



ORDEN EN LAS ALARMAS

Este monográfico de SEGURPRI se encuentra especialmente dedicado a difundir dos informes que tratan de aclarar dos cuestiones fundamentales relativas a la nueva Orden INT/316/2011, sobre alarmas.

El primero de los informes, responde a la controversia suscitada respecto a cuál es la normativa aplicable en esta materia en la Comunidad Autónoma de Cataluña, afirmando que no puede ser otra que la citada Orden INT/316/2011.

Despejada la anterior duda, en el segundo informe, derivado de algunas preguntas y planteamientos comerciales, se fija la interpretación aplicativa de dicha nueva Orden de Alarmas del Ministerio del Interior, en relación con cuestiones sobre verificación y comunicación de alarmas y la consiguiente responsabilidad en que puede incurrirse.

OTRAS REFERENCIAS NORMATIVAS

LEY DE SEGURIDAD PRIVADA: [LEY 23/1992, DE 30 DE JULIO, DE SEGURIDAD PRIVADA](#) (BOE núm. 186, de 4 de agosto), en su redacción dada por:

- [DECRETO-LEY 2/1999, DE 29 DE ENERO](#) (BOE núm. 26, de 30 de enero).
- [LEY 14/2000, DE 29 DE DICIEMBRE](#) (BOE núm. 313, de 30 de Diciembre).
- [REAL DECRETO-LEY 8/2007, DE 14 DE SEPTIEMBRE](#) (BOE núm. 225, de 19 de septiembre)
- [LEY 25/2009 \(Art. 14\)](#) (BOE núm 308, de 23 de diciembre)

REGLAMENTO DE SEGURIDAD PRIVADA: [REAL DECRETO 2364/1994 DE 9 DE DICIEMBRE](#), que aprueba el [Reglamento de Seguridad Privada](#) (BOE núm. 8 de 10 de enero de 1995).

- **Corrección de errores**, (BOE núm 20 de 24 de Enero de 1995.)
- **Modificado por:**
 - [REAL DECRETO 938/1997, DE 20 DE JUNIO](#) (BOE núm. 148, de 21 de junio).
 - [REAL DECRETO 1123/2001, DE 19 DE OCTUBRE](#) (BOE núm. 281, de 23 de noviembre).
 - [REAL DECRETO 277/2005, DE 11 DE MARZO](#) (BOE núm. 61 de 12 de marzo).
 - [SENTENCIA DE 30 DE ENERO DE 2007, DE LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO](#) (BOE núm. 55, de 5 de marzo).
 - [REAL DECRETO 4/2008, DE 11 DE ENERO](#) (BOE núm. 11, de 12 de enero).
 - [SENTENCIA DE 15 DE ENERO DE 2009, DE LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO](#) (BOE núm. 52, de 2 de marzo).
 - [REAL DECRETO 1628/2009, DE 30 DE OCTUBRE](#) (BOE núm 263, de 31 octubre).

Orden INT/314/2011, de 1 de febrero, sobre empresas de seguridad privada. (BOE 42 de 18.02.2011), en su redacción dada por:

- **Corrección de errores** (BOE núm. 61 de 12.03.2011).

Orden INT/315/2011, de 1 de febrero, por la que se regulan las Comisiones Mixtas de Coordinación de la Seguridad Privada. (BOE 42 de 18.02.2011), en su redacción dada por:

- **Corrección de errores** (BOE núm. 61 de 12.03.2011).

Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, sobre funcionamiento de los sistemas de alarma en el ámbito de la seguridad privada. (BOE 42 de 18.02.2011)

Orden INT/317/2011, de 1 de febrero, sobre medidas de seguridad privada. (BOE 42 de 18.02.2011)

Orden INT/318/2011, de 1 de febrero, sobre personal de seguridad privada. (BOE 42 de 18.02.2011), en su redacción dada por:

- **Corrección de errores** (BOE núm. 61 de 12.03.2011).

SUMARIO

- Normativa aplicable a los sistemas de seguridad en Cataluña 3
- Interpretación aplicativa policial de algunos aspectos de la Orden de Alarmas 17

Edita: UNIDAD CENTRAL DE SEGURIDAD PRIVADA (Sección de Coordinación)
C/ Rey Francisco, 21- 28008 MADRID
Teléfono: 91 322 39 19
E-mail: ucsp.publicaciones@policia.es

Se autoriza la reproducción, total o parcial, del contenido, citando textualmente la fuente.

NORMATIVA APLICABLE A LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO TERRITORIAL DE CATALUÑA

ANTECEDENTES

Consultas planteadas por varias empresas y asociaciones de seguridad privada en relación a las consideraciones y conclusión contenidas en la Nota de la Subdirección General de Seguridad Interior del Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña sobre la **“Normativa aplicable a los sistemas de seguridad en el ámbito territorial de Cataluña”**, en la que se afirma que la Orden del Ministerio del Interior INT/316/2011, de 1 de febrero, es de aplicación supletoria a la Orden del Departamento de Interior IRP/198/2010, de 29 de marzo, que será la que se aplique en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Esta Unidad Central de Seguridad Privada, en el ejercicio de las responsabilidades que le corresponden, no comparte en absoluto las tesis planteadas en la Nota del Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña, y apoyada exclusivamente en argumentos jurídicos y razonamientos legales, emite el presente informe aclaratorio para el Sector de la Seguridad Privada, informe que cuenta con el respaldo de conformidad de los servicios jurídicos de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, en el que se afirma que la única normativa aplicable en la Comunidad Autónoma de Cataluña, como en el resto de España, es la Orden del Ministerio del Interior INT/316/2011.

En definitiva, y por las razones que a continuación se expresan, en Cataluña se aplica la Orden de Alarmas del Ministerio del Interior, única norma jurídica existente para toda España.

CONSIDERACIONES

1ª Prevalencia y supletoriedad normativa.

El apartado primero del artículo 149 de la Constitución Española (CE), viene a recoger las competencias que, en régimen de exclusividad, se reservan al Estado; son un total de 32 materias. Esta norma clave en el sistema de distribución competencial actúa de techo de la autonomía de las Comunidades Autónomas (CCAA), de tal forma que los Estatutos de Autonomía no pudieron asumir, para sus respectivas CCAA, las competencias en ella relacionadas.

Hay dos cláusulas que operan en el sistema de distribución competencial de la Constitución Española, recogidas en su artículo 149.3:

- La regla de prevalencia, que viene a decir que las normas del Estado *“prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”*.
- La regla de supletoriedad, que expresa que *“el Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del de las Comunidades Autónomas”*.

Hay que destacar que el principio de prevalencia sólo es aplicable cuando se trata de competencias que no están atribuidas a las Comunidades Autónomas con el carácter de exclusivas. Es decir, esta regla tiene plena efectividad en el campo de las competencias concurrentes, pues en estos casos pueden darse dos normas válidas sobre un mismo objeto.

Por tanto, se deduce que la cláusula de prevalencia no puede tener otro efecto que el de la resolución provisional de un conflicto entre dos normas, la estatal y la autonómica, que regu-

len un mismo objeto material, haciendo prevalecer la estatal hasta tanto el Tribunal Constitucional (si se le plantea el conflicto) se pronuncie sobre la exacta delimitación competencial entre ambas instancias y la consiguiente invalidez de una de las normas en conflicto.

Sensu contrario, a falta de una norma autonómica que regule materias de su competencia, se aplicará, en consecuencia, con carácter supletorio, la norma estatal, que quedará desplazada cuando aquella se apruebe.



