



SEGURIDAD PRIVADA EN AUTOBUSES

Para dar cumplida respuesta a varias consultas planteadas en relación con la prestación de servicios de seguridad privada por parte de vigilantes de seguridad en autobuses de líneas urbanas e interurbanas, se han emitido, por la Unidad Central de Seguridad Privada del Cuerpo Nacional de Policía, distintos informes de posición, sobre la interpretación y consiguiente criterio aplicativo en relación con este tipo de servicios de seguridad privada, cuyo contenido es objeto del presente monográfico.

Unidad Central de Seguridad Privada

CONSIDERACIONES

El artículo 11 de la Ley de Seguridad Privada, y el artículo 71 del Reglamento que la desarrolla, establecen, como funciones de los vigilantes de seguridad: ejercer la vigilancia y protección de bienes muebles e inmuebles, así como la protección de las personas que puedan encontrarse en los mismos y evitar la comisión de actos delictivos o infracciones en relación con el objeto de su protección.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley, dispone que los vigilantes de seguridad ejercerán sus funciones exclusivamente en el interior de los edificios o en las propiedades de cuya vigilancia estuvieren encargados, sin que tales funciones se puedan desarrollar en las vías públicas, si bien, el propio artículo, en su inicio, exceptúa de esta regla general la función de protección del transporte de fondos, a las que se suman otras excepciones expresamente contempladas en la normativa.

Respecto a los supuestos de actuación en el exterior de los inmuebles, el artículo 79.1 del Reglamento de Seguridad Privada, contempla, como régimen general de actividad de las funciones de los vigilantes de seguridad, el que se presten en el interior de los edificios. No obstante, el propio artículo 79 y el 80 del Reglamento, establecen una enumeración de excepciones a ésta regla genérica de desempeñar sus funciones en el interior de los edificios o de los inmuebles de cuya vigilancia y seguridad estuvieran encargados (transporte de moneda, protección de bienes depositados en la vía pública, servicios de acuda y verificación de alarmas, persecución de delincuentes, servicios humanitarios, servicios en cajeros, desplazamientos complementarios, servicios en polígonos industriales y en urbanizaciones), y concretamente, en el apartado segundo del artículo 79, textualmente se dice:

“Las limitaciones previstas en el apartado precedente (es decir, no prestar las funciones en el exterior de los inmuebles), no serán aplicables (esto es, podrán ejercer sus funciones en el exterior de los inmuebles) a los servicios de vigilancia y protección de seguridad privada de los medios de transporte y de sus infraestructuras que tengan vías específicas y exclusivas de circulación, coordinados, cuando proceda, con los servicios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

De ésta importante excepción, prevista en el apartado segundo del artículo 79 del Reglamento, por la que se admite reglamentariamente el que los vigilantes puedan ejercer sus funciones en el exterior de los inmuebles o edificios, se han efectuado diferentes interpretaciones, tanto positivas, tendentes a admitir la prestación de este servicio de seguridad, como negativas, rechazando su posibilidad.



La tesis favorable a la admisión de este tipo de servicios en los transportes, y más concretamente en los autobuses urbanos o interurbanos, ha interpretado que la vigilancia en el interior de autobuses está dentro de las competencias ordinarias de los vigilantes de seguridad (vigilancia y protección de personas y bienes), y que estas funciones las pueden realizar, por disposición legal y reglamentaria, tanto en bienes muebles (autobuses, barcos, etc.) como en inmuebles (edificios), sin que exista, en la normativa de seguridad privada, prohibición específica alguna que impida la prestación de este tipo de servicio, que ha de considerarse ajustado a la norma y útil para la seguridad, sino tan solo una regla genérica (que el servicio se preste en el interior de los inmuebles y no en la vía pública), que, a su vez, presenta excepciones favorables a su admisibilidad (las contempladas en los artículos 79 y 80 del Reglamento), y que para el caso de los transportes únicamente se condiciona su prestación a que estos tengan “vías específicas y exclusivas” de circulación, sin más restricción y sin que la propia normativa (artículo 79.2 del Reglamento) ofrezca un contenido concreto que permita establecer el alcance legal de dicha fórmula jurídica indeterminada.

