ellos. Esta categoría evidencia que la seguridad de la organización comprende también sus activos y recursos informáticos. Su integración en la seguridad integral exige coordinación con los responsables y especialistas en seguridad de la información y ciberseguridad, sin sustituir sus competencias técnicas.

d) Medidas de seguridad organizativa.

El artículo 52.1.d presenta una relevancia singular para el objeto de este análisis. Incluye la disposición, programación y planificación de cometidos, funciones y tareas, y menciona expresamente la creación, existencia y funcionamiento de departamentos de seguridad, así como la elaboración y aplicación de todo tipo de planes de seguridad.

La conexión con el artículo 36.1.c atribuye al director la planificación, organización y control de las actuaciones para implantar medidas frente a riesgos de cualquier naturaleza. Reconoce expresamente los planes de seguridad y los departamentos de seguridad como instrumentos organizativos. La planificación constituye, por tanto, tanto una competencia profesional expresamente atribuida como una medida organizativa reconocida por la propia ley.

e) Medidas de seguridad personal.

El artículo 52.1.e comprende los servicios de seguridad regulados en la ley que no se encuentran incluidos en las categorías anteriores. Su incorporación al sistema de protección exige su adecuada organización y coordinación. La ejecución corresponde al personal habilitado y a las empresas autorizadas, mientras que las funciones de dirección sobre los servicios y recursos disponibles se rigen por las atribuciones del artículo 36.

6. COMPETENCIAS EN INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS

El sistema de protección de las infraestructuras críticas constituye uno de los reconocimientos normativos más significativos de la cualificación y las competencias profesionales del director de seguridad. El artículo 16.2 de la Ley 8/2011, de 28 de abril, exige que el Responsable de Seguridad y Enlace designado por los operadores críticos cuente necesariamente con la habilitación de director de seguridad expedida por el Ministerio del Interior.

El artículo 13.2, letras c) y d), del Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, atribuye a los operadores críticos la obligación de elaborar y actualizar el Plan de Seguridad del Operador (PSO) y un Plan de Protección Específico (PPE) por cada infraestructura crítica. El artículo 22 configura el PSO como instrumento estratégico de seguridad de la

organización, basado en el análisis de riesgos y orientado a garantizar la continuidad de los servicios. El artículo 25 establece que los PPE concretan las medidas operativas de protección integral, física y lógica, de cada infraestructura.

La intervención del Responsable de Seguridad y Enlace queda expresamente reconocida en el artículo 34.2 del mismo Reglamento:

«El Responsable de Seguridad y Enlace **representará al operador crítico ante la Secretaría de Estado de Seguridad en todas las materias relativas a la seguridad de sus infraestructuras y los diferentes planes especificados en este reglamento, canalizando, en su caso, las necesidades operativas e informativas** que surjan al respecto».

La Resolución de 8 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, concreta esta estructura. Su anexo I, apartados 2.2.1 y 2.2.1.1, establece la posición jerárquica y la habilitación exigibles al Responsable de Seguridad y Enlace. Los apartados 6.1 y 6.2 integran expresamente la autoprotección y la prevención de riesgos laborales en el PSO, junto con la coordinación de los planes de continuidad de negocio, gestión del riesgo, respuesta, ciberseguridad y emergencias. El anexo II desarrolla los contenidos organizativos, operativos y técnicos de los PPE.

La regulación expuesta reconoce al director de seguridad, en su condición de Responsable de Seguridad y Enlace, una intervención profesional directa en la planificación y gestión de los sistemas de protección de infraestructuras críticas. Estas competencias y la experiencia acreditada en su ejercicio constituyen elementos relevantes para valorar la capacitación del director de seguridad en materia de autoprotección.

7. INSTALACIONES NUCLEARES Y FUENTES RADIOACTIVAS

El Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares y de las fuentes radiactivas, establece un reconocimiento especialmente significativo de la cualificación y las competencias directivas del director de seguridad.

Su artículo 29.2 exige que las instalaciones nucleares dispongan de un Departamento de Seguridad al frente del cual se encuentre un director de seguridad habilitado por el Ministerio del Interior, del que dependerán las medidas físicas y electrónicas y los servicios de seguridad. Esta previsión es coherente con la aplicación específica del artículo 36.2 de la Ley 5/2014, que prevé la designación del director de seguridad al frente de la seguridad integral cuando así lo establezca una disposición especial.

