

Id Cendoj: 28079130072003100779

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 7

Nº de Recurso: 61/2002

Nº de Resolución:

Procedimiento: RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (CUESTIÓN DE COMPETENCIA)

Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE

Tipo de Resolución: Sentencia

Voces:

- EMPRESAS DE **SEGURIDAD PRIVADA**
- SERVICIOS ESENCIALES

Resumen:

REAL DECRETO 524/2002, DE 14 DE JUNIO, SOBRE SERVICIOS ESENCIALES EN EL AMBITO DE LA SEGURIDADPRIVADA

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diez de Octubre de dos mil tres.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo constituida con los señores al margen anotados el recurso contencioso administrativo que con el nº 61 de 2002, ante la misma pende de resolución, interpuesto por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, representado por la Procuradora D^a Isabel Cañedo Vega contra el Real Decreto 524/2002, de 14 de Junio, sobre servicios esenciales en el ámbito de la **seguridad privada**. Habiendo sido parte recurrida la Asociación Española de Empresas de Seguridad (A.E.S.), representada por la Procuradora D^a Alicia García Rodríguez, la Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad (APROSER), representada por la Procuradora D^a Aranzazu Fernández Pérez y el Abogado del Estado en representación de la Administración. Oído el Ministerio Fiscal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras se interpuso recurso contencioso administrativo contra dicha resolución, el cual fue admitido por la Sala, motivando la publicación del preceptivo anuncio en el Boletín Oficial del Estado y la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido se entregó a la representación del recurrente para que formalizase la demanda, lo que verificó con el oportuno escrito en el que después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que considero oportunos suplicó a Sala dicte resolución por la que estimando el recurso declare nulo el Real Decreto impugnado o subsidiariamente declare nulos los apartados b), e) y h) del art. 2.1 del Real Decreto impugnado.

SEGUNDO.- El Abogado del Estado se opuso a la demanda mediante escrito en el que después de alegar lo que convino a su derecho suplicó a Sala dicte sentencia desestimatoria de este recurso confirmando la legalidad del Decreto 524/2002, de 14 de Junio.

La representación procesal de la Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad (APROSER), contesta a la demanda y solicita de Sala dicte sentencia desestimando totalmente la misma, no habiendo lugar a la declaración de nulidad del Real Decreto 524/2002 de 14 de Junio en ninguno de sus apartado.

La Asociación Española de Empresas de Seguridad (AES) representada por la Sra. García Rodríguez, contesta a la demanda suplicando de Sala que se dicte sentencia desestimando totalmente la misma, no habiendo lugar a la declaración de nulidad del R.D. 524/02 de 14 de Junio en ninguno de sus

apartados.

TERCERO.- El Ministerio Fiscal emitió su informe en el sentido que debe ser desestimada la demanda por la que se recurre el Real Decreto 524/2002, de 14 de Junio.

CUARTO.- Concluidas las actuaciones se señaló para votación y fallo del presente recurso la audiencia de 7 de Octubre de 2003 en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Este recurso contencioso-administrativo se plantea por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras contra el Real Decreto 524/2002 de 14 de Junio, por el que se garantiza la prestación de servicios esenciales en el ámbito de la **seguridad privada** en situaciones de huelgas. En el suplico de la demanda se solicita que se dicte sentencia declarando la nulidad del Real Decreto, o subsidiariamente los apartados b) (sic), e) y h) del art. 2º de la norma recurrida.

