

En contestación a su escrito, formulando consulta **sobre la categoría profesional (vigilante de seguridad, guardapesca marítimo o Celador-Guadamuelles) a la que corresponden las tareas que realiza en el Puerto Pesquero de Fuengirola**, esta Secretaría General Técnica, previo informe de la Dirección General de la Guardia Civil y de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana (Unidad Central de Seguridad Privada), pone de manifiesto lo siguiente:

En el escrito de referencia se dice que presta sus servicios como vigilante de seguridad en el Puerto Pesquero de Fuengirola, contratado por la Empresa Pública Puertos de Andalucía, sin que de la documentación aportada sea posible deducir si los servicios de vigilancia que presta los realiza directamente contratado por dicha Empresa Pública o si éstos se efectúan a través de una empresa de seguridad contratada al efecto.

Por ello, y como cuestión previa, debe recordarse que las funciones contempladas en el artículo 11 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y en el artículo 71 de su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, sólo pueden ser desarrolladas por vigilantes de seguridad integrados en empresas de seguridad (artículo 12 de la Ley 23/1992), sin que, en ningún caso, puedan ser directamente contratados por la empresa que desee disponer de los servicios de seguridad.

Sentada la anterior premisa, se analizarán a continuación las figuras y funciones de los Celadores-Guadamuelles, los vigilantes de seguridad y los guardapesca marítimos.

1. Análisis normativo

1.1. Celadores-Guadamuelles

A) Legislación anterior a la Ley 27/1992

En la legislación anterior a la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el régimen jurídico de los Celadores-Guadamuelles estaba constituido por un Reglamento, aprobado por Decreto de 19 de enero de 1919, el cual, en su artículo 62, párrafo segundo, establecía lo siguiente: *"Los Celadores Guardamuelles ... estarán a las inmediatas órdenes del Ingeniero Encargado del Servicio, tendrán el carácter de Guardas Jurados, usarán uniformes y serán nombrados por el Gobernador Civil de la Provincia a propuesta del Ingeniero Jefe de los puertos del Estado o del Ingeniero Director en los puertos donde haya Junta de Obras"*.

La Orden de 23 de julio de 1953, del extinto Ministerio de Obras Públicas, aprobó el Estatuto Reglamentario del personal administrativo, técnico auxiliar, meramente auxiliar y subalterno de las Juntas de Obras, Comisiones Administrativas y demás servicios de los puertos. Así, el artículo 12 de dicho Estatuto incluía, entre el personal auxiliar de los Organismos portuarios, a dos grupos distintos, el primero de los cuales incluía al personal investido de la condición de agente de la autoridad, que venía integrado por las categorías de Cabo de Celadores y Guardamuelles, Subcabo de Celadores y Guardamuelles, Celadores y Guardamuelles, las cuales quedaron unificadas en la categoría de Celadores-Guadamuelles por Orden de 24 de junio de 1962.

El servicio de Celadores-Guadamuelles tenía encomendadas *"la policía, conservación y vigilancia de los muelles, obras y servicios de la Junta o Comisión Administrativa del Puerto de que se trate y su zona litoral, así como también la*

custodia de mercancías y efectos depositados en los muelles". Asimismo, este personal tenía el carácter de agentes de la autoridad, guardas jurados y derecho a uso de armas dentro de la zona de servicios del puerto.

El XI Convenio Colectivo para el personal laboral de Juntas de Puertos, Puertos Autónomos, Comisión Administrativa de Grupos de Puertos y Puertos transferidos a las Comunidades Autónomas que se adhieran al mismo, en vigor hasta el 31 de diciembre de 1992, reitera la condición de agentes de la autoridad de los Celadores-Guardamuelles, añadiendo que tienen a su cargo la vigilancia y policía del puerto.

Parece claro, por tanto, que la legislación anterior a la Ley 27/1992, atribuye a los Celadores-Guardamuelles la vigilancia y custodia de muelles, obras y servicios de los puertos, así como la condición de agentes de la autoridad.

B) Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante

Con la entrada en vigor de la Ley 27/1992, modificada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, fueron derogadas tanto la vieja Ley de Puertos de 1928 como su Reglamento y, en consecuencia, el Estatuto Reglamentario antes citado.

