

## EL RESURGIR DE LOS SERENOS EN EL ÁMBITO LOCAL: ENTRE LA SEGURIDAD PRIVADA Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA

Vicenç Aguado i Cudolà\*

### Resumen

El aumento de hechos delictivos y de conductas incívicas ha comportado una percepción de inseguridad ciudadana y de un uso abusivo del espacio público en la población de algunos municipios. Ante estas situaciones, se ha planteado la posibilidad de recuperar la figura histórica del sereno desde dos perspectivas diferenciadas. La primera, que se denomina “modelo Premià”, se basa en la posibilidad de que los municipios, a través de contratos de servicios, encarguen a empresas de seguridad privada determinadas funciones propias de estas, en colaboración con la policía local, que se realizan en ámbitos del espacio público. Este modelo parece basarse en la vigente Ley 5/2014 de seguridad privada, que comporta una mayor flexibilidad de la presencia de la seguridad privada en los espacios públicos, si bien con determinadas limitaciones. La segunda, que se denomina “modelo Gramenet”, tiene un fundamento diverso a través de la figura del agente cívico, mediante planes de ocupación para personas que, por motivos laborales, se encuentran en riesgo de exclusión social, que se basa en la necesidad de garantizar la convivencia ciudadana y un uso adecuado del espacio público. Este artículo, además de sistematizar y analizar ambos modelos, busca su encaje en el marco regulatorio vigente. En un caso, resultará necesario clarificar el ámbito de la seguridad privada ante una posible expansión indiscriminada de su ámbito de actuación. En otro, se deberá encontrar el margen de actuación de los municipios respecto a la convivencia ciudadana y los usos adecuados del espacio público.

Palabras clave: seguridad privada; espacio público; agentes cívicos; convivencia ciudadana; contrato público de servicios.

### THE RESURGENCE OF SERENOS AT A LOCAL LEVEL: BETWEEN PRIVATE SECURITY AND PEACEFUL PUBLIC COEXISTENCE

#### Abstract

*The increase in crime and antisocial behaviour has led to a perception of public insecurity and the misuse of public spaces amongst the inhabitants of a number of towns. In response to this, the possibility of reclaiming the historical figure of the sereno (watchman) has been raised, from two different approaches. The first, dubbed the “Premià model”, is based on the possibility of local authorities using their procurement powers to hire private security companies to perform some of their functions, in partnership with the local police, to be carried out in specific parts of public spaces. This model would appear to be based on the current Law on Private Security, which entails greater flexibility with regard to the presence of private security in public spaces, albeit with certain limitations. The second, dubbed the “Gramenet model”, is a broadly-based one, entailing the figure of the agent cívico (civilian officer), through employment schemes for those who, for employment-related reasons, are at risk of social exclusion, and founded on the need to guarantee peaceful coexistence and the proper use of public spaces. In addition to systematising and analysing these two models, this article examines their fit within the current regulatory framework. In the former case, there will be a need to clarify the scope of private security in the face of potentially indiscriminate growth in their scope of action. In the latter, there is a need to specify the degree to which local authorities can take action with regard to peaceful coexistence and enforcing the proper use of public spaces.*

*Key words: private security; public spaces; civilian officer; peaceful coexistence; public procurement of services.*

\* Vicenç Aguado i Cudolà, catedrático de derecho administrativo en la Universidad de Barcelona. Departamento de Derecho Administrativo, Derecho Procesal y Derecho Financiero y Tributario. Facultad de Derecho, av. Diagonal 684, 08034 Barcelona. [vaguado@ub.edu](mailto:vaguado@ub.edu), [@Vicenç\\_Aguado](https://www.instagram.com/Vicenç_Aguado). ORCID: [0000-0002-0759-2622](https://orcid.org/0000-0002-0759-2622).

Artículo recibido el 30.06.2020. Evaluación ciega: 20.07.2020 y 03.09.2020. Fecha de aceptación de la versión final: 03.09.2020.

**Citación recomendada:** Aguado i Cudolà, Vicenç. (2020). El resurgir de los serenos en el ámbito local: entre la seguridad privada y la convivencia ciudadana. *Revista Catalana de Dret Públic*, 61, 112-128. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i61.2020.3487>.

## Sumario

- 1 Los antecedentes: la figura histórica del sereno
  - 2 La seguridad en el ámbito local
  - 3 El modelo Premià: los serenos como vigilantes privados
  - 4 La convivencia ciudadana y los usos del espacio público
  - 5 El modelo Gramenet: los serenos como agentes cívicos nocturnos
  - 6 El contrato de servicios para la prestación de servicios de serenos
  - 7 Conclusiones: entre la seguridad privada y la convivencia ciudadana
- Referencias bibliográficas

## 1 Los antecedentes: la figura histórica del sereno<sup>1</sup>

Las poblaciones se protegieron desde la época medieval por murallas, cuyos portales se cerraban por las noches. Es especialmente durante el reinado de Pedro III el Ceremonioso en el siglo XIV cuando se fortifican la mayoría de las ciudades, villas y lugares del Principado de Cataluña con motivo de la guerra con el rey Pedro el Cruel de Castilla. Los horarios venían marcados por el sonido de las campanas o *senys*, que regían la apertura y el cierre de los accesos a los forasteros. Entre estos sonidos, el *seny del lladre* equivalía a un toque de queda desde que se ponía el sol hasta el alba.<sup>2</sup> Podemos mencionar, como ejemplo, las *Ordinacions de la ciutat de Lleida* (Pleyan, 1873: 283-240), donde se establecían las siguientes disposiciones:

—Los oficiales podían tomar cada noche seis hombres de la ciudad para acompañarlos a las rondas de vigilancia.

—Se establecía la obligación de respetar las indicaciones de los oficiales y los avisos de *via fora*.

—Después del *seny del lladre* se prohibía ir sin luz.

—Si alguien era encontrado sin armas, quedaba a disposición del baile (*batlle*).

—Si alguien era hallado con armas, era castigado: a) con espada y con luz (perder la espada); b) con espada simple y sin luz (3 días de prisión y perder la espada); c) fuertemente armado (15 días de prisión y perder la espada), d) con ballesta o espingarda (60 días de prisión).

Una vez sonaba el *seny del lladre*, los que salían de las tabernas y hostales habían de llevar luces, especialmente para ser reconocidos y evitar que las posibles transgresiones se produjeran en el anonimato y generasen impunidad (Viciano, 2006: 855). En el caso de peligros, actuaban las guardias y las milicias urbanas al sonido de *via fora*, al cual respondían los vecinos de la población con sus propias armas en la figura del sacramental i el somatén, que tenían su encaje en el usaje *Princeps Namque*.

El origen histórico de la figura del sereno se encuentra en el servicio de alumbrado de las calles (Simón, 1976). El alumbrado era originariamente realizado por los vecinos. Durante el reinado de Carlos III de Borbón, este monarca liberó “al vecindario del cuidado de encender, limpiar y conservar los faroles” en el año 1765. Se encargó a un director general de policía que designara a unos operarios para realizar estas funciones. El motivo de la denominación puede encontrarse en que, cuando hacían su ronda, daban la hora y el estado del tiempo: “Son las doce y sereno”. La implantación de la figura del sereno se produce en la época de derrumbamiento de las murallas.

Parece que el primer cuerpo de serenos fue creado en la ciudad de Valencia en el año 1777. La iniciativa fue del alcalde de barrio Joaquín Manuel Fos, marqués de San Joaquín, que fue industrial de la seda. Se trataba de dar trabajo a las personas en paro que habían trabajado en el ámbito de la pirotecnia (coheteros) como consecuencia de un real decreto que abolió la fabricación de fuegos artificiales. Según se ha señalado, “puso en un barrio de Valencia dos serenos, y a su imitación se establecieron en toda la ciudad, con el intento de evitar robos y asesinatos que allí eran frecuentes durante la noche” (Pi, 1854: 195). De la ciudad de Valencia se extendió a las principales capitales de provincia. En el caso de Barcelona, encontramos una completísima descripción de sus funciones (Pi, 1854: 195-196):

“Estos dependían inmediatamente de los Alcaldes de Barrio, y a tenor de la instrucción de 12 enero de

1 Este artículo tiene sus orígenes en una ponencia presentada en el Seminario de derecho local organizado por la Federació de Municipis de Catalunya. Quisiera agradecer muy sinceramente al doctor Juli Ponce, director del seminario, su invitación a participar. También quisiera hacer una mención especial al señor Fernando Hernández Baena, gerente del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet, por las facilidades dadas para conocer la experiencia de su municipio en el servicio de serenos y por haberme puesto en contacto con la señora Imma Moraleda Pérez, asesora de Alcaldía para el Desarrollo Transversal del Programa EUDSI, del Plan de Inversiones y de los Proyectos de Ciudad, así como con el señor Tomás Carrión Bernal, asesor de Espacio Público, Medio Ambiente, Movilidad y Seguridad Ciudadana. A todos ellos, mi agradecimiento por la atención y la información proporcionada, que ha servido para la elaboración de este trabajo. En cualquier caso, los errores que pueda haber son imputables exclusivamente a mi persona.

