

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL
SUPREMO, SALA TERCERA.
RECURSO DE CASACIÓN
1415/2002.SEGURIDAD PRIVADA.
COMPETENCIA ESTATAL PARA LA
AUTORIZACIÓN DE SERVICIOS DE
VIGILANCIA CON ARMAS POR
EMPRESAS DE SEGURIDAD (PODER
JUDICIAL DE 15 DE MARZO DE 2005)**

Id. Cendoj: 28079130052005100187

Organo: Tribunal Supremo. Sala de lo
Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 5

Nº de Recurso: 1415/2002

Fecha de Resolución: 20050315

Procedimiento: CONTENCIOSO

Ponente: RAFAEL FERNANDEZ

VALVERDE

Tipo de Resolución: Sentencia

Resumen:

SEGURIDAD PRIVADA.
COMPETENCIA ESTATAL PARA
AUTORIZACIÓN DE SERVICIOS DE
VIGILANCIA CON ARMAS POR
EMPRESAS DE SEGURIDAD.

SENTENCIA

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

Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta)
del Tribunal Supremo el Recurso de
Casación 1415/2002 interpuesto por la
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL
ESTADO, representada por el Abogado del
Estado, siendo parte recurrida el
GOBIERNO VASCO, representado por el
Procurador Don Pedro Rodríguez
Rodríguez y asistido del Letrado del
Gobierno Vasco; promovido contra la
sentencia dictada el 7 de diciembre de 2001
por la Sección Tercera de la Sala de lo
Contencioso Administrativo del Tribunal
Superior de Justicia del País Vasco, en
recurso Contencioso Administrativo nº
2042/1998, sobre autorización de
contratación de un servicio de vigilancia
con armas en el ámbito de la Comunidad
Autónoma del País Vasco.

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 nº
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 nº 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, sin expresa imposición de costas
procesales".

TERCERO.- Notificada dicha sentencia a
las partes, por la representación de la
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL
ESTADO se presentó escrito preparando
recurso de casación, el cual fue tenido por
preparado en providencia de la Sala de
instancia de fecha 31 de enero de 2002, al
tiempo que ordenó remitir las actuaciones al
Tribunal Supremo, previo emplazamiento
de los litigantes.

CUARTO.- Emplazadas las partes, la
recurrente compareció en tiempo y forma
ante este Tribunal Supremo, al tiempo que
formuló en fecha 25 de marzo de 2002 el
escrito de interposición del recurso de
casación, en el cual, tras exponer el motivo
de impugnación que consideró oportuno,
solicitó se dictara sentencia por la que "case
y anule la sentencia recurrida, dictando en
su lugar otra más conforme a Derecho
estimando el recurso contencioso

administrativo deducido contra la Resolución de la Viceconsejería de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de 9 de enero de 1.998".

QUINTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de fecha 15 de enero de 2003, ordenándose también por providencia de 3 de junio de 2003, entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (GOBIERNO VASCO) a fin de que en el plazo de treinta días pudieran oponerse al recurso, lo que hizo en escrito presentado en fecha 9 de julio de 2003, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó se dictara sentencia por la que "declare no haber lugar al recurso con imposición de las costas al Estado".

SEXTO.- Por providencia de 8 de febrero de 2005 se señaló para votación y fallo de este recurso de casación el día 15 de febrero de 2005, en que tuvo lugar.

SÉPTIMO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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 nº 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 BANKOIA 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.

SEGUNDO.- Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo, formulado en los términos expresados, y se basó para ello, en síntesis, y por lo que aquí interesa, en la siguiente argumentación, en la que encontramos una triple perspectiva:

A) La sentencia, tras dejar constancia de las normas estatales que centran la cuestión (Disposición Adicional Única de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de diciembre, de Protección de Seguridad Ciudadana ---LOPSC---, así como la Exposición de Motivos y Disposición Adicional Cuarta de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada ---LSP---), procede, para resolver la misma, a concretar "la actuación realizada por el Viceconsejero de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno vasco", señalando, al respecto, que se trata de "una autorización a una mercantil (BANKOIA) para contratar un servicio de vigilancia en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por traslado de un establecimiento u oficina a un nuevo local, sin estar instaladas las medidas de seguridad preceptivas". "Es decir ---expresa la sentencia---, que respecto de la otra parte contratante, se trata de autorizar la celebración de un contrato de prestación de servicios de seguridad recogido en el artículo 6.1 LSP, contrato respecto del cual la mencionada norma solo exige su redacción por escrito, en modelo oficial, y su comunicación al Ministerio del Interior".

