

## **ALGUNOS REQUISITOS AUN EXIGIBLES A LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA A EXAMEN.**

### **Resumen.**

El artículo surge porque varios vigilantes de seguridad, después de un ERE en el que se han visto incluidos, con un pequeño capital han creado una empresa de seguridad en régimen cooperativo siguiendo la tendencia del emprendimiento que desde la propia Administración pública se está fomentando; parece que al amparo del Reglamento de Seguridad Privada y de la Orden INT/314/2011 tienen que hacer una inversión en la sede social, tanto en acondicionamiento de la misma como en la instalación de un armero, aunque no pretenden prestar servicios con armas y tampoco las necesitan para la realización de las prácticas de tiro actualmente obligatorias, pues cuando llegue el momento ven como mejor opción alquilarlas a una armería.

El coste de la inversión es muy elevado para ellos y no tienen recursos económicos para hacer frente a la misma; de las entidades financieras no consiguen financiación porque la empresa es de muy reciente creación y tampoco pueden afianzar la operación crediticia porque sobre sus viviendas habituales, único activo que poseen, hay constituida una hipoteca y además necesitan también avalar el afianzamiento ante la DGP (no pueden avalar ambas operaciones). El poco capital que poseen lo necesitan para la adquisición de equipos informáticos, un modesto acondicionamiento de la oficina, adquisición de uniformidad, seguros y avales, algo de material comercial, etc. y para hacer frente a los gastos generales antes de poder contratar, prestar y cobrar los primeros servicios.

Se plantea si algunos requisitos exigibles a las empresas de seguridad privada contenidos en la Orden INT/314/2011, de 1 de febrero, sobre empresas de seguridad privada, bien podrían ser contrarios a la Ley de Seguridad Privada de 2014, imponiendo unas condiciones que en nada garantizan ni mejoran los servicios prestados por las mismas ni queda justificada su exigencia.

Somete a revisión algunos de los requisitos que la práctica administrativa exige para la autorización de las empresas de seguridad y que incluso pudiera plantearse su ilegalidad ya con la Ley de Seguridad Privada de 1992.

Se considera la necesidad de un desarrollo reglamentario urgente de la Ley de Seguridad Privada tanto por exigencia de la propia ley como por la incompatibilidad de la misma con un reglamento que a duras penas se ha ido adecuando a los cambios operados en el ordenamiento jurídico y en el propio entorno y modelos de negocio de la seguridad privada. El reglamento debería considerar especialmente el criterio de “proporcionalidad” de los requisitos exigibles para la autorización de las empresas de seguridad.

## Contenido:

- 1) Antecedentes.
- 2) La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- 3) La Ley de Seguridad Privada de 2014.
- 4) Conclusiones.

### 1) Antecedentes.

La Ley de Seguridad Privada del año 1992 impuso a las empresas de seguridad privada un régimen de autorización para el desarrollo de su actividad. Uno de los requisitos que a tal efecto establecía su artículo 7.1.e) en su redacción original era “Contar con los medios humanos, de formación, financieros, materiales y técnicos que se determinen en razón del objeto social y del ámbito geográfico de actuación. En particular, cuando las empresas de seguridad prestaren servicios para los que se precise el uso de armas, habrán de adoptar las medidas que garanticen su adecuada custodia, utilización y funcionamiento, en la forma que se determine”. Este requisito se ha mantenido inalterado en lo esencial a lo largo de las distintas modificaciones que sufrió la ley en sus 22 años de vigencia, cambiando únicamente su ubicación dentro de la misma; del artículo 7.1.e) pasó a ser el artículo 7.1.c).

El desarrollo reglamentario al que aludía el citado artículo se materializó y a los efectos que interesan, en el artículo 25 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (RSP aún vigente) referido a los armeros, que señalaba que:

- “1. En los lugares en que se preste servicio de vigilantes de seguridad con armas o de protección de personas determinadas, salvo en aquellos supuestos en que la duración del servicio no exceda de un mes, deberán existir armeros que habrán de estar aprobados por el Gobierno Civil de la provincia, previo informe de la correspondiente Intervención de Armas y Explosivos de la Guardia Civil, una vez comprobado que se cumplen las medidas de seguridad determinadas por la Dirección General de la Guardia Civil.
2. En dichos lugares, deberá existir un libro-registro de entrada y salida de armas, concebido de forma que sea posible su tratamiento y archivo mecanizado e informatizado, en el que se anotarán, en cada relevo que se produzca en el servicio, las armas depositadas, las armas que portan los vigilantes, y los restantes datos que se determinen en el correspondiente modelo.
3. En el domicilio social de las empresas de seguridad o en el de sus delegaciones o sucursales, según proceda, deberá estar depositada una llave de tales armeros.
4. Cuando se trate de los servicios especiales determinados en el artículo 82.2 de este Reglamento, la utilización del armero podrá sustituirse por el uso de la caja fuerte del local, custodiando el arma en una caja metálica cerrada con llave. La llave de esta caja metálica deberá estar en posesión del vigilante, y una copia depositada en el domicilio de la empresa de seguridad o en el de su delegación o sucursal”.

