



SEGURIDAD PRIVADA Y SECTOR CONTRA INCENDIOS

La modificación introducida en la Ley 23/1992, de 30 de junio, de Seguridad Privada, por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, conocida como Ley Ómnibus, y su correspondiente desarrollo reglamentario, operado por Real Decreto 195/2010, de 26 de febrero, por el que se da nueva redacción a alguno de los artículos del Reglamento de Seguridad Privada, especialmente al artículo 39, parece haber generado cierta inquietud en el sector, respecto de las empresas dedicadas a la prevención de la seguridad contra incendios, en el sentido de si es o no obligatoria su inscripción en el Registro de Empresas de Seguridad cuando pretendan realizar actividades de instalación y mantenimiento de sistemas contra incendios.

Para tratar de aclarar el alcance y afectación que estas modificaciones hayan podido suponer para el sector de la seguridad contra incendios, y tras consultas efectuadas ante la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, se emite el presente informe al objeto de fijar y dar a conocer la posición de la Unidad Central de Seguridad Privada del Cuerpo Nacional de Policía, como autoridad policial de control en materia de seguridad privada.

ANTECEDENTES NORMATIVOS

El apartado primero del artículo 39 del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, establecía originariamente que “únicamente podrán realizar las operaciones de instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad electrónica contra robo e intrusión y contra incendios las empresas autorizadas, *no necesitando estar inscritas cuando se dediquen sólo a la prevención de la seguridad contra incendios*”.

Dicho apartado fue modificado por el Real Decreto 1123/2001, de 19 de octubre, que le dio la siguiente redacción:

“1. Únicamente podrán realizar las operaciones de instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad electrónica contra robo e intrusión y contra incendios las empresas autorizadas. *No necesitarán estar inscritas como empresas de seguridad cuando se dediquen solamente:*

A) A la colocación de alarmas u otros avisadores acústicos u ópticos contra robo o intrusión en vehículos automóviles no regulados especialmente en este Reglamento o en las disposiciones de desarrollo del mismo a efectos de seguridad privada.

B) *A la prevención de la seguridad contra incendios.*

No obstante, la prestación a terceros de servicios de recepción, verificación y transmisión de las señales de alarma, así como su comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, deberá realizarse por empresas de seguridad explotadoras de centrales de alarma.”.

Tras la modificación operada por el Real Decreto 195/2010, de 26 de febrero, el nuevo texto de dicho artículo 39.1 del RSP ha quedado redactado con el siguiente texto simplificado:

1. Únicamente las empresas autorizadas podrán realizar las operaciones de instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad electrónica contra robo e intrusión y contra incendios que se conecten a centrales receptoras de alarmas.

A efectos de su instalación y mantenimiento, tendrán la misma consideración que las centrales de alarmas los denominados centros de control o de videovigilancia, entendiéndose por tales los lugares donde se centralizan los sistemas de seguridad y vigilancia de un edificio o establecimiento y que obligatoriamente deban estar controlados por personal de seguridad privada.

Además de dar distinta redacción, aunque manteniendo el mismo sentido, al primer párrafo del punto 1, lo que resulta verdaderamente sustancial, y representa un cambio total de escenario, es la supresión completa del inciso final de dicho párrafo del punto 1, en el que textualmente se indicaba:

No necesitarán estar inscritas como empresas de seguridad cuando se dediquen solamente:

A) A la colocación de alarmas u otros avisadores acústicos u ópticos contra robo o intrusión en vehículos automóviles no regulados especialmente en este Reglamento o en las disposiciones de desarrollo del mismo a efectos de seguridad privada.

B) A la prevención de la seguridad contra incendios.



Igualmente, y aunque con trascendencia diferente, también se ha suprimido por completo el párrafo segundo de dicho punto 1, que textualmente decía:

No obstante, la prestación a terceros de servicios de recepción, verificación y transmisión de las señales de alarma, así como su comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, deberá realizarse por empresas de seguridad explotadoras de centrales de alarma.

