

Por parte de algunas Delegaciones del Gobierno se han formulado **consultas, en las que se interrogan sobre si el Decreto 2727/1977, de 15 de octubre, que regula la figura del vigilante nocturno y disposiciones complementarias, sigue o no estando vigente**, teniendo en cuenta la profunda transformación que se ha producido en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Respecto a dicha cuestión, esta Secretaría General Técnica expone su opinión a través de las siguientes consideraciones:

En efecto, la figura del vigilante nocturno fue creada por el Decreto 2727/1977, que ya en su Preámbulo reconoce las dificultades económicas que atravesaban las Corporaciones Locales y las razones de urgencia que motivaron su implantación, así como el carácter transitorio de estas medidas, "en espera de un replanteamiento en profundidad del cada día más complejo tema de la seguridad ciudadana".

Por ello, y aun cuando el Decreto citado no ha sido expresamente derogado, si puede decirse que el contenido de sus preceptos está casi en su totalidad desvirtuado por el desarrollo normativo que se ha producido con posterioridad, tanto en el ámbito de la seguridad ciudadana como en materia de régimen local.

En consecuencia, se analizará la vigencia de esta regulación y del servicio mismo, teniendo en cuenta la profunda transformación legislativa surgida desde que se promulgó el Decreto 2727/1977.

1.- Servicio de vigilancia nocturna: configuración anterior

Como notas más características de la regulación del servicio de vigilantes nocturnos contenida en el Decreto 2727/1977, y en su Orden de desarrollo, pueden destacarse las siguientes:

a) Se trataba de un servicio municipal, regulado mediante Ordenanza, obligatorio en capitales de provincia o localidades que poseyeran más de 100.000 habitantes, o cuando el Ministerio del Interior lo acordase y potestativo en los restantes supuestos.

b) Los vigilantes nocturnos era trabajadores autónomos, habilitados por el Alcalde, y retribuidos por los vecinos, propietarios y comerciantes, de acuerdo con la Ordenanza correspondiente.

c) Los vigilantes nocturnos era considerados como Agentes de la autoridad municipal, especialmente a efectos penales. Tenían también la condición de auxiliares de la Fuerzas del orden público (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la actualidad) y portaban armas, con sujeción al Reglamento de Armas.

d) Sus funciones eran: prevención de la comisión de delitos y faltas; colaboración en el mantenimiento del orden público y de la seguridad de las personas y las cosas en las calles; y asistencia al vecindario.

e) Existía la facultad, por parte del Gobernador Civil, de control, tanto sobre la Ordenanza como para la revocación del nombramiento de los vigilantes nocturnos.

f) Tratándose de un servicio municipal, podría decirse que se gestionaba indirectamente, como una especie de concesión atípica, y con los gastos sufragados con una especie de tasa también atípica.

2.- Legislación de Régimen Local y de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado

La ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), han incidido en la regulación del servicio de vigilantes nocturnos en el siguiente sentido:

a) La seguridad en lugares públicos es competencia municipal (artículo 25.2.a) LRBRL), en los términos del artículo 51 y siguientes de la LOFCS.

b) Las funciones a realizar por los Cuerpos de Policía Local -artículo 53 LOFCS- o, en su defecto, por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicio o instalaciones, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos (artículos 51.2 LOFCS), vienen a coincidir sustancialmente -no solamente en horario nocturno- con las que el artículo 4.2 del Decreto 2727/1977, asignaba a los vigilantes nocturnos.

c) Entre los servicios que obligatoriamente han de prestar los municipios (artículo 26 LRBRL) no se encuentra el de la "vigilancia nocturna", si bien, como es obvio, tal vigilancia ha de prestarse cuando exista Policía Local, por ésta, y, en otros casos, por el personal auxiliar contemplado en el artículo 51.2 LOFCS.

d) Tratándose -la seguridad en lugares públicos- de un servicio público local (artículo 85.1 LRBRL) que implica ejercicio de autoridad, no puede prestarse sino por gestión directa (artículo 85.2 LRBRL), sin que pueda ser objeto de concesión, concierto o arrendamiento alguno.

e) No pueden exigirse tasas ni precios públicos por la prestación del servicio (artículos 21.c y 42 de la Ley 39/1988, de 18 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales), ni establecerse o ampliarse mediante contribuciones especiales, ya que por la naturaleza de este servicio no puede estimarse que produzca en el sujeto pasivo un beneficio de aumento del valor de sus bienes (artículo 28 de la Ley citada).