Las materias no atribuidas al Estado por parte de la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, según sus Estatutos. Las competencias sobre las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecerán sobre las de las Comunidades Autónomas en caso de conflicto, a no ser que sean materias exclusivas de las propias Comunidades.

Esto es lo que se considera “cláusula de prevalencia” del derecho estatal en los casos en que la

normativa estatal y la autonómica regulen una misma competencia. En estos casos, la normativa estatal desplazará a la normativa autonómica.

Sin embargo, esta prevalencia inicial se topa con la previsión constitucional de que no se trate de materias de competencia exclusiva del Estado. En estos casos, pasaría totalmente lo contrario, prevaleciendo la norma autonómica.

En muchas ocasiones, el término “competencia exclusiva” ha sido utilizado de forma errónea por los Estatutos de Autonomía. Se trata de los casos en los que se utiliza dicho término en materias en que no se tienen todas las competencias y ello da lugar a innumerables conflictos competenciales llevados al Tribunal Constitucional.

En definitiva, aunque la Constitución Española pretenda establecer una cláusula que cierre el sistema de distribución de competencias pensada para aquellos conflictos no resolubles a través de la aplicación de los cauces ordinarios, en la práctica se trata de una cláusula no tan fácil de aplicar y que requiere constantes intervenciones del Tribunal Constitucional.

En base a lo expuesto, y en relación a la Nota de la Subdirección General de Seguridad Interior de la Generalidad de Cataluña, no podemos estar conformes con su consideración jurídica de prevalencia de la Orden IRP/198/2010, de 29 de marzo, sobre la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, por cuanto la seguridad privada, entendida por la ley y la jurisprudencia como una materia dentro de la seguridad pública, es, pues, una materia exclusiva básica reservada al Estado por aplicación del art. 149.1.29ª, respetando también la posibilidad de desarrollo reglamentario, por parte de las autoridades autonómicas, de la normativa de seguridad privada, pero siempre con carácter supletorio respecto de la estatal, salvo las que se deriven de la creación de policías autonómicas en el marco de la ley orgánica a la que se refiere el art. 149.1.29ª CE. Será, pues, la norma estatal básica mencionada, la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, la norma prevalente sobre la Orden del Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña IRP/198/2010, de 29 de marzo, y, por lo tanto, si existiere conflicto entre ambas, será la norma estatal la que deberá aplicarse por encima de la norma autonómica.

2ª La seguridad privada como parte de la seguridad pública.

En relación al tema que nos ocupa, es necesario aclarar la inmersión del concepto de seguridad privada dentro del concepto de seguridad pública, para así rebatir la primera consideración jurídica de la Nota de la Subdirección General de Seguridad Interior de la Generalidad de Cataluña.

Así, la noción de seguridad pública se contiene en el art. 149.1.29ª CE, como materia competencial cuya titularidad corresponde al Estado de forma exclusiva, sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas para la creación de sus propias policías, y teniendo en cuenta también las competencias autonómicas de seguridad que puedan asumirse en virtud de lo dispuesto en el art. 148.1.22ª de la Constitución.



El Tribunal Constitucional ha analizado el art. 149.1.29ª en múltiples sentencias referidas al tema que nos ocupa: 104/1989 —medidas de seguridad en establecimientos—; 175/1999 —libros registro en establecimientos—; 33/1982, de 8 de junio, y 117/1984, de 5 de diciembre, arranca al menos de la STC 104/1989, de 8 de junio, y está resumida, entre otras, en las más recientes 175/1999, de 30 de septiembre, 148/2000, de 1 de junio, y 235/2001, de 13 de diciembre, y especialmente 154/2005, de 9 de junio —facultades ejecutivas en materia de seguridad privada, de la que transcribimos lo más interesante de la misma, definiendo la seguridad privada como una submateria de la seguridad pública, y además, garantiza la competencia exclusiva del Estado en esta materia:

“En definitiva, siendo claro que las actuaciones administrativas antes relacionadas, relativas todas ellas a los requisitos que se han de cumplir para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes y para realizar servicios con armas u otras medidas de defensa, entre otras de similar naturaleza, tienen indudable conexión con el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que es en lo que consiste cabalmente la “seguridad pública” (por todas, STC 33/1982, de 8 de junio), procede confirmar la incardinación de la reglamentación controvertida en la materia de “seguridad pública”.

...

Esa posición de las partes sobre el encuadramiento de las funciones discutidas en la materia "seguridad pública" debe ser confirmada, pues basta afirmar que a este criterio conduce la propia definición legal de lo que se entiende por "seguridad privada", que se concibe como "la prestación por personas, físicas o jurídicas, privadas de servicio de vigilancia y seguridad de personas o bienes, que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública" (art. 1 de la Ley 23/1992).

...

En suma, nuestro canon de enjuiciamiento se concreta en que en materia de "seguridad pública" al Estado le corresponden todas las potestades normativas y ejecutivas, salvo las que se deriven de la creación de policías autonómicas en el marco de la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 149.1.29 CE. Esta última competencia incluye una doble dimensión orgánica y funcional respecto de los correspondientes servicios policiales y también la actividad administrativa que les sea inseparable por razón de inherencia o complementariedad."

El Tribunal Constitucional ha definido la seguridad pública como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas (STC 32/1982).

Pues bien, la disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992 de Seguridad Privada establece que: *"Las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y en su caso con lo previsto en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán desarrollar las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en la propia Comunidad Autónoma y el ámbito de actuación limitado a la misma".*

Como puede verse, nada se dice respecto a las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en materia del personal de seguridad privada, y lo que si está claro es que en España tanto la Ley como la jurisprudencia constitucional incardinan la seguridad privada en el seno de la seguridad pública, como se ha dicho anteriormente haciendo alusión a la STC 154/2005.

Al hilo de lo anterior, el Tribunal Supremo, en diversas sentencias dictadas sobre el particular sigue la misma línea trazada por el Tribunal Constitucional; así, en la STS de fecha 9 de abril de 2003 se lee textualmente: *"la prestación de los servicios de seguridad por empresas privadas y su regulación (...), forma parte del núcleo esencial de la competencia en materia de seguridad pública, atribuida constitucionalmente al Estado"*. En parecidos términos se pronuncia, también, la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales del orden contencioso-administrativo.

Así, pues, la seguridad privada se inserta competencialmente en el artículo 149. 1. 29ª de nuestra Carta Magna, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por la Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos dentro del marco de lo que disponga una ley orgánica.

Por lo que se refiere al régimen de distribución de competencias, el artículo 148. 1 de la Constitución Española dispone únicamente que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en una serie de materias, citando en la 22ª *"la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica"*.

Por su parte la Ley de Seguridad Privada (LSP), en la Disposición Adicional Cuarta, que volvemos a recordar, establece lo siguiente:

“1. Las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y, en su caso, con lo previsto en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán desarrollar las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en la propia Comunidad Autónoma y el ámbito de actuación limitado a la misma.

2. A efectos de información, el ejercicio de tales atribuciones será comunicado a la Junta de Seguridad.

3. También les corresponderá la denuncia, y puesta en conocimiento de las autoridades competentes, de las infracciones cometidas por las empresas de seguridad que no se encuentren incluidas en el párrafo primero de esta disposición”.



