

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso de Casación núm. 1415/2002.

RESUMEN

VIGILANCIA Y SEGURIDAD: Régimen jurídico aplicable: medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados: Bancos, Cajas de Ahorro y demás Entidades de crédito: prestación de un servicio de seguridad con armas: autorización: competencia del Estado: autorización improcedente.

En la Villa de Madrid, a quince de marzo de dos mil cinco.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO Ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, se ha seguido el recurso núm. 2042/1998, promovido por la Administración del Estado, y en el que ha sido parte demandada el Gobierno Vasco, sobre autorización de contratación de un servicio de vigilancia con armas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

SEGUNDO Dicho Tribunal dictó sentencia en fecha 7 de diciembre de 2001, cuyo fallo es del tenor literal siguiente: « FALLAMOS: Que debemos desestimar y desestimamos el recurso Contencioso-Administrativo núm. 2042/98 interpuesto por la Administración del Estado, contra la resolución de 9 de enero de 1998 del Viceconsejero de Seguridad del departamento de interior del Gobierno Vasco por la que autoriza la contratación de un servicio de vigilancia con armas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, declarándola conforme a derecho».

TERCERO Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación de la Administración General del Estado se presentó escrito preparando recurso de casación.

-

FUNDAMENTOS DE DERECHO DE INTERÉS

PRIMERO Se impugna en este recurso de casación la sentencia que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sección Tercera) dictó en fecha de 7 de diciembre de 2001, en su recurso Contencioso-Administrativo núm. 2042/1998, por medio de la cual se desestimó el recurso formulado por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, contra la Resolución del Viceconsejero de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de fecha de 9 de enero de 1998, por la que se autorizó a la entidad bancaria Bankoa para poder contratar, con una empresa de seguridad autorizada para la actividad correspondiente, la realización de un servicio de vigilancia con armas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

CUARTO Hemos de comenzar analizando la Resolución impugnada. Así podemos deducir:

1º. Que la competencia funcional del Viceconsejero de Seguridad del Gobierno Vasco le viene atribuida, según la Resolución expresa, por el artículo 13.2.g) del Decreto del Gobierno Vasco 108/1996, de 14 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, conforme al cual, entre otras competencias que en el precepto se detallan, le corresponde «g) El ejercicio de las facultades administrativas de autorización, resolución de procedimientos sancionadores y demás previstas en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada no encomendadas expresamente a otros órganos». Tal norma reglamentaria ha sido, hoy, sustituida por el Decreto del Gobierno Vasco 358/1999, pero el actual artículo 13.2.g) sigue teniendo idéntico contenido.

2º. Que, en relación con la competencia material se mencionan en la Resolución impugnada dos normas:

la una estatal y la otra autonómica:

a) La norma autonómica es el artículo 4.i) del Decreto 309/1996, de 24 de diciembre, por el que se regula el ejercicio de las competencias en materia de seguridad privada, según la cual «Corresponde a la Viceconsejería de Seguridad, en base a lo dispuesto en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada y el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, el ejercicio de las competencias relativas a empresas de seguridad que se especifican a continuación: ... i) Autorizar la prestación de servicios de vigilancia con armas por parte de los guardas particulares de campo y de los vigilantes de seguridad, teniendo en cuenta los supuestos y circunstancias enumerados en el artículo 81 del Reglamento de Seguridad Privada».

b) La norma estatal es, según la Resolución, justamente, este artículo 81 del mencionado RSP, según el cual (dedicado a la «Prestación de servicios con armas»):

«1. Los vigilantes sólo desempeñarán con armas de fuego los siguientes servicios:

a) Los de protección del almacenamiento, recuento, clasificación, transporte y distribución de dinero, valores y objetos valiosos o peligrosos.

b) Los de vigilancia y protección de:

1º Centros y establecimientos militares y aquellos otros dependientes del Ministerio de Defensa, en los que presten servicio miembros de las Fuerzas Armadas o estén destinados al uso por el citado personal.

2º Fábricas, depósitos y transporte de armas, explosivos y sustancias peligrosas.

3º Industrias o establecimientos calificados como peligrosos, con arreglo a la legislación de actividades clasificadas, por manipulación, utilización o producción de materias inflamables o explosivas que se encuentren en despoblado.

c) En los siguientes establecimientos, entidades, organismos o inmuebles, cuando así se disponga por la Dirección General de la Policía en los supuestos que afecten a más de una provincia, o por los Gobiernos Civiles, valoradas circunstancias tales como la localización, el valor de los objetos a proteger, la concentración del riesgo o peligrosidad, la nocturnidad u otras de análoga significación:

1º Dependencias de Bancos, Cajas de Ahorro y entidades de crédito.

2. Cuando las empresas, organismos o entidades titulares de los establecimientos o inmuebles entendiesen que en supuestos no incluidos en el apartado anterior el servicio debiera ser prestado con armas de fuego, teniendo en cuenta las circunstancias que en el mismo se mencionan, solicitarán la correspondiente autorización a la Dirección General de la Policía, respecto a supuestos supraprovinciales o a los Gobiernos Civiles, que resolverán lo procedente, pudiendo autorizar la formalización del correspondiente contrato».