Es decir, y aunque resulte redundante, precisaba que en los lugares en los que se prestaran servicios de seguridad con armas (complemento circunstancial), se debería disponer de armeros cuyos requisitos técnicos están actualmente contenidos en la Orden INT/314/2011 de 1 de febrero, sobre empresas de seguridad privada y obligaba a que en las oficinas principales o en las delegaciones existiera una copia de las llaves de dichos armeros; a contrario sensu, en los lugares donde no se fueran a prestar esos servicios con armas no era exigible disponer de armeros.

Además de este requisito, no obligaba a que ni en las oficinas principales ni en las sedes existieran otras medidas de seguridad distintas; podría entenderse que si los servicios no iban a durar más de un mes no fuera exigible disponer de armeros en los lugares de prestación del servicio y que las armas se guardaran en los armeros que con este fin se instalaran en las oficinas principales o en las delegaciones, puesto que el coste económico de disponer de un armero de uso temporal no justificaba tal medida.

La Orden INT/314/2011 de 1 de febrero vigente actualmente establece los requisitos técnicos que deben cumplir los armeros pero además establece unas determinadas medidas de seguridad constructiva de las sedes y las delegaciones por todos conocidas (puertas blindadas, rejas fijas y macizas, equipos de captación de imágenes, etc.). Estas medidas de seguridad constructiva y de otra índole de las sedes y delegaciones no se contemplan en el RSP.

A propósito de las armas, conviene apuntar que la Ley de Seguridad Privada no obliga a las empresas de seguridad a disponer de armas ni siquiera para la prestación de servicios con armas; sin embargo el RSP en su artículo 26 sí que obliga a que las armas que deban portar los vigilantes de seguridad (en su caso, es decir, si se prestan servicios con armas), deban de ser propiedad de la empresa y adquiridas por esta; en este caso, es razonable pensar que las empresas de seguridad dispongan de armeros para la custodia de las mismas.

Siguiendo con las armas, el mismo artículo 26.3 señala que “además de las armas que posean para la prestación de los servicios, las empresas de seguridad habrán de disponer de armas en número equivalente al 10 por 100 del de vigilantes de seguridad, al objeto de que éstos puedan realizar los ejercicios obligatorios de tiro”. Con este requisito impuesto por el RSP pero no contenido en la LSP, parece también razonable pensar que las empresas de seguridad deban disponer de armeros para la custodia de estas armas.

Con estos mimbres, los costos que han producido la práctica administrativa para la autorización de las empresas de seguridad, han sido:

- a) Exigir que las sedes y delegaciones de las empresas de seguridad se constituyan en fortalezas.

- b) Exigir que las sedes y delegaciones de las empresas de seguridad tengan armeros.

## **2) La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.**

En el año 2009 se aprobó la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio que vino a materializar la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Su objetivo era mejorar la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios que incentivara la eficiencia, productividad y empleo en ese sector.

Para ello, entre otras medidas y en aplicación de la ley, se ha ido introduciendo en nuestro ordenamiento jurídico la “declaración responsable” y únicamente como medio para facilitar si es necesario el necesario control de la actividad; la idea básica que apunta tanto la Directiva como la ley es la excepcionalidad en la necesidad de autorizaciones administrativas para el desarrollo de las actividades de servicios y la proporcionalidad de los requisitos exigibles

Aplicando las disposiciones de la Directiva, la misma no se aplicaba a las empresas de seguridad, que siguieron necesitando de la autorización administrativa para su ejercicio.

## **3) La Ley de Seguridad Privada de 2014.**

En el año 2014 irrumpe una nueva Ley de Seguridad Privada acompañada de una modificación del RSP, insuficiente para cubrir todos los aspectos que la ley contempla.

Es destacable el hecho de que a pesar de haber quedado excluida la seguridad privada de la Ley 17/2009, se ha sustituido la autorización administrativa por la declaración responsable cuando se vaya a desarrollar, dentro del marco de la seguridad privada, las actividades contempladas en el artículo 5.1.f), es decir, la instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad comentados a centrales receptoras de alarmas o a centros de control de video-vigilancia.