Asimismo, en conexión con tal precepto de la LSP, cabe referirse a la Disposición Adicional Primera del Reglamento de Seguridad Privada, que lleva por título “Funciones de las Policías de las Comunidades Autónomas”, ya que la misma contiene un listado ingente en el que va determinando, artículo por artículo, cuáles son las funciones de las que dicho reglamento de desarrollo de la LSP atribuye a órganos estatales que corresponden a estos cuerpos policiales, sin que figure la potestad reglamentaria, a excepción de la contenida en el apartado 18ª, referida al artículo 66.3, relativa a la regulación y concesión de distinciones honoríficas, y que ya ha sido utilizada por las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña mediante la Orden INT/52/2011, de 30 de marzo.

En relación, igualmente, con el Reglamento de Seguridad Privada (RSP), no se puede dejar de mencionar al respecto que el Preámbulo del mismo señala que *“la habilitación del personal de seguridad privada, que la Ley 23/1992 no incluyó entre las facultades autonómicas, implica el ejercicio de funciones derivadas de la competencia estatal exclusiva sobre la seguridad pública, sin que aquélla pueda incluirse en la competencia autonómica sobre sus propios servicios policiales, tal y como la define la jurisprudencia constitucional. A mayor abundamiento, se está ante una habilitación para el ejercicio de unas determinadas funciones en todo el territorio estatal y ante personas que en la mayor parte de los casos pueden desarrollar sus funciones provistas de armas de fuego.”*

De todos los preceptos transcritos anteriormente, se desprenden las siguientes consideraciones:

- Las competencias que en materia de seguridad privada se atribuyen a las Comunidades Autónomas son exclusivamente de carácter ejecutivo, pero nunca normativo. Esto es, las Comunidades Autónomas no pueden regular los aspectos sustantivos relativos a la seguridad privada (cuestión distinta es que aprueben normas de carácter organizativo o ejecutivo en esta materia).
- Las competencias ejecutivas que se reconocen son las relativas solamente a la autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad, pero únicamente circunscritas a aquellas empresas que tengan su domicilio social en la propia Comunidad Autónoma y el ámbito de actuación limitado a la misma.
- Se establecen unos deberes de información que han sido admitidos expresamente por el Tribunal Constitucional en este ámbito de la seguridad pública.

- Las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas no se extienden al personal de seguridad privada sino solo a las empresas de seguridad.

En cuanto al órgano competente para aprobar la reglamentación de los servicios de seguridad privada en desarrollo de lo previsto por la LSP es el Gobierno de la Nación, mediante Real Decreto. Así lo prevé expresamente su Disposición Final Primera:

“El Gobierno dictará las normas reglamentarias que sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en la presente Ley, y concretamente para determinar:

- a) Los requisitos y características que han de reunir las empresas y entidades objeto de regulación.*
- b) Las condiciones que deben cumplirse en la prestación de servicios y realización de actividades de seguridad privada.*
- c) Las características que han de reunir los medios técnicos y materiales utilizados a tal fin.*
- d) Las funciones, deberes y responsabilidades del personal de seguridad privada.*
- e) El régimen de habilitación de dicho personal.*
- f) Los órganos del Ministerio del interior competentes, en cada caso, para el desempeño de las distintas funciones”.*

En virtud de esta habilitación, el Gobierno aprobó el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprobó el RSP (y algunos Reales Decretos posteriores que lo complementaron o modificaron).

Por otra parte, pero enlazando con lo anterior, aunque hoy en día es prácticamente unánime la consideración del Ministro como órgano susceptible de ser titular de la potestad reglamentaria, el fundamento y alcance de ésta ha sido y continúa siendo una cuestión controvertida, con posturas doctrinales encontradas, si bien, en todo caso, hay que tener en cuenta que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha admitido que el Gobierno pueda *“deferir al Ministro puntos concretos y de carácter accesorio que no supongan una modificación o alteración sustantiva del Reglamento, sino simplemente un mero desarrollo objetivo”*. Además, en diversos preceptos de la LSP se habilita directamente al Ministro del Interior para la reglamentación de ciertas materias; y existen numerosas habilitaciones al respecto que se contienen en el propio RSP, siendo especialmente significativa a este respecto su Disposición Final Primera, que bajo el título de “Disposiciones de ejecución”, establece: *“Se autoriza al Ministro de Interior,....., previo informe, en su caso, de....y de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de seguridad privada, para dictar,....., las disposiciones que sean necesarias para la ejecución y aplicación de lo dispuesto.....en el Reglamento de Seguridad Privada”*.

Sobre la base de tales habilitaciones, se han venido dictando y promulgando varias Órdenes Ministeriales, entre ellas la que se alude en la Nota elaborada por el Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña (Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, sobre funcionamiento de los distintos sistemas de alarma en el ámbito de la seguridad privada).

A la vista de lo puesto de manifiesto hasta ahora sobre el particular, se infiere lo siguiente:

- La Orden dictada por el titular del Ministerio del Interior del Gobierno de España, a la que se ha hecho referencia anteriormente, lo fue como desarrollo de una normativa de carácter estatal (LSP y RSP), por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 112 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (y la interpretación propuesta por la STC 31/2010, de 28 de junio, con motivo del recurso de inconstitucionalidad 8045/2006, interpuesto contra diversos preceptos del EAC), la Generalidad está obligada a poner en práctica no sólo lo dispuesto en la LSP y el RSP sino también el articulado de la referida Orden Ministerial, puesto que ésta es norma de desarrollo de una ley y reglamento de carácter estatal (LSP y RSP) que regulan una materia de competencia exclusiva del Estado.

- Lo que sí podrá hacer el mencionado Departamento autonómico (en el marco de sus potestades ejecutivas y organizativas), es fijar unos criterios de actuación que materialicen y concreten lo dispuesto en la aludida Orden Ministerial dictada por el Ministro del Interior del Gobierno de la Nación, al objeto de conseguir la mejor comunicación y coordinación posible de los servicios de seguridad privada prestados en Cataluña con la policía autonómica y las policías locales de dicha Comunidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 112 y 163 del EAC, pero no suplir la voluntad del legislador estatal regulando de manera diferente los aspectos relativos a las verificaciones de las alarmas en las instalaciones de seguridad y al mantenimiento de los sistemas de alarmas, o cualesquiera otros en materia de seguridad privada.
- Por tanto, es rechazable deferir al poder autonómico la regulación completa y *ex novo* de la materia de competencia estatal en detrimento de la reserva que establece el artículo 149. 1. 29ª de la CE, no dándose tal circunstancia cuando contando con la cobertura legal suficiente, las disposiciones que dicte completen o integren el contenido legal de la propia norma (Orden INT/ 316/2011) que desarrolla.

Por todo ello, cabe concluir a este respecto que en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña habrá de aplicarse lo preceptuado en la referida Orden del Ministerio del Interior del Gobierno de España (normativa de índole estatal y exclusiva) y no el contenido de la Orden del Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña, en tanto en cuanto choque contra lo establecido en aquella, y consecuentemente no podrá prevalecer la normativa autonómica en detrimento de la estatal, como tampoco ésta última ha de ser supletoria respecto de aquella.

3ª La competencia sobre la potestad reglamentaria.

El artículo 1 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, señala que la seguridad privada, a efectos de su encuadramiento constitucional, tiene la consideración de “actividad complementaria y subordinada respecto a la seguridad pública”. De esta manera, desde una perspectiva competencial, se encuadra en el artículo 149.1.29ª de la Constitución.