2 De acuerdo con el *Diccionari català-valencià-balear* (también denominado Alcover-Moll), así se define *seny del lladre*: “toc de la queda. Del seny del Ladre callat, tro a la esquella de la Seu, doc. a 1301 (BABL, xi, 305). A hora del seny del ladre si recoylir-lo deu, doc. a. 1312 (arx. mun. de Valls). De no anar sens llums per la ciutat tocat el seny del ladre, doc. a. 1400 (BSAL, ix, 244)”. Consultable en este [enlace](#).

1786 había uno para cada barrio quien estaba obligado todas las noches, sin exceptuar ninguna a rondarlo empezando a las once en punto, diciendo en voz alta la hora que era y el tiempo que hacía hasta el amanecer en que se retiraba a su casa. Para este ejercicio llevaba un farol de vidrio bien acondicionado, a fin de acceder a todo Lance y de que si algún vecino le pedía lumbre pudiese dársela prontamente. Llevaba asimismo un palo alto, con un pincho de Hierro para su defensa. Cuando un Sereno era llamado por alguno a cualquiera hora de la noche para ir a buscar al medico, cirujano, comadre, confesor o Escribano, o para conducir a ella cualquier cosa precisa, como carne, medicines u otra especie semejante lo ejecutaba con prontitud; y nadie se excusaba de lo que él pedía, por reputarse persona pública. Cuidaba de que nadie insultase las casas de su barrio, subiendo o escalando balcones y ventanas, y si por descuido de los vecinos se quedaba alguna puerta abierta, avisaba a su dueño para que la cerrase, como igualmente si se pegaba fuego a alguna casa. Si alguien solicitaba que le acompañase a la suya o a su posada por ser muy tarde, o por ignorar el camino, ejecutábalo gustosamente procurando si era forastero conocerle por lo que pudiese convenir; pero siempre se le hallaba pronto y vigilante para asistir a las urgencias y necesidades de los vecinos. Tenía fijado en el barrio su paradero por el tiempo que le sobraba de hora en hora en que había de andar, en paradero seguro y resguardado de la inclemencia, pero de modo que pudiese oír si se le llamaba de alguna casa, y que pudiesen los Serenos de los barrios inmediatos ayudarle, si algo se le ofrecía, llamándoles con la seña especial que entre sí tenían los de los ochos barrios a los que estaban destinados. Hasta por parte del Capitán General las patrullas dependientes del ejército tenían orden de no impedir a los Serenos el desempeño de sus funciones, antes sí, auxiliarles si lo necesitaban. Si había algún vecino gravemente enfermo de su barrio, tenían especial cuidado de acudir a sus urgencias durante la noche y abstenían de vocear a las inmediaciones de la casa para no incomodarle. Por todos estos servicios los Serenos no podían exigir a los vecinos gratificación alguna; pero se les permitía aceptar las que aquellos le ofrecían voluntariamente. Los domingos de cada semana pasaban a las casas de sus respectivos barrios a recibir lo que les daban en recompensa de su trabajo”.

Durante la regencia de María Cristina de Borbón (madre de Isabel II) se dicta el Real Decreto de 16 de septiembre de 1834. En su preámbulo la figura del sereno se justifica de la siguiente forma: “Persuadido de que el establecimiento del alumbrado y serenos en los pueblos, al mismo tiempo que contribuye en gran manera a la comodidad y seguridad de sus habitantes, evita la perpetración de varios delitos que no llegarían a cometerse si la soledad y las sombras de la noche no asegurasen la impunidad de sus autores”. Es obligatorio en todas las capitales de provincias, se incentivará en el resto de las poblaciones. El alumbrado se realizará durante seis horas durante los meses de octubre a marzo, y cuatro horas el resto del año. Se establecen reglas para la financiación del servicio, que puede consistir en una imposición vecinal sobre las casas y otros edificios urbanos.

A mediados del siglo XIX se producen diversas causas que llevan al derrumbamiento de las antiguas murallas medievales (Monlau, 1841) y al ensanche de las poblaciones, como la congestión de las ciudades, la propagación de una epidemia de cólera, así como las nuevas necesidades de higiene y salubridad. Ello comporta nuevas necesidades de seguridad que se vehiculan a través de la figura del sereno.

A inicios del siglo XX se dicta el Real Decreto de 24 de febrero de 1908, sobre vigilancia y seguridad, aprobado a propuesta del ministro Juan de la Cierva y Peñafiel durante el reinado de Alfonso XIII. Su propósito era “organizar sistemática y eficazmente todos los elementos disponibles para garantizar el orden público, la seguridad y los derechos de los ciudadanos”. Se requería que fuesen vecinos con más de dos años de residencia, licenciados del ejército, que supieran leer y escribir, que conocieran las obligaciones del cargo, con buena constitución física, sin antecedentes penales y que no tuvieran correcciones por faltas contra la propiedad o el orden público. Se distinguía entre *serenos de villa* y *serenos de comercio*. Además de las funciones que tenían como dependientes del municipio, debían cumplir las siguientes:

- Tenían el deber de impedir la comisión de delitos y faltas, así como de perseguir a los delincuentes en su demarcación.
- Habían de cooperar con la investigación con los cuerpos de vigilancia y seguridad.
- Habían de dar cuenta de la tentativa o perpetración de delitos o faltas.
- Incurrían en responsabilidad por negligencia por no comunicar un hecho sin notificar durante treinta minutos.
- Estaban obligados a llevar un libro talonario donde anotar sucintamente los hechos punibles.

Llevaban uniforme, iban identificados con un número y usaban como arma el revólver reglamentario o lanza. Se fijaban causas de separación del servicio.

Como se ha señalado, en las poblaciones más pequeñas, a diferencia de las grandes capitales, los serenos no se encargaban tanto de llevar las llaves y abrir las puertas de los edificios, sino que “desde el principio fueron guardias de seguridad y su función preferente era garantizar la tranquilidad pública” (Cuns y Veiga, 2000: 255).

Durante la II República se dicta el Decreto de 11 de julio de 1934, unos meses antes de la revolución de octubre. La finalidad de esta disposición era “que en todo momento pueda la Autoridad tener relación directa con todos cuantos, de una forma o de otra, intervengan en cuestiones de orden público o sean utilizables para mantenerle y cooperar a la prevención y persecución de delitos y delincuentes”. De acuerdo con esta normativa, se incluirían en un registro administrativo de la Dirección General de Seguridad, entre otros: “b) Los serenos y vigilantes nocturnos, ya sean nombrados por los Municipios, por los vecinos o por los comerciantes e industriales”.

La decadencia y supresión de la figura se deben a diversas causas. En este sentido es bastante sintomático el origen de la frase popular “tomar por el pito del sereno”. Esta expresión traía causa en las falsas alarmas que hacían constantemente los serenos, en un exceso de celo, a las que la policía acababa no haciendo caso. Debe también mencionarse el desarrollo tecnológico con la irrupción de los porteros automáticos que comienzan a implantarse a partir de los años sesenta del siglo XX.<sup>3</sup> Este hecho fue propiciado por la construcción de edificios altos con muchas viviendas en pleno desarrollo urbanístico. También debe mencionarse la crisis económica del petróleo que se produce en 1973, en plena Transición española. Ello lleva a la aprobación del Decreto 1199/1974, de 4 de abril, por el cual se fija la forma en que han de incorporarse a las plantillas de personal de los municipios los vigilantes nocturnos o serenos. En el preámbulo de esta norma se señala que el servicio de serenos se consideraba que “resulta hoy, por razones evidentes, totalmente inadecuado”. También hay que señalar que la Ley de régimen local no permitía servicios generales de vigilancia. Por todo ello, el hecho de que los serenos realizasen otras funciones aparte de la vigilancia comportó su integración en las plantillas de los municipios.