Por ello, señala la sentencia que <<no cabe duda que se está ejerciendo una facultad de autorización, no ya de una empresa de seguridad, sino de un servicio a prestar por ésta. Debe en consecuencia concluirse que si la propia Ley de Seguridad Privada prevé la posibilidad de que una autoridad autonómica autorice el funcionamiento de una empresa de seguridad, con mayor certeza cabe concluir que es competente para autorizar la prestación de un determinado servicio, todo ello conforme al aforismo jurídico propio de las normas de

reparto de competencias consistente en que "quien puede lo más, puede lo menos".

Esta conclusión se apoya también en una interpretación literal del artículo 6.1, pues el mismo habla sólo de comunicación al Ministerio del Interior y no de autorización por éste>>.

B) El segundo argumento para proceder a la desestimación del recurso planteado por la representación estatal ---según expone la sentencia de instancia--- se encuentra "con mayor concreción" en el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada ---RSP--- (que desarrolla la citada LSP). Tres elementos del mismo toma la sentencia en consideración en apoyo de su argumentación desestimatoria:

1º. Su Exposición de Motivos, de la que la sentencia señala "sigue una línea favorable a una interpretación amplia de las atribuciones de las Comunidades Autónomas, con mención a la doctrina constitucional (STC 104/1989, de 8 de junio). Interpretación que choca con lo pretendido por la demandante de rechazar una interpretación literal del Decreto 309/1996". De ahí deduce que "estas funciones ejecutivas de la normativa estatal, en concreto la de autorización (en la que debe incluirse tanto la autorización de empresa como la autorización de la prestación de servicios) corresponde a la propia Comunidad Autónoma".

2º. Su artículo 10.1, ya que, según expresa, "si corresponde a la Comunidad Autónoma la llevanza de un libro registro en el que haga constar las autorizaciones de funcionamiento que conceda, debe entenderse que también le corresponde autorizar la prestación de un servicio concreto".

3º. Su Disposición Adicional Única, que, según expresa la sentencia de instancia, "sin margen de duda, incluye in fine un elemento a efectos meramente ilustrativos e interpretativos (inferible de la expresión 'En particular, ...') no susceptible de ser considerado un listado cerrado o reparto

competencial realizado hasta el agotamiento pues el primer inciso de la disposición contiene una norma de carácter general en este ámbito del reparto competencial". Y concluye la argumentación señalando que <<a mayor abundamiento, el listado ilustrativo contenido en esa disposición adicional expresamente atribuye a las comunidades autónomas la competencia referente al control de contratos de prestación de servicios, resolución sobre adopción de medidas de seguridad por parte de empresas o entidades industriales, comerciales o de servicios y exigencia a las empresas o entidades para que adopten servicios o sistemas de seguridad.

Por todo lo expuesto, no cabe sino concluir que la resolución impugnada se ha dictado en ejercicio de unas competencias que legítimamente le corresponden>>.

C) Por último, en tercer lugar, la sentencia de instancia rechaza la triple argumentación esgrimida por la representación estatal:

1º. En primer lugar rechaza <<la diferenciación realizada por esta parte entre servicios con armas y servicios sin armas a prestar por parte de los vigilantes de seguridad, a efectos de su autorización y por ende de su competencia>>, señalando al efecto que tal diferenciación <<no la realiza la Ley 23/92, de 30 de julio de Seguridad privada pues en su artículo 14 posibilita la prestación de servicios con las armas en los supuestos en que reglamentariamente se determinan, y el 81 del reglamento ejecutivo desarrolla aquel precepto sin que se establezcan diferencias, en lo que a la competencia para autorizar estos servicios se refiere, entre autoridades autonómicas y estatales. Como por otro lado tampoco se hace en ningún precepto de ambas normas, salvo las disposiciones adicionales mencionadas>>.

2º. Igualmente rechaza el argumento ex artículo 81 del RSP, <<pues el mismo no desvirtúa el contenido de su disposición adicional única, sino que se ha de entender en el sentido de considerar competente para otorgar aquellas autorizaciones a la

autoridad paralela de la comunidad autónoma>>.

3º. Por último rechaza el argumento relativo a la impugnación de la norma autonómica de cobertura (artículo 4.i del Decreto del Gobierno Vasco 309/1996, de 24 de diciembre) señalando al respecto que <<no está de más objetar que si la administración demandante no está conforme con el contenido inequívoco del mencionado decreto, una mayor seguridad jurídica se hubiera obtenido mediante su impugnación directa>>.