SEGUNDO.- La invalidez que la entidad recurrente pretende se funda genéricamente en la vulneración del art. 28.2 de la Constitución, alegándose como concretas motivaciones, en síntesis, bajo el epígrafe I, que la actividad prestada por trabajadores por cuenta ajena, con relación laboral, en empresas de **seguridad privada** no constituye un servicio esencial, y mucho menos con ocasión de una huelga de 24 horas. Para argumentar este motivo dice el demandante que conforme al art. 104 de la Constitución, son las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado el único órgano constitucional y legal al amparo de la Ley Orgánica 2/1986, que tiene atribuida la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades que garantizan la seguridad ciudadana. Y esto, siempre en palabras del demandante, tan es así que el art. 5º de la citada Ley, fija los servicios básicos de los cuerpos de seguridad, estableciendo imperativamente que los miembros de esos órganos constitucionalmente previstos para desempeñar ese servicio esencial, han de estar vinculados por un régimen estatutario funcional y no por un régimen laboral que les una a empresa privada. Añade que el carácter complementario y subordinado que según la Exposición de Motivos del Real Decreto, se atribuye al servicio de las empresas de **seguridad privada**, respecto del que prestan los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en relación a la seguridad pública, viene a demostrar, vista la accesoria y accidentalidad de aquel, el carácter no esencial de los servicios privados. También argumenta que si bien la satisfacción de los bienes constitucionalmente protegidos por otros derechos fundamentales distintos del de huelga, exige que, en caso de huelga, se mantenga el servicio de los cuerpos de seguridad del Estado, según de manera notoria se hizo el día de la huelga general de 20 de Junio de 2003, esa satisfacción no exige de manera inexorable el mantenimiento de la actividad secundaria y aleatoria de **seguridad privada**, que está encaminada a satisfacer necesidades de empresas o establecimientos comerciales, pero no a la protección de derechos fundamentales. Sostiene además, que el Real Decreto 524/2002, incumple la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la huelga porque identifica servicios esenciales con la totalidad de las prestaciones laborales que realiza el personal de **seguridad privada**, con lo que viene a excluir totalmente la posibilidad de que puedan ejercitar el derecho fundamental de huelga, equiparándolos en este aspecto a lo que hace el art. 8º.2, de la LOFCS/1986, respecto de las fuerzas de seguridad del Estado, pues la lista del art. 2º del RD recurrido, en que se contienen las actividades que se consideran esenciales, viene a coincidir, con las que la Ley de **Seguridad Privada** encomienda a ese personal. Igualmente argumenta, que los establecimientos comerciales que enumera el art. 2º del Real Decreto, en sus apartados e), vigilancia de bancos, cajas de ahorro y entidades de crédito; f) actividades de transformación de depósito, o h) centros y sedes de comunicación social, no tienen la finalidad de prestación de un servicio esencial encaminado a la protección de derechos fundamentales, sino de protección de actividades privadas. Tratándose además de empresas que ni siquiera funcionan los domingos y festivos, y algunos los sábados, lo que debe relacionarse con la duración de solo 24 horas que tiene la huelga concernida por el Real Decreto.

Como motivación diferente se expone en la demanda, bajo el epígrafe II de los fundamentos legales, la falta de motivación suficiente por parte del Real Decreto, en su Exposición de Motivos y en la Memoria que lo acompaña, acerca de calificar la actividad de **seguridad privada** como servicio esencial, la necesidad inexorable de mantener la prestación de ciertas actividades imprescindibles para alcanzar la protección de otros derechos fundamentales y bienes constitucionalmente protegidos y la necesidad de requisar un número de trabajadores imprescindible para cubrir los servicios esenciales (todo ello en palabras del demandante). Alegación que relaciona con diversa doctrina del Tribunal Constitucional, sobre la necesidad de coordinar la motivación, con las circunstancias concretas de cada huelga, sin que sean admisibles motivaciones genéricas, aplicables a cualquier conflicto, su exteriorización en el momento del acto, o la mención de los datos, hechos o circunstancias técnicas que justifican el mantenimiento de los servicios que se consideran esenciales.

Bajo el epígrafe III, se alega que el poder público, en este caso, el Gobierno de la Nación, no ha actuado ni con imparcialidad ni con neutralidad en la determinación de los servicios esenciales y en la de los servicios mínimos necesarios para su cobertura. Además dice que la norma impugnada no ha sido sometida a consulta a los sindicatos convocantes.

Como apartado IV sostiene el sindicato demandante que se vulnera el art. 28.2 de la Constitución por parte del Real Decreto recurrido, dado que los servicios esenciales prescritos, así como la determinación de los servicios mínimos o porcentaje de plantilla necesarios para su cobertura son excesivos y desproporcionados, ya que implica establecer como actividad a mantener durante la huelga de 24 horas del día 20 de Junio de 2002, el normal funcionamiento del servicio.