En consecuencia, y conforme a una interpretación literal de lo dispuesto en el artículo 1 (Servicios y actividades de seguridad), artículo 2 (Obligatoriedad de la inscripción y de la autorización), y artículo 46 (Requisitos de conexión), en relación con la nueva redacción dada al artículo 39.1 (Ámbito material), todos ellos del Reglamento de Seguridad Privada, las empresas que instalen o mantengan aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad electrónica contra incendios que se conecten a centrales receptoras de alarmas o a centros de control, tendrán que hallarse inscritas, obligatoriamente, en el Registro de Empresas de Seguridad y estar autorizadas, al menos, para el desarrollo de dicha actividad.

De ser esto así, resultaría indudable pensar que se ha producido una total mutación del escenario legal y empresarial preexistente, hasta el punto de invertirse la situación, pues anteriormente se permitía, como excepción, que las empresas que se dedicasen solamente a la instalación y mantenimiento de sistemas contra incendios, conectados o no a central de alarmas, no necesitaban estar inscritas como empresas de seguridad (antiguo Art.39.1.b R.S.P.), y ahora se exigiría, como regla sin excepción, justamente todo lo contrario, esto es, que únicamente las empresas autorizadas e inscritas son las que podrían realizar dicha instalación y mantenimiento de sistemas contra incendios cuando éstos se conecten a centrales de alarma o centros de control (nuevo Art. 39.1. RSP).

Si ésta fuese, efectivamente, la correcta interpretación legal de la modificación reglamentaria producida, los efectos formales, empresariales y de seguridad, que ello produciría serían, además de contradictorios con la reforma emprendida, netamente perjudiciales, ya que:

A) Desde el punto de vista de la obligatoria inscripción en el Registro de Empresas de Seguridad y autorización para el ejercicio legal de la actividad, nos enfrentaríamos, potencialmente, a un número elevadísimo de solicitantes de inscripción, con las lógicas repercusiones que esta masiva solicitud tendría para la propia gestión y funcionamiento del Registro (colapso, tardanza, duplicidad de gestiones, aumento de cargas administrativas, etc.).

B) Desde el punto de vista empresarial, y al margen, aunque no ajena, de la adversa coyuntura económica, empresas que funcionan de forma correcta en el mercado, se verían obligadas, de querer seguir con las actividades que venían realizando legalmente, a iniciar un procedimiento de inscripción en el Registro de Empresas de Seguridad, soportando, además, las adversas consecuencias enunciadas en el apartado anterior.

C) Desde el punto de vista de la estricta seguridad, se produciría la indeseada paradoja, mantenida durante algún tiempo, de que el inmenso parque existente de instalaciones contra incendios (infinitud de actividades y la práctica totalidad de inmuebles cuentan con estos sistemas), quedasen, al menos, sin un mantenimiento reglamentariamente prestado conforme a la normativa vigente, pues, en puridad, estas empresas, hasta su inscripción y autorización, deberían de abstenerse de prestar estos servicios en aquellas instalaciones conectadas a centrales de alarma o a centros de control, que no hay que olvidar que representan un gran número de instalaciones.



DIRECTIVA DE SERVICIOS

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ha incorporado al derecho español la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios).

Dicha Ley pretende establecer los principios y las disposiciones necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de los servicios que se realizan con contrapartida económica en España, simplificando los procedimientos y fomentando un nivel elevado de calidad en los servicios. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, incide especialmente en limitar el régimen de autorizaciones administrativas para el establecimiento y la prestación de servicios sólo cuando así lo exijan razones imperiosas de interés general (orden, seguridad y salud pública, protección de los consumidores, etc.).



Ahora bien, como indica su Exposición de Motivos, para alcanzar el objetivo de reformar significativamente el marco regulatorio no basta con el establecimiento de los principios generales que deben regir la regulación actual y futura de las actividades de servicios, sino que es necesario proceder a un ejercicio de evaluación de toda la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y de su ejercicio para adecuarla a los principios que dicha Ley establece.

En este marco se inscribe la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuyo objetivo es adaptar la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de

noviembre. Así, mediante la citada Ley se han modificado aproximadamente 49 Leyes ordinarias estatales, entre las cuales figura la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, considerándose que, si bien el ámbito de la seguridad privada, en principio, se encuentra excluido del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios, resulta necesario introducir una novedad legislativa para aclarar la situación de las actividades de instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad.