La citada norma reglamentaria desarrolla, por su parte, el artículo 14 de la LSP, según la cual:

«1. Los vigilantes de seguridad, previo el otorgamiento de las correspondientes licencias, sólo desarrollarán con armas de fuego las funciones indicadas en el artículo 11, en los supuestos que reglamentariamente se determinen, entre los que se comprenderán, además del de protección del almacenamiento, recuento, clasificación y transporte de dinero, valores y objetos valiosos, los de vigilancia y protección de fábricas y depósitos o transporte de armas y explosivos, de industrias o establecimientos peligrosos que se encuentren en despoblado y aquellos otros de análoga significación.

2. Las armas adecuadas para realizar los servicios de seguridad, cuya categoría se determinará reglamentariamente, sólo se podrán portar estando de servicio».

c) Que la naturaleza de la Resolución es la de una autorización administrativa cuyo objeto es, según se expresa, «la realización de un servicio de vigilantes con armas». Así se deduce del (1) encabezamiento o título de la resolución, (2) del apartado PRIMERO de su parte dispositiva, así como (3) del apartado QUINTO de la misma que exige a los vigilantes, en la prestación del servicio, el cumplimiento de «las disposiciones legales vigentes respecto al uso de armas reglamentarias y su depósito al finalizar el servicio».

d) Por último, del análisis de la Resolución también se deducen los ámbitos de eficacia de la misma: El subjetivo es la entidad bancaria BANKOIA; el territorial, «sus oficinas bancarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco»; el determinante o circunstancial son bien los «traslados de oficinas a un nuevo local, de acuerdo a lo prescrito por el artículo 136.5 del RSP», bien las «deficiencias o circunstancias que provoquen el defectuoso funcionamiento de las medidas de seguridad»; y el temporal «un año contado a partir...» del 28 de noviembre de 1997, fecha a la que se retrotrae su eficacia.

Pues bien, de lo anterior podemos extraer una **doble consecuencia**:

1º. Que la autorización concedida no es una simple «autorización para la prestación de un servicio de seguridad», sino la «autorización para la prestación de un servicio de seguridad con armas», siendo esta última circunstancia la determinante de este tipo de autorización:

Y, a continuación, añadíamos que «Siendo cierto todo lo anterior, olvida la recurrente que el citado artículo 81.1 contiene un apartado c, en el que se incluyen los «establecimientos, entidades, organismos o inmuebles, cuando así lo disponga la Dirección General de la Policía «o los Gobiernos Civiles, valoradas las circunstancias tales como la localización, el valor de los objetos a proteger, la concentración del riesgo o peligrosidad, la nocturnidad u otras de análoga significación». Pues bien, entre estos lugares se encuentran...», ahora, en el supuesto de autos, las «Dependencias de Bancos, Cajas de Ahorro y entidades de crédito». Dicho de otra forma, **la prestación de los expresados servicios de protección o de vigilancia y protección (con el destino de los objetos y establecimientos especificados) siempre, y sin necesidad de autorización alguna, se prestarán con armas por parte de los vigilantes de seguridad.**

Esto es, **existen dos servicios de seguridad con armas en los que no se exige ningún tipo de autorización, como son los contemplados en los apartado a) -protección- y b) -vigilancia y protección-** ya que, dada la propia naturaleza de los objetos de protección (dinero, valores y objetos valiosos o peligrosos) o las peculiares características y el específico destino de los establecimientos objeto de vigilancia y protección (militares, destinatarios de armas, explosivos o sustancias peligrosas, o destinados a actividades clasificadas), implican, de por sí, la prestación de tal servicio con armas sin necesidad, pues, de autorización alguna.

2º. La segunda consecuencia que debemos extraer del análisis de la Resolución es que, excluyendo los supuestos anteriores, en el artículo 81.1 RSP se contempla una **tercera posibilidad de prestación de servicio con armas por parte de vigilantes de seguridad privada** (dejando al margen los supuestos para casos específicos y concretos del apartado 2 del precepto que, obviamente, también requieren autorización); **se trata de la prestación de los anteriores servicios (contemplados en los apartados a y b del artículo 81.1) en los establecimientos que en el apartado c) del mismo artículo 81.1 se relacionan (entre los que se encuentran las entidades bancarias). La prestación en los mismos, discrecionalmente** (esto es, como dice el precepto «valorando circunstancias tales como la localización, el valor de los objetos a proteger, la concentración del riesgo o peligrosidad, la nocturnidad u otras análogas»), **debe ser autorizada, según tal precepto, bien por la Dirección General de la Policía (en los supuestos que afecten a mas de una provincia), o por las Subdelegaciones del Gobierno- (en el ámbito provincial).**

El carácter restrictivo de la prestación del servicio con armas es reconocido, al margen de por el artículo 14 LSP -«sólo desarrollarán con armas de fuego...»-, por la propia Exposición de motivos de la LSP, al señalar que «la prestación sin armas del servicio propio de los vigilantes de seguridad constituye una modalidad que ha nacido a la vida al calor de los Convenios laborales del sector, a través de la figura del denominado Guarda de Seguridad, revelándose al propio tiempo que en la mayoría de los casos resultaba innecesaria y desproporcionada la realización de tales actividades con armas, de donde sólo se autorizará el uso de las mismas cuando lo exijan las concretas circunstancias».