Por el contrario, la tesis opuesta a su admisibilidad, ha sostenido que esta posibilidad está excluida de la actividad de los vigilantes, alegando, para ello, que resulta obvio que las vías por donde circulan los autobuses urbanos, ya sean de titularidad pública o privada, son de



uso común y que, en consecuencia, el vigilante de seguridad de un servicio público de autobuses desarrollaría su función en un espacio público, concluyendo que sólo las vías de transporte por ferrocarril, ya sean terrestres o subterráneas (RENFE u otras Compañías similares y las redes del METRO), a las que habría que añadir otras no citadas en dichos informes (tales como suburbano, tranvía, tren ligero, funicular, teleférico, etc.), tienen tales tipos de vías a las que se refiere la norma; es decir, que sólo pueden ser utilizadas por ellos (exclusivas) y que se caracterizan o distinguen de otras (específicas).

Conjugadas las dos posiciones anteriores, y con base en el texto del propio artículo 79 del Reglamento, cabe hacer una primera conclusión jurídico-operativa: la normativa de seguridad privada admite, abiertamente, la prestación de servicios de seguridad privada, por vigilantes de seguridad, en los medios de transporte y sus infraestructuras, con la única condición de que estos tengan "vías específicas y exclusivas de circulación", indicando, a su vez, que han de estar "coordinadas, cuando proceda, con los servicios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", exigencia normativa esta que no es absoluta ni impeditiva (el artículo dice "cuando proceda"), y que debe ser enmarcada en los principios de colaboración, complementariedad y subordinación que presiden la relación de servicio entre Seguridad Pública y Seguridad Privada.

En este sentido, y con independencia de la citada exigencia de coordinación operativa que el artículo menciona, cabría recordar, en cuanto al tipo de vías y de medios de transporte a considerar, que no es dado distinguir allí donde la Ley no distingue, que no cabe imponer, al margen de la norma, requisitos, impedimentos o limitaciones que, aunque pudieran parecer adecuadas, no se contemplan expresamente, ni se deducen lógicamente del contenido de la norma. Esto es, si el Reglamento no

alude ni menciona ningún tipo concreto de vía (raíl, carretera, camino, etc.) ni de medio de transporte (tren, metro, suburbano, tranvía, autobús, automóvil, camión), sino que impone únicamente como condición, para que se pueda prestar el servicio de vigilancia, que dicho transporte, el que sea, "tenga vías específicas y exclusivas de circulación", no se puede afirmar, por vía de interpretación restrictiva, que solo el transporte por ferrocarril queda incluido en el concepto, excluyendo, en consecuencia, otros medios de transporte que también cumplan con el doble condicionante de tener que circular por vías "específicas y exclusivas".



En consecuencia, el fondo de la cuestión estriba en la interpretación que se dé a los términos "específicas" y "exclusivas", referidas a las vías de circulación, con el fin de determinar el sentido de la norma en cuanto a la admisibilidad o no de que se presten servicios de seguridad privada en dichos medios de transporte.

A falta de una interpretación auténtica, es decir, una interpretación del propio legislador contenida en la norma, y de una interpretación judicial contrastada, hay que acudir a una interpretación doctrinal, si la hubiere, o, en caso contrario, a realizar una interpretación nueva, con o sin antecedente interpretativo conocido.

Los supuestos conocidos y hasta ahora analizados, obedecen a una interpretación nueva y diferenciada de los términos en cuestión. En un caso, dándole un sentido restrictivo, se afirma la voluntad del legislador de no autorizar la extensión de la actividad regulada, es decir, de la vigilancia, a otros ámbitos ajenos a las vías férreas, introduciendo este elemento novedoso, la referencia a las vías férreas, que no aparece expresamente recogido en la norma, ni sugerido o deducido directamente de su redacción. En otros casos, en

una interpretación más amplia, se entiende la “exclusividad y especificidad” como no referida a la vía, sino al “conjunto vía-medio de transporte”, y se considera, en consecuencia, que sí está comprendida la vigilancia privada en los casos de medios de transporte colectivos que utilicen una vía fija.



Aunque la interpretación restrictiva de los términos en cuestión puede, ciertamente, tener cabida, se observan, no obstante, una serie de razones, que cabría considerar de mayor peso argumentativo jurídico, que inclinan a pensar en la conveniencia de realizar una interpretación más amplia o extensiva de dichos términos.

Esta postura favorable a lo que podríamos denominar como una interpretación integrativa del verdadero alcance de los términos aludidos, encuentra su fundamento, además de en la propia interpretación literal y gramatical del precepto y del significado de sus términos, en la completa aplicación del conjunto de reglas de interpretación normativa contempladas en el artículo 3.1 del Código Civil: literal, sistemática, teleológica y contemporánea.

