



Informe UCSP	2015/042
Fecha	09/04/2015
Asunto	Sobre el encuadramiento legal de un servicio de custodia del consumo final de explosivos en el ámbito material de la actividad de seguridad privada correspondiente.

ANTECEDENTES

Consulta de una asociación de empresas de seguridad, en relación con la prestación de un servicio de custodia del consumo final de explosivos en los lugares donde se producen las voladuras y su enmarcación dentro del ámbito material de la actividad de seguridad privada con la que se corresponde. Concretamente plantea los siguientes interrogantes:

¿Una empresa de seguridad privada puede prestar tal servicio estando en posesión de una autorización para desarrollar la actividad de vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, en general, contemplada en el artículo 5.1.a) de la LSP?

¿Es necesario obtener la autorización para desarrollar la actividad de depósito y custodia de explosivos y otros objetos peligrosos, si se quiere prestar tal servicio, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5.1.d) de la LSP?

CONSIDERACIONES

Con carácter previo se participa que, los informes o respuestas que emite esta Unidad, tienen un carácter meramente informativo y orientativo -nunca vinculante- para quien los emite y para quien los solicita, sin que quepa atribuir a los mismos otros efectos o aplicaciones distintos del mero cumplimiento del deber de servicio a los ciudadanos.

Para dar respuesta a los planteamientos formulados en el escrito de referencia, teniendo en cuenta que el objeto de la prestación del servicio en cuestión es la custodia del consumo final de los explosivos en los lugares donde se producen las voladuras, debe acudirse a las normativas que resultan de aplicación: la de seguridad privada, por un lado, y las específicas o sectoriales en materia de explosivos, por otro.

I. NORMATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA

A los efectos de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (artículo 2), se entiende por:

2. Actividades de seguridad privada: *los ámbitos de actuación material en que los prestadores de servicios de seguridad privada llevan a cabo su acción empresarial y profesional.*
3. Servicios de seguridad privada: *las acciones llevadas a cabo por los prestadores de servicios de seguridad privada para materializar las actividades de seguridad privada.*



4. Funciones de seguridad privada: *las facultades atribuidas al personal de seguridad privada.*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1 de la referida Ley, constituyen actividades de seguridad privada las que, entre otras, a continuación se mencionan:

- a) *La vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos.*
- d) *El depósito y custodia de explosivos, armas, cartuchería metálica, sustancias, materias, mercancías y cualesquiera objetos que por su peligrosidad precisen de vigilancia y protección especial.*

Para la prestación de servicios de seguridad privada, en relación con las actividades a que se ha hecho mención anteriormente, el artículo 18.1 de la LSP, establece que *las empresas de seguridad privada deberán obtener autorización administrativa y serán inscritas en el registro correspondiente, de acuerdo con el procedimiento que se determine reglamentariamente, añadiendo el artículo 19.1 de dicha Ley que para ello deberán contar, entre otros requisitos generales exigidos, con los medios humanos, de formación financieros, materiales y técnicos adecuados en función de la naturaleza de las actividades para las que soliciten la autorización y de las características de los servicios que presten en relación con las mismas.*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 41.1 de la LSP, no se contemplan servicios de vigilancia y protección de depósito y custodia de objetos peligrosos (explosivos, armas, sustancias...) referidos a las actividades contempladas en el artículo 5.1.a) de la misma.

