

Guardas rurales y vigilancia de caminos públicos rurales ¿Seguridad pública o privada?

Country Guards and surveillance of rural public roads ¿public or private security?

José Luis Fuentes Alcaide

Abogado del Estado Jefe en Jaén

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD. III. CONCEPTO DE GUARDA RURAL. IV. CONCEPTO DE CAMINO PÚBLICO RURAL. V. TRES TESIS POSIBLES. VI. CONSIDERACIÓN FINAL.

RESUMEN: El presente artículo analiza la figura de los guardas rurales como vigilantes de caminos públicos rurales. Para ello, estudia las competencias en materia de seguridad, tanto pública como privada, con zonas de certeza e incertidumbre. Asimismo, se examina la evolución del concepto de guarda rural, desde su originaria concepción decimonónica hasta la actual. Particular referencia se hará al concepto de camino público rural, entendiendo por tales aquellos cuya conservación y vigilancia corresponde a los municipios. Finaliza abordando si la vigilancia de aquellos puede o debe ser desempeñada por servicios de seguridad pública o privada, con una consideración final respecto a la interpretación literal de la legislación de seguridad privada.

PALABRAS CLAVE: Seguridad Pública. Seguridad Privada. Guarda Rural. Camino Público.

ABSTRACT: This paper analyzes the figure of country guards in the surveillance of rural public roads. To this end, it studies the competencies in security, both public and private, with areas of certainty and uncertainty. Likewise, the evolution of the concept of country guard is examined, from its original nineteenth-century conception to the present. Particular reference will be made to the concept of rural public road, understanding as such those whose conservation and surveillance correspond to the municipalities. It ends by addressing whether the surveillance of those can or should be carried out by public or private security services, with a final consideration regarding the literal interpretation of private security legislation.

Recibido: 31-01-2024

Aceptado: 19-04-2024

KEY WORDS: Public security. Private security. Country Guard. Public road.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por objeto arrojar algo de luz acerca de una materia sobre la que la doctrina no se ha pronunciado, al menos no en desarrollo, como es la figura de los guardas rurales en general y, en particular, sobre sus labores de vigilancia de caminos públicos rurales. Para ello, será necesario partir de una materia más amplia y que engloba las funciones de vigilancia, la seguridad. Junto a este concepto de seguridad, resulta igualmente relevante el de orden público. Para algunos autores como IZU BELLOSO¹, el orden público se integraría dentro de la seguridad pública, mientras que para otros como REBOLLO PUIG², el orden público sería un concepto mayor que englobaría al de seguridad.

Sea como fuere, centrándonos en la seguridad, esta puede ser tanto pública como privada, de manera que resultará primordial analizar la dicotomía entre ambas, así como el reparto competencial existente debido a la peculiar organización territorial imperante en nuestro Estado de Derecho.

Una vez sentado lo anterior, encontraremos un claro elemento subjetivo, que sería la figura de la guardería rural, personalizada en los guardas rurales que, como veremos, ejercen fundamentalmente labores de vigilancia y conservación en el ámbito rural. Será necesario analizar su concepto tradicional y actual y comprobar si sus funciones pueden calificarse como de seguridad pública, seguridad privada o ambas.

A continuación, para acotar el contenido del artículo y así evitar divagaciones excesivas, deberá analizarse el elemento objetivo, es decir, qué es lo que va a ser objeto de guarda, que no es otra cosa que los caminos públicos rurales, de manera que ello nos obligará a reflexionar acerca del concepto de camino rural y qué Administración es la encargada de su vigilancia y conservación.

Establecidos estos elementos y términos, podremos dar una respuesta ajustada a la naturaleza jurídica de la guardería rural y a su configuración como vigilantes de caminos públicos rurales.

II. COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD

Como acabamos de exponer, hemos de comenzar realizando un análisis de la distribución de competencias que en nuestro ordenamiento rigen en materia de

¹ Vid. IZU BELLOSO, M.J., Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 58, 1988.

² Vid. REBOLLO PUIG, M., *Derecho Administrativo sancionador*. Lex Nova, Valladolid, 2010.

seguridad. Para ello, debe partirse necesariamente de lo dispuesto en la Constitución española. En particular, el art. 149.1.29 reserva al Estado la competencia exclusiva en la siguiente materia:

“29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.”

Este título competencial puede parecer tajante en el sentido de no dejar resquicio competencial alguno a las Comunidades Autónomas, más allá de la posible creación de policías. Sin embargo, desde bien temprano el Tribunal Constitucional viene matizando esta competencia, de manera que, sin negar su carácter exclusivo, permita la intervención de las otras Administraciones territoriales. Así, resulta especialmente ilustrativa la STC 104/1989 de 8 junio (RTC 1989\104)³ en la que, con ocasión del planteamiento de un conflicto de competencias por parte del País Vasco contra el Real Decreto 1338/1984, de 4 de julio, sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados, el máximo intérprete de la Constitución señala en el fundamento jurídico cuarto la necesaria colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de seguridad pública.

Así las cosas, lo cierto y verdad es que la seguridad pública es una materia sobre la que, de facto, concurren el ejercicio de competencias por parte de las tres Administraciones territoriales en torno a las que se articula nuestro Estado de Derecho. Tal y como indica AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA⁴, el carácter pretendidamente excluyente de la intervención estatal en materia de seguridad pública no impide la actuación de las Comunidades Autónomas, como tampoco la de las Entidades Locales.