3.- Servicio de vigilancia nocturna: configuración actual

La prestación del servicio de vigilancia nocturna por la Policía Local es indudablemente la forma natural de su ejercicio, pero no puede descartarse a priori la posibilidad de prestación de tal servicio por otra clase de funcionarios, en cuyo caso deberían serlo de la Escala de Administración Especial, Subescala de Servicios Especiales (artículo 172.1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), en la cual se incluyen, en el apartado a), la Policía Local y sus auxiliares.

Efectivamente, aun cuando del tenor de la LOFCS (artículo 51.2) pudiera deducirse que este servicio únicamente puede efectuarse por la Policía Local, o caso de que no exista, por otro tipo de personal que realice funciones de vigilancia y custodia, no existe razón alguna para que, así, donde exista Policía Local, pueda crearse también, dentro de la Subescala de Servicios Especiales, la clase de Auxiliares de la Policía Local, cuyos miembros tendrían la consideración de auxiliares de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Es decir, puede estimarse vigente, y resultaría obligado para dicho personal, el artículo 4, apartados 4 y 5, del Decreto 2727/1977.

De igual modo, y si el servicio no se prestase por la Policía, puede entenderse también vigente el párrafo del artículo 4.1 de mencionado Decreto que establece que los vigilantes nocturnos serán considerados como Agentes de la autoridad municipal, especialmente a efectos penales; y ello es así, tanto por las funciones que se les atribuyen como por la circunstancia de que los serenos (antigua denominación de los vigilantes nocturnos) aparecen con la consideración de componentes de la policía judicial en el artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En cuanto a las funciones atribuidas a los vigilantes nocturnos, y si bien la vigilancia de las vías públicas es una función que, por su finalidad preventiva de la comisión de actos delictivos, se encuentra implicada en el mantenimiento de la seguridad pública atribuido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cabe poner de relieve las consideraciones de la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1990, con arreglo a las cuales, "la vigilancia, protección de personal y cosas, prevención de delitos y aprehensión del delincuente son actividades inherentes a la misma condición de la ciudadanía como cualidad del hombre libre, ejercitadas por todos en general y por ciertos grupos de trabajadores en particular; serenos, servicio doméstico, guardas de obra, porteros en los edificios de viviendas o de oficinas, ordenanzas, ujieres y empleados de establecimientos públicos o privados de cualquier tipo, incluso portando armas si cuentan con la licencia para ello".

En lo que se refiere a la vigilancia preventiva de locales comerciales, se trata de una actividad inmersa en el ámbito de aplicación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, que únicamente puede ser realizada por empresas de seguridad y personal de seguridad privada, con sujeción a lo dispuesto en dicha Ley y en sus normas de desarrollo.

4.- Conclusiones

Si bien la forma de prestación del servicio público de vigilancia nocturna, tal y como aparece configurado en el Decreto 2727/1977, y desarrollado por la Orden de 9 de enero de 1978, resulta inaplicable en la actualidad, no cabe estimarlo tampoco totalmente derogado, pudiendo resumirse lo anteriormente expuesto en las siguientes conclusiones:

a) Los municipios pueden crear -con carácter voluntario- el servicio de serenos o vigilantes nocturnos. b) Dicho servicio, por implicar ejercicio de autoridad, ha de ser prestado por gestión directa.

c) De no ser prestado por la Policía Local, debe prestarse por auxiliares de la misma, con el carácter de Agentes de la autoridad y auxiliares de la Policía Local.

d) Caso de ser prestado por dicho personal auxiliar, sus funciones consistirían básicamente en la asistencia al vecindario y en la colaboración y auxilio a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la prevención de la comisión de delitos y en el mantenimiento del orden público.

e) Asimismo, el personal auxiliar de la Policía Local deberá ostentar la condición de funcionario municipal, perteneciente a la escala de servicios especiales de los funcionarios de carrera.

f) En cuanto a la prestación de servicios con armas, debe estarse a lo que establezca el vigente Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, cuyo artículo 120 y siguientes regulan las licencias para el ejercicio de las funciones de custodia y vigilancia.