Sin embargo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 44.2 de la LSP, sí se mencionan los *servicios de depósito de seguridad referidos a la actividad contemplada en el artículo 5.1.d), los cuales estarán a cargo de vigilantes de explosivos y se prestarán obligatoriamente cuando precisen de vigilancia, cuidado y protección especial, de acuerdo con la normativa específica de cada materia o así lo dispongan las autoridades competentes en atención a los antecedentes y circunstancias relacionadas con dichos objetos o sustancias.*

Conforme se determina en el artículo 32.3 de la LSP, *corresponde a los vigilantes de explosivos, que deberán estar integrados en empresas de seguridad, la función de protección del almacenamiento, transporte y demás procesos inherentes a la ejecución de estos servicios, en relación con explosivos u otros objetos o sustancias peligrosas que reglamentariamente se determinen.*

En lo que se refiere al régimen sancionador, en el artículo 57.1. a) de la LSP, se tipifica como infracción muy grave *la prestación de servicios de seguridad privada a terceros careciendo de autorización.*



Por su parte, el vigente Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por R.D. 2364/1994, de 9 de diciembre, establece en el apartado primero de su artículo 1 que *las empresas de seguridad únicamente podrán prestar o desarrollar los siguientes servicios y actividades:*

- a) *Vigilancia y protección de bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones.*
- c) *Depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas y billetes, títulos-valores y demás objetos que, por su valor económico y expectativas que generen o por su peligrosidad, puedan requerir protección especial, sin perjuicio de las actividades propias de las entidades financieras.*

Finalmente, reseñar que en el Anexo del RSP, se establecen los requisitos específicos en función de las actividades a desarrollar por las empresas de seguridad privada interesadas en obtener la autorización pertinente en relación con cada una de ellas.

Para los supuestos de vigilancia y protección de bienes, establecimientos, certámenes o convenciones, se exigen, entre otros requisitos, tener instalado en los locales de la empresa, tanto en el domicilio principal como en las delegaciones, un armero o una caja fuerte de las características que determine el Ministerio del Interior.

En cuanto al depósito, custodia y tratamiento de objetos peligrosos (excepto explosivos), se exigen, entre otros requisitos, tener instalado en los locales de la empresa, tanto en el domicilio principal como en las delegaciones, un armero o una caja fuerte de las características que determine el Ministerio del Interior, así como tener instalada una cámara acorazada. Respecto de explosivos, dicho Anexo exige, entre otros requisitos, que la empresa cuente con un sistema de seguridad compuesto por un jefe de seguridad y una dotación de, al menos, cinco vigilantes de explosivos, por cada depósito comercial o de consumo de explosivos en el que se preste servicio de custodia, así como depósito de almacenamiento y armero o caja fuerte, de las características y con el sistema de seguridad, en su caso, que determine el Ministerio del Interior.

II. NORMATIVA EN MATERIA DE EXPLOSIVOS.

A los efectos de lo dispuesto en el artículo 1 del R.D. 230/1998, de 16 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Explosivos, modificado por R.D. 277/2005, de 11 de marzo, se *considerarán materias reglamentadas los explosivos, la cartuchería y los artificios pirotécnicos.*

Por otra parte, el artículo 4.3 del citado Reglamento establece que los servicios de vigilancia y protección inmediata que, conforme a las disposiciones vigentes, no estuvieran reservados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, competentes en esta materia, únicamente se podrán encomendar a personal específicamente determinado en la Ley y Reglamento de Seguridad Privada, de acuerdo con la instrucción técnica complementaria número 1. Tal personal específicamente determinado en la normativa de seguridad privada es aquél que esté



en posesión de la habilitación correspondiente a la especialidad de vigilante de explosivos, según se desprende de lo dispuesto en el artículo

En cuanto al depósito de materias reglamentadas, regulado en el título V del referido Reglamento (artículos 150 y siguientes), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 del citado Reglamento, *se entenderá por depósito el lugar destinado al almacenamiento de las materias reglamentadas, con todos los elementos que lo constituyen*. Los depósitos podrán ser:

- a) Industriales: *aquellos, situados dentro del recinto de las fábricas o talleres, destinados a almacenar su producción o materias primas de carácter reglamentario, sin perjuicio de una posible función comercial.*
- b) Comerciales: *son los destinados exclusivamente al almacenamiento de los productos reglamentados procedentes de una fábrica o taller nacional o introducidos o importados, con carácter previo a su suministro a terceros.*
- c) De consumo: *son los destinados al almacenamiento de los productos reglamentados para su consumo por el titular.*