## 2 La seguridad en el ámbito local

El tema de la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado, si bien las comunidades autónomas han asumido competencias por lo que hace referencia a las policías propias y a la coordinación de las policías locales. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), incluía inicialmente entre sus competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, la “seguridad en los lugares públicos”. El problema que se producía era la amplitud del título competencial, que fundamentaba decisiones judiciales en materia de responsabilidad patrimonial. Por este motivo, cuando se modificó la LRBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), se cambió por la materia “policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios” [art. 25.2.f)]. La actual redacción ciñe el tema de la seguridad a un aspecto meramente orgánico: la policía local.

Por su parte, el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006, cuando se refiere a las competencias locales [art. 84.2.e)], establece que los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias, en los temas que determinen las leyes, sobre “[l]a regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y entes locales de pública concurrencia. La coordinación mediante la Junta de Seguridad de los diversos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio”. En el ámbito legislativo, el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobado por Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, cuando habla de las competencias propias [art. 66.3.a)], continúa refiriéndose a “seguridad en lugares públicos”. Estos términos son, por tanto, mucho más amplios que los establecidos en la legislación básica estatal.

<sup>3</sup> En el ámbito del Estado español, los primeros modelos de porteros automáticos fueron impulsados en Oviedo por Luis Menéndez Lavandera y en Valencia por Fernando Maestre. Una referencia a estos puede encontrarse en las siguientes direcciones electrónicas, consultables en el momento de elaboración de este trabajo en este [enlace](#) y en este [otro](#).

Por lo que hace referencia a la legislación sobre policías locales, hay que mencionar de una parte lo previsto en la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), que regula las policías locales en su título V (arts. 51-54). Se trata de una ley a la que se remite el artículo 104 de la Constitución y que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, deviene parámetro de constitucionalidad de la legislación autonómica. En el caso de Cataluña, las competencias son llevadas a cabo a través de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, así como de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de policías locales. No se trata en este trabajo de referirnos al régimen jurídico de las policías locales [Barcelona (ed.), 2003; Aguado, 2007], pero sí de apuntar algunas cuestiones de relevancia. De entrada, hay que subrayar que corresponde a los cuerpos de policías locales, de acuerdo con el artículo 53.1.h) de la mencionada LOFCS, “vigilar los espacios públicos”. Esta cuestión tiene una gran relevancia, como veremos, más adelante, por la posible intervención de la denominada *seguridad privada* en estos espacios. También debemos referirnos a otras cuestiones que hacen referencia a la posibilidad de que los municipios que no dispongan de policías locales puedan dotarse de la figura de auxiliares, así como la fórmula de acudir a entidades asociativas como la mancomunidad, para optimizar recursos.

Así, hay que mencionar la reserva de funciones de autoridad a los funcionarios de carrera que realiza la LRBRL. De acuerdo con el artículo 92.3: “Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

La figura del auxiliar de policía local está regulada en el artículo 51.2 de la LOFCS, donde se señala que “[e]n los municipios donde no exista policía municipal, los cometidos de ésta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos”. Hay que tener en cuenta la STC 178/2019, de 28 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley foral de policías de Navarra). De acuerdo con esta sentencia, el artículo 92.3 de la LRBRL establece la reserva de la condición de funcionario público para el ejercicio de funciones públicas, entre las que se encuentran las que impliquen ejercicio de autoridad:

“Distinta suerte ha de correr la segunda tacha que plantea el Abogado del Estado, centrada en la contradicción con el art. 92.3 LRBRL que deriva de la atribución a los auxiliares de policía de la condición de agentes de la autoridad. **Nuestra doctrina ha admitido que la legislación administrativa sectorial pueda atribuir la condición de agente de la autoridad** (STC 90/2018, de 6 de septiembre, FJ 4). Pero sucede que, **en este punto, la norma estatal es clara en el sentido de considerar funciones públicas reservadas a funcionarios aquellas que, en el ámbito local, impliquen ejercicio de autoridad y, consecuentemente, limita la condición de agente de la autoridad a los funcionarios al servicio de la administración local**, entre los que, según el art. 1.2 b) de la propia Ley Foral 23/2018, se encuentran los Policías Locales. El art. 24.2 de la Ley Foral, tras enumerar las funciones de estos auxiliares, les atribuye la condición de agentes de la autoridad, con lo que no se ajusta a dicha limitación. **Dado que ya ha quedado establecido que no se trata de funcionarios públicos no es posible que se les atribuya, en el ejercicio de sus tareas de asistencia a la policía local, la condición de agente de la autoridad**. Se incurre así en una contradicción insalvable por vía interpretativa determinante de la inconstitucionalidad y nulidad del inciso ‘teniendo a los efectos anteriores la consideración de agentes de la autoridad’ del art. 24.2 de la Ley Foral 23/2018” (las letras en negrita son del autor).

Recientemente se ha modificado la Ley de policías locales de Cataluña por la Ley 5/2020, de 29 de abril. En esta ley se establece que los vigilantes que actúen debidamente y en ejercicio de las funciones que les son propias<sup>4</sup> gozan de la condición de agentes de la autoridad, con la limitación de que no podrán utilizar armas de fuego. En cambio, se establece que “[n]o se consideran agentes de la autoridad, en ningún caso, los vigilantes, alguaciles o similares que actúan de manera complementaria o auxiliar a una policía local municipal existente” [art. 7.2.b) de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de policías locales].

4 De acuerdo con el artículo 13 de la Ley de policías locales, estas funciones serán las de: “a) Custodiar y vigilar bienes, servicios, instalaciones y dependencias municipales; b) Ordenar y regular el tráfico dentro del núcleo urbano, de acuerdo con las normas de circulación; c) Participar en las tareas de auxilio al ciudadano y de protección civil, de acuerdo con lo que dispongan las leyes; d) Velar por el cumplimiento de Reglamentos, Ordenanzas, Bandos, Resoluciones y demás disposiciones y actos municipales”.



Otra cuestión es la relativa a la mancomunidad de servicios de policía local. Inicialmente la LOFCS, al establecer el ámbito territorial de las policías locales como el municipio, imposibilitó acudir a estas entidades asociativas. Así, la jurisprudencia constitucional declaró la inconstitucionalidad de diversas leyes autonómicas de acuerdo con el hecho de que la LOFCS devenía parámetro de constitucionalidad. La cuestión cambió con la modificación de la LOFCS realizada por el artículo único de la Ley orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, que añade la disposición adicional quinta (“Colaboración para la prestación de servicios de policía local”), donde se establecieron los requisitos que permitían la mencionada fórmula:

“En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley.

En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”.

Aparte de referirnos a la seguridad pública, debemos referirnos también a la seguridad privada. Se trata de un ámbito complementario y subordinado de la seguridad pública. Mientras algunos autores consideran que la denominada *seguridad privada* es siempre seguridad pública solo que prestada por particulares (Casino, 2015a: 131-143), otros, en cambio, han defendido que la seguridad privada presenta ciertos rasgos diferenciadores, aunque de forma complementaria y subordinada a la seguridad pública (Aguado, 2007). En cualquier caso, estas diferencias no suponen que no esté sujeta a límites constitucionales precisos ni que habiliten sin más a una prestación indiscriminada de este tipo de servicios. Hay que destacar que la seguridad privada no comporta el ejercicio de poder público, de manera que le son de aplicación la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios, según ha reconocido con rotundidad el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en varias sentencias (Barcelona, 2003b).

La regulación inicial de ámbito se encontraba en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada, que se convirtió en un paso relevante en la legitimación y consolidación de estos servicios por particulares. A partir de entonces, ha habido un crecimiento exponencial de la seguridad privada, que ha irrumpido en espacios que se consideraban propios de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Debe advertirse que, según esta normativa, las entidades locales han acudido regularmente a los servicios de seguridad privada para la protección de sus instalaciones y edificios. En cambio, más problemática resultaba su intervención en los espacios públicos, como, por ejemplo, podrían ser la vía pública o los parques y jardines. De esta forma, hay diversos pronunciamientos jurisprudenciales que anularon pliegos contractuales y la adjudicación de contratos del sector público a empresas para la prestación de servicios en el espacio público.