Por último y como apartado V de los fundamentos legales, se argumenta que se vulnera el art. 28.2 CE, pues no se respeta el principio jurídico transcendental de proporcionalidad en los sacrificios entre el derecho de huelga y otros derechos fundamentales o bienes constitucionales protegidos y la restricción menor posible del derecho fundamental de huelga. Y ello porque con la regulación establecida se mantiene una apariencia de normalidad que rompe la doctrina del Tribunal Constitucional, al respecto.

TERCERO.- A efectos de esta sentencia ha de tenerse en cuenta, tal como resaltan los codemandados y el Ministerio Fiscal, en su intervención institucional en defensa de la legalidad y de las garantías constitucionales que el objeto de este proceso está configurado por la impugnación del Real Decreto 524/2002, cuya finalidad es, en aplicación de lo dispuesto en el art. 10.2 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de Marzo, y, por tanto con el carácter de acto aplicativo (aspecto que no se discute por las partes intervinientes en este litigio), aunque lo sea de efectos generales, la determinación de cuales, de entre los servicios que prestan las empresas privadas de seguridad, han de merecer la consideración de esenciales, a efectos de que la autoridad gubernativa competente, pueda, cuando se produzcan situaciones de huelga, adoptar las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento de los que se consideren, a la vista de las circunstancias del caso, como mínimos e indispensables para la defensa y mantenimiento de los derechos fundamentales y bienes constitucionales, afectados por la huelga. Lo que significa que la regulación se establece en un primer estadio aplicativo y con caracteres de generalidad, sin disponer medidas específicas respecto de una concreta huelga ya convocada -la general de 20 de Junio de 2002, a que en la mayoría de sus alegaciones alude el sindicato recurrente-. De modo que pierden consistencia cuantas argumentaciones y citas jurisprudenciales se hacen en la demanda cuya única o sustancial fundamentación es la referencia del contenido del Real Decreto impugnado a algún supuesto específico de huelga, según luego se pondrá de manifiesto.

CUARTO.- Entrando a resolver sobre las diferentes motivaciones, que de forma tan minuciosa se han recogido en los fundamentos de esta resolución, y por lo que hace a la primera, que es la que merece una respuesta mas amplia a la vista de que, según lo antes argumentado, viene referida a la validez genérica del Real Decreto impugnado, y sólo tangencialmente a aspectos aplicativos concretos del mismo, que, por no haberse aún producido, han de quedar al margen de este proceso, cabe decir, que es inestimable la argumentación que se apoya en la supuesta vulneración del art. 104.1 de la Constitución, que, en opinión del recurrente, atribuye a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, en régimen de monopolio y exclusividad, la protección del ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana, o del art. 5º de la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, 2/1986, que según el actor, impone ineludiblemente que esas funciones sean prestadas en régimen estatutario y funcional, y no a través de una relación laboral, como es la que liga a las empresas de seguridad y sus empleados, ya que esa alegación, que encierra un reproche de inconstitucionalidad a la Ley 23/1992, de 30 de Junio, reguladora de la **Seguridad Privada**, y a su Reglamento contenido en el Real Decreto 2364/1994, (reproche que no comparte este Tribunal, pues la regulación legal y reglamentaria, no excluye la intervención ineludible de esas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sino que simplemente la complementa y apoya con la actuación de esas empresas de **seguridad privada**), es ajena conforme al art. 114.1 de la Ley de esta Jurisdicción al posible contenido resolutorio del proceso especial de amparo judicial que ha sido elegido por el demandante como cauce procesal de su pretensión, bien porque el precepto constitucional -art. 104.1 CE- que se cita como infringido, no está incluido entre las libertades y derechos a que alude el art. 53.2 de la Constitución como posible objeto de la protección judicial privilegiada reclamada por el sindicato actor, o bien porque la vulneración del art. 5º, LOCFS, tampoco lo está, ya que, sin necesidad de acudir a alguno de esos derechos y libertades fundamentales, la citada infracción legal, de acreditarse, sería susceptible de determinar, por sí sola, una sentencia que favoreciera la tesis anulatoria de la demanda.