En virtud de lo establecido en el artículo 178.1 de dicho Reglamento, *los depósitos comerciales y de consumo contarán para su vigilancia con vigilantes de seguridad de explosivos pertenecientes a una empresa de seguridad, con arreglo a un plan de seguridad ciudadana del depósito, que será diseñado por la empresa de seguridad, y aprobado, en su caso, por la Dirección General de la Guardia Civil, conforme a lo establecido en la instrucción técnica complementaria número 1* (en dicho plan se especificará la empresa de seguridad responsable, el número de vigilantes por turnos, responsable de la seguridad, conexión con centro de comunicación...)

Asimismo, a tenor de lo establecido por el artículo 240 del citado Reglamento, *en todo momento, las materias reglamentadas se encontrarán sometidas a la inspección de la autoridad y, tratándose de explosivos y cartuchería metálica, bajo la protección de vigilantes reglamentariamente habilitados* (vigilantes de explosivos), conforme a lo dispuesto en la instrucción técnica complementaria número 1.

III. ENCUADRAMIENTO LEGAL

A la vista de las normativas transcritas que resultan de aplicación al caso que nos ocupa, puestas en relación con el servicio en cuestión, cabe realizar las consideraciones que, a continuación, se ponen de manifiesto en orden a determinar su encuadramiento legal en una de las dos actividades de seguridad privada a las que anteriormente se ha hecho referencia.

En primer lugar, debe partirse del hecho de que la nueva LSP (5/2014, de 5 de abril), a diferencia de lo que ocurría en la anterior LSP (23/1992, de 30 de julio) y ocurre en el vigente Reglamento de Seguridad Privada, distingue entre actividades de seguridad privada, servicios de seguridad privada y funciones de seguridad privada, cuyos conceptos (y a veces incluso los términos empleados) que hasta entonces permanecían jurídicamente imprecisos o



indeterminados han pasado a quedar definidos y convenientemente diferenciados desde un punto de vista legal.

Al hilo de lo anterior, debe añadirse que, además de completarse y perfilarse mejor las dos actividades de seguridad privada que nos ocupan (al igual que las restantes actividades contempladas en el artículo 5.1 de la nueva LSP), se han actualizado y configurado las mismas con una mayor precisión, llegando incluso a desdoblarse las actividades relativas al depósito y custodia de objetos valiosos o peligrosos (que en la anterior LSP estaban incluidas en un mismo párrafo) en dos párrafos, concretamente el c) y d) del artículo 5.1.

Tales apreciaciones, sin lugar a dudas son trascendentes en el caso que nos ocupa por cuanto que, si se analizan los preceptos de la nueva LSP que resultan de aplicación (textos precisados más arriba) y de una lectura de su Preámbulo, nos encontramos con una clara voluntad del legislador tendente a relacionar sistemática y armónicamente cada una de las dos actividades de seguridad privada de referencia contempladas en el artículo 5.1 con los servicios que se corresponden específicamente con ellas y, a su vez, con las funciones concretas que se han de ejercer por parte del personal de seguridad privada respecto de la prestación de éstos.

En segundo lugar, conviene resaltar el hecho de que la nueva LSP al establecer las funciones a desempeñar por los vigilantes de explosivos, sin perjuicio de la función que expresamente les asigna respecto de la prestación de los servicios de depósito de seguridad a que se refiere el artículo 44.2 de la misma, les encomienda la función general de protección del almacenamiento, transporte y demás procesos inherentes a la ejecución de estos servicios, en relación con explosivos y otros objetos peligrosos.