Esta ley fue substituida por la Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada, que ha producido una flexibilización en este ámbito. En esta ley se define la seguridad privada como el conjunto de actividades, servicios, funciones y medidas de seguridad adoptadas, de manera voluntaria u obligatoria, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, llevadas a cabo o prestadas por empresas de seguridad, despachos de detectives privados y personal de seguridad privada para hacer frente a actos deliberados o riesgos accidentales, o para hacer investigaciones sobre personas o bienes, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, proteger el patrimonio y velar por el cumplimiento normal de sus actividades. En relación con la proyección de la seguridad privada en el espacio público, el preámbulo de la ley se ha referido a la misma en los términos siguientes: “También se ha aprovechado para realizar una necesaria matización del principio general de exclusión de la seguridad privada de los espacios públicos, cuya formulación actual, excesivamente rígida, ha dificultado o impedido la necesaria autorización de servicios en beneficio del ciudadano, que resulta hoy obsoleta”. En la parte dispositiva de la ley, en el artículo 41, al referirse a los “servicios de vigilancia y protección” distingue entre aquellos para los que no es necesaria autorización, como serían, entre otros, “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”, y los servicios con autorización previa, que comprenderían los siguientes: polígonos industriales y urbanizaciones delimitados, incluyendo sus vías o espacios de uso común; complejos o parques comerciales y de ocio que

se encuentren delimitados; acontecimientos culturales o deportivos o cualquier otro evento de relevancia social que se desarrolle en vías o espacios públicos o de uso común, y recintos y espacios abiertos que se encuentren delimitados.

En los primeros casos, solamente vigilancia; en el último, vigilancia y protección. Y, finalmente, aquellos en que sería necesaria la decisión del órgano competente, y en cumplimiento estricto de las órdenes e instrucciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad, donde encontraríamos los centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros y edificios e instalaciones de organismos públicos. En los dos tipos de centros se habla de “vigilancia perimetral”, mientras que en el resto de edificios e instalaciones se habla simplemente de “vigilancia”. También habría la participación en la prestación de servicios encomendados a la seguridad pública que complementa la acción policial. Se prevé que la prestación de estos servicios también la puedan llevar a cabo guardias rurales.

La flexibilización de la intervención de la seguridad privada en el espacio público deviene un punto de inflexión relevante. Hasta ahora, constituía uno de los criterios de delimitación de los ámbitos de las fuerzas y cuerpos de seguridad respecto a la seguridad privada, que intervenían en este espacio en supuestos más excepcionales. Una mayor apertura, como pretende la actual Ley de seguridad privada, puede constituir una forma de adaptación a la realidad, para rehuir fórmulas excesivamente rígidas, pero no puede convertirse en una habilitación indeterminada de intervención, a riesgo de poder producirse una cierta confusión de funciones y una eventual privatización de este espacio público. Sería necesario, según mi opinión, que se delimitaran con claridad los espacios públicos donde puede intervenir y que se sometiera a un efectivo control policial tanto con mecanismos preventivos como la autorización y la necesaria inspección.

### 3 El modelo Premià: los serenos como vigilantes privados

La preocupación por la seguridad, especialmente en aquellos momentos en que se produce un incremento de robos o de otro tipo de delitos, ha comportado diversas iniciativas de la ciudadanía que a veces no encuentran un adecuado encaje legal. En este sentido, podemos mencionar varias noticias aparecidas en los medios de comunicación que ponen de relieve esta preocupación: “Ganadero de día, ‘sheriff’ de noche. Dueños de fincas del sur de Madrid vigilan para evitar los constantes robos” (*El País*, 31 de octubre de 2010); “La patrulla vecinal impide dos robos nocturnos tras una oleada de cuatro” (*El Periódico de Aragón*, 3 de abril de 2013); “Patrullas vecinales y videovigilancia en el Levante de Tarragona. Los vecinos de Boscos recuperarán la figura del somatén. La Móra estudia contratar vigilancia privada y Solimar se organiza por whatsapp ante el incremento de la sensación de fragilidad” (*Diari de Tarragona*, 6 de febrero de 2019); “La vigilancia privada toma fuerza en los municipios para combatir los robos en viviendas. Premià de Dalt reduce a la mitad el número de incidentes después de recuperar la figura del sereno y Matadepera se suma a la iniciativa” (*Nació Digital*, 19 de mayo de 2019).

En este contexto hay que situar la iniciativa de municipios como Premià de Dalt, que ha impulsado el programa “Serenos del siglo XXI”, iniciado a partir del 28 de enero de 2019. Se trata de la prestación del servicio de serenos a través de una empresa de seguridad privada que cuenta con la autorización del Departamento de Interior de la Generalitat, al amparo del artículo 41 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada, a la que hemos aludido anteriormente. El contrato de servicios del Ayuntamiento de Premià de Dalt fue adjudicado a la empresa Enerpro.<sup>5</sup> De acuerdo con la información obtenida, para la prestación de este servicio ha de concretarse la zona donde se prestará el mismo. El objetivo es incrementar la percepción y seguridad de los vecinos. El personal que presta el servicio tendrá una formación específica y será supervisado por la policía local. Antes del servicio se elaborará un plan de seguridad privada donde constarán de forma específica las tareas a desarrollar. Se prestará por parejas de vigilantes de seguridad, puntualmente en parejas mixtas con la policía local. Este personal intervendrá en delitos e infracciones administrativas cuando no se pueda esperar a la policía local.<sup>6</sup> También llevarán el distintivo “Vigilante de

<sup>5</sup> Fuente: <https://www.enerproseguridad.com/enerpro-empresas-seguridad-espacios-publicos.html>.

<sup>6</sup> Debe recordarse que los vigilantes de seguridad privada no tienen atribuidas las mismas facultades que las fuerzas y cuerpos de seguridad. Así, solamente pueden detener en los mismos casos que el resto de los ciudadanos. De acuerdo con el artículo 31 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada, la protección jurídica de agente de la autoridad aplicada al personal de seguridad privada se limita a los casos en que, debidamente identificado, “lleve a cabo actividades de seguridad privada en cooperación y bajo



seguridad”, la defensa y las esposas reglamentarias. En caso necesario, podrán incluir rondas de control con vehículos rotulados de la empresa de seguridad.

#### 4 La convivencia ciudadana y los usos del espacio público

La convivencia ciudadana no es una materia relacionada específicamente entre las competencias propias a las que se refiere el artículo 25 de la LRBRL. Su cobertura debe encontrarse más en el artículo 139 de la LRBRL, que señala que “[p]ara la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes”. Esta regulación tiene como objeto el establecimiento de una serie de criterios mínimos de antijuridicidad en los artículos 140 y 141 de la LRBRL para dar cobertura a las denominadas *ordenanzas de convivencia ciudadana*.

Hay que decir, sin embargo, que en la actualidad se prefiere el término *usos ciudadanos del espacio público* a expresiones como *civismo* y *convivencia ciudadana*. Este cambio de concepción comporta poner en el centro del marco jurídico el ejercicio de derechos y libertades de las personas. Dicha cuestión se vincula, además, con el derecho a la ciudad, que es un derecho humano emergente recogido en la Carta Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos en la Ciudad (CESDHC).

Los derechos y deberes devienen el punto central, considerando que la ordenación del espacio público está dirigida en gran medida a garantizar su efectividad. De una parte, los derechos permiten el goce y disfrute de este espacio sin más limitaciones que el respeto hacia los derechos de las otras personas y los intereses generales del vecindario. La inclusión de deberes, por otra parte, comporta un ejercicio de los derechos desde la idea de responsabilidad y el respeto a las otras personas que disfrutaban del espacio público. Estos derechos y deberes devienen el estatuto de la ciudadanía en el espacio público, que se ha de tener en cuenta respecto al ejercicio de la normativa local, las políticas públicas y la potestad sancionadora. También puede cumplir una función preventiva, pedagógica y orientadora. Para garantizar estos usos del espacio público no solamente resulta necesario el establecimiento de normas, sino diversos mecanismos, entre los cuales los denominados *agentes cívicos* pueden tener una relevancia importante.