TERCERO.- Contra esa sentencia ha interpuesto el Abogado del Estado, en la representación que ostenta de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, recurso de casación, en el cual esgrimió un único motivo de impugnación, articulado al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LRJCA), por infracción de las normas del ordenamiento jurídico y jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

En concreto, se consideran vulnerados la Disposición Adicional Cuarta de la LSP y el artículo 81 del RSP, en relación ambos con el artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

En síntesis, señala la representación estatal, que resulta inequívoca la competencia estatal para la autorización de los servicios de seguridad con armas, y, en consecuencia, tal ausencia determina la nulidad de pleno derecho por aplicación del artículo 62.1.b) LRJPA. Apela, la representación estatal a la Disposición Adicional Cuarta LSP (que reproduce la Disposición Adicional Única del RSP), las cuales, según expresa, no efectúan atribución competencial alguna a las Comunidades Autónomas, ya que la regulación de tal materia se contiene en el artículo 81 del mencionado RSP, precepto del que se deduce ---en el supuesto de autos, dado el ámbito de la autorización

para toda una Comunidad Autónoma--- la competencia de la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior.

En segundo término, y partiendo de tal atribución competencial, la representación estatal rechaza que se ha producido un traslado competencial por la aplicación de la Disposición Adicional Única del RSP, precepto en el que, tras una genérica mención a las "facultades de autorización, inspección y sanción de empresas de seguridad", se relacionan, a continuación, en un total de 47 apartados, la competencias que, en concreto, corresponden a los entes autonómicos; en relación con el listado de la Disposición la representación estatal destaca como en la misma no se incluye el artículo 81 RSP (autorización de servicio de armas en entidades de crédito), incluyéndose, por el contrario, en el apartado 20, el artículo 93.3 del RSP que regula el servicio con armas de los "guardias particulares de campo" . Se considera, pues, que la relación contenida en la Disposición Adicional tiene un carácter taxativo y que la falta de referencia al artículo 81 explicita que la competencia en el mismo considerada queda reservada al Estado, conclusión a la que se llega interpretando a sensu contrario el apartado 20 de la misma.

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 LSC, 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 BANKOA; 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:

a) Así se expresa ---hasta en tres ocasiones, como hemos podido comprobar--- en el texto de la propia Resolución, siendo especialmente significativa la tercera de las mencionadas, que se remite a la normativa y obligaciones en materia de armas.

b) Así se desprende de la norma estatal (81 RSP y 14 de la LSP) determinante de la competencia objetiva; hemos comprobado como así se expresa en el encabezado del precepto, y, si bien se observa, se trata del único supuesto, de los tres contemplados en el artículo 81.1 en el que la autorización --- y la discrecionalidad administrativa--- entran en juego o son precisas.

Como hemos señalado en la STS de 18 de mayo de 2004 el mencionado precepto "contempla --- en principio--- dos tipos de servicios que han de prestarse con armas: a) Los de protección (en relación con el almacenamiento, recuento, clasificación, transporte y distribución de dinero, valores y objetos valiosos o peligrosos); y b) Los de vigilancia y protección, que pueden tener tres objetos distintos: 1º. Los centros y establecimientos militares; 2º. Las fábricas, depósito y transporte de armas, explosivos y sustancias peligrosas, y 3º. Las industrias o establecimientos calificadas como peligrosas con arreglo a la legislación de actividades clasificadas ..." .

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 más de una provincia), o por los Gobiernos Civiles ---hoy 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 ---"solo 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. De este proceso, podremos, en su caso, determinar si tales normas estatales cuentan con incidencia suficiente sobre la atribución competencial contenida en el citado artículo 81.1.c) del RSP.

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.

1º. Por una parte, lo que la Disposición Adicional Única de la LOPSC lleva a cabo es, simplemente, una habilitación, como autoridades, de las correspondientes de las Comunidades Autónomas (que ya contarán con competencia en materia de protección de personas y de bienes o en materia de mantenimiento de la seguridad ciudadana) para poder ejercer, en su caso, las competencias que, en las materias reguladas por la LOPSC, se les pudiera atribuir; pero, obviamente, sin que tal Disposición lleve a cabo atribución alguna concreta.