A la vista de lo anterior, y en relación con las referidas materias (explosivos, armas...), resulta especialmente significativo que la nueva LSP, al introducirlas expresamente en la regulación de los diferentes tipos de actividades de seguridad privada, no las vincula con la actividad de vigilancia y protección de bienes del artículo 5.1.a) y sí con las de depósito y custodia de objetos peligrosos del artículo 5.1.d) (también a la distribución y transporte de tales objetos a que se refiere el artículo 5.1.e))

Igualmente resulta llamativo que la nueva LSP asigne a los vigilantes de explosivos el cometido de las funciones genéricas de protección del almacenamiento y demás procesos inherentes a su ejecución en relación con esta materia reglamentada, y aquellas específicas relacionadas con los servicios de depósito de seguridad, sin referirse en ningún caso a las funciones de los mismos respecto de la actividad de vigilancia y protección de bienes del artículo 5.1.a) ni de los servicios correspondientes a ésta enumerados en el artículo 41 de la misma.

Por último, conviene no olvidar que para el desarrollo de cada una de las actividades contempladas como tales en el artículo 5.1 de la LSP se requiere de una autorización otorgada por la autoridad competente, con arreglo a unos requisitos específicos que varían en función de la actividad a desarrollar y de los servicios a prestar en relación con la misma, los cuales han de ser mantenidos en todo momento. En el caso que nos ocupa, obviamente una empresa



autorizada para la actividad a que se refiere el artículo 5.1.a) no podría prestar ningún servicio que se corresponda con la actividad a que se refiere el artículo 5.1. d), salvo que tuviera una autorización múltiple, por lo que si así lo hiciera incurriría en la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 57.1 (la prestación de servicios de seguridad privada a terceros careciendo de autorización), y ello sin perjuicio de que se pudiera dar lugar a una competencia desleal respecto a las empresas de seguridad privada que sí disponen de la autorización pertinente, por cuanto que se han de afrontar unos mayores gastos de inversión en medios humanos, materiales y técnicos, así como de suscripción de pólizas de responsabilidad civil y constitución de garantías, para su funcionamiento.

Así, pues, dado que el servicio en cuestión que nos ocupa ha de ser considerado como un servicio de depósito de seguridad contemplado por el artículo 44 de la LSP, que las funciones a ejercer están relacionadas con dicho depósito y, en todo caso, con procesos inherentes a la ejecución de tal servicio (artículo 32.3 de la LSP) y que tales funciones solamente pueden ser ejercidas por vigilantes de explosivos (artículo 32.3 de la LSP), se desprende que aquél se inserta en el marco de la actividad de transporte y distribución de explosivos contemplada en el citado artículo 5.1.d) de la LSP.

CONCLUSIONES

Por todo cuanto antecede, esta Unidad Central estima que el servicio en cuestión no puede encuadrarse dentro de la actividad contemplada en el artículo 5.1. a) de la LSP (vigilancia y protección de bienes en general), y sí dentro del ámbito material relativo a la actividad a que se refiere el artículo 5.1.d) de la misma (depósito y custodia de objetos peligrosos).

Consecuentemente con lo anterior, la empresa que esté interesada en prestar el servicio de referencia no podrá hacerlo estando en poder solamente de la autorización para desarrollar la actividad de vigilancia y protección de bienes en general del artículo 5.1.a), por lo que habrá de obtener la autorización para poder desarrollar la actividad de depósito y custodia de explosivos, armas, cartuchería metálica, sustancias, materias, mercancías y cualesquiera objetos que por su peligrosidad precisen de vigilancia y protección especial del artículo 5.1.d) de la LSP, sin perjuicio de que pueda obtener las dos autorizaciones (autorización múltiple).

Este informe se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35.g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre derecho de información al ciudadano, y fija la posición y el criterio decisor de las Unidades Policiales de Seguridad Privada, en relación con el objeto de la consulta sometido a consideración. No pone fin a la vía administrativa ni constituye un acto de los descritos en el artículo 107 de la citada ley, por lo que, contra el mismo, no cabe recurso alguno.

UNIDAD CENTRAL DE SEGURIDAD PRIVADA