En este ámbito de la convivencia cívica hemos de hacer una mención especial al tema del ocio nocturno, donde se encuentra el conflicto entre el ruido y el descanso de los vecinos (Pastor y Carrera, 2017). El fenómeno del botellón ha provocado relevantes problemas de convivencia especialmente para los vecinos de las viviendas próximas en lo relativo a cuestiones de seguridad y, especialmente, debido al tema de los ruidos provocados por el alboroto de las voces y la música que acompañan al consumo de alcohol en la vía pública (Almodóvar, 2003).

Desde un punto de vista normativo, esta materia ha sido regulada por las ordenanzas de civismo y convivencia ciudadana o de usos en el espacio público. Ahora bien, el establecimiento de medidas de prohibición y sanción no siempre resulta suficientemente efectivo, por lo cual se van abriendo paso experiencias de mediación que tratan de evitar la producción del conflicto o bien llegar a una solución dialogada. En este sentido, se puede mencionar la experiencia del municipio de Platja d’Aro.<sup>7</sup> Esta experiencia de los servicios de mediación en el ocio nocturno se ha expandido a otros municipios, como Girona,<sup>8</sup> Camprodon,<sup>9</sup> Calella,<sup>10</sup> Badalona,<sup>11</sup>

---

el mando de las fuerzas y cuerpos de seguridad”.

7 J. T. (21 de agosto de 2019). “[Platja d’Aro reforça l’aposta per l’atenció als ciutadans](#)”. *El Punt Avui*.

8 Redacción. (20 de marzo de 2019). “[Girona fa una prova pilot de mediació de conflictes en zones d’oci nocturn](#)”. *Diari de Girona*.

9 X. V. (4 de septiembre de 2019). “[Camprodon media en els conflictes de l’oci nocturn amb un programa pilot](#)”. *Diari de Girona*.

10 Agencia Catalana de Noticias. (26 de agosto de 2020). “[Calella reforça la vigilància nocturna amb quatre agents cívics per evitar els ‘botellons’](#)”. *324.cat*.

11 Ayuntamiento de Badalona. (18 de julio de 2017). “[Badalona inicia una campanya per promoure un oci nocturn cívic i respectuós amb el descans del veïnat](#)”.

Castelldefels,<sup>12</sup> l'Hospitalet de Llobregat<sup>13</sup> o Cambrils.<sup>14</sup> La problemática del ocio nocturno se ha visto agravada por las exigencias de aforo de los locales debidas a la crisis sanitaria de la COVID-19. Ello ha llevado al establecimiento de medidas de prohibición de consumo compartido de alcohol en la vía pública. La necesidad de garantizar las normas de prevención en la expansión de la pandemia en aspectos como la distancia social o el uso de las mascarillas ha llevado a algunos municipios como el Prat de Llobregat a incrementar la presencia de agentes cívicos nocturnos con el objeto de informar a la población y hacer tareas de prevención.<sup>15</sup>

## 5 El modelo Gramenet: los serenos como agentes cívicos nocturnos

Los medios de comunicación han puesto de relieve la existencia de diversas situaciones donde los problemas que se producen en la convivencia ciudadana requerían la adopción de medidas y en los que la figura del sereno podía ofrecer una respuesta adecuada. En este sentido, uno de los temas recurrentes ha sido el de los ruidos, que tantas quejas vecinales han producido:

“Brigada vecinal nocturna contra el bullicio de las terrazas: ‘No podemos dormir y el Ayuntamiento no hace nada’. Vecinos de La Latina en Madrid denuncian que las numerosas terrazas, bares con música en todo momento y las despedidas de soltero han convertido su barrio en una ‘zona contaminada por ruidos’. Protestan por la ‘inacción’ del Gobierno municipal ante el ‘incumplimiento reiterado’ de las normativas de terrazas, horarios y contaminación acústica” (*Eldiario.es*, 16 de junio de 2017).

También hay que hacer referencia a la posibilidad de proporcionar acompañamiento a personas en la vía pública que pueden encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad y verse expuestos a riesgos de violencia, agresiones o robos. La posibilidad de acompañamiento puede generar un efecto disuasivo respecto a los comportamientos violentos y proporcionar seguridad a las personas. Ello no ha estado, sin embargo, exento de polémica, como pone de relieve la noticia siguiente: “Vigilantes de seguridad privada denuncian intrusismo en el servicio de acompañamiento de mujeres en la Feria” (*Diario de Jerez*, 20 de mayo de 2019). Debe decirse, no obstante, que este tipo de servicios han sido aceptados y bien percibidos y valorados por la ciudadanía.<sup>16</sup>

Los antecedentes del resurgimiento de la figura del sereno como agente cívico nocturno se encuentran en los serenos de Gijón, que son los pioneros en el año 1999. Se produce en plena crisis del sector naval, la reconversión naval y el cierre de los astilleros que inspiraron la película *Los lunes al sol* de Fernando León de Aranoa. El alto nivel de parados, especialmente a partir de los 45 años, comporta la adopción de una serie de medidas, como un plan de empleo del Ayuntamiento de Gijón con el apoyo de la Federación Española de Municipios y Provincias. El servicio de serenos se ha constituido en esta ciudad asturiana como una empresa de inserción. En Cataluña este tipo de empresas han de ser calificadas e inscritas en el Registro administrativo de empresas de inserción (REI) a fin de disfrutar de las ayudas. Han de cumplir una serie de requisitos, como son: a) ser promovidas y participadas por una o diversas entidades promotoras, que deben ser entidades o corporaciones de derecho público o entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto social incluya la inserción social de personas especialmente desfavorecidas; b) proporcionar a las personas trabajadoras en proceso de inserción procesos personalizados y asistidos de trabajo remunerado, formación en el puesto de

12 Redacción. (3 de abril de 2018). “[Castelldefels combate el incivismo del ocio nocturno con un equipo de mediación](#)”. *Vilapress*.

13 Imma Fernández. (17 de agosto de 2018). “[Los mediadores nocturnos reducen el incivismo en las zonas de ocio](#)”. *El Periódico de Catalunya*.

14 Ayuntamiento de Cambrils. (7 de julio de 2020). “[L’Ajuntament de Cambrils posa en marxa un nou servei de pacificació de l’espai públic](#)”.

15 Redacción. (31 de julio de 2020). “[El Prat. Agents cívics nocturns treballaran pel compliment de les normes de prevenció de la COVID-19](#)”. *El Far.cat. Informatiu del Baix Llobregat i l’Hospitalet*.

16 Así se destaca en la información facilitada por el Ayuntamiento en esta [página web](#). Ello se basa en la afirmación del “incremento constante del número de personas usuarias”. Respecto a las actuaciones efectuadas, se dice que “han realizado un total de 18.763 actuaciones, el 78 % vinculadas a incidencias en el ámbito de la limpieza”. En un reportaje publicado en el diario *El Periódico de Catalunya* titulado “Los serenos mejoran la percepción de seguridad en Santa Coloma tras un año de servicio”, se afirma que “las entidades vecinales de Santa Coloma valoran positivamente este primer año de servicio de los serenos o agentes cívicos nocturnos”, recogiendo declaraciones del portavoz de la Federación de Asociaciones Vecinales de Santa Coloma (FAVGRAM), de la Asociación de Vecinos del Raval. También se recogen declaraciones de las organizaciones sindicales, que al comienzo se mostraban escépticas con la implantación de la medida por un posible intrusismo profesional hacia las fuerzas y cuerpos de seguridad, cambiando después su percepción y señalando que la coordinación había funcionado bien. Información consultable en la siguiente [página web](#).

trabajo, habituación social y laboral, y, si procede, servicios de intervención o medidas de acompañamiento social que permitan su posterior incorporación al mercado de trabajo ordinario; c) mantener, en cómputo anual, un mínimo del 30 % y un máximo del 70 % de personas trabajadoras en proceso de inserción respecto al total de la plantilla, y) d) aplicar al menos el 80 % de los resultados o los excedentes disponibles obtenidos en cada ejercicio económico a la mejora o ampliación de estructuras productivas y de inserción.