En primer lugar, desde el punto de vista de la interpretación literal, y apoyados en la semántica o significado de las palabras, el legislador habla de “medios de transporte y de sus infraestructuras que tengan vías específicas y exclusivas”. Analizados los términos, resulta que, si bien cuando hablamos de “específico” lo hacemos de algo que caracteriza y distingue una especie de otra, esto es, algo propio o distinto de otro, aplicado al caso concreto, solo podemos entenderlo como algo que se refiere al sujeto del que estamos hablando o predicando, es decir, algo propio de la vía por la que circula el medio de transporte. Por otro lado, el término “exclusivas”, referido a las vías por las que circulan los medios de transporte, parece indicar que habla-

mos de algo único, que excluye a cualquier otro, de un privilegio o derecho, en virtud del cual, y aplicado al caso concreto, cabría entender que, por esa vía no puede circular ningún otro medio de transporte, es decir, que ese transporte puede hacer algo no permitido, de forma genérica, a los demás transportes, como es el circular por esa vía.

Ahora bien, el legislador, cuando redactó la norma en cuestión, reguló medios de transporte, en su concepto genérico y en plural, y no trenes o ferrocarriles, que es algo concreto y conceptualmente específico; y reguló vías (calles, calzadas o carreteras), y no el término específico de raíles de tren o de ferrocarril, y todo ello pudiendo haberlo hecho. Esto es, no restringió, de forma específica y deliberada, ni el tipo concreto de medio de transporte (terrestre, aéreo o marítimo), ni el tipo concreto de vía por el que circular (autopista, carretera, camino, calle, raíl), y, ciertamente, hemos de admitir que nada se lo impedía, sino que, muy al contrario, lo hizo de forma abierta y genérica, tanto para el medio de transporte como para el tipo de vía, dando únicamente un criterio orientador (“vía específica y exclusiva de circulación”) para la correcta aplicación de la limitación, llegado el caso, a la prestación de servicios de vigilancia privada en los mismos.



En apoyo de esta misma línea argumentativa, cabe traer a colación, como otro argumento favorable a la integración en el concepto del precepto de otros medios de transporte distintos al ferrocarril, la notoria ausencia en el mismo, y no parece que por olvido, del término “excluyente”, para calificar a la vía o al medio de transporte, término éste que la Ley y el Reglamento de Seguridad Privada utilizan, en otros artículos, para enfatizar la nota de exclusividad propia de la actividad y servicios de seguridad privada, y que, sin embargo, no es usado en el ámbito normativo del precepto analizado.

Avanzando sobre esta línea de comprensión semántica, y refiriéndola a la presencia del término “exclusiva” y a la ausencia del término “excluyente”, connotados ambos con la “vía” o, en su caso, con el medio de transporte, se ha de concluir que el artículo 79. 2 del Reglamento, no afirma que “por esa vía” solo ha de poder circular un determinado medio de transporte, como ocurre con el raíl del tren o el metro (vía exclusiva por la que no es físicamente posible que circule cualquier otro medio de transporte), y tampoco afirma que dicho medio de transporte no pueda circular por ningún otro tipo de vía, exclusiva o no, o que por esa vía no pueda físicamente circular otro medio de transporte (vía excluyente), al contrario de lo que sucede con autobuses o autocares, que pueden utilizar un carril único, reservado, exclusivo o preferente de la calzada o circular discrecionalmente sobre el resto de carriles.



Por otra parte, profundizando un poco más en la interpretación sistemática de la norma, se ha de resaltar que, en contra de lo que sostiene la tesis restrictiva, la vigilancia no se realiza propiamente en la vía pública; ésta no es, en ningún caso, el objeto de la protección, sino que lo vigilado y protegido es el bien y las personas que se encuentran en su interior, en este caso el autobús, argumento que refuerza la favorable aceptación de la interpretación amplia o extensiva que se viene manteniendo del supuesto en cuestión, esto es, de la posibilidad de que se presten servicios de seguridad privada en los autobuses.