La vigente Ley 27/1992, no contiene norma alguna sobre el régimen jurídico aplicable a los Celadores-Guardamuelles, pero atribuye a las Autoridades Portuarias competencias en materia de policía y vigilancia portuarias. Así, el artículo 66 incluye dentro del concepto de servicios portuarios "los servicios contra incendios, de vigilancia, seguridad, policía y protección civil portuarios, sin perjuicio de los que correspondan al Ministerio del Interior o a otras Administraciones Públicas".

Por su parte, el artículo 106 de dicha Ley establece que las Autoridades Portuarias elaborarán, con informe de la Capitanía Marítima, un Reglamento de Servicio y Policía del Puerto que regulará el funcionamiento de los diferentes servicios y operaciones y será enviado a Puertos del Estado para su elevación, acompañado del correspondiente informe, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (hoy Ministerio de Fomento) para su aprobación.

Existe, pues, una actividad de vigilancia, seguridad y policía portuarias que la Ley atribuye expresamente a las Autoridades Portuarias, para lo cual están investidas de poder público, y cuyo ejercicio supone la realización de determinados cometidos o funciones que históricamente han venido desarrollando los Celadores-Guardamuelles, y que continúan siendo de aplicación hasta que, de conformidad con lo establecido en la Ley 27/1992, se elabore el nuevo Reglamento de Servicio y Policía de los puertos.

En relación con dicho Reglamento, que se encuentra en fase de Proyecto, cabe señalar que el Anteproyecto de Ley de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados), en su Disposición Adicional Duodécima, señala que las menciones que se hacen en la Ley 27/1992, al Reglamento de Servicio y Policía de los puertos se entenderán hechas al Reglamento de Explotación y Policía de los puertos (cuya aprobación, como se ha dicho, está todavía pendiente).

Por su parte, la Disposición Adicional Decimotercera del citado Proyecto establece lo siguiente:

"1. Las funciones de policía especial, enunciadas en el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, atribuidas a la Autoridad Portuaria por la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, corresponden a su Consejo de Administración.

2. Dichas funciones serán ejercidas, en la forma que determine el Reglamento de Explotación y Policía, por los Celadores-Guardamuelles y demás personal de la Autoridad Portuaria, debidamente cualificado y adscrito al Servicio de Policía, a cuyo efecto tendrán la consideración de agentes de la autoridad portuaria en el ejercicio de las potestades de policía portuaria recogidas en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, sin perjuicio de la obligación de colaborar siempre que sea preciso con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

Finalmente, y como cuestión meramente orientativa, puesto que en el momento presente carece de validez jurídica, se enumeran a continuación las funciones que el actual Proyecto de Reglamento de Servicios y Policía de los puertos (cuya denominación futura será la de Reglamento de Explotación y Policía de los puertos) pretende otorgar a los Celadores-Guardamuelles:

- Control, inspección y coordinación de los servicios portuarios y los de señalización marítima, prestados directamente por la Autoridad Portuaria o mediante gestión indirecta.
- Control, inspección y coordinación de las operaciones y actividades que requieran su autorización y concesión.
- Vigilancia del cumplimiento de las cláusulas y condiciones impuestas en el acto de otorgamiento de las concesiones y autorizaciones.
- Control e inspección de las obras, instalaciones y equipos situados en la zona portuaria en el ámbito de sus competencias.
- Control, en el ámbito portuario, del cumplimiento de los reglamentos de mercancías peligrosas y de seguridad y salud, así como de los sistemas de seguridad y contra incendios, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos de la Administración.
- Control del acceso de las personas a los inmuebles, obras, instalaciones portuarias y zonas de acceso restringido o acotadas de la zona de servicio portuario.

C) Normativa autonómica

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debe señalarse que la Empresa Pública de Puertos de Andalucía (EPPA) es una Entidad de derecho público, adscrita a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, que fue creada por la Ley 3/1991, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y constituida por Decreto 126/1992, de 14 de julio, y entre cuyas competencias se incluyen los derechos y obligaciones transferidos a la Junta de Andalucía sobre los puertos deportivos sujetos a concesión, la gestión directa de los nuevos puertos deportivos construidos por la Junta de Andalucía, así como la gestión de las áreas de transportes de mercancías.