Las funciones de los serenos de Gijón están relacionadas detalladamente en su página web.<sup>17</sup> A partir de su examen se puede ver la proyección de estos servicios en diversos destinatarios, como la ciudadanía en general, pero también en colectivos más concretos, como turistas, establecimientos comerciales y comunidades de vecinos. Asimismo, es un elemento de servicio en colectivos vulnerables como las personas con discapacidad o bien personas, familias o colectivos con dificultades, falta de autonomía o desorientados, y personas con carencia de medios de subsistencia. Esta diversidad de colectivos puede llegar a plantear el tema de la contribución de algunos de ellos —con recursos económicos— en la financiación del propio servicio. En cualquier caso, su proyección trasciende meramente a los vecinos por incidir en personas que ocasionalmente se encuentran en el término municipal. El tipo de servicio permite al mismo tiempo tener cuidado de elementos del mobiliario urbano, de los servicios de recogida de basuras, detectar cuándo los contenedores están llenos o cuándo se han producido acciones de vandalismo. Desde esta perspectiva se llevan a cabo funciones propiamente de seguridad privada y no se interviene en caso de conflicto más allá de avisar a las fuerzas policiales, con quienes están en colaboración para evitar que sean ellas las que intervengan. Desde este punto de vista no se produce una situación de solapamiento o intromisión en las funciones de seguridad.

En el caso de Cataluña, el municipio de referencia ha sido el de Santa Coloma de Gramenet. Este servicio está formado por dieciocho personas, entre las que encontramos ocho parejas mixtas (hombre-mujer) y dos encargados. Son contratadas a través de un plan de empleo del municipio entre personas mayores de 45 años en paro que se encuentran en riesgo de exclusión social. La prestación del servicio es de lunes a domingo, de 23.00 a 7.00 horas durante 364 días al año (solamente es festivo el Día del Sereno, que celebran el 18 de octubre). Tienen un conjunto de treinta y dos protocolos, que contienen una relación detallada de las situaciones en las que se pueden encontrar y de las cuales podemos inferir y sistematizar la diversa tipología de funciones y servicios que se prestan.<sup>18</sup> Existen servicios de información que solicitan personas sobre direcciones, sobre locales concretos y también genéricos. En el caso de conocer la información, se facilita al usuario del servicio, o bien se traslada la consulta a través de la emisora. Otro aspecto importante se encuentra en la detección de incidencias, como apagones de luz o puertas de comunidades abiertas, así como actos vandálicos —por ejemplo, un contenedor quemando o una papelería o contenedores tirados por la calle.

Los protocolos también incluyen situaciones violentas o que pueden desembocar en violencia, como peleas de dos personas en la vía pública, la presencia de un robo en un comercio, un tumulto o pelea múltiple en la vía pública, una persona o un grupo buscando disputas. En estos casos, al no tener atribuidas funciones

<sup>17</sup> <http://serenosgijon.com>.

<sup>18</sup> A continuación, hacemos la lista de los títulos de los diversos protocolos de los serenos de Santa Coloma de Gramenet: “Protocolo 01. Situación: Persona que solicita información sobre una dirección. Protocolo 02. Situación: Persona que solicita información sobre un local concreto. Protocolo 03. Situación: Persona que solicita información sobre un local genérico. Protocolo 04. Situación: Notamos un apagón en una calle. Protocolo 05. Situación: Contenedor quemando. Protocolo 06. Situación: Papelería o contenedor tirados en la calle. Protocolo 07. Situación: Puerta de una comunidad abierta. Protocolo 08. Situación: Local comercial con las luces encendidas o desperfectos. Protocolo 09. Situación: Pelea de dos personas en la vía pública. Protocolo 10. Situación: Presenciamos un robo en un comercio. Protocolo 11. Situación: Tumulto o pelea múltiple en la vía pública. Protocolo 12. Situación: Viandante que nos pide acompañamiento a un cajero, farmacia, local o calle determinado. Protocolo 13. Situación: Presenciamos un leve accidente de tráfico. Protocolo 14. Situación: Accidente de tráfico con heridos graves. Protocolo 15. Situación: Un comerciante nos pide que desalojemos un cliente que se niega a marcharse sin que haya un enfrentamiento violento. Protocolo 16. Situación: Encontramos una persona perdida en la calle. Protocolo 17. Situación: Observamos una persona ejerciendo la prostitución. Protocolo 18. Situación: Observamos un posible tráfico de drogas. Protocolo 19. Situación: Persona conocida o cliente en una actuación de su ámbito privado que consideramos comprometida. Protocolo 20. Situación: Persona bebida que solicita un servicio. Protocolo 21. Situación: Somos requeridos por la Policía para colaborar en materia de tráfico, por circunstancias diversas. Protocolo 22. Situación: Somos requeridos por la Policía para una situación de extrema gravedad. Protocolo 23. Situación: Nos vemos obligados a interponer una denuncia por cualquier circunstancia. Protocolo 24. Situación: Somos detenidos por la Policía. Protocolo 25. Situación: Encontramos cualquier elemento en la calle. Protocolo 26. Situación: Encontramos una persona o grupo buscando disputas. Protocolo 27. Situación: Nos encontramos calles llenas de gente en bares de copas. Protocolo 28. Situación: Somos objeto de una agresión. Protocolo 29. Situación: Escuchamos por la emisora un código de agresión. Protocolo 30. Situación: Vemos un comercio abierto. Protocolo 31. Situación: Observamos incidencias en un vehículo aparcado. Protocolo 32. Situación: Necesitamos ayuda de un compañero”.

de protección de personas o bienes, la función de los serenos se limita esencialmente a la recogida de datos visuales y al aviso de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Encontramos, además, situaciones relativas al desalojo de clientes sin que haya enfrentamiento violento, en las que los serenos pueden explicar la situación, sin enfrentarse, y avisar a la policía en el caso de que persista la situación. Ante la situación de observar un posible tráfico de drogas, así como en los casos de ejercicio de la prostitución, los serenos tienen la consigna de alejarse de la zona. Si en estas situaciones se encuentran implicados menores, avisarán a la policía. Cuando las calles se llenen de gente en bares de copas, los serenos actuarán una vez la zona se haya vaciado, y recogerán datos sobre los posibles desperfectos ocasionados. También se prevén las posibles agresiones que puedan recibir los mismos serenos, que habrán de intentar rehuir la pelea y escapar de la situación. Si escuchan por la emisora códigos de agresión, irán hacia la zona y actuarán prudentemente, evitando poner en peligro la integridad física y avisando a los cuerpos policiales. Si detectan un local abierto, en el caso de que la situación resulte sospechosa, avisarán al propietario o, si no resulta factible, al equipo de refuerzo.

Un servicio relevante es el de acompañamiento a un cajero, una farmacia o un local determinado. Este servicio puede generar un doble efecto. Por una parte, proporciona seguridad a la persona que ha de ir a estos sitios en horas nocturnas e intempestivas, más susceptibles de producir situaciones de riesgo. Por otra parte, la presencia de más de una persona supone un elemento de disuasión para prevenir delitos. También se contemplan los accidentes de tráfico, donde puede haber o no heridos graves. En este último caso, auxilian a los heridos con los protocolos de primeros auxilios correspondientes mientras llegan los técnicos sanitarios. Una importante función puede llevarse a cabo respecto a las personas perdidas en la calle, especialmente en casos de amnesia o enfermedades neurodegenerativas como el Alzheimer, no solamente avisando a la policía local, sino esperándose con ellas o, incluso, siguiéndolas para que no vuelvan a perderse. Los protocolos incluyen, entre otros, la relación con la policía, las denuncias y, si es necesario, la ayuda de los compañeros.

El examen de los protocolos permite verificar que sus funciones no entran en colisión ni con las fuerzas y cuerpos de seguridad ni con el personal de seguridad privada. No se trata de una intervención directa con unas potestades parecidas a las de la policía, sino esencialmente de presencia, de detección de situaciones y de aviso y comunicación a aquellos a los que les corresponden las funciones de seguridad. Es más, su presencia puede contribuir a dar una mayor sensación de tranquilidad a los vecinos y tiene una función muy relevante de detección de situaciones problemáticas de diversa índole y origen (accidentes, actos incívicos, hechos delictivos), lo que permite al Ayuntamiento poner en marcha los mecanismos adecuados en cada caso para resolverlas, al tiempo que pueden ser colaboradores eficientes de la policía local.