La conexión se completa con el artículo 52.1.d) de la Ley 5/2014, que incluye entre las medidas de seguridad organizativa «la creación, existencia y funcionamiento de departamentos de seguridad o la elaboración y aplicación de todo tipo de planes de

seguridad». La propia ley reconoce así tanto la estructura organizativa de la dirección de seguridad como los instrumentos de planificación comprendidos en su ámbito funcional. A su vez, el artículo 36.1 atribuye al director la organización y dirección de los recursos (letra a), la identificación, análisis y evaluación de riesgos (letra b) y la planificación, organización y control de las medidas destinadas a prevenirlos, proteger frente a ellos y reducir sus efectos mediante los planes de seguridad aplicables (letra c).

En este marco, el Real Decreto 1308/2011 establece las exigencias sectoriales de protección física. Su artículo 14.e) exige que el Plan de Protección Física contemple los factores que condicionan la protección, las amenazas potenciales, los medios humanos, técnicos, informáticos y organizativos disponibles, las actuaciones ante contingencias y emergencias y los criterios de autorización de acceso.

El artículo 30 desarrolla esta integración para las centrales nucleares, exigiendo sistemas de protección que articulen medios organizativos, humanos, informáticos, técnicos y materiales, detección, barreras físicas, controles de acceso, servicios de seguridad, comunicaciones y coordinación.

El Plan de Protección Física constituye un instrumento de seguridad organizativa conforme al artículo 52.1.d) de la Ley 5/2014. Su contenido exige el análisis y evaluación de amenazas previstos en el artículo 36.1.b), mientras que su diseño, organización, implantación y control presentan una correspondencia funcional con las competencias de planificación y dirección atribuidas por el artículo 36.1.c).

Se aprecia, por tanto, una conexión normativa directa entre la estructura profesional de seguridad exigida para estas instalaciones y las funciones de análisis, planificación y control que la legislación atribuye al director de seguridad, sin perjuicio de las responsabilidades que la normativa específica asigna al titular de la instalación.

El artículo 29.3 extiende este régimen a las fuentes radiactivas y establece que el Ministerio del Interior, con la colaboración del Consejo de Seguridad Nuclear, determinará qué titulares deben constituir un Departamento de Seguridad dirigido por un director habilitado. La Instrucción IS-41, de 26 de julio de 2016, concreta los supuestos en los que resulta exigible esta estructura, atendiendo a la categoría y al número de fuentes, así como a las circunstancias de la instalación.

Cuando no proceda constituir un departamento propio, el titular deberá encomendar sus funciones a una empresa de seguridad habilitada. En todo caso, para las fuentes de categorías 1, 2 y 3, los artículos 24 y 25 exigen un sistema de protección física documentado mediante un Plan cuya elaboración y presentación corresponde al titular de la instalación.

8. COMPETENCIAS EN EXPLOSIVOS Y PLANIFICACIÓN

El Reglamento de Explosivos, aprobado por el Real Decreto 130/2017, de 24 de febrero, contiene uno de los **reconocimientos normativos más explícitos de las competencias profesionales del director de seguridad en materia de planificación.**

Los artículos 52.1 y 86.1 del Reglamento, relativos respectivamente a las fábricas y los depósitos, encuentran desarrollo en la ITC número 1, apartado 1.2, que establece expresamente: **«el Plan de seguridad ciudadana de la fábrica o depósito será elaborado por un Jefe de Seguridad integrado en una empresa de seguridad o un Director de Seguridad».**

Esta previsión encuentra correspondencia directa en el artículo 36.1, letras b) y c), de la Ley 5/2014, que atribuye al director de seguridad las funciones de identificación, análisis y evaluación de situaciones de riesgo, así como la planificación, organización y control de las medidas destinadas a prevenirlas, proteger frente a ellas y reducir sus efectos.

El anexo I de la ITC número 1 refuerza el alcance técnico de esta atribución. Su apartado 2 exige la identificación e inventario de los riesgos, la descripción del método empleado para su análisis y evaluación y la determinación de los resultados correspondientes, señalando que el método será preferentemente cuantitativo o mixto. En paralelo, el apartado 3.1 incorpora expresamente la figura del **«Director del proyecto del PSC», identificando al director o jefe de seguridad que elabora el plan.**

El Plan de Seguridad Ciudadana debe distinguirse de los restantes instrumentos de protección exigibles a determinadas instalaciones. La ITC número 10, apartado 11, contempla el Plan de Emergencia Interior o de Autoprotección, mientras que el artículo 78 del Reglamento regula el plan específico del servicio contra incendios en los depósitos. Son instrumentos diferenciados, cuya coordinación resulta necesaria para la protección integral de la instalación.