Precisamente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha destacado especialmente la vinculación de la seguridad privada con la competencia en materia de seguridad pública y, por tanto, con la competencia exclusiva del Estado, muy especialmente en la STC 154/2005, de 9 de mayo. Así, señala que las actuaciones administrativas reguladas por la Ley 23/1992, de 30 de julio, “*relativas todas ellas a los requisitos que se han de cumplir para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes y para realizar servicios con armas u otras medidas de defensa, entre otras de similar naturaleza, tiene indudable conexión con el mante-*

nimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que es en lo que consiste cabalmente la “seguridad pública” (por todas, STC 33/1982, de 8 de junio).

Con carácter general, en cuanto a las competencias en materia de seguridad pública (incluida la seguridad privada), el Tribunal Constitucional ha declarado que “*es claro, conforme al tenor literal del artículo 149.1.29ª de la Constitución Española, que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de policías autónomas (...). Es en orden a la organización de aquella Policía Autónoma y a los correspondientes “servicios policiales” no estatales respecto de los cuales la Comunidad (...) ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación a otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública ya que, ni es posible extender esa competencia más allá de*

lo que claramente se desprende de los términos con que se regula en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, ni puede ser aceptada la tesis conforme a la cual existe en nuestro derecho un principio general expansivo de ejecución autonómica, por algunas Comunidades Autónomas, de la legislación estatal, con escasas y contadas excepciones” (STC 104/1989, de 10 de junio).

No obstante, y como ya se ha dicho reiteradamente, el apartado primero de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 23/1992, de 30 de julio, establece que *“Las Comunidades Autónomas con competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y, en su caso, con lo previsto en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán desarrollar las facultades de autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en la propia Comunidad Autónoma y el ámbito de actuación limitado a la misma”.*

Por su parte, el Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, además de mencionar en su Preámbulo, el desarrollo de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de las facultades que corresponden a las Comunidades Autónomas competentes para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, contiene, en su Disposición Adicional Primera, todo un catálogo de las funciones que estas Policías pueden realizar en materia de seguridad privada, abarcando desde la autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio social y su ámbito de actuación en la propia Comunidad Autónoma, hasta el control de prestación de servicios, las autorizaciones de determinados servicios, la colaboración de la Policía para el ejercicio de la función de control, entre otras.



También es preciso mencionar que la citada STC 154/2005, de 9 de mayo, tras situar la seguridad privada dentro del ámbito competencial de la seguridad pública, admite un ámbito de participación en la materia de aquellas Comunidades Autónomas que cuenten con Policía propia con competencias para la protección de las personas y bienes y el orden público. De hecho, la STC 154/2005, de 9 de mayo, recae en el conflicto de competencias planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Reglamento de Seguridad Privada. En relación con esta cuestión, el Tribunal Constitucional señaló que *“el ámbito competencial correspondiente a la creación de policías autonómicas comporta no sólo “una referencia orgánica sino también funcional” (STC 175/1999, de 30 de septiembre, F.3), doble re-*

ferencia que tiene no obstante muy concretado su ámbito: comprende sólo, además de la organización de la policía autónoma, el ejercicio dentro de su territorio autónomo, de las funciones o servicios policiales no estatales, que es así, en consecuencia, el “único espacio en el que la Generalidad de Cataluña puede desenvolver las competencias estatutarias relativas a su Policía propia” (STC 235/2001, de 13 de diciembre, F.8).

A este marco legal, cabe añadir el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), reformado por la Ley Orgánica 2/2006, de 19 de julio. Según su artículo 163 (seguridad privada):

“Corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes:

- a) *La autorización de las empresas de seguridad privada que tienen su domicilio social en Cataluña y el ámbito de actuación de las cuales no supere el territorio de Cataluña.*

- b) *La Inspección y la sanción de las actividades de seguridad privada que se cumplan en Cataluña.*
- c) *La autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada*
- d) *La coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con la policía de la Generalitat y las policías locales de Cataluña."*

A este respecto, cabe mencionar que la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña no incluye este artículo 163 ni entre los afectados por la declaración de inconstitucionalidad, ni entre los sujetos a la interpretación determinada por el Alto Tribunal.

Puestas así las cosas, en realidad, la controversia se centra en si corresponde a la Generalidad de Cataluña la competencia para el desarrollo directo de los artículos del RSP que lleva a cabo la aludida Orden IRP/198/2010, de 29 de marzo, o, por el contrario, corresponde dicha competencia al Ministerio del Interior, que ya lo ha hecho a través de la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero.

En este sentido, y dado que la Nota del Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña fundamenta su pretendida prevalencia en el artículo 163 del EAC, que adjudica a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado, por lo que afirma obrar en virtud del artículo 112 del EAC, que atribuye a la Comunidad Autónoma la potestad reglamentaria en el ámbito de sus competencias ejecutivas, conviene recordar que si bien el artículo 163, como ya hemos dicho, no fue objeto de impugnación, no ocurrió lo mismo con el artículo 112, ya que este precepto fue impugnado por el recurso de inconstitucionalidad precisamente por el inciso "la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado", alegando que con él se desconoce que, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, la competencia legislativa del Estado comprende el ejercicio de la potestad reglamentaria, por tratarse siempre de un concepto material de legislación.



Por eso mismo, ni la Administración General del Estado ni la Administración Autonómica de Cataluña pueden desconocer o incumplir el contenido y el sentido de lo que entiende y sentencia el Tribunal Constitucional, máxime cuando lo hace manifestándose exactamente sobre esta precisa cuestión.

Conviene examinar, entonces, qué entiende el Tribunal Constitucional por competencias ejecutivas autonómicas y, especialmente, si incluyen o no la potestad reglamentaria y, en su caso, cuál es su ámbito material y su grado de intensidad. En esta cuestión, resulta fundamental la STC 31/2010, de 28 de junio, recaída en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. El artículo 112 del mismo establece literalmente:

"En el ámbito de sus competencias ejecutivas, corresponde a la Comunidad Autónoma la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública".

Sin embargo, como ya hemos dicho literalmente y recordamos ahora, este precepto fue impugnado precisamente por el inciso "la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación

de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado", alegando que con él se desconoce que, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, la competencia legislativa del Estado comprende el ejercicio de la potestad reglamentaria, por tratarse siempre de un concepto material de legislación.



Pues bien, de acuerdo con el Fundamento Jurídico 61 de la antedicha STC 31/2010, de 28 de junio; "El precepto examinado no contraría, en el inciso recurrido, la doctrina constitucional que tradicionalmente ha incluido en el concepto «legislación», cuando se predica del Estado, la potestad reglamentaria ejecutiva (STC 196/1997, de 13 de noviembre), pues en la referencia a «la normativa del Estado» se comprenden con naturalidad las normas estatales adoptadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, además de las que son resultado de la potestad legislativa del Estado. Cuestión distinta es si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de «la normativa (legal y reglamenta-

ria) del Estado», no sólo como función ejecutiva stricto sensu, sino también como potestad reglamentaria de alcance general. La respuesta es, de acuerdo con nuestra doctrina, claramente negativa, aun cuando es pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, F. 4). Sólo entendida en esa concreta dimensión, la potestad reglamentaria a que se refiere el art. 112 EAC, limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, no perjudica a la constitucionalidad del art. 112 EAC. Interpretado en esos términos, el art. 112 EAC no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo".

Por tanto, de conformidad con esta doctrina, la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con las funciones ejecutivas de la legislación del Estado en materia de seguridad privada debe limitarse a la organización interna y a la ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, pero no a aspectos sustanciales de lo que es competencia estatal. En este sentido, se entiende que la regulación por parte de la Orden IRP198/2010, de 29 de marzo, del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación del Gobierno de la Generalidad, no puede abordar elementos sustantivos de seguridad privada, sino solamente aspectos de organización interna, como son los criterios previstos en dicha Orden para la coordinación de los servicios de seguridad privada con la Policía Autonómica-Mozos de Escuadra.