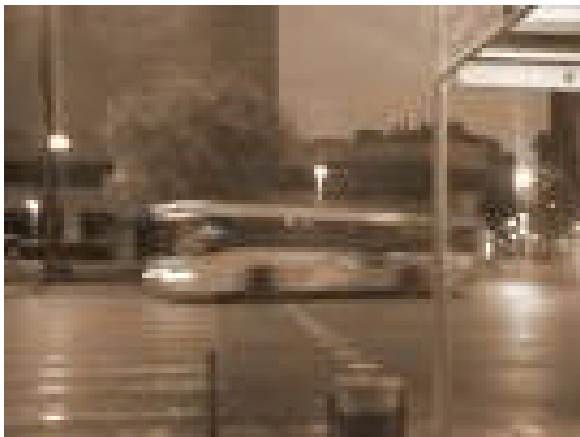
Inciendo en este argumento lógico y gramatical, resulta muy ilustrativo constatar que el fundamento de lo que podríamos considerar como prohibición general de la Ley de que las funciones de vigilancia se realicen “en” la vía pública, pero no “sobre” la vía pública, que ha de entenderse generalmente permitido, no se da en el caso de los autobuses, y esta es precisamente la razón de que las excepciones reglamentarias a la prestación del servicio

en el interior de los inmuebles (artículos 79 y 80 del Reglamento), tengan todas ellas en común el que la función, es decir, la prestación del servicio de seguridad por los vigilantes, se realiza no “sobre” la vía pública (caso de los autobuses que por ella circulan), sino “en” la propia vía pública, bien poniendo pie a tierra el vigilante o, además de esto, utilizando la vía pública con los propios medios de seguridad con los que se realiza el servicio, como ocurre en el caso de los vehículos de transporte de fondos o de servicios de acuda.

Estas circunstancias, se ha de reconocer, no se dan en el supuesto de vigilancia en autobuses, pues el servicio se realiza no “en” la vía pública sino en el interior de este bien inmueble, el autobús, que “sobre” ella circula, pero sin que el vigilante descienda del mismo o lo abandone y pase a prestar su servicio, entonces sí, “en” la vía pública, ya que este espacio vedado a su función, salvo las excepciones contempladas en la norma, no es el bien que debe proteger y para el que han sido contratados sus servicios de seguridad.



En este sentido, y haciendo uso de los propios argumentos de la tesis negativa, parece oportuno recordar que, así como dicha tesis asume, de forma incuestionable, la ficción que equipara, para la prestación de servicios de vigilancia, la protección de un inmueble con el caso de un tren o ferrocarril, debe aceptarse también, aplicando la misma lógica argumentativa, que un bien mueble, como es un autobús de pasajeros, es equiparable, a los efectos del servicio de vigilancia, con un buque, pues ambos tienen la consideración jurídica de bienes muebles, razón por la cual, si se admite y acepta la prestación de servicios de vigilancia privada a bordo de barcos, como hace el Reglamento, ha de admitirse también para el caso de los autobuses.



Abundando en la interpretación integradora del concepto que se viene manteniendo, y tomando en consideración la finalidad y el tiempo actual en que se aplica la norma, conviene resaltar la realidad de la seguridad privada del siglo XXI, que ha superado con creces la perspectiva que la norma pudiera haber concebido en la ya lejana fecha de su redacción, hace ya casi veinte años, por lo que muy bien pudiera entenderse, máxime en un sector tan dinámico y cambiante como es el de la seguridad, que las notas condicionantes del precepto analizado (vías específicas y exclusivas), y que da soporte al servicio en cuestión (artículo 79. 2 del Reglamento), vienen referidas hoy, si es que no fue así siempre, a un medio de transporte con una ruta prefijada, con horarios definidos y predeterminados, incluso con carriles exclusivos o preferentes de circulación, señalizados y acotados con diferentes sistemas fijos o móviles, como ocurre con los denominados “carril-bus” o “carril-vao”, por poner dos ejemplos, que cuentan, incluso, con sistemas de separación mediante vallas de hormigón, adosamientos plásticos o pintura en la calzada, pero no con vías de circulación únicas ni totalmente excluyentes, y menos aún vinculadas únicamente a raíles ferroviarios, ya sea de tren, metro o similar.

En cuanto a la admisibilidad o no del servicio, es preciso recordar que, la labor interpretativa del ajuste de los contratos, que son preceptivamente comunicados por las empresas de seguridad, a la normativa reguladora de la seguridad privada, corresponde hacerla a los Delegados o Subdelegados del Gobierno, órgano competente para determinar, a la vista de un contrato de esta naturaleza, si el mismo se ajusta o no a las prescripciones legales y reglamentarias, pudiendo aplicar, en consecuencia, las medidas previstas en los artículos 21 y 22 del Reglamento, esto es, ordenar la subsanación de los defectos de los mismos y supervisar la suspensión de la actividad a nivel pro-

vincial, en el caso de observar anomalías o deficiencias.

Por todo ello, y con fundamento en las reglas de interpretación jurídica, se estima que resulta más adecuado y acorde con el espíritu y la finalidad de la norma, hacer una interpretación amplia e integradora del artículo 79. 2 del Reglamento de Seguridad Privada.