Esta conexión adquiere una dimensión adicional con la Orden INT/1068/2026, de 7 de octubre, que aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Autoprotección. Su anexo I, apartado A.5.1, incluye expresamente los establecimientos sujetos a la ITC número 10 del Reglamento de Explosivos.

Por su parte, el apartado 2.2.3 atribuye al titular de la actividad la responsabilidad sobre la elaboración, implantación, integración, mantenimiento, revisión, actualización y evaluación del Plan de Autoprotección, y exige que este sea redactado y firmado por un técnico capacitado para dictaminar sobre los aspectos de autoprotección relacionados con los riesgos propios de aquella.

9. COMPETENCIAS EN ACONTECIMIENTOS DEPORTIVOS.

La Ley 19/2007, de 11 de julio, y el Reglamento aprobado por el Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, incorporan al director de seguridad al sistema de **prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte**. El artículo 21.2 del Reglamento exige esa cualificación al representante de seguridad designado por los organizadores responsables, que seguirá las instrucciones del coordinador de seguridad durante el acontecimiento. El artículo 27 establece, además, su designación en los recintos donde se celebren **competiciones de fútbol profesional** y en aquellos otros que reglamentariamente se determinen.

Este reconocimiento se inserta en una estructura de planificación. El artículo 5 exige a los organizadores elaborar **Protocolos de Seguridad, Prevención y Control** y, en su apartado 3.c, coordinar las medidas del protocolo básico con los restantes planes sectoriales de protección de bienes y personas. El artículo 13 exige al responsable de seguridad al servicio del organizador una **evaluación continua de los riesgos y el reconocimiento del recinto antes de cada acontecimiento**, revisando especialmente las condiciones de evacuación, salvamento y prevención, alarma y extinción de incendios.

La preparación ante emergencias también cuenta con previsiones expresas. Los artículos 33.3 y 51 regulan los **simulacros, al menos anuales**, con los recintos desocupados y participación del personal, planificados en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y practicados con asistencia policial especializada. El artículo 34.2 dispone que las agrupaciones de voluntarios seguirán las instrucciones del coordinador y del director de seguridad; el artículo 62 sitúa al responsable de seguridad como **asistente del coordinador en la dirección del dispositivo desde la Unidad de Control Organizativo**.

Estas funciones presentan una correspondencia con las atribuciones de **análisis de riesgos, organización de recursos, planificación y coordinación** reconocidas al director de seguridad por el artículo 36.1 de la Ley 5/2014. Su conexión con la autoprotección se concreta en actuaciones verificables: evaluación de riesgos, evacuación, preparación ante emergencias y coordinación operativa. La Directriz publicada mediante la Orden INT/1068/2026 incluye los espectáculos públicos y recreativos en los supuestos de su anexo I, apartado E, y permite **integrar el PAU y los documentos sectoriales de naturaleza análoga en un documento único**, cumpliendo sus

respectivos requisitos (apartado 2.2.2). Se evidencia la continuidad funcional entre prevención, planificación y respuesta.