4ª Naturaleza y alcance de la Orden de Cataluña.

Dentro ya de la normativa de organización aprobada por la Comunidad Autónoma, el Decreto 242/1995, de 28 de diciembre, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, relativo a las competencias del Departamento de Gobernación en materia de seguridad privada (de conformidad con lo establecido en la Ley y el Reglamento estatales de seguridad privada), menciona como una de las facultades de la Policía Autonómica *"la comunicación de las alarmas por parte de las centrales de alarmas y el acceso al inmueble de donde proceden, a efecto de lo previsto en los artículos 48.2 y 49.2 del Reglamento de Seguridad Privada"*.

A este respecto, cabe citar el Convenio entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalidad, en materia de seguridad privada, firmado el 27 de diciembre de 2007. El Decreto 216/2008, de 4 de diciembre, ha modificado el mencionado Decreto 272/1995, de 28 de diciembre, para adaptar la organización del Departamento a las nuevas previsiones estatutarias. Precisamente, en el Preámbulo de este Decreto se hace referencia al Acuerdo de la Junta de Seguridad que aprueba el Convenio entre dicho Ministerio y el citado Departamento de Interior sobre traspaso de determinadas funciones a la Generalidad en esta materia. No obstante, no supone una modificación de la regulación relativa a las alarmas.



Pues bien, a tenor de lo establecido en el artículo 48.2 del Reglamento de Seguridad Privada: *“Cuando se produzca una alarma, las centrales deberán proceder de inmediato a su verificación con los medios técnicos y humanos de que dispongan, y comunicar seguidamente al servicio policial correspondiente las alarmas reales producidas”*.

Por su parte, el art. 49.2 del mismo texto legal, dispone que *“los servicios de verificación personal de alarmas se realizarán, en todo caso, por vigilantes de seguridad y consis-*

tirán, respectivamente, en la inspección del local o locales y en el traslado de las llaves del inmueble del que procediere cada alarma, todo ello, a fin de facilitar a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad información sobre posible comisión de hechos delictivos y su acceso al referido inmueble”.

Pues bien, en relación a la naturaleza y alcance de la Orden de la Generalidad, y teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley y el Reglamento de Seguridad Privada, así como las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Orden objeto de análisis, en ausencia de normativa estatal al respecto, viene a establecer criterios de actuación que entrarían dentro de la competencia de coordinación de los servicios de seguridad privada con la Policía Autonómica. De su contenido cabe deducir que se trata de un procedimiento de actuación para hacer frente, principalmente, al elevado número de falsas alarmas que se producen en Cataluña. Pero no solo hace esto, sino que va más allá, y ahí está el verdadero problema.

El procedimiento de actuación establecido, que ha revestido la forma de una “Orden” del Departamento de Interior de la Generalidad, parte, como indica el propio Preámbulo, de la aplicación de lo previsto en el artículo 48.2 del Reglamento de Seguridad Privada, tratando de establecer unos criterios de intervención y en particular, para obtener una actuación más ágil para la comunicación de alarmas reales, así como una mejor comunicación entre las centrales receptoras de alarmas y la Policía de la Generalidad-Mozos de Escuadra encargados de dar respuesta policial a los avisos. Asimismo, se concretan los criterios sobre los elementos que deben ser objeto de mantenimiento preventivo presencial en los sistemas de seguridad conectados a la central receptora de alarmas.

Examinado, por tanto, el contenido de la denominada “orden”, cabe concluir que se trata de un procedimiento de actuación y de organización que puede clasificarse como de aplicación del Reglamento de Seguridad Privada. Desde el punto de vista jurídico, no se trataría de una norma propiamente dicha, en el sentido estricto de legislar sobre esta materia, sino de la aprobación de unos criterios que entran de lleno dentro de las competencias de ejecución de la legislación estatal y, en concreto, unos criterios para su mejor aplicación. Pero, reiteramos, del

establecimiento de criterios de coordinación se pasa a la regulación parcial de una materia que está por completo fuera de su competencia.

En el caso del Anexo, en el que se describen los criterios para la revisión y mantenimiento, se detalla lo que puede considerarse aplicación del artículo 43.2 del Reglamento de Seguridad Privada, que establece la necesidad de una revisión mínima anual de “cada uno de los elementos del sistema de la central receptora de alarmas” que la orden cita por su nombre.

En cuanto a los procedimientos de actuación para la comunicación de las alarmas a la Policía Autonómica, además de tratarse del ejercicio de competencias ejecutivas, de las que corresponden a la Comunidad Autónoma, a tenor del párrafo d) del artículo 163 de su Estatuto, inciden, asimismo, en las competencias de la Generalidad en materia de Policía Autonómica, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y el artículo 164 del Estatuto de Autonomía, reformado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

No obstante, es preciso tener en cuenta que la Orden IRP/198/2010, regula no sólo los criterios que han de regir en la comunicación de las alarmas al Cuerpo de Policía de la Comunidad Autónoma, sino que, además, desarrolla, expresamente, los artículos 39 y 43 del Reglamento de Seguridad Privada en lo relativo a la instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad que deben estar sometidos a un mantenimiento con revisiones periódicas. Además de esto, bajo la consabida fórmula de “criterios de coordinación”, procede a regular materialmente los procedimientos de verificación.



En este sentido, no se cuestiona la competencia de la Generalidad de Cataluña para la comunicación de alarmas al Cuerpo de Policía de la Comunidad Autónoma, es más, esta competencia estaría recogida, como ya se ha dicho, en la competencia de coordinación del párrafo d) del artículo 163 del EAC, pero esto no puede implicar, en modo alguno, atribuirse y querer una capacidad normativa de la que carece, y menos aún contraponiéndola por encima de aquella legalmente desarrollada por el titular de la misma.

Siendo esto así, resulta necesario resaltar que la orden catalana no se limita a ofrecer unos simples criterios de coordinación entre los servicios públicos y privados de seguridad, sino que utiliza este pretexto para dar una redacción de carácter normativo a conceptos, procedimientos y materias perfectamente reguladas en la norma estatal, y además lo hace, en algunos casos (verificación secuencial, revisiones de mantenimiento, etc.), de forma sustancialmente distinta a la contemplada para el mismo caso o supuesto en la norma del Estado.

Hasta ahora, en ausencia de norma del Estado sobre la materia, cabía entender, y así se ha estado manteniendo, que la orden de Cataluña constituía un acto de ejecución de la legislación estatal, y más concretamente de las previsiones de los artículos 43.2 y 48.2 del RSP, pero esta situación cambia sustancialmente con la existencia y entrada en vigor de la Orden INT/316/2011, que regula imperativamente y con carácter general para toda España, estos mismos aspectos y otros muchos más.

En conclusión, de acuerdo con la naturaleza no normativa, en el sentido estricto de legislar sobre la materia, sino de ejecución de la legislación estatal, los criterios de actuación dispuestos en la Orden IRP/198/2010, de 29 de marzo, especialmente en lo que se refiere al mantenimiento de los sistemas y a los procedimientos de verificación, cabía entender que resultaban de aplicación hasta el momento de la entrada en vigor de la Orden INT/316/2011, que regula estos mismos aspectos con carácter general, ya que, además de la prevalencia de la norma estatal sobre la autonómica cuando de competencias exclusivas del Estado se trate, como es este el caso, y de la no disposición de capacidad normativa en materia de seguridad privada por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña que establece la Ley y recuerda el Tribunal Constitucional, también cabría considerar el efecto derogatorio de la Disposición Derogatoria Única de la Orden INT/316/2011, al disponer que *“Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango, se opongan o contradigan a lo dispuesto en la presente Orden.”*

5ª. Interdicción de efectos aplicativos extraterritoriales de la Orden de la Generalidad.