³ En la meritada sentencia, en el fundamento jurídico cuarto, el Tribunal Constitucional tras analizar si la competencia en materia de servicios policiales pudiera atraer hacia quien la ostenta cualquier otra competencia en garantía de la seguridad ciudadana, niega tal tesis concluyendo: “*Por lo demás, ni siquiera encuentra apoyo suficiente aquella interpretación extensiva de las competencias de la Comunidad Autónoma en los criterios de eficacia policial que se aducen en su favor. Es evidente que la seguridad pública, como resultado, depende de la correcta adopción de medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas. Pero esta relación no implica necesariamente la unificación de todas las competencias sobre seguridad pública en un mismo ente -tesis que, elevada a categoría general, podría tener un efecto reductor de las autonomías territoriales-, sino que puede y debe establecerse en base a los instrumentos propios de la colaboración que implícita y recíprocamente impone la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas en aquellas materias en que ejercen competencias compartidas -como, por ejemplo, el normal flujo de la información obtenida por las distintas administraciones- y, sobre todo, en base a las exigencias de coordinación y colaboración entre los servicios estatales y autonómicos que expresamente requieren en este punto el Estatuto Vasco y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo (RCL 1986\788), de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*”

⁴ Vid. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., Las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad pública y privada. ¿Se opera algún cambio con el nuevo Estatuto para Cataluña? Revista catalana de seguridad pública, nº 17, 2006, págs. 61-81.

Ello queda meridianamente claro con una simple lectura de la Ley Orgánica a que hace referencia el precepto constitucional, que no es otra que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LFFyCC). En efecto, en su preámbulo ya se indica que la seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar que se erige como un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas.

Más esclarecedor resulta aún su art. 1, que dispone:

“1. La Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación.

2. Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley.

3. Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley.

4. El mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”

De igual relevancia resulta el art. 2, que indica que son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no solo las del Estado, sino también los Cuerpos de Policía autonómicos y locales. Ambos preceptos resultan fundamentales ya que, por una parte, evidencian la participación de todas las Administraciones en el ámbito de la seguridad pública y, por otra, dejan entrever qué es la seguridad pública, que sería aquella que se presta por las Administraciones Públicas a través las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en contraposición, como veremos, a la seguridad privada, prestada por particulares y cuyo régimen jurídico dimana de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (LSP).

Dada la imposibilidad de analizar todos y cada uno de los ordenamientos autonómicos existentes en nuestro país, nos centraremos en el estudio de nuestra Comunidad Autónoma, Andalucía, a cuyo territorio pretende circunscribirse el presente artículo, sin perjuicio de que sus conclusiones puedan ser en cierto modo extensivas a otras autonomías. En consecuencia, descendiendo a la competencia en la materia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, atendiendo a su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del mismo, en su art. 65 se preveía la creación de un Cuerpo de Policía Andaluza. Ahora bien, a día de hoy la Policía de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha configurado como una unidad del Cuerpo Nacional de Policía, adscrita a la comunidad y que depende orgánicamente del Ministerio del Interior y funcionalmente de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa.

Mayor relevancia presenta el art. 14.2 del anterior Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, que atribuía a la Comunidad Autónoma de Andalucía “*la coordinación de las policías locales andaluzas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.*” Aunque este precepto ya no se encuentra vigente, al amparo del mismo se aprobó por el Parlamento andaluz la importante Ley 13/2001, de 11 de diciembre de Coordinación de Policías Locales. Dicha norma se ha encontrado en vigor durante más de 20 años y, como veremos, parecía dejar abierta la puerta a varias posibilidades de configuración de los servicios de guardería rural, suscitando numerosas dudas. Ahora bien, esta ley ha sido derogada recientemente por la Ley 6/2023, de 7 de julio, de Policías Locales de Andalucía, que parece haber alterado la situación existente con anterioridad. A ambas nos referiremos con detalle en otro momento.

Finalmente, debe hacerse una necesaria mención a las competencias de los municipios y es que, como muy bien señala REBOLLO PUIG⁵ “*la competencia estatal sobre seguridad pública o la que pueden tener las Comunidades Autónomas conforme al art. 149.1.29.ª CE nada dice ni excluye sobre la competencia municipal de policía local para proteger la seguridad pública*”. Tanto es así que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en su art. 25. 2 f) sienta como competencia propia de los municipios la relativa a “*policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.*”

Sentado este margen competencial, como puede observarse, el mismo se ha referido a las competencias en materia de seguridad pública. Sin embargo, las características de la materia objeto de estudio, como anticipábamos, exigen que también nos refiramos a la seguridad privada.

A diferencia de lo que ocurría anteriormente, en el ámbito de la seguridad privada parece que el Estado sí ha asumido la competencia de forma exclusiva, al menos a la hora de determinar su régimen jurídico, cosa que se ha hecho, como decíamos anteriormente, por medio de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (LSP). Dicha ley se dicta al amparo del ya citado art. 149.1.29 de la Constitución, estableciendo una serie de controles e intervenciones administrativas que condicionan el ejercicio de las actividades de seguridad por los particulares.

En concreto, su art. 2 define la seguridad privada como “*el conjunto de actividades, servicios, funciones y medidas de seguridad adoptadas, de forma voluntaria u obligatoria, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, realizadas o prestados por empresas de seguridad, despachos de detectives privados y personal de seguridad privada para hacer frente a actos deliberados o riesgos accidentales, o para realizar averiguaciones sobre personas y bienes, con la finalidad de*

⁵ Vid. REBOLLO PUIG, M., La policía local como título competencial. Revista Española de Derecho Administrativo núm. 182. 2017, págs. 81-107.

garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades”.

Estos servicios de seguridad privada pueden ser contratados no solo por personas físicas o jurídicas de carácter privado, sino también de carácter público, disponiéndolo así el art. 1 del mismo texto legal. Asimismo, su art. 41⁶ prevé la posibilidad de que el personal de seguridad privada pueda prestar servicios de vigilancia y protección en vías y espacios públicos o de uso común en determinados supuestos.

De estos preceptos y de los citados anteriormente podemos extraer como primera conclusión que la diferencia esencial entre la seguridad pública y la privada no sería tanto de carácter objetivo, su función, sino de carácter subjetivo, esto es, por quién se presta este servicio de seguridad.