Igualmente es inatendible la argumentación que descansa en que la no esencialidad de los servicios que prestan las empresas de **seguridad privada**, deriva del carácter accesorio o complementario de su intervención o de que las actividades que se describen en el Real Decreto, como de ineludible

mantenimiento durante la huelga de los empleados de dichas empresas de seguridad, no guardan relación con derechos fundamentales. Y ello porque como resaltan los demandados en sus escritos, es ineludible que la seguridad entendida como fundamento del libre ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, es un valor esencial y básico para la convivencia, que, desde luego, corresponde inexcusablemente al Estado, como prestación esencial, pero sin que ello deba excluir la posible intervención, por vía de complementación y apoyo de empresas de **seguridad privada**, singularmente si, como recuerda el Fiscal en sus alegaciones, esa intervención privada, no se concibe con carácter genérico o de totalidad, sino con referencia a aspectos o actividades específicas que guardan una directa relación con derechos fundamentales, concretamente con el derecho a la seguridad personal regulado en el artículo 17.1 de la Constitución. Y esto es lo que revela el examen del art. 2º del Real Decreto cuestionado que describe como empresas o actividades en que deben mantenerse los servicios privados, de seguridad durante la huelga de los empleados de las empresas de seguridad que allí actúan, calificándolos de servicios esenciales, los que se prestan en centrales nucleares, petroquímicas y depósitos de combustibles, las actividades de depósito custodia recuento o clasificación de monedas, billetes y demás objetos valiosos o peligrosos, los de su transporte y distribución, fábricas de armas y explosivos y su almacenamiento, transportes públicos y centros de telecomunicación, bancos y cajas de ahorro y entidades de crédito, transformación, depósito, transporte y distribución de materiales inflamables, servicios de suministro y distribución de materias inflamables, o de agua, gas y electricidad, centros y sedes de medios de comunicación social. De modo que la trascendencia de los derechos fundamentales a garantizar justifican la intervención por vía de complementariedad, y aunque lo sea de forma accesoria y accidental, de las empresas privadas de seguridad, según ya se dijo al aludir al implícito reproche de inconstitucionalidad de la Ley de **Seguridad Privada**, o la declaración de esenciales de los servicios a prestar en las empresas o actividades que relaciona el Real Decreto recurrido. Sin que deba olvidarse, desde otro punto de vista que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, que la caracterización de un servicio como esencial, a efectos de la posible fijación de servicios mínimos, no es tanto la naturaleza de la actividad que a través del mismo se despliega, como el resultado que a través de esa actividad se consigue, en función de los derechos e intereses afectados, que cobran trascendencia, cuando, como es el caso, directamente comprometen el derecho fundamental a la **seguridad privada** del art. 17.1 CE. Por lo que es indiferente que el servicio se preste a través de una relación de servicio funcional, o simplemente mediante empleados unidos por relación laboral. Lo determinante es el carácter y finalidad de las funciones realizadas, no el tipo de vinculación con la entidad que trata de proporcionar la seguridad, ni el tipo o calidad de las necesidades comerciales o económicas que el establecimiento concernido inmediatamente persigue, sino el bien jurídico, seguridad personal, que en definitiva se protege con la declaración de esencial de la actividad. Lo que conduce al rechazo de la argumentación del sindicato demandante relativa a los apartados e), Bancos, Cajas de Ahorro....etc, f) transformación y depósito de sustancias inflamables, y h) centros y sedes de comunicación social del art. 2º (en el suplico de la demanda alude al apartado b) y no al f) de ese art. 2º), que dice no estar relacionadas con derechos fundamentales, al ser obvio que la actividad de los Bancos y demás entidades crediticias a que alude el precepto, o la transformación y depósito, ya sea de billetes o demás objetos valiosos o peligrosos del apartado b), o de materias inflamables, razonablemente se relacionan con la seguridad personal, en cuanto potencialmente generadoras de catástrofes o de delitos, o porque la de los medios de comunicación social, es referible a los derechos fundamentales del art. 20 de la Constitución, entre los que la libertad de información cobra especial trascendencia. Sin que, en los que respecta a este motivo I, quepa otorgar relevancia a la argumentación actora relativa a que la regulación establecida, al otorgar carácter esencial a la totalidad de las actividades a desempeñar por las empresas de **seguridad privada**, priva a sus empleados de la totalidad del ejercicio del derecho a la huelga, dado que la afirmación actora no coincide con la realidad que exterioriza el contenido del Real Decreto, que únicamente hace referencia según se ha expuesto, a las actividades o servicios prestados para determinadas empresas, o en ciertas actividades, pero no en la totalidad de las imaginables y legalmente atribuidas a esos empleados en la Ley de **Seguridad Privada**.