La competencia ejecutiva de la legislación del Estado que corresponde a la Generalidad en razón del artículo 163 EAC implica que, necesariamente no estamos ante una competencia exclusiva de Cataluña en el sentido de que la materia queda totalmente asumida por la Comunidad Autónoma, sino que se trata de que, por parte de la Generalidad se ejecute la legislación del Estado, el cual mantiene plenas sus competencias legislativas, tanto a la hora de dictar bases en materia de seguridad privada como para dictar las normas de desarrollo que considere.



Esto es, a Cataluña le corresponde la competencia ejecutiva delimitada en el artículo 163 de su Estatuto, entendida ésta como la potestad de producción de actos de carácter resolutorio o de decisión que vienen a reconocer, modificar o extinguir relaciones jurídicas que pueden producirse en el ámbito de la seguridad privada sobre el que se proyecta la acción de la Administración.

Por tanto, si la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Cataluña en base a la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Seguridad Privada y el artículo 163 de su Estatuto de Autonomía, es una competencia de “ejecución” de la normativa estatal en los ámbitos materiales determinantes en dictar leyes, lo que no cabe es que la Administración de la Comunidad la contraría o altere generando una competencia nueva, y menos en base a una aplicación radicalmente contraria al sentido interpretativo dado por el Tribunal Constitucional al Artículo 112 del EAC para poder considerarlo constitucional.

En consecuencia, la competencia de Cataluña será estrictamente de carácter ejecutivo de la normativa estatal y limitada exclusivamente al ámbito de las empresas y actividades que se circunscriban al territorio de la Comunidad Autónoma, por que así lo establece la legislación estatal y el propio Estatuto catalán, sin que resulte jurídicamente posible utilizar fórmula legal alguna que afecte a las empresas y actividades de carácter supracomunitario o estatal, pues de lo contrario se estaría produciendo una extraterritorialidad aplicativa de la competencia ejecutiva autonómica, que no resulta admisible por el ordenamiento jurídico sobre la materia.

En este mismo sentido, precisamente responde el Decreto 272/1995, de 28 de septiembre, de regulación del ejercicio de competencias en materia de seguridad privada (modificado tras la sentencia del Tribunal Constitucional 154/2005, de 9 de diciembre, por el Decreto 110/2006, de 25 de abril), en cuyo artículo 2.a), delimita su ámbito de aplicación subjetivo al señalar que: “Este Decreto será de aplicación a las empresas de seguridad que tengan su domicilio social en Cataluña y el ámbito de actuación limitado a este territorio ...”.

Teniendo como base las anteriores consideraciones sobre prevalencia normativa de la legislación estatal sobre la autonómica, así como la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de la seguridad privada como submateria de la seguridad pública, y la naturaleza no normativa de la orden de la Generalidad, cuyo alcance se circunscribe, en ausencia de norma estatal, al establecimiento de criterios de actuación sobre comunicación de alarmas, siempre que no entren en contradicción con la normativa estatal sobre la materia, en este caso la Orden INT/316/2011, cabe concluir que, en todo caso, los efectos aplicativos de lo dispuesto en la Orden IRP/198/2010, de 29 de marzo, no pueden sobrepasar, en ningún caso, el ámbito territorial de Cataluña, ni tan siquiera en materia de coordinación de los servicios de seguridad privada con la Policía de la Generalidad, en aplicación del artículo 163.d) del EAC, pues el alcance de los “efectos coordinativos” no puede ser usado como fórmula de ensanchamiento sin límites de la capacidad normativa de la Generalidad para regular sobre aspectos organizativos o ejecutivos, a modo de posible fraude de ley.

De aceptarse la tesis de la Generalidad, empresas de seguridad con sedes fuera de Cataluña y ámbitos de actividad supraterritorial o estatales, como son muchas de las principales empresas dedicadas a la actividad de centralización de alarmas, autorizadas, inspeccionadas y sancionadas por los órganos de la Administración General del Estado y controladas por las unidades policiales del Cuerpo Nacional de Policía, y que, en consecuencia, se encuentran fuera del ámbito competencial de Cataluña, quedarán afectadas por una normativa autonómica de carácter ejecutivo que vería así ampliado indebida y extraterritorialmente sus efectos aplicativos, lo que implicaría, además, la necesidad de acomodar sus procedimientos de gestión y actuación a lo establecido por dos normas con regulación distinta sobre una misma materia, una para aplicar en Cataluña y otra en el resto de España, lo que no parece ajustarse al marco normativo ni a la lógica de las cosas.

En conclusión, y en atención a lo manifestado sobre este particular, la orden de la Generalidad únicamente será de aplicación a la actividad de las empresas con sede y ámbito de actividad limitado al territorio de Cataluña, y solo en aquellos posibles aspectos que no se encuentran regulados ni contradigan lo dispuesto en la orden estatal, sin que en ningún caso, ni tan siquiera en su vertiente coordinadora, pueda extender sus efectos ejecutivos a las actividades de las empresas supracomunitarias o de ámbito de actuación estatal.

CONCLUSIONES

En consideración a todo lo anteriormente manifestado, por parte de esta Unidad Central de Seguridad Privada, de conformidad con lo informado por los servicios jurídicos de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, se concluye lo siguiente:

- a) La competencia normativa en esta materia corresponde en exclusiva al Ministerio del Interior y es la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, la que debe ser aplicada, ya que la Generalidad de Cataluña, de conformidad con su Estatuto de Autonomía, ostenta competencias ejecutivas, pero carece de potestad reglamentaria en seguridad privada.
- b) En el ámbito territorial de Cataluña, como en el resto del territorio nacional de España, será de directa, total y completa aplicación la Orden del Ministerio del Interior INT/316/2011, de 1 de febrero, sobre funcionamiento de los sistemas de alarma en el ámbito de la seguridad privada.
- c) Hasta tanto no exista una norma estatal de obligado cumplimiento en aquellos aspectos no contemplados en la Orden INT/316/2011, relativos al establecimiento de criterios meramente de coordinación entre los servicios de seguridad privada y los Cuerpos de Seguridad, respecto a la comunicación de los servicios de alarma, se aplicará supletoriamente a las empresas con sede y ámbito territorial limitado a Cataluña la Orden IRP/198/2010, de 29 de marzo, siempre que no contradiga o modifique lo establecido en la normativa estatal con carácter general (Orden INT/316/2011).

UNIDAD CENTRAL DE SEGURIDAD PRIVADA

INTERPRETACIÓN APLICATIVA POLICIAL DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA ORDEN DE ALARMAS

Con el presente informe se pretende dar respuesta a un conjunto de dudas surgidas en torno a la interpretación y aplicación de algunos aspectos de la nueva Orden INT/316/2011 de Alarmas, puesto de manifiesto tanto en las numerosas preguntas dirigidas a esta Unidad Central, como en los planteamientos comerciales que se están realizando con respecto a la verificación y comunicación de alarmas y a la consiguiente responsabilidad que por ello pueda contraerse.

En general, la idea que parece desprenderse de las preguntas formuladas y de los planteamientos comerciales conocidos, puede concretarse en las siguientes cuestiones:

1ª.- Si únicamente pueden ser verificadas las alarmas por las CRA utilizando alguno de los procedimientos establecidos en la nueva Orden de Alarmas.