En esta línea, resulta magistral la forma en que IZQUIERDO CARRASCO⁷ explica qué funciones son, deben o pueden ser asumidas por la seguridad pública y cuales por la seguridad privada. Para ello, emplea la doctrina alemana que tradicionalmente se ha utilizado para descomponer los conceptos jurídicos indeterminados, implementada en España por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ⁸, diferenciando entre una zona de certeza, o funciones que necesariamente deben ser asumidas por la seguridad pública; una zona de incertidumbre, en la que se permitiría la atribución indistinta a una u otra; y una zona de certeza negativa, que necesariamente debe corresponder a la seguridad privada.

Procederá analizar, en consecuencia, en el presente artículo si las funciones de guardería rural forman parte de esa zona de certeza, de incertidumbre o de certeza negativa, ya que ello nos permitirá resolver quién debe o puede asumir las mismas.

⁶ Art. 41.1 LSP: “1. Los servicios de vigilancia y protección referidos a las actividades contempladas en el artículo 5.1.a) se prestarán por vigilantes de seguridad o, en su caso, por guardas rurales, que desempeñarán sus funciones, con carácter general, en el interior de los edificios, de las instalaciones o propiedades a proteger. No obstante, podrán prestarse fuera de estos espacios sin necesidad de autorización previa, incluso en vías o espacios públicos o de uso común, en los siguientes supuestos: a) La vigilancia y protección sobre acciones de manipulación o utilización de bienes, maquinaria o equipos valiosos que hayan de tener lugar en las vías o espacios públicos o de uso común. b) La retirada y reposición de fondos en cajeros automáticos, así como la prestación de servicios de vigilancia y protección de los mismos durante las citadas operaciones, o en las de reparación de averías. c) Los desplazamientos al exterior de los inmuebles objeto de protección para la realización de actividades directamente relacionadas con las funciones de vigilancia y seguridad de dichos inmuebles. d) La vigilancia y protección de los medios de transporte y de sus infraestructuras. e) Los servicios de ronda o de vigilancia discontinua, consistentes en la visita intermitente y programada a los diferentes puestos de vigilancia establecidos o a los distintos lugares objeto de protección. f) La persecución de quienes sean sorprendidos en flagrante delito, en relación con las personas o bienes objeto de su vigilancia y protección. g) Las situaciones en que ello viniera exigido por razones humanitarias. h) Los servicios de vigilancia y protección a los que se refieren los apartados siguientes.”

⁷ Vid. IZQUIERDO CARRASCO, M., Aspectos del dilema seguridad pública – seguridad privada: Reparto de funciones. Colección Estudios de Seguridad. Fundación Policía Española. 2009. Pág. 28

⁸ Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T.R., Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Civitas. 2022.

III. CONCEPTO DE GUARDA RURAL

Una vez analizado el marco competencial en materia de seguridad, resulta indispensable analizar el elemento subjetivo de este artículo, que vendría constituido por las funciones de la guardería rural y las personas que las desempeñan, los guardas rurales. Así, es esencial determinar qué debe entenderse por “guarda rural” y, en especial, si la guardería rural participaría del régimen de la seguridad pública, de la seguridad privada o de ambas, ya que una respuesta u otra determinará quién debe o puede desempeñar estas funciones.

Cabe partir de que ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico actual define qué es un guarda rural, qué funciones debe cumplir y mucho menos su régimen jurídico. Esto, no obstante, sí que existen precedentes históricos que venían a configurar a los guardas rurales como los antecesores de lo que hoy constituye la seguridad privada.

Siguiendo a PACHECO MARTÍN⁹, el origen de la Guardería Rural debe situarse en el Real Decreto de 8 de noviembre de 1849, que constituirá *“el arranque legislativo de la seguridad prestada por particulares en el siglo XIX, y da origen, tras adaptaciones muy importantes y significativas, tanto en sus funciones como en su régimen jurídico, a lo que hoy conocemos como seguridad privada”*.

En cuanto a esta normativa decimonónica, así como al concepto y funciones históricas, podemos encontrar cierta luz en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, en su sentencia de 19 de julio de 2016 (RJ 2016\3417)¹⁰ a la hora de resolver sobre la conformidad a derecho de una Ordenanza fiscal local que recogía la regulación de la tasa por prestación de servicios de guardería por parte del Ayuntamiento, por aplicación del art. 20.4 d) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) señalaba:

⁹ Vid. PACHECO MARTÍN, P., Régimen Jurídico Administrativo de la Seguridad Privada en España. 2006. Pág. 58.

¹⁰ La referida sentencia deriva de un recurso de casación contra la sentencia de 2 de marzo de 2015 del TSJ de Castilla-La Mancha, que había desestimado el recurso deducido contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Luciana de 30-11-2012, por el que se aprobaba la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por servicio de guardería rural. La cuestión que esencialmente suscita conflicto es la necesidad de delimitar el contenido de la prestación del servicio municipal de guardería rural. En su fundamento jurídico tercero, el Alto Tribunal no comparte la tesis del Ayuntamiento de Luciana, lo que le lleva a estimar el recurso de casación, debido a la indefinición del hecho imponible y el desconocimiento al principio de reserva de ley en materia tributaria, afirmando: *“En opinión de esta Sala, desde las exigencias propias del principio de reserva de ley en materia tributaria, y en particular en lo que se refiere a la definición del hecho imponible, los ayuntamientos que decidan establecer esta tasa por guardería rural deben realizar el pequeño esfuerzo de definir clara y nitidamente en la correspondiente ordenanza fiscal el contenido de los servicios cuya prestación legítima su exacción.”*.