CONCLUSIÓN

En razón de cuanto antecede, cabe concluir que la prestación de servicios de seguridad en autobuses urbanos e interurbanos, por parte de vigilantes de seguridad habilitados, integrados en empresas de seguridad inscritas en el registro de empresas de seguridad, se considera acorde con la normativa de seguridad privada analizada, siempre que los mismos circulen, de forma regular, por algún tipo de carril único, reservado, exclusivo o preferente de la vía, o lo hagan cumpliendo una línea, ruta o trayecto predeterminado, con paradas fijas previamente establecidas.

En consecuencia, y dado que el servicio de vigilancia en cuestión (autobuses urbanos de un Ayuntamiento), se realizaría en el interior de un bien mueble, el autobús, que tiene un trayecto preestablecido, con una ruta y horarios definidos, y que este servicio es solicitado por el Ayuntamiento para la protección del bien y de las personas que hay en su interior, en consonancia con todo lo anteriormente expuesto, se puede entender que la vigilancia y protección en el interior de dichos autobuses urbanos o interurbanos, por parte de vigilantes de seguridad, es acorde con el contenido, alcance y límites de la normativa actual de seguridad privada.

Igualmente, también se entiende conforme con la normativa actual, la utilización de sistemas de video vigilancia, siempre, claro está, que cumplan con el resto de la normativa sectorial que les resulte aplicable en cada caso, según la naturaleza, pública o privada, de dicha video vigilancia, y especialmente, según sea el caso, por la Ley de utilización de video cámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal, la Ley sobre Protección Civil al Derecho al Honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, etc.

Unidad Central de Seguridad Privada

REFERENCIAS NORMATIVAS

LEY DE SEGURIDAD PRIVADA

- **LEY 23/1992, DE 30 DE JULIO, DE SEGURIDAD PRIVADA** (BOE núm. 186, de 4 de agosto), en su redacción dada por:
 - **DECRETO-LEY 2/1999, DE 29 DE ENERO** (BOE núm. 26, de 30 de enero).
 - **LEY 14/2000, DE 29 DE DICIEMBRE** (BOE núm. 313, de 30 de Diciembre).
 - **REAL DECRETO-LEY 8/2007, DE 14 DE SEPTIEMBRE** (BOE núm. 225, de 19 de septiembre)
 - **LEY 25/2009 (Art. 14)** (BOE núm 308, de 23 de diciembre)

REGLAMENTO DE SEGURIDAD PRIVADA

- **REAL DECRETO 2364/1994 DE 9 DE DICIEMBRE**, que aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (BOE núm. 8 de 10 de enero de 1995).
- **Corrección de errores**, (BOE núm 20 de 24 de Enero de 1995.)
- **Modificado por:**
 - **REAL DECRETO 938/1997**, DE 20 DE JUNIO (BOE núm. 148, de 21 de junio).
 - **REAL DECRETO 1123/2001**, DE 19 DE OCTUBRE (BOE núm. 281, de 23 de noviembre).
 - **REAL DECRETO 277/2005**, DE 11 DE MARZO (BOE núm. 61 de 12 de marzo).
 - **SENTENCIA DE 30 DE ENERO DE 2007**, DE LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO (BOE núm. 55, de 5 de marzo).
 - **REAL DECRETO 4/2008**, DE 11 DE ENERO (BOE núm. 11, de 12 de enero).
 - **SENTENCIA DE 15 DE ENERO DE 2009**, DE LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO (BOE núm. 52, de 2 de marzo).
 - **REAL DECRETO 1628/2009**, DE 30 DE OCTUBRE (BOE núm 263, de 31 de octubre).
 - **REAL DECRETO 195/2010**, DE 26 DE FEBRERO (BOE núm. 60, de 10 de marzo).

OTRAS NORMATIVAS

- **LEY ORGÁNICA 1/1982**, de 5 de mayo, de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen.
- **LEY ORGÁNICA 4/1997** de 4 de agosto, que regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos.
- **LEY ORGÁNICA 15/1999**, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- **Instrucción 1/2006**, de 12 de diciembre, de la Agencia Española de Protección de Datos sobre el tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras.

Edita: UNIDAD CENTRAL DE SEGURIDAD PRIVADA (Sección de Coordinación)
C/ Rey Francisco, 21- 28008 MADRID
Teléfono: 91 322 39 19
E-mail: ucsp.publicaciones@policia.es

Se autoriza su reproducción, total o parcial, citando textualmente la fuente