2ª.- Si únicamente pueden transmitirse a la Policía las alarmas verificadas por alguno de los procedimientos establecidos en la nueva Orden de Alarmas.

3ª.- Si únicamente pueden ser atendidas por la Policía las alarmas verificadas por alguno de los procedimientos establecidos en la nueva Orden de Alarmas.

4ª.- Si la comunicación a la Policía de alarmas verificadas por procedimientos distintos a los establecidos en la nueva Orden de Alarmas, será objeto de denuncia para sanción.

De una lectura no solo literal sino fundamentalmente sistemática y finalista de la nueva Orden de Alarmas, ciertamente tenemos que concluir que no parece ser esto lo que establece ni lo que pretende la norma, ni tampoco la interpretación aplicativa que desde esta Unidad Central se mantiene y propone como criterio configurador de las actuaciones de las Unidades Policiales encargadas de la atención de las alarmas y del control de la Seguridad Privada.

Considerando razonables y legítimas tanto las dudas planteadas como las estrategias comerciales emprendidas, entendemos que, puestas así las cosas, se trataría de una interpretación incompleta por restrictiva, y que, en consecuencia, por sentido de la responsabilidad y en el ejercicio de la competencia que corresponde ejercer a esta Unidad Central, en su condición de Autoridad Nacional de Control, no sólo resulta conveniente sino absolutamente necesario, fijar y difundir la posición que al respecto se mantiene, a fin de contribuir con ello al mejor conocimiento y aplicación de la nueva normativa sobre alarmas.

CONSIDERACIONES

Con carácter previo se participa que los informes o respuestas que emite esta Unidad tienen un carácter meramente informativo y orientativo -nunca vinculante- para quien los emite y para quien los solicita, sin que quepa atribuir a los mismos otros efectos o aplicaciones distintos del mero cumplimiento del deber de servicio a los ciudadanos.

En relación con la materia que nos ocupa, y como inicial declaración de principios, conviene que dejemos sentado lo siguiente:

1º) El **Principio de Legalidad** implica que, a falta de prueba en contrario, todas las instalaciones de seguridad anteriores a la nueva normativa, además de disponer de los correspondientes plazos de adaptación, se considerarán adecuadas

para el cumplimiento de la finalidad preventiva para la que fueron contratadas.

En consecuencia, la nueva normativa sobre alarmas desarrolla, aclara y concreta las características técnicas del superior marco reglamentario del que procede, sin modificar ni alterar los aspectos sustanciales del mismo.

2º) El **principio de realidad** nos impide desconocer que pueden existir sistemas de seguridad conectados a CRA que por una errónea o interesada interpretación de la normativa anterior, o por una incompleta ejecución o planificación del proyecto de seguridad, pudieran presentar alguna deficiencia que haga que no se ajusten completamente a las exigencias técnicas ahora explicitadas, especialmente en materia de verificación secuencial, y que a través de una responsable actuación por parte de los afectados, que contará con la prudente comprensión de las Unidades Policiales encargadas de su control, se han de ir ajustando progresivamente al marco normativo.



En consecuencia, y en atención a la realidad preexistente a la entrada en vigor de la nueva normativa, se pretende dar una solución práctica fundada, además de en el nuevo texto normativo, en la situación real de las características del parque de alarmas verdaderamente instalado, cuyo funcionamiento debe considerarse adecuado mientras no se demuestre lo contrario.

3º) El **principio de seguridad** conduce a concluir que los actuales niveles de seguridad alcanzados con la conexión de los

sistemas de seguridad a CRA, no pueden resultar disminuidos como consecuencia de la aplicación de la nueva normativa, sino todo lo contrario.

En consecuencia, las Unidades Policiales continuarán cumpliendo con su deber de atender, como hasta ahora, todas las alarmas que las CRA les transmitan por haberlas considerado reales, con independencia del medio o procedimiento de verificación empleado para llegar a esa conclusión.



Sentada la anterior declaración de principios, y al objeto de introducir la mayor seguridad jurídica posible y unificar los criterios de interpretación aplicativa de la nueva Orden de Alarmas, seguidamente trataremos de dar adecuada respuesta a algunas cuestiones relacionadas con los aspectos de verificación, comunicación y responsabilidad, que son los que, al parecer, están suscitando las mayores controversias.

¿Cómo se tienen que verificar las señales de alarma por parte de una CRA?

La norma reglamentaria que resulta de general aplicación, y que no altera ni contradice la nueva Orden de Alarmas, es la contenida en el artículo 48.2 del RSP, al establecer que se haga “con los medios técnicos y humanos de que dispongan”.

La nueva Orden de Alarmas especifica, a este respecto, en su artículo 6, que la

verificación será considerada válida legalmente, cuando se hayan utilizado todos o alguno de los procedimientos técnicos o humanos en ella establecidos, sin excluir, por ello, en modo alguno, el concurso de otros posibles medios con los que la CRA pueda contar para los fines verificadores, cualesquiera que estos sean.

Teniendo en cuenta que, en todo caso, las CRA ya cuentan con el llamado procedimiento secuencial, sobre el cual la nueva Orden no ha hecho más que concretar su funcionamiento operativo a fin de otorgarle la consideración legal de válido, a cuya categoría se han sumado los otros procedimientos en ella establecidos, la diferencia entre este grupo de procedimientos (los de la nueva Orden) y cualquiera otro que las CRA puedan utilizar, radica, esencialmente, en el distinto efecto y consecuencias del juego de las presunciones legales que se produce según se utilicen unos u otros de dichos procedimientos.

Los procedimientos relacionados en la nueva Orden de Alarmas como *numerus clausus* (lista cerrada de los considerados legalmente válidos), son los únicos que gozan de la presunción *iuris et de iure* (que no admite prueba en contrario) que en ella se establece, y que es de carácter absoluto en relación con la atribución de responsabilidad a la CRA, al desvincularse del resultado final de la intervención policial en relación con la falsedad o veracidad de la alarma comunicada, salvo el caso de repetición contemplado en el artículo 14. 4 y 7 de la propia Orden.

A diferencia de lo anterior, los otros posibles procedimientos no contemplados en la nueva Orden de Alarmas, y que puedan ser empleados por una CRA con fines de verificación, únicamente gozan de la presunción *iuris tantum* (que admite prueba en contrario), cuya relación con la responsabilidad de la CRA se vincula directamente a la constatación del resultado final de la intervención policial en función de si es real o falsa la alarma comunicada.

En este sentido, resulta necesario decir que la validez legal de los procedimientos establecidos en la nueva Orden de Alarmas, no consiste solo en su simple utilización, sino en la total aplicación de los pasos y requi-

sitos técnicos descritos para cada uno de ellos, de forma tal que se entendería no correctamente confirmada una alarma en cuya verificación se ha empleado uno o varios de los procedimientos establecidos, pero sin alcanzar a completar las exigencias normativas de ninguno de ellos.



En estos casos, si la CRA, por la razón que fuere, considerase, no obstante, que la alarma es real y, en consecuencia, la transmitiese al servicio policial competente, éste estaría en la obligación de seguridad pública de intervenir, al comunicarle una alarma real, aun cuando no hubiese alcanzado la categoría legal de confirmada, si bien, si tras la intervención policial se comprobase que aquella no estaba determinada por hechos susceptibles de producir la intervención policial, nos encontraríamos ante un supuesto de alarma falsa no confirmada del artículo 14.1 de la nueva Orden de Alarmas, por haber sido verificada la alarma por lo que, a estos efectos, pudiera considerarse como “otros medios de verificación”, que ya no gozarían de la presunción *iuris et de iure*, sino de la presunción *iuris tantum*.