Por lo demás, y en cuanto a los requisitos para la autorización, el artículo 19.1.c) mantiene el mismo requisito que el artículo 7.1.e) de la ley de 1992: “Contar con los medios humanos, de formación, financieros, materiales y técnicos adecuados que, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, se determinen reglamentariamente, en función de la naturaleza de las actividades para las que soliciten la autorización o se

presente la declaración responsable, y de las características de los servicios que se prestan en relación con tales actividades. En particular, cuando se presten servicios para los que se precise el uso de armas, habrán de adoptarse las medidas que garanticen su adecuada custodia, utilización y funcionamiento”. Añade una letra d) que señala la necesidad de “Disponer de las medidas de seguridad que reglamentariamente se determinen”.

Aparentemente igual a la redacción del año 1992, introduce no obstante un elemento importante no contemplado anteriormente, sin duda alguna imbuida de la Directiva 2006/123/CE y de la Ley 17/2009 como el propio preámbulo de la ley señala, que es el “principio de proporcionalidad...en función de la naturaleza de las actividades para las que soliciten la autorización”. El preámbulo citado de la ley de 2014 señala que los sucesivos cambios introducidos en la ley de 1992 para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio se consideraron de manera “muy colateral”. Es decir, que la nueva Ley ha considerado de forma esencial (no colateral) la Directiva 2006/123/CE y la Ley 17/2009.

Una redacción similar se contenía ya en el artículo 7.1.e) de la Ley de 1992 que posteriormente con la reforma introducida en el año 2007 por el Real Decreto-ley 8/2007, de 14 de septiembre, desapareció, y que señalaba que las empresas de seguridad debían contar con los medios humanos, de formación, financieros, materiales y técnicos que se determinen “en razón del objeto social y del ámbito geográfico de actuación”; es decir, que según la actividad que fueran a desarrollar la empresa de seguridad (objeto social), se establecerían los medios materiales y técnicos necesarios.

Este Real decreto-ley estuvo motivado por una Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 26 de enero de 2006, Asunto C-514/2013) que ya apuntaba algunas incompatibilidades con la normativa europea sobre la libertad de establecimiento consagrados en los artículos 43 y 49 del Tratado de la Unión Europea. La urgencia quedó justificada precisamente por el cumplimiento de la sentencia, aun cuando la misma no contenía ninguna prescripción de incompatibilidad de la legislación comunitaria con el artículo 7.1.e) de la Ley de 1992; tal vez se aprovechó que el Pisuerga pasa por Valladolid para no obligarse más de lo necesario.

Los puntos 2 y 3 del artículo 19 de la LSP de 2014 insiste en la proporcionalidad de los requisitos exigibles atendiendo a los servicios prestados:

“2. Además del cumplimiento de los requisitos generales, a las empresas de seguridad privada que tengan por objeto alguna de las actividades contempladas en el artículo 5.1.b), c), d), e) y g), se les podrá exigir reglamentariamente el cumplimiento de requisitos y garantías adicionales adecuados a la singularidad de los servicios relacionados con dichas actividades.

3. Igualmente, en relación con las actividades contempladas en el artículo 5.1.a), f) y g), podrán ampliarse los requisitos referentes a medios personales y materiales, conforme se disponga reglamentariamente, para poder prestar servicios de seguridad privada en infraestructuras críticas

o en servicios esenciales, así como en los servicios descritos en el artículo 40.1 y en artículo 41.2 y 3”.

Llegados a este punto es dónde surge la pregunta sobre la legalidad de los artículos 5 y 6 de la Orden INT/314/2011 que establecen los requisitos reglamentarios de las empresas de seguridad no contenidos ni en la LSP ni en el RSP.

El artículo 5 contiene un requisito general para todas las empresas de seguridad que no está contenida ni en la ley ni en el reglamento, y que por lo tanto no representa un desarrollo específico de una prescripción reglamentaria para la que además debe de existir habilitación. El artículo 6 establece unos requisitos que no contempla la LSP.

Conviene recordar en este punto a los Ministros se les reconoce la potestad reglamentaria cuando se ciñe al ámbito interno de la Administración, cuando afecta a la regulación de las relaciones especiales de sujeción o cuando están amparadas en un título habilitante específico y, sólo si existe expresa habilitación normativa, a la relación general de supremacía. En otros términos, que, a falta de habilitación, no se pueden regular situaciones jurídicas generales de los particulares mediante orden ministerial. Por lo tanto, si la materia regulada en la Orden excede de lo que habitualmente constituye el ámbito propio de ésta y representa una disposición administrativa de carácter general que afecta a terceros, el contenido de la norma proyectada debe recogerse en un Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros, instrumento este más adecuado para ejercer la potestad reglamentaria cuando su contenido afecta a las relaciones generales. El desarrollo reglamentario que prevé la LSP está reservado a un Real Decreto y no a una Orden Ministerial.