Mediante Orden de 1 de marzo de 1995, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, se aprobó el Reglamento de Policía, Régimen y Servicio de los Puertos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que, en su

artículo 3.2, establece lo siguiente: *"La tutela inmediata y directa de los servicios de vigilancia y policía de los puertos la ejercerá el personal de la EPPA de servicio en el puerto, que estará investido de la condición de Agente de la Autoridad, con misión de prevenir, evitar y denunciar las infracciones a lo dispuesto en este Reglamento y en el resto de la normativa portuaria vigente, mantener, con la facultad de requerir la colaboración de las fuerzas de seguridad, el orden público, velar por la seguridad de las instalaciones, obras, materiales y mercancías, cumpliendo y haciendo cumplir las órdenes de servicio que le sean transmitidas por sus superiores, así como controlar los servicios prestados. El personal de cualquier servicio externo contratado por EPPA para la prestación de servicios portuarios y vigilancia deberá velar igualmente por el cumplimiento del presente Reglamento, prestando al personal de EPPA su colaboración en todo momento"*.

1.2. Vigilantes de seguridad

Las funciones y el régimen jurídico del personal de seguridad privada viene regulado en la Ley 23/1992, y en sus normas de desarrollo. Así, el artículo 11 de la citada Ley y el artículo 71 de su Reglamento establecen como funciones de los vigilantes de seguridad, entre otras, las siguientes:

- a) Ejercer la vigilancia y protección de bienes muebles e inmuebles, así como la protección de las personas que pueden encontrarse en los mismos.
- b) Efectuar controles de identidad en el acceso o en el interior de inmuebles determinados, sin que en ningún caso puedan retener la documentación personal.
- c) Evitar la comisión de actos delictivos o infracciones en relación con el objeto de su protección.

Las funciones descritas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 23/1992, únicamente podrán ser desarrolladas por los vigilantes de seguridad integrados en empresas de seguridad. Asimismo, por imperativo del artículo 13 de la citada Ley, los vigilantes de seguridad, salvo en los casos expresamente regulados, ejercerán sus funciones exclusivamente en el interior de los edificios o de las propiedades de cuya vigilancia estuvieran encargados, sin que tales funciones se puedan desarrollar en las vías públicas ni en aquéllas que, no teniendo tal condición, sean de uso común.

1.3. Guardas particulares del campo (Guardapescas marítimos)

El artículo 92 del citado Reglamento de Seguridad Privada (modificado por el Real Decreto 938/1997, de 20 de junio) dispone que los guardas particulares del campo, en sus distintas modalidades, ejercerán las funciones de vigilancia y protección de la propiedad:

- a) En las fincas rústicas
- b) En las fincas de caza, en cuanto a los distintos aspectos del régimen cinegético.
- c) En los establecimientos de acuicultura y zonas marítimas protegidas con fines pesqueros.

A diferencia de los vigilantes de seguridad, los guardas particulares del campo, en sus distintas modalidades, podrán ejercer sus funciones directamente contratados por los titulares de los inmuebles sin estar integrados en empresas de seguridad.

Por Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad de 18 de enero de 1999, y en atención a la naturaleza de las funciones de los guardas particulares del campo y más concretamente de aquellas funciones asignadas a las especialidades, se modificó la Resolución de la Secretaría de Estado de Interior de 19 de enero de 1996, concretándose los módulos profesionales de formación de las especialidades de guardas de caza y guardapescas marítimos.

A este respecto, los módulos profesionales de formación de los guardapescas marítimos contemplan, como materias exclusivas de dicha especialidad, las relacionadas con la pesca marítima, la Ley de Costas, los bienes de dominio público marítimo-terrestre, etc.