En efecto, la Directiva de Servicios, en el apartado segundo de su artículo 2, excluye de su ámbito de aplicación a los servicios de seguridad privada, concretamente en el párrafo k), y, en coherencia con lo anterior, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en el apartado segundo de su artículo 2, concretamente en el párrafo k), igualmente excluye de su ámbito de aplicación a los servicios de seguridad privada.

Ello, no obstante, el "Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios", publicado por la Comisión Europea en 2007, establece lo siguiente: "la exclusión recogida en el artículo 2, apartado 2, letra k), abarca los servicios de vigilancia de bienes e instalaciones, los de protección de personas (guardaespaldas), las patrullas de seguridad y la supervisión de edificios y asimismo los servicios relativos al depósito, salvaguarda, transporte y distribución de efectivo y objetos de valor. Los servicios que no son de "seguridad" propiamente dichos, como los de venta, entrega, instalación y mantenimiento de equipos técnicos de seguridad, no son objeto de la exclusión. Por tanto, tendrán que considerarse en las medidas de transposición de la Directiva".

En consecuencia, a las actividades de instalación de mantenimiento de aparatos dispositivos y sistemas de seguridad debe de aplicárseles un régimen distinto del previsto para las actividades propias de la seguridad privada en la Ley 23/1992, de 30 de julio (vigilancia y protección de personas o bienes, custodia de efectivo o transporte de objetos valiosos, por ejemplo)

Para ello, se ha modificado la Ley 23/1992, de 30 de julio. Concretamente, la modificación introducida en dicha Ley consiste en añadir una nueva Disposición Adicional Sexta, según la cual "los prestadores

de servicios o las filiales de las empresas de seguridad privada que vendan, entreguen, instalen o mantengan equipos técnicos de seguridad, siempre que no incluyan la prestación de servicios de conexión con centrales de alarmas, quedan excluidos de la legislación de seguridad privada, siempre y cuando no se dediquen a ninguno de los otros fines definidos en el artículo 5, sin perjuicio de otras legislaciones específicas que pudieran resultar de aplicación.”.



INTERPRETACION DE LA REFORMA

El apartado primero del artículo 3 del Código Civil establece que *“las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”*. Con respecto a la significación y transcendencia de este precepto, el párrafo decimotercero de la Exposición de Motivos del Decreto de 31 de mayo de 1974, por el que se aprueba el Texto Articulado del Título Preliminar del Código Civil, afirma que *“en ningún caso es recomendable una fórmula hermenéutica, cerrada y rígida”*.

Por ello, de la redacción de este artículo se pueden deducir hasta cinco criterios interpretativos de una norma jurídica (gramatical, sistemático, histórico, sociológico y teleológico), lo cual no significa que deba atenderse a una priorización de un criterio sobre otro como si existiera una jerarquía entre todos ellos, sino a la búsqueda de la finalidad o razón de ser de la norma.

El Tribunal Supremo se remite con mucha frecuencia a la interpretación teleológica de las normas desde su Sentencia de

26 de noviembre de 1929, sobre la base de que *“si la justicia ha de administrarse recta y cumplidamente, no ha de atenderse tanto a la observancia estricta y literal del texto del precepto legal como a su indudable espíritu, recto sentido y verdadera finalidad”*.

En la misma línea que dicha Sentencia, y tras la aprobación del vigente Título Preliminar del Código Civil, una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha afirmado que *“aunque el artículo 3.1 del Código Civil suprime toda idea de jerarquización, late en el mismo el principio de desvelar que la *ratio legis*, el espíritu y finalidad de la norma, constituye no simplemente un criterio más de hermenéutica, sino el fin mismo del proceso de interpretación”* (Sentencias de la Sala 2ª de 2 de marzo y 3 de noviembre de 1979; Sentencias de la Sala 3ª de 21 de mayo y 27 de octubre de 1979; y de la Sala 6ª de 14 de marzo de 1979, entre otras).

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, y atendiendo a una interpretación teleológica de las modificaciones normativas a las que venimos haciendo referencia, llegaríamos a la conclusión de que las empresas que se dedican a la instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad electrónica contra incendios que se conecten a centrales receptoras de alarmas, no necesitan estar inscritas como empresas de seguridad para llevar a acabo dicha actividad.