Edita un boletín diario donde constan las incidencias con las que se han encontrado durante el servicio. Los boletines permiten controlar el trabajo realizado por los serenos, pero también devienen un elemento de constancia de las diversas situaciones que se han encontrado durante el servicio. Al no tener los serenos el carácter de autoridad o de agentes de la autoridad, sus declaraciones recogidas documentalmente no gozan de presunción de certeza (art. 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas). Ello no obsta para que puedan llegar a tenerse en cuenta, en los mismos términos que para un particular, el resto de circunstancias que pueden dar o negar verosimilitud y constituir un elemento de valoración, tal como señala la jurisprudencia para figuras parecidas, como los controladores de estacionamientos.<sup>19</sup> Puede resultar conveniente que se acompañe de material como fotografías, filmaciones digitales u otros medios tecnológicos.<sup>20</sup>

La gestión del servicio de serenos en Santa Coloma de Gramenet se lleva a cabo a través de la empresa municipal Grameimpuls, SA. Se trata de una sociedad anónima que “tiene la naturaleza jurídica de sociedad privada municipal constituida por el Ilmo. Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet”. De acuerdo con sus estatutos, “la sociedad actuará como medio propio y servicio técnico del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet y de los entes instrumentales que dependen del mismo, de los cuales podrá recibir encargos y encomiendas de gestión”. Para ser considerado como medio propio, deberá en cualquier caso cumplir con los requisitos previstos en el paquete de legislación de contratación pública de la Unión Europea, formado por las

<sup>19</sup> Por ejemplo, pueden mencionarse la STS de 22 de septiembre de 1999 (RJ 1999/6728) y la STS de 16 de abril de 2002 (RJ 2002/6834). Sin embargo, habría que ver en qué medida resultarían trasladables.

<sup>20</sup> En este sentido, para el caso específico de los controladores de estacionamientos de la ciudad de Madrid, con su régimen especial de capitalidad, encontramos la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, Sección 22, de 30 de enero de 2017 (Roj: SJCA 3/2017 – ECLI:ES:JCA:2017:3), donde viene exigiéndose este tipo de material.

directivas de 2014 y que son objeto de transposición en el artículo 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, donde se prevé la denominada *cooperación vertical* entre medios propios personificados (Amoedo, 2018). Los encargos realizados a medios propios que reúnan estos requisitos no tendrán la consideración jurídica de contrato, y únicamente han de cumplir una serie de normas relativas a la publicación de la condición de medio propio personificado en la plataforma de contratación, además de que el encargo habrá de ser formalizado en un documento publicado en la plataforma de contratación correspondiente.

La sociedad tiene como objeto el fomento de la actividad económica y la generación de empleo en Santa Coloma de Gramenet mediante la promoción, apoyo y participación económica y social para contribuir al desarrollo del entorno socioeconómico, potenciando iniciativas generadoras de riqueza y de empleo, en general tanto en el sector de la industria como en el de servicios. Asimismo, la sociedad asume la gestión urbanística y de obras, así como la gestión, explotación y mantenimiento de servicios de competencia municipal.

## 6 El contrato de servicios para la prestación de servicios de serenos

Los municipios, en tanto que poderes adjudicadores, se encuentran sometidos a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, que prevé diversos tipos contractuales en función del objeto. La contratación de servicios de serenos encajaría en el contrato de servicios. De acuerdo con el artículo 17 de esta ley: “Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario”. Hay que decir que una regla que se establece es que “[n]o podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos”. Hemos de advertir, sin embargo, que los servicios de seguridad privada, de acuerdo con lo que establece la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no comportarían propiamente ejercicio de poder público.<sup>21</sup> Así, este Tribunal ha considerado que en estos casos de prestaciones de servicios de seguridad privada prevalecían las libertades económicas de establecimiento y libre prestación de servicios frente a las cláusulas de ejercicio de poder público o ejercicio de autoridad que podrían justificar una excepción. Esta posición, no obstante, ha estado rodeada de cierta polémica en tanto que para algunos autores supone una privatización de funciones públicas (Amoedo, 2000), mientras que para otros encajaría dentro de la fórmula de la colaboración (González-Varas, 1997). Por su parte, la contratación de agentes cívicos tampoco comportaría ejercicio de autoridad, considerando que se están refiriendo a una serie de actuaciones que ni tan solo comportan propiamente funciones de seguridad en relación con la protección de personas y bienes que pueden ser puestos en riesgo basados en “comportamientos objetivamente peligrosos” o “amenazas concretas” en cuanto a factor habilitante para su ejercicio. Debe decirse, además, que, en el caso examinado, los agentes cívicos nocturnos son contratados a través de programas ocupacionales del Ayuntamiento directamente o bien a través de una sociedad instrumental que actúa como medio propio personificado.

El examen de los pliegos de condiciones contractuales puede dar una idea más precisa de las características de estos servicios. Así, por ejemplo, podemos mencionar el “Pliego de condiciones técnicas del servicio de agentes cívicos para la temporada comprendida del 15 de junio al 30 de octubre de 2017, por procedimiento negociado sin publicidad” del municipio de Zierbena, en el cual se señala como principio básico del contrato “potenciar el desarrollo del municipio, lograr potenciar el empleo local a través de la contratación temporal de 4 personas para apoyar parte de la temporada estival con objeto de mejorar los servicios de la playa de La Arena y del puerto de Zierbena, así como puntualmente del resto del municipio mediante el apoyo de las figuras de agente cívico”. En el pliego se detallan las funciones a llevar a cabo por las personas contratadas como agentes cívicos, entre las cuales podemos encontrar: la vigilancia de tráfico, de aparcamientos, de pantalanes, de parques y jardines; apoyo a los alguaciles; control de aparcamientos; realización de partes de trabajo; apoyo en diferentes eventos que se lleven a cabo en el municipio (Itsaski Azoka, pruebas deportivas, Zierbenaren Independentzia Eguna, etc.); disuadir a posibles infractores, velar por las normas de convivencia, y, los fines de semana de octubre, abrir los baños de la playa La Arena a las 10 de la mañana.

21 En este sentido encontramos las Sentencias del Tribunal de Justicia de la UE de 29 de octubre de 1998 (Asunto C-114/1997, Comisión contra Reino de España), 9 de marzo de 2000 (Asunto C-355/1998, Comisión contra Reino de Bélgica), 31 de mayo de 2001 (Asunto C-283/1999, Comisión contra República Italiana), 29 de abril de 2004 (Asunto C-171/2002, Comisión contra República Portuguesa) y 26 de enero de 2006 (Asunto C-514/03, Comisión contra Reino de España).



En el caso del “Pliego de prescripciones técnicas de Premià de Dalt para la contratación de seguridad privada y protección ciudadana”, se detalla cómo los objetos principales del servicio de seguridad privada consisten en incrementar la sensación de seguridad en todo el término municipal de Premià de Dalt, incluidas las urbanizaciones, y prevenir la comisión de actos incívicos y vandálicos, especialmente sobre el mobiliario urbano y los edificios y dependencias municipales, así como la comisión de hechos delictivos, con especial atención a los robos con fuerza en el interior de domicilios. Para alcanzar dichos objetivos, la empresa adjudicataria incrementará el patrullaje móvil en las urbanizaciones y se reforzará el número de identificaciones de vehículos y personas. El servicio se prestará dentro del término municipal de Premià de Dalt. Al efecto de una mejor organización interna del servicio, se ha dividido el territorio en cuatro zonas de actuación divididas en subzonas. Las funciones del contratista son las previstas en el artículo 32.1 de la Ley de seguridad privada, letras a) a d).

## 7 Conclusiones: entre la seguridad privada y la convivencia ciudadana

La figura del sereno surge a partir del siglo XVIII unida al tema del servicio de alumbramiento y de la tranquilidad de la población como propia de la policía administrativa. Esta figura se generaliza en la mayoría de los municipios, pero desaparece en los inicios de la Transición española a causa de fenómenos como un cierto desprestigio y falta de autoridad, la crisis económica y el proceso de automatización de los porteros automáticos. Los fenómenos de la inseguridad ciudadana y la necesidad de abordar los usos del espacio público para hacer frente al vandalismo y otras conductas reprobables han comportado el resurgimiento de esta figura desde dos modelos bien diferenciados.