Tabla 1

Competencias del director de seguridad y su conexión con la autoprotección

Ámbito y fundamento normativo	Competencia o reconocimiento	Conexión con la autoprotección
Competencias generales. Ley 5/2014, arts. 36.1.a, b y c y 52.1. d.	Dirección de recursos, análisis de riesgos y planificación, organización y control de medidas frente a riesgos de cualquier naturaleza.	Correspondencia con el análisis de riesgos, la organización de medios y la planificación de medidas de protección del PAU.
Coordinación con protección civil. Ley 5/2014, arts. 35.1.e y 36.4.	Coordinación de los servicios de seguridad con protección civil ante emergencias, en el supuesto previsto en el artículo 36.4.	Conexión legal expresa con la respuesta coordinada ante emergencias.
Infraestructuras críticas. Ley 8/2011, art. 16.2; RD 704/2011, art. 34.2; Resolución de 8 de septiembre de 2015, anexo I.	Habilitación de director de seguridad exigida al Responsable de Seguridad y Enlace; intervención en el sistema de planificación del operador.	Coordinación de la protección con autoprotección, continuidad y emergencias.
Instalaciones nucleares y fuentes radiactivas. RD 1308/2011, arts. 29 y 30; IS-41; Ley 5/2014, art. 36.	Dirección del Departamento de Seguridad en los supuestos exigidos y ejercicio de las competencias profesionales en la protección física.	Análisis, planificación, organización y control de la protección en instalaciones de especial riesgo.
Explosivos. RD 130/2017, ITC n.º 1, apartado 1.2 y anexo I.	Atribución expresa de la elaboración del Plan de Seguridad Ciudadana al director de seguridad o al jefe de seguridad integrado en una empresa de seguridad.	Reconocimiento de capacidad de planificación sectorial y necesaria coordinación con los restantes planes de protección.
Acontecimientos deportivos. RD 203/2010, arts. 5, 13, 21.2, 27, 33.3, 34.2, 51 Y 62	Cualificación de director de seguridad exigida al representante de seguridad; integración en el sistema de prevención de la violencia en el deporte, evaluación de riesgos, reconocimiento del recinto, preparación de simulacros y participación en la coordinación operativa, según las responsabilidades de cada interviniente	Coordinación de instrumentos de planificación, evacuación, preparación ante emergencias y participación en el dispositivo de seguridad.
Capacitación para redactar y firmar PAU. Orden INT/1068/2026, apdos. 2.2.3.c y 2.3.4. d.	Técnico capacitado para los riesgos de la actividad y regulación de su acreditación.	Marco para valorar las competencias legales, formación y experiencia del director de seguridad a efectos de reconocimiento.

Fuente: elaboración propia a partir de las disposiciones examinadas.

10. RECONOCIMIENTO COMPETENCIAL

Las competencias del director de seguridad no se limitan a las atribuciones generales del artículo 36 de la Ley 5/2014. Su reconocimiento sectorial alcanza infraestructuras críticas, instalaciones nucleares, determinadas fuentes radiactivas y fábricas y depósitos de explosivos: ámbitos de especial complejidad, peligrosidad o relevancia para los servicios esenciales y la seguridad colectiva.

En ellos se aplica un núcleo metodológico común a la autoprotección: identificación, análisis, evaluación de riesgos, planificación de medidas y la organización de recursos. La conexión con el PAU no descansa solo en la importancia de las instalaciones, sino en la correspondencia entre funciones y contenidos. La Directriz permite, además, integrar instrumentos sectoriales y de autoprotección en un documento único, cumpliendo sus respectivos requisitos (apartado 2.2.2).

Por ello, al regular la acreditación del técnico capacitado (apartados 2.2.3.c y 2.3.4.d), se defiende el reconocimiento expreso del director de seguridad, atendiendo a sus competencias, formación y experiencia frente a los riesgos de la actividad. Cualquier exclusión debe identificar qué capacidad resulta insuficiente y con qué fundamento jurídico y técnico desde la coherencia entre las responsabilidades legalmente atribuidas y la capacitación profesional reconocida.

11. PRINCIPIOS JURÍDICOS

La interpretación y aplicación de este marco normativo debe respetar los **principios constitucionales y administrativos** que rigen el ejercicio de las potestades públicas.

El artículo 9.3 de la Constitución Española garantiza la **seguridad jurídica y la responsabilidad de los poderes públicos**, y proscribе expresamente su arbitrariedad. El artículo 14 establece la igualdad ante la ley, que exige que cualquier diferencia de trato esté fundada en razones objetivas y proporcionadas. El artículo 103.1 obliga a la Administración a servir con objetividad los intereses generales y a actuar con **sometimiento pleno a la ley y al Derecho**.

