



Roj: **STS 1868/2016** - ECLI: **ES:TS:2016:1868**

Id Cendoj: **28079130032016100150**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **25/04/2016**

Nº de Recurso: **49/2014**

Nº de Resolución: **905/2016**

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Abril de dos mil dieciséis.

Visto por esta Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación número 49/2014, interpuesto por la Administración General del Estado, representada por el Abogado del Estado, contra la sentencia de 20 de noviembre de 2013, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso número 208/2011, sobre personal de seguridad privada, en el que ha intervenido como parte recurrida la Sociedad Española de Estudios de Derecho de Seguridad, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Rosa María del Pardo Moreno, y la Unión Nacional de Trabajadores y Agrupación Sindical Profesional del Personal Habilitado de Seguridad Privada, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Mercedes Caro Bonilla.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, dictó sentencia el 20 de noviembre de 2013, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

«ESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Agrupación Sindical Profesional del Personal Habilitado de Seguridad Privada y la Unión Nacional de Trabajadores, representados por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> Mercedes Caro Bonilla, contra la Orden del Ministerio del Interior INT/318/2011, de 1 de febrero, sobre Personal de Seguridad Privada, y anulamos la previsión contenida en el apartado 1 de su Anexo V que establece como dato incluido en la tarjeta de identidad profesional del personal de seguridad privada, excepto en la de los guardas particulares del campo y sus especialidades," *el número del Documento Nacional de Identidad o del Número de Identificación de Extranjero, con todos sus caracteres alfanuméricos* ".»

**SEGUNDO.-** Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de la Administración General del Estado, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la letrada de la Administración de Justicia, por diligencia de ordenación de 19 de diciembre de 2013, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** El Abogado del Estado presentó, con fecha 12 de febrero de 2014, escrito de interposición del recurso de casación, en el que expuso los motivos en que se fundamentaba, y solicitó a esta Sala que dicte sentencia por la que, estimando el recurso, case la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 5<sup>a</sup>, de 20 de noviembre de 2013, dictada en el recurso contencioso-administrativo 208/2011 y desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto, con confirmación de la Orden recurrida e imposición de costas a la contraparte.

**CUARTO.-** Admitido a trámite el recurso, se dio traslado a las partes recurridas, para que manifestaran su oposición al recurso, lo que verificó la Unión Nacional de Trabajadores y Agrupación Sindical Profesional del



Personal Habilitado de Seguridad Privada, por escrito de 20 de mayo de 2014, en el que solicitó a la Sala que dicte sentencia confirmatoria de la sentencia recurrida.

Por diligencia de ordenación de 4 de junio de 2014, se tuvo por caducado en el trámite de oposición al recurso a la Sociedad Española de Estudios de Derecho de Seguridad.

**QUINTO.-** Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 19 de abril de 2016, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Maria del Riego Valledor, Magistrado de la Sala

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de 20 de noviembre de 2013, que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Agrupación Sindical Profesional del Personal Habilitado de Seguridad Privada y Unión Nacional de Trabajadores, aquí parte recurrida, contra la Orden del Ministerio del Interior INT/318/2011, de 1 de febrero, sobre Personal de Seguridad Privada.

La sentencia impugnada anuló en su parte dispositiva la previsión contenida en el apartado 1 del Anexo V de la Orden INT/318/2011, que establece que debe constar en la tarjeta de identidad profesional del personal de seguridad privada, excepto en la de los guardias particulares del campo y sus especialidades, el dato siguiente:

*"el número del Documento Nacional de Identidad o del Número de Identificación de Extranjero, con todos sus caracteres alfanuméricos."*

**SEGUNDO.-** El recurso de casación del Abogado del Estado se articula en dos motivos, formulados ambos al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción.

El primer motivo denuncia la infracción por la sentencia recurrida de los artículos 9.3 y 24 CE y 217 LEC, en relación con el artículo 35 de la L.O. 1/2001, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y la jurisprudencia que se cita en el desarrollo del motivo.

El segundo motivo alega la vulneración del artículo 12 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y del artículo 68 de su Reglamento, aprobado por RD 2364/1994, en relación con los artículos 2, 3, 6, 10 y 11 de la L.O. 15/1999, de Protección de Datos y 5 de su Reglamento, aprobado por RD 1720/2007, y la jurisprudencia relativa a los mismos.