“...las funciones de guardería rural eran antaño ejercidas por las Hermandades de Labradores, posteriormente sustituidas por las cámaras agrarias locales, pero la Orden de la Presidencia del Gobierno de 23 de marzo de 1945, por la que se establecen las normas que ha de regir la estructura interna y funciones de las Hermandades Sindicales del Campo (BOE número 86, de 27 de marzo de 1945), que les encomendó tales funciones, tampoco definía la noción de guardería rural. Como indica el Ayuntamiento recurrido, hay que remontarse casi 167 años, hasta el Real Decreto de 8 de noviembre de 1849, por el que se aprobó el Reglamento para los guardas municipales y particulares del campo de todos los pueblos del reino (Gaceta de Madrid, número 5581, de 10 de noviembre de 1849), que describía la figura y las tareas del guarda municipal de campo, para barruntar cuáles sean las tareas propias de la guardería rural y olvidar que ese Real Decreto de 1849 fue derogado explícitamente por la disposición derogatoria única, apartado 1.d), del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (BOE de 10 de enero de 1995).”

De esta manera, la guardería rural se configura inicialmente como un servicio de seguridad privada y de carácter eminentemente local. Si bien las funciones de guardería rural se han entendido atribuidas tradicionalmente a las Corporaciones locales, la LBRL no contiene referencia alguna a tal término y el mismo no viene definido en ninguna de las normativas de régimen local.

Esto, no obstante, sí que aparecen y aparecían en la LBRL determinadas competencias que necesariamente deben entenderse comprendidas dentro de la guardería rural, y a esta conclusión también llega la sentencia antes citada, también en el fundamento jurídico tercero, al afirmar:

“Si se abre algo el objetivo y acudimos a la legislación estatal que atribuye competencias a las entidades locales, la pesquisa tampoco resulta positiva. Nada hay en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que permita definir el contenido de las tareas de "guardería rural", ni siquiera contiene esta noción, limitándose a aludir como de competencia municipal a la prestación de algunos servicios que eventualmente pudieran integrarla, en cuanto se refieran al ámbito rural, agropecuario y/o cinegético [prevención y extinción de incendios, limpieza viaria, si atañe a caminos rurales, etc. -vid. los artículos 25 y 26-]. Los reglamentos estatales que desarrollan la legislación de régimen local tampoco aclaran nada: ni siquiera contienen la noción de guardería rural.”

En particular, resultaba de especial relevancia la redacción originaria de la LBRL, que en su art. 25.2 d) determinaba que los municipios ejercerían competencias en materia de “conservación de caminos y vías rurales”. Pese a que este precepto ha sido modificado, su esencia se mantiene pues el Estatuto de Autonomía de Andalucía antes citado, en su art. 92.2 e) afirma que los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre “conservación de vías públicas urbanas y rurales”.

La referencia a esta labor de conservación no es ociosa y es que si atendemos al término guarda, la Real Academia Española lo define de la siguiente manera:

“Persona que tiene a su cargo la conservación de algo.”

Así, puede deducirse fácilmente que una de las funciones esenciales, por no decir la primordial, que formaría parte de la guardería rural, sería la conservación del ámbito rural. En este término de conservación quisiéramos ahondar, ya que presenta una estrecha relación con la vigilancia. En efecto, acudiendo una vez más a la Real Academia Española, se define conservar como:

“Mantener o cuidar de la permanencia o integridad de algo o de alguien.”

Tal mantenimiento y cuidado de la integridad, en este caso del ámbito rural (con especial énfasis en las vías públicas rurales que como hemos dicho son el ámbito objetivo en el que este artículo quiere detenerse), solo puede hacerse mediante la vigilancia de los peligros que pueden acechar al mismo y la comprobación del estado en que se encuentra. Es por ello que la vigilancia formaría parte de esa competencia de conservación. Y esta vigilancia, en el ámbito municipal, correspondería a los policías locales o en los municipios donde no exista policía municipal, al personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, tales como guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos (art. 51 LFFyCC), por disponerlo así el art. 53.1 h) LFFyCC:

“1. Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.”

Todo lo anterior nos permite concluir que el concepto de guarda rural, al menos tradicionalmente, se ha referido al personal que desempeña funciones de guardería rural, siendo su núcleo esencial la conservación y vigilancia del ámbito rural y que tal función, en el ámbito municipal, correspondería a policías locales o asimilados. Recordando que estos policías locales y asimilados tienen la consideración de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (art. 2 LFFyCC), la guardería rural en el ámbito municipal habría evolucionado, pasando de ser un precedente de la seguridad privada para configurarse como parte de lo que hemos denominado anteriormente como seguridad pública.

Lo anterior traería como consecuencia necesaria que las personas que desempeñan las funciones de guardería rural debieran formar parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, en el caso de los municipios, policías locales y asimilados.

Esto, no obstante, frente a esta concepción clásica y de carácter eminentemente local, la Ley 5/2014, de 4 abril, de Seguridad Privada, de ámbito estatal, contiene

numerosas referencias a los guardas rurales que, aunque sin definir ni desarrollar su régimen jurídico, parecen volver a integrarla en su ámbito, afirmando en su art. 34:

“Los guardas rurales ejercerán funciones de vigilancia y protección de personas y bienes en fincas rústicas, así como en las instalaciones agrícolas, industriales o comerciales que se encuentren en ellas.”

De esta manera, la citada ley se refiere a ellos como personal de seguridad privada que presta servicios de vigilancia y protección, los cuales pueden desarrollarse incluso en vías o espacios públicos (art. 41.1 LSP antes citado). Dentro de estas vías y espacios públicos podrían encontrarse los de carácter rural y ello abriría la puerta a que la conservación y vigilancia del ámbito rural a la que nos referíamos anteriormente pudiera ser encomendada a personal de seguridad privada. Ello supone una importante innovación respecto a la regulación anterior, constituida, en esencia, por el Reglamento de Seguridad Privada (RD 2364/1994, de 9 de diciembre) que fue derogado en todo aquello que no contraviniese a la LSP, de acuerdo con la disposición derogatoria única de esta última. En primer lugar, porque dicho reglamento ni siquiera hablaba de guardas rurales, refiriéndose tan solo a guardas particulares de campo. Y, en segundo lugar y más importante, porque preveía su actuación en exclusiva en fincas rústicas, fincas de caza, establecimientos de acuicultura y zonas marítimas protegidas con fines pesqueros (art. 92)¹¹, es decir, sin contener mención alguna a su posible intervención en vías y espacios públicos.