Las razones que llevarían a dicha conclusión son las siguientes:

En primer lugar, la modificación de la Ley 30/1992, de 30 de julio, llevada a cabo a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, así como la modificación del Reglamento de Seguridad Privada, mediante el Real Decreto 195/2010, de 26 de febrero, pretendían adecuar la normativa en materia de seguridad privada a lo dispuesto en la Directiva de Servicios.

La Directiva de Servicios tiene una finalidad liberalizadora de la prestación de servicios, así como del ejercicio del derecho de establecimiento, eliminando las barreras y las trabas administrativas que dificultan o impiden su ejercicio. Esta finalidad liberalizadora ha implicado que no todas las actividades vinculadas con la seguridad privada tengan el carácter de servicios de seguridad

privada. Así, como ya se expuso anteriormente, la Comisión Europea ha considerado que la venta, entrega, instalación y mantenimiento de equipos técnicos de seguridad no constituyen servicios de seguridad privada, por lo que no quedarían excluidos de la Directiva de Servicios.

En consecuencia, la aprobación del Real Decreto 195/2010, de 26 de febrero, debería implicar, con respecto a las empresas inscritas en el Registro de Empresas de Seguridad con anterioridad a su entrada en vigor, o bien el mantenimiento de las mismas empresas existentes en la actualidad inscritas en dicho Registro o, en su caso, la reducción del número de empresas inscritas en éste, por la baja de aquellas empresas que se dediquen exclusivamente a la venta, entrega, instalación y mantenimiento de equipos técnicos de seguridad que no incluyan la prestación de servicios de conexión con centrales de alarma.

En segundo lugar, los trabajos preparatorios de la elaboración y aprobación de una norma constituyen un elemento esencial a la hora de interpretar la verdadera finalidad de la misma. A este respecto, cabe señalar que durante la tramitación de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, en las versiones iniciales de su Anteproyecto se hacía referencia a la exclusión de la legislación de seguridad privada de “las empresas y particulares que vendan, entreguen, instalen o mantengan equipos técnicos de seguridad, siempre que no incluyan la prestación de servicios de conexión con centrales de alarma y aviso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Teniendo en cuenta la finalidad “liberalizadora” de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, la supresión final del inciso “y aviso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad” del Anteproyecto se debería a la voluntad del legislador de simplificar la redacción de la nueva Disposición Adicional Sexta de la Ley 23/1992, de 30 de julio, y no a la de ampliar el ámbito de aplicación de dicha Ley a las centrales de alarma que no se hallan conectadas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En consecuencia, habría que interpretar que los “servicios de conexión con centrales de alarmas”, que están incluidos dentro del ámbito de aplicación de la legislación de seguridad privada, de conformidad

con lo previsto en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 23/1992, de 30 de julio, son aquellos que se comunican con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pudiendo entenderse, a sensu contrario, que aquellas centrales de alarma o centrales de control que no se comuniquen con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no es necesario que sean gestionadas por empresas de seguridad.

Estas centrales de alarma o centrales de control que no se comunican con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, serían, por ejemplo, las que gestionan las empresas que se dedican a la instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad contra incendios, las cuales no deberían, pues, inscribirse en el Registro de Empresas de Seguridad, ya que, por una parte, nunca se les ha exigido la inscripción en dicho Registro y, por otra parte, la finalidad de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, y del Real Decreto 195/2010, de 26 de febrero, nunca fue que les resultara de aplicación este régimen jurídico.

APLICACIÓN DE LA NORMA

Si tenemos en cuenta lo que podríamos denominar como nuevo marco de juego establecido en el Reglamento de Seguridad Privada tras la reforma operada, cuatro son, entre otras posibles, las ideas básicas que parecen deducirse de dicho marco normativo respecto al asunto que nos ocupa:

1. La seguridad contra incendios no es una actividad de seguridad privada recogida en los artículos 5 y 1 de la Ley y del Reglamento de seguridad Privada.
2. Las alarmas de incendios no exigen, necesariamente, la preceptiva intervención policial, y tienen un protocolo propio de verificación y comunicación.
3. No es legalmente obligatorio que un sistema de seguridad de prevención contra incendios se conecte con la seguridad privada, bien con una central de alarmas contra robo o intrusión (CRA), bien con un centro de control o videovigilancia (CECON).
4. Lo que resulta legalmente obligatorio es ser empresa de seguridad, autorizada e inscrita, cuando se instale o mantenga un aparato, dispositivo o sistema de seguridad electrónico (contra robo, intrusión o contra incendios), conectado con seguridad

privada a CRA o CECON que de aviso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