**TERCERO.-** El primer motivo del recurso expone que la sentencia impugnada funda su fallo estimatorio en la valoración de la prueba documental obrante en autos, en particular en la valoración que lleva a cabo del informe de la Agencia Española de Protección de Datos, de 23 de octubre de 2010, aportado por la actora, sustentando la sentencia su pronunciamiento estimatorio de manera exclusiva en dicho informe, y que dicha valoración debe considerarse ilógica y arbitraria, pues el indicado informe no es sino la mera expresión de una opinión jurídica, efectuada sin que la misma prejuzgue el criterio del Director de la Agencia y sin carácter vinculante, sin que la sentencia haya ponderado dichas limitaciones, a lo que se suma que el informe incurre en el error de considerar que el número de DNI de los vigilantes de seguridad figura en su placa identificativa cuando, de acuerdo con el Anexo IX de la Orden impugnada, en dicha placa figura el número de habilitación, que es distinto del número de la tarjeta de identificación profesional a que se refiere el Anexo V de dicha Orden.

Debe recordarse que es doctrina jurisprudencial reiterada de esta Sala, de la que sirven de ejemplo, entre otras muchas, las sentencias de 24 de septiembre de 2008 (recurso 2114/2006) y 23 de marzo de 2010 (recurso 6404/2005), que la formación de la convicción sobre los hechos para resolver las cuestiones objeto del debate procesal está atribuida al órgano judicial que, con inmediación, se encuentra en condiciones de examinar los medios probatorios, sin que pueda ser sustituido en tal cometido por este Tribunal de casación, puesto que la errónea valoración no ha sido incluida como motivo de casación en el orden Contencioso-Administrativo en la LJCA, lo cual se cohonestaría con la naturaleza de la casación como recurso especial, cuya finalidad es la de corregir errores en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, y no someter a revisión la valoración de la prueba realizada por el Tribunal de instancia.

No obstante, la anterior regla general de imposibilidad de someter a revisión la valoración de la prueba realizada por los Tribunales de instancia, admite excepciones en los contados casos delimitados por la jurisprudencia, entre ellos, cuando se sostenga y demuestre, invocando el motivo de la letra d) del artículo 88, apartado 1, de la Ley 29/1998, la infracción de algún precepto que discipline la apreciación de pruebas tasadas, o que esa valoración resulta arbitraria o ilógica, como alega la parte recurrente en este caso.



Pero estas excepciones, como tales, tienen carácter restrictivo, por lo que no basta su mera invocación para franquear su examen por este Tribunal Supremo. Al contrario, partiendo de la base de que la valoración de la prueba por el Tribunal de instancia queda excluida del análisis casacional, la revisión de esa valoración en casación únicamente procederá cuando la irracionalidad o arbitrariedad de la valoración efectuada por la Sala de instancia se revele patente o manifiesta, siendo carga de la parte recurrente en casación aportar los datos y razones que permitan a este Tribunal llegar a la convicción de que así efectivamente ha sido.

En este caso la valoración efectuada por la Sala de instancia de la prueba documental dista mucho de poder ser considerada irracional o arbitraria.

La prueba documental a que se refiere el Abogado del Estado es un informe de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), de 23 de octubre de 2010 (folios 311 a 321), elaborado por su Gabinete Jurídico, en relación con una consulta formulada por el Sindicato demandante, la Agrupación Sindical Profesional del Personal Habilitado de Seguridad Privada.

No puede estimarse que la sentencia impugnada desconociera que el informe de la AEPD carece de fuerza vinculante, pues en ningún momento afirma lo contrario, y el propio informe de la AEPD se pronuncia sobre su alcance o eficacia, al indicar, en relación con la petición del Sindicato actor de un informe o resolución vinculante, que se elabora un informe o respuesta a una petición de consulta *"que no constituye una verdadera resolución administrativa o decisión con efectos jurídicos frente a terceros"*.

Sin perjuicio de que el carácter vinculante del informe no sea afirmado en ningún momento por la sentencia impugnada, y de que tal carácter se rechace por el propio informe como se acaba de indicar, la Sala de instancia, en su función jurisdiccional, debe valorar y ponderar los elementos probatorios aportados por las partes en apoyo de sus pretensiones, entre ellos el informe del Servicio Jurídico de la AEPD que aportó la parte actora, y a la Sala no le parece irrazonable ni arbitraria la consideración otorgada por la Sala de instancia al indicado informe, a la vista de su contenido y de la cualificación de su autor, el Servicio Jurídico de la AEPD, de cuyo conocimiento sobre la materia a que se refería la consulta e independencia de la parte recurrente no puede dudarse.

También indica el Abogado del Estado que el informe de la AEPD y la sentencia impugnada que lo acoge, incurrieron en el error de considerar que el número de DNI de los vigilantes de seguridad es el que figura en su placa identificativa.

La sentencia impugnada, desde luego, no incurre en el indicado error, sino que tiene presente que, de acuerdo con el artículo 14.1 y Anexo V de la Orden impugnada, que reproduce en su FD 2º, el número de DNI del personal de seguridad privada ha de constar en el reverso de la tarjeta de identidad profesional, no en el distintivo o placa que los vigilantes de seguridad llevarán en la parte superior izquierda, correspondiente al pecho, de la prenda exterior, al que se refieren el artículo 25 y el Anexo IX de la Orden impugnada.