Corolario de lo anterior, la LSP parece introducir un nuevo régimen que pudiera hacer posible que la guardería rural pueda configurarse como un servicio de seguridad privada, atendiendo al concepto antes reseñado, por poder ser desempeñada por personal de seguridad privada, entre el que se encontrarían los guardas rurales. Todo ello nos lleva a concluir que pudiera existir un conflicto entre un concepto tradicional de guarda rural y otro más actual, y que vendría determinado por esa dicotomía de la que hablábamos entre seguridad pública y privada, la cual trataremos de resolver no sin antes definir el elemento objetivo de este artículo.

IV. CONCEPTO DE CAMINO PÚBLICO RURAL

Una vez analizadas las funciones de la guardería rural, la figura de quiénes deben desempeñarlas y su posible configuración como seguridad pública o privada, hemos de acotar los términos del artículo atendiendo a su elemento objetivo, es decir,

¹¹ Art. 92 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada: *“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.”*

qué es lo que va a ser objeto de guarda. Y este objeto no es otro que aquel que configura el núcleo esencial de la función de guardería rural, esto es, los caminos rurales, en general y, en particular, los pertenecientes a los municipios. Ello hace necesario determinar primeramente qué debe entenderse por camino rural.

De forma ciertamente similar a lo que ocurría con el término de guarda rural, nuestro ordenamiento jurídico no nos ofrece, con carácter general, un concepto claro sobre camino rural. En la doctrina, podemos encontrar alguna referencia en DOMENECH SIBINA¹², que se refiere a caminos como sustantivo que se contrapone a carreteras y vías rurales como contraposición a vías urbanas, para acabar identificando los caminos con vías rurales.

En cualquier caso, puede realizarse una primera aproximación partiendo de las disposiciones del Código Civil, que, si bien no definen lo que es un camino, y menos aún un camino rural, sí que nos ofrecen notas características sobre aquellos que pertenecen a los municipios. Así, el art. 344 del Código Civil, al referirse a los bienes de los pueblos y provincias, después de establecer en el precepto anterior que los mismos pueden ser de uso público y patrimoniales, señala:

“Son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias.”

En esta misma línea, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, reitera los postulados del Código Civil, yendo un poco más allá haciendo una referencia a su conservación y policía. Así, dispone en su art. 3.1:

“Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local.”

Como puede observarse, en ambos casos se habla de bienes de dominio público, cuyas características fundamentales son la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, de conformidad con el art. 132 de nuestra Carta Magna y art. 6 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Vistas tales notas, pese a que, como decíamos, a nivel estatal, no es posible encontrar un concepto nítido de camino rural, más suerte tenemos si atendemos a la legislación autonómica, pero en este caso no a la andaluza sino a la extremeña. Y

¹² Vid. DOMENECH SIBINA, T., Las ordenanzas de conservación y policía de los caminos municipales de uso público (I). Cuadernos de Derecho local n° 2. junio 2003, pág. 184.

ello debido a que la Comunidad Autónoma de Extremadura ha venido desarrollando una intensa labor legislativa en la materia. Buena prueba de ello sería la hoy derogada Ley 12/2001, de 15 de noviembre, de Caminos Públicos de Extremadura, cuyo contenido ahora reproduce la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura.

Esta última, en su art. 170 sí que contiene una definición precisa de los caminos rurales, indicando:

“Los caminos rurales son las vías públicas de comunicación terrestre de dominio y uso público que cubran las necesidades de acceso generadas en las áreas rurales, bien dando servicio a núcleos de población o a los predios agrícolas o forestales, incluyendo en su concepto la plataforma, el material del firme, las cunetas, las obras de fábrica, los desmontes, los terraplenes y las obras e instalaciones auxiliares que como tal se cataloguen (fuentes, abrevaderos, muros de piedra, descansaderos, etc., así como otros elementos de interés histórico y etnográficos; siempre que estos no resulten de propiedad privada) y que, por no reunir las características técnicas y requisitos para el tráfico general de vehículos automóviles, no puedan clasificarse como carreteras.”

Sin embargo, no debe olvidarse que las leyes autonómicas están circunscritas a un determinado ámbito territorial y, si bien esta definición puede servirnos de inspiración, sería necesario comprobar si podemos encontrar un concepto similar en la legislación andaluza, que es la Comunidad Autónoma en la que, como hemos dicho, queremos centrar nuestro esfuerzo.

Pues bien, la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía no contiene referencia alguna a los caminos, ni públicos ni privados, y a día de hoy no existe ninguna ley de caminos rurales de Andalucía. No obstante, sí que existe legislación autonómica que puede arrojar algo de claridad sobre este concepto. Procede traer a colación, en este sentido, la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía, que tras definir en su art. 8, las carreteras como *“vías de dominio y uso público, proyectadas y construidas, fundamentalmente, para la circulación de vehículos automóviles”*, deja claro, a continuación, en su apartado 2, letra a), que no tendrán la consideración de carreteras los *“caminos agrícolas y los caminos forestales.”*

A pesar de que no habla expresamente de camino rural, este término de camino agrícola resulta de gran relevancia por la semejanza que pudiera presentar con aquel. En particular, el anexo de la ley contiene una serie de definiciones y entre ellas se encuentra la de camino agrícola, afirmando que es una *“vía de servicio destinada, fundamentalmente, para acceso a fincas rústicas, y cuyo tráfico predominante es de tractores y maquinaria agrícola.”* Con ello podemos extraer un concepto de camino rural (o agrícola) muy similar al que ofrecía la ley extremeña, lo que unido a las notas que resultan del Código Civil, nos permite concluir que los caminos rurales municipales serían aquellas vías de dominio público cuya titularidad corresponde a los municipios y que

prestan servicio al ámbito rural, como el acceso a fincas rústicas, sin tener la condición de carreteras.