En consecuencia, pues, desde esta perspectiva, la de autos sería una autorización, para uno de los supuestos específicos en que resulta necesaria, cuya competencia corresponde a la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior.

QUINTO Para mantener este punto de partida hemos de proceder, a continuación, a contrastar la anterior atribución competencial con las otras normas estatales (LOPSC , LSP y RSP), mas sin hacerlo con la autonómica que, como hemos expresado, se menciona en la Resolución que se impugna (artículo 4.i del Decreto 309/1996, de 24 de diciembre , por el que se Regula el ejercicio de las competencias en materia de seguridad privada), por cuanto la misma no se invoca como infringida.

Obviamente, de las normas legales de referencia (LOPSC y LSP) no podemos extraer tal norma atributiva de concretas competencias, en materia de seguridad privada, a las Comunidades Autónomas.

Pues bien, tanto del análisis sistemático del precepto, como del contenido de la Exposición de Motivos, no podemos obtener una conclusión como la alcanzada por la sentencia de instancia:

1º. La exposición de motivos señala que «en relación con la determinación de las facultades que en materia de seguridad privada corresponden a las Comunidades Autónomas competentes para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, el Reglamento, como no podía ser menos, se limita a desarrollar lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992, de 30 de julio». Esto es, el RSP, como antes hemos expresado, procede a desarrollar la atribución genérica competencial incluida en la Disposición Adicional legal. Por ello se añade que «se continúa así en este ámbito la línea favorable a una interpretación amplia de las atribuciones de las Comunidades Autónomas, en relación con la definición que de la competencia autonómica sobre sus propios servicios policiales y sus funciones ha realizado la jurisprudencia constitucional (más concretamente la Sentencia 104/1989, de 8 de junio)».

Sin embargo **la referencia a una «interpretación amplia de las atribuciones» no autoriza a entender transferidas a las Comunidades Autónomas todas las potestades de autorización, inspección y sanción -esto es la competencia ejecutiva absoluta- sobre la materia de empresas privadas de seguridad. La propia Exposición de Motivos que analizamos lo señala con claridad al añadir que «el Reglamento recoge la atribución específica a las Comunidades Autónomas aludidas de funciones ejecutivas de la normativa estatal respecto a la autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social y su ámbito de actuación en la propia Comunidad Autónoma, respetando así la decisión del legislador, que entiende comprendidas, si quiera sea parcialmente, determinadas competencias sobre seguridad privada en el ámbito de las facultades autonómicas asumidas estatutariamente al amparo del artículo 149.1.29ª de la Constitución».**

2º. Partiendo de que, ni las normas legales examinadas y ni el sentido de la Exposición de Motivos, imponen una atribución total de las competencias mencionadas, hemos de llegar a la conclusión de que **la expresión «en particular» de la Disposición reglamentaria sólo puede ser entendida como una especificación, delimitación, concreción, particularización o determinación de las potestades que, integrando la competencia sobre la materia de empresas de seguridad privada de ámbito autonómico, son trasferidas a las Comunidades Autónomas.**

Así se deduce de la misma estructura del precepto que, en un total de 47 interminables apartados va desgranando, con cita de los preceptos y sus correspondientes apartados reglamentarios, en los que se contienen las variadas y diferentes funciones que se trasfieren a las Comunidades Autónomas, entre las que, como es sabido, no se comprende el artículo 81 (en ninguno de sus dos apartados) ni las autorizaciones en el mismo previstas para la prestación de un servicio de seguridad con armas.

Todo ello resulta coherente con las competencias estatales en materia de armas y explosivos que reconoce el artículo 149.1.26ª de la Constitución, en cuyo desarrollo, el artículo 6 de la LOPSC dispone que «la Administración del Estado establecerá los requisitos y condiciones de la fabricación y reparación de armas,...; así como los de su circulación, almacenamiento y comercio, su adquisición y enajenación; su tenencia y utilización».

FALLO

1º Que debemos declarar y declaramos haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado.

2º Que debemos anular y anulamos y casamos la sentencia de 7 de diciembre de 2001, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en su recurso Contencioso-Administrativo 2042/1998.

3º Que debemos estimar y estimamos el recurso Contencioso-Administrativo contra la Resolución del Viceconsejero de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de fecha de 9 de enero de 1998, por la que se autorizó a la entidad bancaria Bankoa para poder contratar, con una empresa de seguridad autorizada para la actividad correspondiente, la realización de un servicio de vigilancia con armas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la cual **anulamos por resultar contraria**

al Ordenamiento jurídico.