La Directriz establece obligaciones para los titulares de actividades y contempla la regulación de requisitos de acreditación profesional, con efectos que exceden la coordinación administrativa. Ese contenido plantea la necesidad de examinar su **naturaleza material y la adecuación de su aprobación** mediante acuerdo del Consejo de Ministros al artículo 24.1.c y d de la Ley 50/1997, que distingue entre las decisiones que aprueban normas reglamentarias y las que no deben adoptar la forma de real decreto. La previsión del artículo 5 de la Norma Básica aprobada por el Real Decreto 524/2023

debe interpretarse conforme a esa distinción legal. **Denominar un texto «directriz» no resuelve, por sí solo, la naturaleza jurídica de sus disposiciones.**

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, incorpora los principios de **buena fe, confianza legítima y lealtad institucional** (artículo 3.1.e), así como el de **proporcionalidad** en la imposición de requisitos y restricciones (artículo 4). En este contexto también debe considerarse la doctrina de los actos propios, que exige **coherencia con las actuaciones administrativas precedentes jurídicamente relevantes**, sin impedir la revisión o rectificación de aquellas que sean contrarias a Derecho.

La coherencia en la interpretación del ordenamiento adquiere especial importancia cuando distintas normas sectoriales reconocen expresamente competencias al director de seguridad en ámbitos de elevada complejidad y riesgo, como los explosivos, las infraestructuras críticas, las instalaciones nucleares y las fuentes radiactivas. Estas atribuciones comprenden funciones de **planificación, análisis de riesgos, dirección, organización de recursos y coordinación de sistemas de protección**, algunas directamente relacionadas con la autoprotección y la gestión de emergencias.

El reconocimiento normativo de estas competencias constituye un elemento relevante para valorar, desde criterios objetivos, la capacitación profesional del director de seguridad en otros ámbitos de protección.

Esta exigencia de **coherencia normativa** debe proyectarse también sobre el marco regulador de la seguridad privada. Como he denunciado reiteradamente en congresos, entrevistas y publicaciones técnicas, **el sector arrastra dos déficits estructurales.**

El primero afecta al rango normativo de la Ley 5/2014 que regulan actividades con **incidencia directa en derechos fundamentales**. La **detención** en los supuestos legalmente previstos, la **videovigilancia**, el **tratamiento de datos** y la **investigación** privada exigen examinar si determinadas disposiciones desarrollan directamente esos derechos y requieren rango orgánico conforme al artículo 81.1 de la Constitución. También las **facultades del director de seguridad para comprobar los aspectos necesarios del personal** que precise acceder a determinadas áreas o informaciones, expresamente reconocidas en el artículo 36.1.i), sin confundirlas con las funciones reservadas a los detectives privados.

El segundo déficit es el **anacronismo reglamentario**. Más de doce años después de aprobarse la ley vigente, continúa aplicándose, en cuanto no se oponga a ella, un Reglamento de 1994 (del siglo pasado) concebido para desarrollar la anterior Ley 23/1992. **La ausencia de un desarrollo reglamentario general actualizado evidencia una prolongada inacción normativa**, difícilmente conciliable con la evolución jurídica, tecnológica y operativa del sector.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, refuerza estas garantías. Su artículo 35.1.a exige **motivar los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos**, y el artículo 35.1.c, aquellos que se aparten del criterio seguido en actuaciones precedentes. Por tanto, **toda exclusión o restricción competencial debe identificar su fundamento normativo y expresar las razones jurídicas y técnicas que la justifican**.

Asimismo, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, incorpora, dentro de su ámbito de aplicación, los **principios de necesidad y proporcionalidad** en el establecimiento de restricciones al acceso y ejercicio de actividades económicas.

La vulneración del ordenamiento puede determinar la **invalidéz de una resolución** y, cuando concurren los presupuestos legales, generar responsabilidades administrativas, patrimoniales o disciplinarias. En los supuestos más graves, el artículo 404 del Código Penal tipifica la **prevaricación administrativa**, consistente en dictar, por autoridad o funcionario público, una resolución arbitraria en un asunto administrativo a sabiendas de su injusticia.

PERORATIONES

I. Reconocimiento competencial en infraestructuras críticas, instalaciones nucleares y explosivos.

En los doce sectores estratégicos contemplados por el Sistema Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas, los titulares designados como operadores críticos **deben contar con un director de seguridad habilitado por el Ministerio del Interior como Responsable de Seguridad y Enlace**. A ello se suman las exigencias específicas de las **instalaciones nucleares y radiactivas, así como de las fábricas y depósitos de explosivos**, donde la intervención de este profesional en las estructuras de protección y en determinados instrumentos de planificación cuenta con **reconocimiento legal expreso**. Se trata de ámbitos cuya protección resulta esencial para la seguridad de las personas, los servicios y los intereses estratégicos del Estado y la Seguridad Nacional.