2. Consideraciones

2.1. En la documentación que acompaña a su escrito de consulta se describen como tareas que tiene asignadas en su condición de vigilante de seguridad del Puerto Pesquero de Fuengirola las siguientes:

- Anotación de las matrículas de los coches estacionados.
- Llamar al orden a las personas que arrojen papeles y demás residuos a la vía pública.
- Control del uso de los cuartos de armadores.
- Control de presencia de personas no identificadas a bordo de embarcaciones; control de pesca en el muelle; control del estado de amarre de embarcaciones deportivas; y control del buen uso de las instalaciones por parte de los usuarios.
- Control de desembarcos de pesca en lonja; controles esporádicos de los datos de la subasta; control del orden público y salubridad en el interior del recinto (prohibiciones de fumar, beber, etc.); y control en la venta ambulante de pesca.
- Control de acceso al puerto pesquero y a la zona pesquera: control de acceso de vehículos; e identificación de la persona que accede.
- Control de salida de la zona pesquera: inspección del habitáculo donde se encuentra la pesca adquirida; solicitud del albarán de compra; y anotación de la matrícula del vehículo.
- Control de los aparcamientos o estacionamientos en los viales del puerto pesquero.

2.2. Según se desprende de la Disposición Adicional Decimotercera del Proyecto de Ley sobre régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, las funciones atribuidas a la Autoridad Portuaria cuyo ejercicio corresponderá básicamente a los Celadores-Guardamuelles, son funciones de policía especial (también conocidas como de dominio público) de la zona de servicio de los puertos de interés general, cuya naturaleza no se corresponde ni con las funciones de seguridad pública, entendida como el conjunto de actuaciones encaminadas a la prevención y represión de delitos y faltas, ni con las de seguridad privada en cuanto subordinadas y complementarias de aquéllas.

2.3. De conformidad asimismo con la citada Disposición Adicional, el Servicio de Policía Portuaria estará básicamente constituido por los Celadores-Guardamuelles, a los cuales se atribuye el carácter de agentes de la autoridad de la Administración Portuaria en el ejercicio de las potestades de policía portuaria, entendiéndose esta Secretaría General Técnica que tal condición no les faculta, en ningún caso, para desempeñar funciones de mantenimiento de la seguridad pública ni de policía general, aunque tengan obligación de auxiliar y colaborar en todo momento con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2.4. Tanto los vigilantes de seguridad como los guardas particulares del campo en cualquiera de sus dos especialidades (guardas de caza y guardapescas marítimos) constituyen categorías de personal de seguridad privada, cuyas funciones, determinadas por la Ley y el Reglamento de Seguridad Privada, se circunscriben expresamente a las de seguridad propias de su cargo, sin que puedan simultanear las mismas con otras misiones.

3. Conclusiones

De todo lo anteriormente expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

3.1. No es de aplicación a los Celadores-Guardamuelles el régimen jurídico de la Ley 23/1992, y sus disposiciones de desarrollo.

3.2. El Reglamento de Policía, Régimen y Servicio de los Puertos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Orden de 1 de marzo de 1995, de la Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía, habilita a la Empresa Pública Puertos de Andalucía (EPPA) a contar con su propio personal (Celadores-Guardamuelles) para realizar las funciones de vigilancia y policía en los puertos dependientes de dicha Comunidad.

Ahora bien, las funciones de vigilancia y policía atribuidas a este personal, en su consideración de funciones de policía especial, habrán de limitarse a una vigilancia no activa de conservación y custodia de los muelles, obras y servicios del puerto, sin facultades de represión o coacción de cualquier conducta que atente contra la seguridad de los bienes.

3.3. Sin perjuicio de lo anterior, la EPPA puede contratar también servicios externos de vigilancia, que habrán de realizarse por personal de seguridad privada, debidamente habilitado a tal fin por el Ministerio del Interior. A tal efecto, debe tenerse en cuenta que, en el caso de los vigilantes de seguridad, tales funciones deberán ser desempeñadas –con las excepciones previstas en el artículo 79 del Reglamento de Seguridad Privada– en el interior de los edificios o propiedades de cuya vigilancia estuvieran encargados, y que se dedicarán exclusivamente a la función de seguridad propia de su cargo. Y todo ello, como se ha señalado al comienzo de este informe, debiendo estar integrados los vigilantes de seguridad en las correspondientes empresas de seguridad.

En consecuencia, esta Secretaría General Técnica, en respuesta a la cuestión concreta que se formula en su escrito, considera que las tareas que tiene encomendadas en el Puerto Pesquero de Fuengirola se corresponden mejor con las de policía especial que se atribuyen a los Celadores-Guardamuelles que con las de seguridad privada atribuidas a las distintas categorías profesionales contempladas en la Ley 23/1992.