Asimismo, resulta notable recordar que las competencias para la guarda de estos caminos, entendiéndose como conservación y vigilancia, corresponden a los municipios, de acuerdo no solo con la redacción anterior del art. 25. 2 d) LBRL, sino con el art. 92 del Estatuto de Autonomía de Andalucía antes citado.

V. TRES TESIS POSIBLES

Definidos ya los términos sobre los que versa este artículo, podemos proceder a tratar de resolver la controversia que ya esbozamos al tratar el concepto de los guardas rurales y que sería la configuración de este servicio como de seguridad pública o seguridad privada. A la luz de la legislación que ya expusimos se abren tres tesis posibles que pasamos a exponer:

1. Primera tesis. La guardería rural debe configurarse como un servicio de seguridad pública

Conforme a esta primera tesis, los servicios de guardería rural deberían configurarse como seguridad pública y, en consecuencia, sus labores deberían ser desempeñadas por Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que trasladado al ámbito municipal implicaría que fueran desarrolladas por miembros de la policía local o asimilados. La guardería rural formaría parte de esa zona de certeza de la que hablábamos al comienzo de este artículo¹³.

Sustenta esta tesis que lo que va a ser objeto de guarda son caminos rurales municipales, que atendiendo a la definición antes ofrecida se constituyen como vías públicas cuya conservación corresponde a los municipios. Y es que el ya citado art. 53.1 h) LFFyCC establece precisamente que es función de los policías locales la vigilancia de los espacios públicos.

Dentro de esta tesis conviene diferenciar aquellos municipios en los que no existe Cuerpo de Policía Local, de aquellos en los que sí existe. Para ello, además, hay que analizar cómo se encontraba la situación con la hoy extinta Ley 13/2001, de 11 de diciembre, y ver hacia dónde ha evolucionado la actual Ley 6/2023, de 7 de julio.

Con la regulación anterior, en los municipios en los que no había Cuerpo de Policía Local, los vigilantes de seguridad o equivalentes debían ser funcionarios de carrera. Sin embargo, en aquellos en los que sí exista policía local, los vigilantes y asemejados no tenían por qué ser funcionarios, pero no ostentaban la condición de

¹³ IZQUIERDO CARRASCO, M. (2009:28).

agente de la autoridad. A esta conclusión se llega atendiendo al art. 6 de la andaluza Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales, al señalar:

“1. De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en los municipios donde no exista Cuerpo de la Policía Local, las funciones atribuidas a sus miembros serán ejercidas por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de vigilantes municipales, a cuyo personal se extenderá la competencia de coordinación. A tal efecto, los vigilantes municipales, que deberán ser funcionarios de carrera, recibirán cursos de formación adaptados a las características de sus funciones en la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía y en las Escuelas Mancomunadas, Municipales y Concertadas de Policía Local.

2. En los municipios donde exista Cuerpo de Policía Local, el personal que realice funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos, no tendrá la condición de agente de la autoridad.”

La ausencia de referencia a funcionarios de carrera en el segundo apartado dejaba claro que esta exigencia solo era para los municipios en los que no exista Cuerpo de Policía Local, de manera que en el resto de municipios nada impediría que los guardas rurales pudieran ser contratados como personal laboral.

Este régimen, sin embargo, se ha visto alterado o, más concretamente, está vía de ello, en la actualidad, ya que el art. 27 de la actual Ley 6/2023, de 7 de julio, afirma que *“los cuerpos de la Policía Local estarán integrados solamente por personal funcionario de carrera de los municipios respectivos, quedando prohibida cualquiera otra relación de prestación de servicios con la Administración y, en particular, las contrataciones de naturaleza laboral o administrativa.”* Particularmente relevante es asimismo la Disposición Adicional Segunda de dicha ley, que indica que el personal vigilante municipal a que se refería el art. 6.1 de la anterior ley, que hemos transcrito arriba, tendrá la consideración a extinguir a la entrada en vigor de la ley.

Para ello prevé que los municipios que creen un Cuerpo de Policía Local integren mediante promoción interna, a través de un concurso-oposición, a sus vigilantes municipales que aspiren a la categoría de policía. Ahora bien, aquellos que no lo superen podrán seguir ocupando plaza con la consideración de personal vigilante municipal a extinguir. De esta manera, no cabe duda que la intención del legislador andaluz es que progresivamente desaparezca la figura de vigilante municipal funcionario de carrera y que pase a formar parte del Cuerpo de Policía Local que, en su caso, se llegue a crear.

Ahora bien, la ley no resuelve dos dudas fundamentales que se plantean. La primera es qué ocurre con los vigilantes municipales funcionarios de carrera de los municipios en los que no exista Cuerpo de Policía Local si esta nunca llega a crearse.

Tales vigilantes tienen la consideración a extinguir, pero una vez que esto suceda, ¿quién realizará las funciones de vigilancia si carecen de un Cuerpo de Policía Local? Ello, teniendo, en cuenta que el art. 10 de la Ley solo prevé la existencia de Cuerpos de Policía Local en municipios de población igual o superior a cinco mil habitantes, salvo que aquellos con población inferior puedan obtener la autorización de la Consejería competente.