De ser esto así, y también entre otras posibles alternativas que pudieran imaginarse, cabe pensar que el sector contra incendios, en razón al estricto cumplimiento de la ley, se encontraría ante cuatro posibles alternativas:

1ª No hacer instalaciones ni mantenimientos de aparatos, dispositivos o sistemas de seguridad electrónica conectados a CRA o CECON, que den aviso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2ª Hacerse empresa de seguridad autorizada para instalación y mantenimientos, de los artículos 5.1.e) y 1.1.e) de la Ley y Reglamento de Seguridad Privada.

3ª Hacer un “centro de llamadas” sólo para las alarmas de incendios, con línea y funcionamiento independiente de CRA y CECON conectadas con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a modo semejante de lo que sucede en otros campos sanitarios o asistenciales: Enfermos cardíacos, enfermos de Alzheimer, teleasistencia a mayores, personas discapacitadas, etc.

4ª Conectar los sistemas de prevención contra incendios con otros tipos de servicios de atención de urgencias, como el 112.

En relación con dichas alternativas, se reitera lo ya manifestado en el informe, por lo que se considera que una empresa que se dedique a la instalación y mantenimiento de sistemas de alarma contra incendios, no es necesario que se inscriba en el Registro de Empresas de Seguridad, siempre y cuando no se conecte con centrales receptoras de alarma que se comuniquen con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En consecuencia, si estas empresas o bien no se conectan con ninguna central receptora de alarmas, o bien efectúan su conexión con centros de llamadas que no se conecten con las Fuerzas de Seguridad del Estado, o bien se conectan con servicios de atención de urgencias (como el 112), no es necesario que se inscriban en el Registro de Empresas de Seguridad.

Esta interpretación de lo dispuesto en el Reglamento de Seguridad Privada, especialmente en su artículo 39, tras la reforma

llevada a cabo en éste a través del Real Decreto 195/2010, de 26 de febrero, respeta el *statu quo* vigente del sector de las empresas que instalen equipos de seguridad contra incendios y es coherente con el espíritu liberalizador que preside la reforma de la Ley 23/1992, de 30 de julio, mediante la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.

CONCLUSION

En razón de todo lo anteriormente expuesto, y en atención al espíritu liberalizador que inspira la Directiva de Servicios 2006/123/CE y su consiguiente adaptación al ordenamiento español por Ley 17/2009, sobre libre acceso a las actividades de servicios (Ley Paraguas) y la ya citada Ley 25/2009 (Ley Ómnibus), así como el hecho de no haberse interesado ni por el sector privado de la seguridad ni por el de contra incendios, ni haberse pretendido por la Administración un cambio normativo tan relevante y contrario a la anterior situación y a los principios inspiradores que fundamentaron la reforma, y teniendo en cuenta el superior criterio de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior acerca del alcance y efectos de dicha modificación reglamentaria, se considera que ni la modificación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, llevada a cabo por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, ni la reforma del Reglamento de Seguridad Privada, mediante el Real Decreto 195/2010, de 26 de febrero, han pretendido ampliar su ámbito de aplicación a las empresas que se dedican a la instalación o mantenimiento de dispositivos y sistemas de seguridad electrónica contra incendios.

En consecuencia, no sería necesario que dichas empresas tuvieran que inscribirse en el Registro de Empresas de Seguridad para poder llevar a cabo su actividad.

Evidentemente, en un futuro, cuando se aborde una reforma del Reglamento de Seguridad Privada o su desarrollo normativo por Orden Ministerial, sería conveniente dejar zanjada la cuestión planteada a un nivel estrictamente normativo, para despejar cualquier duda o situación de inseguridad jurídica que pueda crear una solución basada en criterios estrictamente hermenéuticos, de forma que dichas empresas quedarán excluidas expresamente de su ámbito de aplicación.

Unidad Central de Seguridad Privada