Un modelo, que hemos denominado *Premià*, se basa en la contratación de servicios de seguridad privada que se proyectan en el ámbito del espacio público a través de una interpretación extensiva dada por la Ley de seguridad privada de 2015. En este modelo resulta necesario establecer límites precisos para evitar una expansión indiscriminada de la seguridad privada que vacíe de contenido las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad, que son las que tienen atribuidos la autoridad y el monopolio de la fuerza, pero que a la vez son garantes de los derechos y libertades ciudadanos de acuerdo con el mandato establecido en el artículo 104 de la Constitución. El espacio público como ámbito de delimitación entre seguridad pública y privada se ha de matizar. La Ley de seguridad privada ha recogido esta realidad y permite una cierta actuación de la seguridad privada en espacios públicos que reúnan una serie de condiciones, como que el espacio sea delimitado. Resulta necesaria autorización del ministerio o del departamento competente en materia de seguridad privada.

El otro modelo de aproximación es el que hemos denominado *Gramenet*, que no se traduce en una función de protección de personas y bienes ante peligros, sino en una gestión del espacio público, por lo que no requiere de personal de seguridad. La ordenación de la convivencia ciudadana y los usos del espacio público producen un ámbito de actuación a través de agentes cívicos nocturnos que deviene, sin duda, un modelo de referencia que será necesario continuar estudiando.

## Referencias bibliográficas

- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2007). *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2008). Seguridad pública, convivencia ciudadana y protección civil. En Andrés Betancor Rodríguez (dir.) y Belén Noguera de la Muela (coord.), *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona* (p. 605-664). Madrid: Civitas.
- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2015). Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa. En Alberto Palomar Olmeda, *El nuevo régimen de la seguridad ciudadana*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2018). Artículo 149.1.29ª: Las competencias en materia de seguridad pública. En Mercedes Pérez Manzano, Ignacio Borrajo Iniesta, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, María Emilia Casas Baamonde (dirs.), Enrique Arnaldo Alcubilla y Jesús Remón Peñalver (coords.), *Comentarios a la Constitución española* (tomo II, p. 1458-1474).
- Almodóvar Iñesta, María. (2003). *El consumo de alcohol en las vías públicas: régimen jurídico y competencia administrativa*. Madrid: Civitas.
- Amoedo Souto, Carlos-Alberto. (2000). *Poder policial y Derecho administrativo*. A Coruña: Universidade da Coruña.
- Amoedo Souto, Carlos-Alberto. (2018). Los encargos a medios propios e instrumentales: ¿hacia un nuevo comienzo? En José María Gimeno Feliú, *Estudio sistemático de la ley de contratos del sector público* (p. 369-410). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Ballbé Mallol, Manuel. (1984). *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Barcelona: Alianza Universidad.
- Barcelona Llop, Javier. (1997a). Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 95, 365-384.
- Barcelona Llop, Javier. (1997b). *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Barcelona Llop, Javier. (1998). *El régimen jurídico de la policía de seguridad (un estudio de derecho administrativo)*. Oñati: IVAP.
- Barcelona Llop, Javier. (2002). La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI. *Revista Vasca de Administración Pública*, 64, 73-96.
- Barcelona Llop, Javier (ed.). (2003a). *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*. Barcelona: Librería Bosch.
- Barcelona Llop, Javier. (2003b). Libertades económicas comunitarias y actividad de seguridad privada. En Luis Cosculluela Montaner (ed.), *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo* (p. 1085-1103). Madrid: Civitas.
- Barcelona Llop, Javier. (2003c). La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI. En *Seguridad ciudadana y globalización, Seminarios Duque de Ahumada* (p. 149-166). Madrid: Ministerio del Interior.
- Barcelona Llop, Javier. (2005). Dos aspectos del régimen jurídico de las policías locales en España: las funciones y la organización. *Cuadernos de Derecho Local*, 7, 151-164.
- Barcelona Llop, Javier (2006). *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*. Madrid: Fundación Alternativas.

- Barcelona Llop, Javier. (2018). Artículo 104. En Mercedes Pérez Manzano, Ignacio Borrajo Iniesta, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, María Emilia Casas Baamonde, Enrique Arnaldo Alcubilla y Jesús Remón Peñalver (eds.), *Comentarios a la Constitución española* (vol. 2, p. 472-486). Madrid: BOE, Tribunal Constitucional, Wolters Kluwer, Ministerio de Justicia.
- Casino Rubio, Miguel. (2002). La actividad policial y seguridad pública (comentario de urgencia a la STC 235/2001, de 13 de diciembre). *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, 15.
- Casino Rubio, Miguel. (2003). Las funciones de las Policías Locales en materia de seguridad y orden públicos en la Comunidad de Madrid. En Javier Barcelona Llop (ed.), *Régimen de la policía local en el Derecho estatal y autonómico* (p. 339-370). Barcelona: Bosch.
- Casino Rubio, Miguel. (2006). La denominada seguridad privada ¿Es verdaderamente privada? *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 17, 83-91.
- Casino Rubio, Miguel. (2008). La policía local y la política de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad pública. *Anuario de Derecho Municipal*, 2, 106-123.
- Casino Rubio, Miguel. (2009). El orden y la seguridad pública y privada. En Tomás Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, vol. 7 (Servicios públicos) (p. 13-30). Madrid: Iustel.
- Casino Rubio, Miguel. (2011). Las nuevas y discutibles ordenanzas municipales de convivencia. *Istituzioni del federalismo: Rivista di studi giuridici e politici*, 4, 743-771.
- Casino Rubio, Miguel. (2012). Ordenanzas de convivencia, orden público y competencia municipal. *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, 56, 7-20.
- Casino Rubio, Miguel. (2015a). *Seguridad pública y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- Casino Rubio, Miguel. (2015b). La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana y los Ayuntamientos. *Anuario de Derecho Municipal*, 9, 123-141.
- Casino Rubio, Miguel. (2019). La moderna Ley Orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana, y sus debilidades. En Manuel Izquierdo Carrasco y Lucía Alarcón Sotomayor (dirs.), *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana* (p. 399-434). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Cuns Lousa, Xulio, y Veiga Ferreira, Xosé M. (2000). Os Serenos: historia e historias da Garda Municipal de Betanzos. *Anuario Brigantino*, 23, 255-310.
- Gómez Montejano, Antonio. (2009). *Las doce en punto y sereno: Historia, avatares y anécdotas de los serenos de Madrid*. Madrid: Ediciones La Librería.
- González-Varas Ibáñez, Santiago. (1997). El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 94, 203-220.
- Izquierdo Carrasco, Manuel. (2004). *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*. Valladolid: Lex Nova.
- Izquierdo Carrasco, Manuel. (2006). La noción y los servicios de seguridad privada. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 17, 93-127.
- Izquierdo Carrasco, Manuel, y Alarcón Sotomayor, Lucía (dirs.). (2019). *Estudios sobre la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Monlau, Pedro Felipe. (1841). *Abajo las murallas!!! Memoria acerca de las ventajas que reportaría a Barcelona, y especialmente a su industria, de la demolición de las murallas que circuyen la ciudad*. Barcelona: Imprenta del Constitucional.

- Pastor Pérez, Xavier, y Carrera Fossas, Eduard. (2017). [Els serveis de mediació en oci nocturn. Inicis, reptes i límits per a l'equilibri entre descans veïnal i necessitat d'oci nocturn als municipis](#). *Working Papers*, 349. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Pi y Arimon, Andrés Avelino. (1854). Artículo VIII. Serenos. En la obra del mismo autor *Barcelona antigua y moderna* (vol. 1, p. 193-197). Barcelona: Imprenta y Librería Politécnica de Tomás Gorchs.
- Pleyan i de Porta, Josep. (1873). *Apuntes de Historia de Lérida, o sea, compendiosa reseña de sus más principales hechos desde la fundación de la ciudad hasta nuestros tiempos*. Lleida: Impremta de Carruez. Se puede encontrar una transcripción en el blog de J. M. Mir “Quina la fem?”, consultable en este [enlace](#).
- Simón Palmer, María del Carmen. (1976). [Faroleros y serenos \(Notas para su historia\)](#). Madrid: Instituto de Estudios Madrileños.
- Viciano, Pau. (2006). Violencia y sociedad en una villa medieval: Castellón de la Plana en el siglo XV. *Hispania. Revista Española de Historia*, vol. LXVI, 224, 851-882.