La segunda duda que se plantea, o más bien, remanece, es a la que se refería el art. 6.2 de la anterior ley y que exponíamos antes, esto es, si en los municipios en los que haya Cuerpo de Policía Local puedan seguir existiendo guardas rurales que sean contratados como personal laboral, ya que el nuevo texto legal únicamente hace referencia a los vigilantes municipales funcionarios de carrera, declarándolos a extinguir, pero no contiene regulación alguna relativa a esta figura, ya que el art. 27 citado solo indicaba que debían ser funcionarios de carrera los policías locales, pero en este caso no nos estamos refiriendo a estos, sino a los guardas o vigilantes rurales, que no tendrían la condición de agente de la autoridad.

Si bien, la disposición derogatoria de la Ley 6/2023, realiza una derogación expresa de la anterior, el principio de conservación de las normas hace pensar que, en la medida en que la nueva ley no regula esta situación, seguiría siendo posible la existencia de guardas rurales contratados como personal laboral en los municipios en los que exista Cuerpo de Policía Local. En cualquier caso, ya sea como personal funcionario en exclusiva o, en su caso, como personal laboral, lo expuesto nos lleva a afirmar que esta primera tesis que hemos plasmado mantiene toda su virtualidad con la vigente ley de Policías Locales de Andalucía.

2. Segunda tesis. La guardería rural debe configurarse como un servicio de seguridad privada

Esta segunda tesis partiría de asumir que el concepto clásico de guarda rural se habría visto superado por la regulación contenida en la LSP de 2014, que permitiría que tanto personas físicas como jurídicas, públicas como privadas, pudieran contratar los servicios de seguridad privada (art. 1), formando parte de la zona de certeza negativa.

Dicha ley prevé en su art. 5.1 a) como actividades de seguridad privada *la vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto público como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos*. Dentro de estos servicios de seguridad privada, en lo que concierne en particular a los guardas rurales, se encontraría la vigilancia de los caminos rurales como vías públicas de uso común, ya que el art. 41.1 e) ya citado dispone:

1. Los servicios de vigilancia y protección referidos a las actividades contempladas en el artículo 5.1.a) se prestarán por vigilantes de seguridad o, en su caso, por guardas rurales, que

desempeñarán sus funciones, con carácter general, en el interior de los edificios, de las instalaciones o propiedades a proteger. No obstante, podrán prestarse fuera de estos espacios sin necesidad de autorización previa, incluso en vías o espacios públicos o de uso común, en los siguientes supuestos:

e) Los servicios de ronda o de vigilancia discontinua, consistentes en la visita intermitente y programada a los diferentes puestos de vigilancia establecidos o a los distintos lugares objeto de protección.”

Ahora bien, ya decíamos que el Estado había realizado una intensa intervención administrativa en la actividad de seguridad privada, de manera que estos servicios únicamente podrían prestarse por guardas rurales debidamente certificados por centros habilitados a tal efecto (art. 29 LSP) y que sobre los mismos se ejercería un control por parte de la Guardia Civil (art. 12.2 b) LSP). Asimismo, conforme al art. 38 LSP, estos guardas rurales podrían *desarrollar sus funciones sin necesidad de constituir o estar integrados en empresas de seguridad, prestando sus servicios directamente a los titulares de bienes y derechos que les puedan contratar, conforme a lo que se establezca reglamentariamente, cuando se trate de servicios de vigilancia y protección de explotaciones agrícolas, fincas de caza, en cuanto a los distintos aspectos del régimen cinegético, y zonas marítimas protegidas con fines pesqueros.*

De la lectura conjunta de todos estos preceptos resultaría, que los guardas rurales serían personal de seguridad privada que, por tanto, pueden ser contratados por personas jurídicas –públicas y privadas- (entre ellos los municipios) y por personas físicas para el desempeño de las funciones que le son propias, pero que deben estar previamente habilitados, por exigirlo así el art. 27 LSP¹⁴. La figura actual del guarda rural se apartaría de sus precedentes históricos, como los guardas particulares y municipales del campo, caracterizándose ahora sin lugar a dudas por ser un servicio de seguridad privada, y no pública, y por requerir habilitación por parte del Estado para el desempeño de funciones.

Acoger esta tesis supondría entender que las Corporaciones locales no pueden integrar en sus plantillas, ni como personal funcionario, ni como personal laboral a los guardas rurales, en cuanto éstos son caracterizados por una ley estatal como personal de seguridad privada, y en cuanto dicha ley exige la intervención de la Administración General del Estado para que éstos puedan desempeñar sus funciones.

¹⁴ Art. 27 LSP: “1. Para el ejercicio de las funciones de seguridad privada, el personal al que se refiere el artículo anterior habrá de obtener previamente la correspondiente habilitación del Ministerio del Interior, en los términos que reglamentariamente se determinen. 2. A quienes soliciten la habilitación, previa comprobación de que reúnen los requisitos necesarios, se les expedirá la tarjeta de identidad profesional, que incluirá todas las habilitaciones de las que el titular disponga. La tarjeta de identidad profesional constituirá el documento público de acreditación del personal de seguridad privada mientras se encuentra en el ejercicio de sus funciones profesionales. 3. La habilitación de todo el personal de seguridad privada corresponderá a la Dirección General de la Policía, excepto la de los guardas rurales y sus especialidades que corresponderá a la Dirección General de la Guardia Civil. 4. El personal de seguridad privada ejercerá exclusivamente las funciones para las que se encuentre habilitado. 5. Reglamentariamente se determinará el régimen de incompatibilidades para el ejercicio de funciones de seguridad privada.”

3. Tercera tesis. La guardería rural puede configurarse como un servicio de seguridad pública o privada

La última de la tesis partiría asumir la coexistencia y convivencia pacífica entre el concepto clásico y el actual de guarda rural, de manera que estas funciones podrían ser desempeñadas o bien por policías locales y asimilados, configurándose como seguridad pública, o bien por medio de guardas que sean personal de seguridad privada, constituyendo así una zona de incertidumbre. Así, las Corporaciones Locales podrían optar por escoger una u otra fórmula según sus características, necesidades, circunstancias, etc.