Si bien se observa, el artículo 2º.1 de la LOPSC lleva a cabo una concreción de las autoridades estatales competentes en la materia de seguridad que se regula,

señalando, en concreto que "a los efectos de esta Ley, son autoridades competentes en materia de seguridad" las que a continuación se relacionan. Esto es, el artículo mencionado especifica, dentro de la organización estatal, a qué órganos del Estado o a qué autoridades administrativas se les atribuye la competencia en la materia de seguridad. Pues bien, de conformidad con ello, la Disposición Adicional de referencia lo que lleva a cabo es una extensión de esa consideración de "autoridades competentes en materia de seguridad" a las autoridades "correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias para protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana". En tal Disposición no existe, pues, en modo alguno, una atribución competencial ex novo a favor de las autoridades autonómicas mencionadas, sino una simple consideración subjetiva como autoridades.

Hasta tres argumentos podemos encontrar en defensa de la argumentación que precede:

a) La propia Exposición de motivos de la LOPSC, que señala que "la presente Ley, en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional, en las disposiciones finales primera y segunda, así como en los artículos 2 y concordantes, es claramente respetuosa con el sistema competencial que se desprende de la Constitución, tal como es definido por los artículos 104 y 149.1.29ª, por la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y por los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con competencias en esta materia". Esto es, deja claro la Exposición que la LOPSC no es una norma de atribución competencial, respetando ("claramente respetuosa") el status establecido por el bloque de constitucionalidad, integrado, según se expresa, por la Constitución, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los respectivos Estatutos de Autonomía. Dicho de otra forma, la LOPCS no se une al mencionado bloque de constitucionalidad.

b) La remisión, similar a la anterior, que se contiene en la propia Disposición

Adicional. Como hemos expresado la misma contiene una habilitación, a los efectos de la competencias de la LOPCS, de las autoridades "correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias para protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana"; pero el precepto adicional continúa, y lo hace para concretar quienes son esas autoridades autonómicas con competencias en esas concretas materias, y que lógicamente son las que los sean "con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Vuelve, pues, el precepto a remitirse a las auténticas normas atributivas de competencias.

c) El final del precepto confirma todo lo anterior. Existen una determinadas potestades ---la sancionadora y la de establecimiento de medidas de seguridad--- que exige una determinada, expresa y concreta atribución. Baste con citar el artículo 127.1 LRJPA ---expresión del principio de legalidad--- que señala que "la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley ...". Por ello el legislador destaca esta potestad, y atribuye tales potestades a las correspondientes autoridades autonómicas, haciéndolo, como concluye el precepto "en las materias sobre las que tengan competencias". Obviamente, lo que hace, pues, el precepto en este último inciso, es una atribución de las potestades expresadas para cuando se tenga la competencia sobre una determinada materia, mas sin que exista atribución competencial alguna.

2º. La segunda norma estatal que debemos tomar en consideración, como hace la sentencia de instancia, Disposición Adicional Cuarta de la LSP, se acerca mas a la cuestión.

El artículo 2.1 de la LSP señala que "corresponde el ejercicio de las competencias administrativas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley al Ministerio del Interior y a

los Gobernadores Civiles", añadiendo la citada Disposición Adicional que "las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y, en su caso, con lo previsto en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán desarrollar las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en la propia Comunidad Autónoma y el ámbito de actuación limitado a la misma".

Podemos, pues, decir de la misma Disposición Adicional que constituye la norma de atribución genérica de competencias, en materia de seguridad privada, a las Comunidades Autónomas (con previas competencias en materias de protección de personas y bienes o en materia de mantenimiento del orden público), en el marco de lo dispuesto en los correspondientes Estatutos de Autonomía y, en su caso, en la LOPSC; esto es, tal norma legal, posibilita ("podrán desarrollar", dice el precepto) que las mencionadas Comunidades Autónomas puedan desarrollar determinadas potestades administrativas (en concreto se citan las de autorización, inspección y sanción) en relación con las empresas de seguridad privada que tengan su domicilio social y su ámbito de actuación limitado a la Comunidad Autónoma. Pero de tal norma adicional no puede, en modo alguno, deducirse que por la misma se está atribuyendo a las mencionadas Comunidades Autónomas el ejercicio de las citadas potestades administrativas, en relación con todas las competencias previstas, en materia de seguridad privada, en la LSP, y en relación con las citadas empresas de seguridad privada con domicilio social y ámbito de actuación autonómicos. Se insiste, pues, en que se trata de una norma de atribución genérica de competencias, cuya concreción se ha producido en la norma reglamentaria de desarrollo de la LSP, el RSP, dictado como consecuencia de la habilitación contemplada en la Disposición Final Primera de la misma LSP.