La falta de confusión entre la tarjeta de identidad profesional y el distintivo o placa se hace evidente en la lectura de la sentencia impugnada, que en todo momento, al tratar de la utilización del dato del número del DNI, se refiere a la primera, a la tarjeta de identidad profesional. Así resulta cuando la sentencia recurrida efectúa el planteamiento de las cuestiones a resolver en el recurso, con la indicación de que *"el problema surge, según señala la demanda, por la concordancia del número del DNI con el de la tarjeta de identidad profesional"* (FD 2º), cuando considera las consecuencias de la resolución impugnada, con referencia a *"la inclusión del número del DNI en la tarjeta de identidad profesional"* (FD 3º), y de forma clara al resolver las cuestiones planteadas, cuando limita su fallo a la anulación de la previsión contenida en el Anexo V, apartado 1, de la Orden impugnada, *"que establece como dato incluido en la tarjeta de identidad profesional del personal de seguridad privada...el número del Documento Nacional de Identidad o del Número de Identificación de Extranjero"* (parte dispositiva), sin incurrir en el error que invoca el Abogado del Estado de considerar que el número de DNI figura en el distintivo o placa.

Pero tampoco el Informe de la AEPD incurre en el error que alega el Abogado del Estado, porque si bien es verdad que afirma que *"la mención visible del DNI de los vigilantes de seguridad debe quedar excluida tanto de la tarjeta como de la placa identificativa de estos profesionales"*, se trata de la respuesta a los términos en que fue planteada la consulta, en la que se hacía referencia (apartado B.3º, página 8 del informe de la AEPD), a la implantación del número del DNI, como elemento identificativo de los vigilantes de seguridad, *"en la tarjeta profesional y en la placa identificativa de los mismos (tal y como se dice en la narración del firmante del escrito)"*, debiendo tener presente que tanto el escrito de consulta como el informe de la AEPD, de fecha 23 de octubre de 2010, son anteriores a la Orden impugnada, de 1 de noviembre de 2011.

La Orden impugnada, posterior como se dice al informe de la AEPD, introduce la diferenciación en el número que ha de constar en la tarjeta y en el distintivo, al establecer que en la tarjeta de identificación profesional



figurara su número, "que coincidirá" con el número de DNI o con el Número de Identificación de Extranjero (Anexo V), mientras que el distintivo llevará grabado el número de habilitación (Anexo IX), sin que la sentencia recurrida, como se ha dicho, haya incurrido en el error de confundir la tarjeta de identificación y el distintivo, según se ha razonado.

No se aprecia, por tanto, la valoración irrazonable o arbitraria de la prueba que denuncia el Abogado del Estado en el primer motivo de su recurso, con desestimación del mismo.

**CUARTO.-** El segundo motivo alega que la sentencia recurrida desconoce lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley 23/1992 y 68 de su Reglamento, que establecen la necesidad de que los vigilantes de seguridad puedan ser personalmente identificados, lo que permite el control y garantía de que los servicios de seguridad privada únicamente son prestados por las personas verdaderamente habilitadas para llevarlos a cabo, que se realiza sin margen de error a través del DNI que aporta un plus de seguridad respecto del nombre y apellidos, y añade que el artículo 6.2 de la L.O. 1571999, de Protección de Datos, establece que el tratamiento de datos no exigirá el consentimiento del afectado cuando los datos se recojan para el ejercicio de las funciones propias de Administraciones Públicas, como lo son las funciones de seguridad privada.

No puede compartirse el razonamiento del Abogado del Estado acerca de que la sentencia recurrida desconozca lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 23/1992 y artículo 68 de su Reglamento, sobre la necesidad de que los vigilantes de seguridad puedan ser personalmente identificados cuando así sea preciso y lo soliciten los ciudadanos afectados.

El artículo 12 de la Ley 23/1992, norma hoy derogada por la vigente Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, señalaba en su apartado 1, respecto de las funciones que de acuerdo con el artículo 11 del mismo texto legal desarrollan los vigilantes de seguridad, que dichas funciones únicamente podrán ser desarrolladas por los vigilantes integrados en empresas de seguridad, "vistiendo el uniforme y ostentando el distintivo del cargo que sean preceptivos que serán aprobados por el Ministerio del Interior y que no podrán confundirse con los de las Fuerzas Armadas ni con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", y en su apartado 2 establecía que los vigilantes no podrán simultanear las funciones de seguridad propias de su cargo con otras misiones, dentro de la entidad o empresa donde presten sus servicios, de forma que ninguna referencia efectuaba el artículo 12 de la Ley 13/1992 a la tarjeta de identidad profesional del personal de seguridad privada, y menos todavía a la inclusión en la misma del número del DNI o del Número de Identificación de Extranjero de su titular.