II. Reconocimiento de la dirección de seguridad en el ámbito deportivo.

En el ámbito deportivo, la normativa no solo exige la designación de un director de seguridad en los recintos de fútbol profesional, sino también esa cualificación al representante de seguridad del organizador. Este reconocimiento se inserta en un sistema de **prevención de la violencia, evaluación de riesgos, coordinación de planes y preparación ante emergencias**. Se trata de una intervención profesional integrada en la protección del acontecimiento deportivo.

III. Incoherencia de la nueva regulación de autoprotección y desidia legislativa.

Resulta un sinsentido que ese reconocimiento competencial no encuentre una consideración equivalente en la nueva regulación de la autoprotección. La Orden INT/1068/2026, de 7 de octubre, aprueba una nueva Directriz Básica de Planificación de Autoprotección y exige que los planes sean redactados y firmados por técnicos capacitados para dictaminar sobre los riesgos de la actividad. **Esta decisión se produce, además, en un contexto de prolongada desidia legislativa hacia la seguridad privada,** cuyo desarrollo reglamentario continúa descansando sobre disposiciones concebidas hace más de tres décadas.

Una regulación de esta trascendencia se ha aprobado de espaldas a los agentes sociales, las organizaciones profesionales y los expertos afectados, sin un debate abierto y plural a la altura de sus consecuencias. Una reunión del Consejo Nacional de Protección Civil no sustituye esa participación. **La opacidad y la ausencia de interlocución efectiva dejan la impresión de una tramitación realizada con nocturnidad y alevosía.**

IV. Responsabilidad de las Administraciones autonómicas y límites de su potestad normativa.

Las Administraciones autonómicas, en el ejercicio de sus competencias en materia de protección civil y autoprotección, deben reconocer expresamente a los directores de seguridad habilitados como profesionales técnicamente capacitados para elaborar y firmar planes de autoprotección, atendiendo a los principios de legalidad, igualdad, objetividad, proporcionalidad y seguridad jurídica. **La potestad de desarrollo normativo no puede amparar exclusiones arbitrarias ni decisiones desprovistas de motivación jurídica y técnica.** La discrecionalidad administrativa no es patente de corso, ni una licencia para prevaricar.

V. Exigencia de motivación técnica y jurídica ante cualquier exclusión profesional.

Se reconoce al director de seguridad capacidad para intervenir en instalaciones altamente complejas y peligrosas y en acontecimientos que requieren coordinar la protección de grandes concentraciones de personas. Las Administraciones autonómicas tienen ahora la responsabilidad de valorar ese reconocimiento al desarrollar la normativa de autoprotección. Si se pretende excluirlo, deberá identificarse **qué capacidad concreta resulta insuficiente, respecto de qué contenido del plan y con qué fundamento jurídico y técnico.** Lo contrario supondría ignorar las competencias que el propio ordenamiento le atribuye. **No hacerlo supondría perpetuar una incoherencia difícil y judicialmente justificable.**

REFERENCIAS

- Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. (2014). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 83, de 5 de abril de 2014. <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/04/04/5/con>
- Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. (2011). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 102, de 29 de abril de 2011. <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/04/28/8/con>
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. (2013). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/20/con>
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (2015). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (2015). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>
- Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. (2010). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 59, de 9 de marzo de 2010. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/02/26/203/con>
- Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas. (2011). *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/05/20/704/con>
- Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas. (2011). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 242, de 7 de octubre de 2011. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/09/26/1308/con>
- Real Decreto 130/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Explosivos. (2017). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 54, de 4 de marzo de 2017. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/02/24/130/con>
- Resolución de 8 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueban los nuevos contenidos mínimos de los Planes de Seguridad del Operador y de los Planes de Protección Específicos. (2015). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 224, de 18 de septiembre de 2015, pp. 82405–82425. [https://www.boe.es/eli/es/res/2015/09/08/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2015/09/08/(1))
- Instrucción IS-41, de 26 de julio de 2016, del Consejo de Seguridad Nuclear, por la que se aprueban los requisitos sobre protección física de fuentes radiactivas. (2016). *Boletín Oficial del Estado*. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-8514
- Orden INT/1068/2026, de 7 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2026, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias, dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia. (2026). *Boletín Oficial del Estado*, núm. 252, de 10 de octubre de 2026, pp. 135207–135236. <https://www.boe.es/eli/es/o/2026/10/07/int1068>