Esta pudiera ser la tesis más acertada, teniendo en cuenta que la propia LSP, en su art. 41.3 d) prevé la colaboración en las labores de vigilancia entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el personal de seguridad privada, indicando:

“Cuando así se decida por el órgano competente, y cumpliendo estrictamente las órdenes e instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán prestarse los siguientes servicios de vigilancia y protección:

d) La participación en la prestación de servicios encomendados a la seguridad pública, complementando la acción policial. La prestación de estos servicios también podrá realizarse por guardas rurales.”

Y ello debido a que, si aceptásemos la primera tesis, estaríamos obviando los postulados de la LSP que resultan muy claros al respecto en el sentido de permitir que la vigilancia de las vías públicas pueda realizarse a través de personal de seguridad privada. Por el contrario, la admisión de la segunda tesis supondría asumir que una ley estatal habría penetrado en las competencias municipales privando a estos de la posibilidad de crear plazas, ya sean de funcionario o de personal laboral, de guardas rurales, lo que supondría un importante atentado contra la autonomía local. De esta manera, se barrunta que esta última tesis conciliadora podría ser la más adecuada, que permite conjugar en armonía toda la legislación existente, permitiendo que sean los municipios los que decidan si la guarda rural de sus caminos se encomienda a funcionarios o personal laboral, como seguridad pública, o a seguridad privada, a través del personal correspondiente.

Y decimos conciliadora porque en la práctica no existe un criterio común por parte de las Corporaciones Locales a la hora de encomendar los servicios de guardería rural, prestándolo algunos como seguridad pública, convocando plazas de funcionario o personal laboral, y otros como seguridad privada, contratando a guardas que desempeñen tales funciones. Esta divergencia se puede comprobar fácilmente haciendo una búsqueda en las plataformas de contratación y tablones de los Ayuntamientos.

Ahora bien, esta última tesis, así como, en buena medida, la segunda, podrían encontrar un obstáculo que pudiera entorpecer su aplicación o al menos ponerla en duda. Y es que el art. 41 LSP parece limitar las funciones de los guardas rurales, con carácter general, al interior de edificios, instalaciones o propiedades, mientras que el precepto en que pudiera fundarse su labor como vigilantes de caminos públicos, (art. 41.1 e) ya citado) parece configurarse como una excepción. De interpretar literalmente este precepto, deberíamos entender que la vigilancia de los caminos rurales solo podría ser excepcionalmente encomendada a personal de seguridad privada, acotándose a solo a lo establecido en el art. 41.1 e) LSP, esto es, la ronda o vigilancia discontinua consistentes en la visita intermitente y programada a los diferentes puestos de vigilancia establecidos o a los distintos lugares objeto de protección.

Consecuencia de lo anterior, sería la primera tesis expuesta la que habría que asumir, al menos con carácter general.

VI. CONSIDERACIÓN FINAL

No obstante, lo reseñado hasta este punto, desconoce este autor si la redacción de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, que acabamos de comentar se debe una voluntad deliberada del legislador de impedir que los guardas rurales encargados de la vigilancia de caminos públicos puedan ser personal de seguridad privada o sí, por el contrario, ello derivaría de realizar una interpretación restrictiva de la ley no pretendida por el legislador. Es por ello, que tal vez sería necesaria mayor precisión en la redacción de dicho precepto para despejar cualquier género de dudas, permitiendo así que la guarda de los caminos rurales pueda ser realizada por seguridad privada o, contrariamente, cercenando esta posibilidad.

En cualquier caso, mi parecer se mostraría más favorable a admitir ambas posibilidades, no solo porque como ya se ha dicho, permitiría conciliar un escenario heterogéneo en el que, de facto, ya se está empleado personal de seguridad privada para la vigilancia de los caminos rurales por parte de multitud de Ayuntamientos, sino porque además, no se encuentran, a priori, diferencias ni relevantes ni insalvables, entre la custodia de un camino público municipal y la de un edificio de uso público, siendo indiscutido que estos últimos son vigilados en su gran mayoría por empresas de seguridad privada a través de licitaciones públicas.

Asimismo, ello contribuiría a potenciar las potestades de los municipios, especialmente, los de pequeña dimensión en los que no existe Cuerpo de Policía Local o este resulta insuficiente, que podrían así decidir si la guarda de los caminos públicos se encomienda a funcionarios, personal laboral o seguridad privada, según los casos ya comentados, teniendo en cuenta, claro está, que solo tendrían la condición de autoridad si fueran funcionarios, con las implicaciones que ello conlleva.

BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., Las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad pública y privada. ¿Se opera algún cambio con el nuevo Estatuto para Cataluña? *Revista catalana de seguridad pública*, nº 17, 2006, págs. 61-81.

DOMENECH SIBINA, T., Las ordenanzas de conservación y policía de los caminos municipales de uso público (I). *Cuadernos de Derecho local* nº 2, junio 2003, pág. 184.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Civitas. 2022.

IZQUIERDO CARRASCO, M., Aspectos del dilema seguridad pública – seguridad privada: Reparto de funciones. *Colección Estudios de Seguridad*. Fundación Policía Española. 2009. Pág. 28.

IZU BELLOSO, M.J., Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 58, 1988.

PACHECO MARTÍN, P., *Régimen Jurídico Administrativo de la Seguridad Privada en España*. 2006. Pág. 58.

REBOLLO PUIG, M., *Derecho Administrativo sancionador*. Lex Nova, Valladolid, 2010.

REBOLLO PUIG, M., La policía local como título competencial. *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 182, 2017, págs. 81-107.