El artículo 68 del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, establece que el personal de seguridad privada habrá de portar su tarjeta de identidad profesional y, en su caso, la licencia de armas y la correspondiente guía de pertenencia, siempre que se encuentre en funciones, debiendo mostrarlas a los funcionarios de los cuerpos estatales, autonómicos y locales de seguridad, cuando fueren requeridos para ello, añadiendo el apartado 2 de este precepto que "asimismo deberán identificarse con su tarjeta de identidad profesional cuando, por razones de servicio, así lo soliciten los ciudadanos afectados, sin que se puedan utilizar al efecto otras tarjetas o placas"

Por tanto, el Reglamento indicado sí contiene una referencia expresa a la tarjeta de identidad profesional, pero sin incluir ninguna mención a la incorporación en la misma del dato del número del DNI o del Número de Identificación de Extranjero de su titular.

El examen del artículo 12 de la Ley 13/1992 y del artículo 68 del RD 2364/1994 no permite compartir la alegación del Abogado del Estado, pues los expresados artículos no contienen ninguna indicación sobre la inclusión del DNI o Número de Identificación de Extranjero en la tarjeta de identidad profesional del personal de seguridad privada, que permita sostener que la sentencia impugnada haya incurrido en la infracción de los citados preceptos, y al contrario, precisamente esa falta de toda referencia a la inclusión del dato del número de DNI en la Ley y Reglamento indicados, que en definitiva son las normas que dan cobertura a la Orden INT/318/2011 impugnada, avalan la conclusión a la que llegó la sentencia impugnada, contraria a la inserción de dicho dato.

Desde luego, la necesidad de identificación del personal de seguridad privada ante los cuerpos de seguridad y ante los ciudadanos afectados que por razones del servicio así lo soliciten, a que se refiere el artículo 68 del RD 2364/1994, no exige la constancia en la tarjeta de identidad profesional del número de DNI o del Número de Identificación de Extranjero, pues como razona la sentencia recurrida (FD 3º), la identificación de los vigilantes de seguridad resulta del conjunto de datos expresados en la tarjeta de identidad profesional (entre ellos la fotografía, el nombre y apellidos, las habilitaciones para las que el documento autoriza a su titular y el número y fecha de cada habilitación), y puede reforzarse con facilidad con otro número o registro que no sea coincidente con el número del DNI, por lo que es acertada la conclusión de la Sala de instancia de que no resulta indispensable para la identificación que el número de la tarjeta coincida con el número del DNI.



Tampoco se aprecia la infracción de los artículos que se citan de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos, pues la sentencia impugnada no fundamenta su fallo estimatorio del recurso en que la inclusión del número del DNI en la tarjeta de identidad profesional sea contraria a un determinado precepto de la Ley 15/1999, sino en la consideración de que la manifestación de ese dato, que no resulta de las normas que dan cobertura a la Orden impugnada, pone en riesgo la salvaguarda no solamente de la privacidad del titular de la tarjeta, que es el aspecto al que se refiere el Abogado del Estado, sino también su seguridad, cuando la sentencia impugnada ha llegado a la conclusión razonada, que esta Sala comparte, de que la manifestación del dato del número del DNI o del Número de Identificación de Extranjero, en la tarjeta de identidad profesional del personal de seguridad privada, es innecesaria o no proporcionada a los efectos de identificación de su titular, como se acaba de indicar.

Por tanto, se desestima el segundo motivo del recurso de casación.

**QUINTO.**- Al declararse no haber lugar al recurso de casación, procede imponer a la parte recurrente las costas del mismo, de conformidad con la regla del artículo 139.2 LJCA, si bien, la Sala haciendo uso de la facultad que le confiere el apartado tercero del citado precepto, limita a 4.000 €, más el IVA que corresponda, el importe máximo a reclamar, por todos los conceptos como costas procesales, por la parte recurrida, representada por la Procuradora Doña Mercedes Caro Bonilla, que ha formalizado el escrito de oposición al recurso de casación.

## FALLAMOS

Por todo lo expuesto, en nombre de Su Majestad el Rey, por la autoridad conferida por la Constitución, esta Sala ha decidido:

Declarar no haber lugar al presente recurso de casación número 49/2014, interpuesto por la representación procesal de la Administración General del Estado, contra la sentencia de 20 de noviembre de 2013, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso número 208/2011, con imposición a la parte recurrente de las costas de casación, hasta el límite señalado en el último Fundamento de Derecho de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que se publicará en la colección legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. D. Pedro Jose Yague Gil D. Eduardo Espin Templado D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat D. Eduardo Calvo Rojas D<sup>a</sup>. Maria Isabel Perello Domenech D. Jose Maria del Riego Valledor D. Diego Cordoba Castroverde **PUBLICACIÓN.**- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el magistrado ponente, Excmo. Sr. D. Jose Maria del Riego Valledor, estando constituida la sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.