QUINTO.- En relación a las demás motivaciones que expone el actor, que se reseñan en los fundamentos iniciales de esta sentencia bajo los epígrafes segundo a quinto, ha de decirse que no cabe imputar al Real Decreto recurrido la vulneración del derecho fundamental de huelga, en función de falta de la motivación que exige la doctrina del Tribunal Constitucional, pues ha de considerarse bastante la que se ofrece en el texto del acto impugnado y en la memoria justificativa unida al expediente, de cuyo contenido se hace eco el sindicato actor a lo largo de sus alegaciones impugnatorias. Y es así porque, desde el punto de vista formal, el Real Decreto en cuestión contiene una expresa alusión al art. 10.2 del Real Decreto Ley 17/1977, interpretado según las sentencias del Tribunal Constitucional, de 17 de Julio de 1981 y 24 de Abril de 1986, como justificación de las potestades que utiliza el Gobierno para acordarlo. Igualmente se refleja en el texto del Real Decreto, la Ley de **Seguridad Privada** 23/92 y su Reglamento Real Decreto 2364/94, como normas específicas que sirven de apoyo a la declaración de esencialidad de los servicios que en el acuerdo recurrido se enumeran como esenciales, y a las concretas razones que determinan esa declaración -carácter subordinado y complementario de los servicios que prestan las empresas de **seguridad privada**

en relación con la actividad de la fuerza pública, y concurrencia de circunstancias de especial gravedad que afectan a la seguridad de las personas-. Así como a las normas sectoriales que imponen el mantenimiento de servicios de **seguridad privada** en determinadas empresas y actividades, como motivación directa de la declaración de esencialidad. Normativa sectorial que analíticamente se describe en la memoria justificativa, refiriéndola a cada una de las actividades afectadas por la declaración de esencialidad -Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana 1/1992, Ley de Industria 21/1992, Ley 2/1985 de Protección Civil...etc.

Y porque, desde el punto de vista sustancial, ya se ha argumentado sobre la directa relación entre los servicios que el Real Decreto considera esenciales, y el derecho fundamental de seguridad personal, y las garantías de libre ejercicio de derechos y libertades públicas, que el Gobierno ha considerado susceptibles de genérica protección que con el acto impugnado trata de establecer.

Sin que, según se infiere de esas anteriores argumentaciones, quepa imputar al Gobierno la falta de neutralidad en la determinación de los servicios esenciales. Ni tampoco pueda otorgarse relevancia a las alegaciones referidas a la inexistencia de proporcionalidad de los servicios señalados como mínimos o en la determinación de las plantillas que han de servirles, a que aluden los epígrafes IV y V de la demanda, por la sencilla razón de que el Real Decreto en cuestión, según ya se ha argumentado, no ha entrado en las precisiones a que alude el sindicato recurrente, pues se ha movido en un momento procedimental anterior a la concreta huelga general, a que se contrae la alegación actora.

En último lugar, tampoco puede ser decisiva la alegación de falta de una previa negociación con los sindicatos, como requisito de la validez de la decisión administrativa recurrida, ya que como resalta la Abogacía del Estado, el Tribunal Constitucional en la sentencia 53/1986, ha declarado que, si bien la previa consulta con los sindicatos no está legalmente excluida, es incluso deseable, no constituye, sin embargo, un requisito indispensable para la validez de la decisión administrativa, desde el punto de vista constitucional.

SEXTO.- En consideración a lo expuesto procede la desestimación de la demanda. Sin que se aprecien motivos para una expresa condena por las costas de este proceso.

Por todo lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey, por la autoridad que nos confiere la Constitución;

FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el cauce de los artículos 114 sgs. de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, contra el Real Decreto 524/2002, de 14 de Junio, sobre servicios esenciales en el ámbito de la **seguridad privada** .

No se hace una expresa condena por las costas procesales derivadas de este proceso.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma D. Enrique Cancer Lalanne, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo el mismo día de su fecha, lo que certifico.