Muchas veces el problema que plantean los sectores regulados es que las grandes empresas aceptan los caprichos incluso en la medida que les pueden favorecer por dificultar el acceso a los mismos a las más pequeñas y estas no se atreven a cuestionarlos por temor a las posibles represalias del regulador ofendido por cuestionar su autoridad.

Por otra parte, el plazo de caducidad para recurrir la orden en vía contencioso-administrativo está sobradamente excedido y sólo frente a una resolución denegatoria de la autorización administrativa por incumplir ese requisito se podría invocar la nulidad del precepto.

Hasta qué punto una empresa de seguridad que no quiera prestar servicios con armas debe disponer de una oficina-fortín y de un armero. Puedo llegar a entender y puede quedar justificado que el fortín es una primera medida de contención para el acceso al armero y a las armas, que deben de estar adecuadamente custodiadas.

Hasta qué punto la obligación de disponer de armas en número que represente el 10% de los vigilantes en plantilla para realizar las prácticas de tiro obligatorias es un requisito

exigible pudiendo acudir a otros medios para el ejercicio de dichas prácticas como bien pudiera ser el alquiler de las mismas a una empresa autorizada para disponer de armas. ¿Es proporcionado y justificado obligar a adquirir unos bienes de inversión -armas- que sólo serán utilizados una vez al año? ¿No será más eficiente e incluso seguro que esas armas estén en poder de una empresa especializada (por ejemplo, una armería) que incluso puede tal vez conservarlas en mejor estado?

Hasta qué punto una empresa de seguridad que además de no querer prestar servicios con armas tampoco quiere prestar servicios en infraestructuras críticas o de protección de personas debe tener una oficina fortificada.

Si la necesidad obedece a disponer de medidas de seguridad para preservar la información sensible sobre instalaciones críticas o sobre personas protegidas que por ejemplo asumo de la empresa de seguridad puede tener, el reglamento de momento está vacante en cuanto a las medidas lógicas que la empresa de seguridad deba adoptar; actualmente todas las empresas, lo quieran o no (ahí tenemos la administración electrónica), están sujetas a una “servidumbre informática”; y de poco pueden servir las medidas arquitectónicas y las cámaras de vigilancia y otras medidas electrónicas si una vez franqueadas aquellas, los ordenadores, los discos duros, la información que contienen, está abierta y fácilmente accesible.

Los medios materiales y las medidas de seguridad que se exijan reglamentariamente deberán estar imbuidas del principio del artículo 19 de la Ley (proporcionalidad y justificación), y actualmente el reglamento y especialmente la Orden citada en algunos aspectos resulta notoriamente desproporcionados e injustificados en algunos casos, sin perjuicio de que se contemplen requisitos reglamentarios vía orden ministerial desbordando la previsión legal. Principio de proporcionalidad impuesto por otra parte por el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen), requisito que no cumple el vigente RSP.

Conviene recordar los criterios (acumulativos) del TJUE en cuanto a las medidas que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el desarrollo de una actividad de servicios y que recuerda la Sentencia ya citada: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véanse, en particular, las sentencias de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, apartado 32; de 4 de julio de 2000, Haim, C-424/97, Rec. p. I-5123, apartado 57, y Mac Quen y otros, antes citada, apartado 26).

#### 4) Conclusiones.

El artículo 5 y 6 de la Orden INT/314/2011 es nulo, aunque solo podría invocarse su nulidad en caso de denegación de una autorización administrativa por incumplir ese requisito.

El requisito de disponer necesariamente de armas en número del 10% de los vigilantes de seguridad que establece el RSP es nulo, al regular vía reglamentaria un requisito no contemplado en la LSP, que preveía disponer de armeros cuando se presten servicios con armas, lo que no es obligatorio.

Urge el desarrollo reglamentario de la LSP con un reglamento que contemple requisitos razonables según la actividad que pretenda realizar la empresa de seguridad, y especialmente requisitos que no quedan justificados por la actividad que vayan a desarrollar.

Podría contemplarse la comunicación de inicio de actividades para algunas otras actividades incluidas dentro de la seguridad privada

Podría contemplarse presentar alternativas a las empresas de seguridad para que su personal realice las prácticas de tiro obligatorias a través de empresas especializadas en armas que podrían incluso ofrecer más garantías técnicas y de seguridad.

Todo ello salvo mejor criterio...

Miguel A. Vila Espeso  
Abogado