3º. La citada norma estatal reglamentaria es la Disposición Adicional Única del citado RSP. Si bien se observa, la Disposición reglamentaria comienza reproduciendo --- aunque no exactamente--- los apartados 1 y 3 de la Disposición Adicional Cuarta de la LSP; decimos no exactamente por que la Disposición reglamentaria no se refiere ya a las "Comunidades Autónomas con competencias", pues, descendiendo del ente al órgano, se refiere, ahora, a "los órganos correspondientes y, en su caso, las Policías de las Comunidades autónomas con competencias"; y, por otra parte, porque, abandonando el carácter genérico de la normas estatal ("podrán desarrollar"), procede a materializar la atribución competencial al decir que "ejercerán" las potestades (autorización, inspección, sanción) mencionadas de las empresas "autonómicas" citadas.

La duda que se suscita es si se están atribuyendo todas las potestades de autorización, inspección y sanción previstas y contempladas en la LSP (mas las derivadas de la Disposición Adicional Única de la LOPSC) en relación con las empresas de seguridad citadas. El precepto continúa señalando que "En particular, les corresponden las funciones reguladas en los artículos de este Reglamento que seguidamente se determinan: ...". Precepto que es interpretado en manera diversa por las partes del litigio.

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".

En consecuencia la "interpretación amplia" no significa una atribución total de competencias, resultando especialmente significativo que la Exposición de Motivos de la norma de concreta atribución competencial no se refiera a la totalidad de las mismas sino, parcialmente, a unas determinadas y concretas.

2º. El anterior criterio nos sirve para interpretar el aspecto cuestionado de la Disposición Adicional reglamentaria que nos ocupa. 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 solo 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 transferidas 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 transfieren 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. Frente a ello la relación sí contiene, en su apartado 20, el otro supuesto contemplado en el Reglamento de prestación de servicio de vigilancia con armas, cual es el prestado por los guardas particulares del campo; inclusión bien expresiva de que el supuesto que aquí nos ocupa ---servicio de vigilancia por vigilantes de seguridad, con armas---, de forma concreta y deliberada no se quiso incluir en la meticulosa relación permaneciendo la atribución competencial en el ámbito estatal.

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. Del mismo modo podrá adoptar las medidas de control necesarias para el cumplimiento de aquellos requisitos y condiciones", añadiendo en su apartado 2 que "las autoridades y servicios a los que corresponda ejercer la intervención, podrán efectuar en cualquier momento las inspecciones y comprobaciones que sean necesarias en los diferentes locales de las fábricas, talleres,

depósitos, comercios y lugares de utilización de armas y explosivos".

Por otra parte, en el artículo 7 siguiente se faculta al Gobierno para reglamentar las materias y actividades a que se refiere el artículo anterior, por ejemplo, "mediante la sujeción de la apertura y funcionamiento de las fábricas, talleres, depósitos, establecimientos de venta y lugares de utilización y las actividades relacionadas con ellas a requisitos de catalogación o clasificación, autorización, información, inspección, vigilancia y control, así como a requisitos especiales de habilitación para el personal encargado de su manipulación".

SEXTO.- El motivo, pues, ha de prosperar, debiendo rechazarse la inadmisibilidad que del mismo planteaba la representación autonómica sobre la base de que se estaba tratando de enjuiciar la interpretación que el Tribunal Superior de Justicia realizaba de una norma autonómica, cual era 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".

Al margen, como dijimos, que tal norma no ha sido invocada, como infringida, ni ha sido tomada en consideración por la sentencia, se trata de una norma que, por lo que a los vigilantes de seguridad respecta --no en relación con los guardias particulares de campo--- contiene una clara referencia a los supuestos y circunstancias que se enumeran en la norma estatal (81 PSP), que establecía, como dijimos, la competencia estatal para el expresado tipo de

autorizaciones, sin que la misma haya quedado desvirtuada o alterada por las otras normas estatales que, con reiteración, hemos examinado.

SÉPTIMO.- Conforme al artículo 139.2 LJ, no procede hacer declaración expresa sobre las costas causadas en la instancia ni en este recurso.

FALLAMOS

1º.- Que debemos declarar y declaramos haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta de la ADMINISTRACIÓN GENERAL 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 formulado por 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 BANKOIA 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.

4º.- No hacer expresa imposición de las costas causadas en la instancia y en casación.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, , lo

pronunciamos, mandamos y firmamos
PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la
anterior sentencia por el Magistrado
Ponente, Excmo. Sr. Don Rafael Fernández
Valverde, estando constituida la Sala en
Audiencia Pública, de lo que certifico.