¿Qué alarmas tiene que comunicar la CRA a la Policía?

La norma reglamentaria general que resulta de aplicación, que tampoco altera ni contradice la nueva Orden de Alarmas, es la contenida también en el artículo 48.2 del RSP, al disponer que las CRA han de “comunicar seguidamente al servicio policial correspondiente las alarmas reales producidas”.

Sobre este particular, la nueva Orden de Alarmas, en sus artículos 6 y 13.1, se limita a reproducir la misma fórmula contenida en

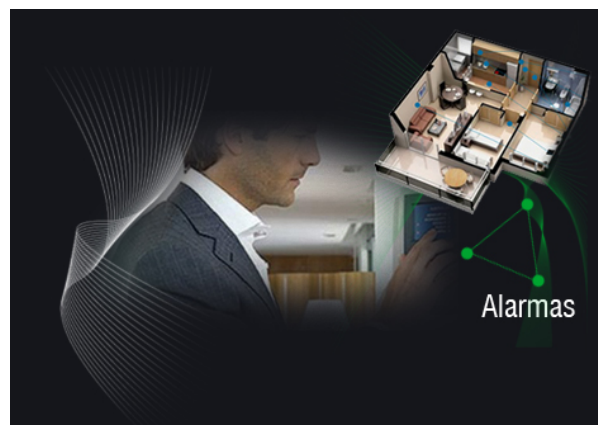
el Reglamento (las alarmas reales producidas), si bien, y en razón del nuevo concepto que incorpora en su artículo 12 sobre alarma confirmada (la verificada por alguno de los procedimientos establecidos en la propia Orden y considerados legalmente válidos), equipara las alarmas confirmadas a las alarmas reales, si bien lo hace a los únicos efectos de su comunicación a la Policía, al establecer, en el artículo 13.1 que “a efectos de su comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, toda alarma confirmada, con arreglo a lo dispuesto en esta Orden, tendrá la consideración de alarma real” y, en consecuencia, las CRA tendrán la obligación de transmitir las inmediatamente a la Policía y ésta el deber de atenderlas.



En este mismo sentido, y refrendando la obligación impuesta en el artículo 48.2 del RSP, de comunicar al servicio policial todas las alarmas reales producidas, el artículo 14.5 de la nueva Orden de Alarmas, considera que será objeto de denuncia, para su correspondiente sanción, la no comunicación de una alarma real, independientemente del procedimiento de verificación utilizado, con la obligación de justificar, para evitar la misma, los posibles retrasos en su comunicación.

Este comportamiento infractor, considerado grave por el Reglamento de Seguridad Privada, se desprende de su artículo 149.8, al establecer, como infracción grave, el no transmitir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad las señales de alarma que se registren en las centrales privadas o transmitir las señales con retraso injustificado.

No obstante, y al objeto de evitar aplicaciones absurdas de la norma, conviene



aclarar que si se tiene en cuenta que confirmar es corroborar la verdad, y que lo verdadero es opuesto a lo falso, entonces resulta obvio que si a la CRA le consta la falsedad de una alarma confirmada, deberá abstenerse de su comunicación a la Policía, pues de hacerlo, según sea el caso, podría llegar a incurrir en responsabilidad, ya que, en realidad, lo que estaría haciendo la CRA, de forma consciente y contradiciendo el principio de la buena fe, sería transmitir una alarma de la que conoce su falsedad, cosa que el ordenamiento jurídico vigente prohíbe y sanciona.



¿En que responsabilidad puede incurrir una CRA por comunicar a la Policía alarmas que finalmente resultan ser falsas?

Sobre este importante aspecto de la responsabilidad, la nueva Orden de Alarmas, en su finalidad de introducir el máximo grado de certeza y seguridad jurídica, resulta particularmente concreta, distinguiendo, como consecuencia de la lógica sistemática sobre la que se articula, dos supuestos básicos que dan respuesta a la pregunta planteada:

- a) Conforme al artículo 12.1 de la Orden, si la alarma falsa comunicada a la Policía se ha verificado por la CRA mediante alguno de los procedimientos considerados legalmente válidos por la Orden (presunción *iuris et de iure*), se entenderá cumplida la obligación reglamentaria



del artículo 48.2 del RSP (verificar con los medios técnicos y humanos de los que disponga), y no incurrirá en la infracción grave del artículo 149.8 b) [comunicar falsas incidencias al transmitir alarmas a los servicios policiales sin verificarlas previa y adecuadamente], salvo que en un plazo de 60 días, y desde una misma conexión, se comuniquen tres o más alarmas confirmadas que resulten falsas, en cuyo caso serían de aplicación los supuestos de denuncia y desconexión contemplados en los artículos 14 y 15 de la propia Orden.



- b) Conforme establece el artículo 14. 2 y 3 de la Orden, si la alarma falsa comunicada por la CRA a la Policía no estaba confirmada, al haberse verificado por procedimientos distintos, cualesquiera que estos sean, a los considerados legalmente válidos de entre los establecidos en la Orden (presunción *iuris tantum*), la Policía podrá o deberá, según sea el caso, proceder a su denuncia según se trate de una sola alarma falsa (denuncia potestativa) o de más de una alarma falsa procedente de una misma conexión, en un plazo de 60 días (denuncia imperati-



va), dando lugar, en ambos supuestos, a la eventual comisión de la infracción grave contenida en el artículo 149.8 del RSP ("comunicar falsas incidencias, por negligencia, deficiente funcionamiento o falta de verificación previa"), principalmente las contempladas en el apartado b) [la transmisión de alarmas a los servicios policiales sin verificarlas previa y adecuadamente] y en el apartado c) [la transmisión de falsas alarmas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por falta de adopción de las precauciones necesarias para evitarlas].

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente manifestado, cabe concluir, a modo de resumen, lo siguiente:

1º) La verificación de las señales de alarma recibidas en la CRA se podrá hacer por cualquier medio técnico o humano que resulte adecuado de entre los que disponga la CRA (*numerus apertus*), y si se hace por alguno de los procedimientos establecidos por la nueva Orden de Alarmas, se tratará de una alarma confirmada, por ser estos los únicos a los que otorga la consideración de legalmente válidos (*numerus clausus*).

2º) La CRA únicamente tendrá la obligación de comunicar a la Policía las alarmas que sean reales, cualquiera que sea la forma en la que las haya verificado, teniendo tal consideración, a estos solos efectos, las alarmas confirmadas, que serán aquellas verificadas empleando necesariamente alguno de los procedimientos establecidos en la nueva Orden de Alarmas.

3º) Cuando la alarma comunicada por la CRA a la Policía resulte finalmente falsa tras la intervención policial, si se tratase

de una alarma confirmada, por haber sido verificada mediante alguno de los procedimientos establecidos en la nueva Orden, la CRA no será denunciada (presunción *iuris et de iure*), excepto en el caso de reiteración contemplado en la propia Orden, mientras que sí podrá o



será denunciada cuando la verificación se hubiera realizado por cualquier otro procedimiento de los que disponga la CRA (presunción *iuris tantum*).

4º) Por último, en relación a la indispensable atención policial de todas las alarmas comunicadas por haber sido consideradas reales por la CRA, y cuyo insoslayable deber de seguridad pública continuará prestándose como hasta ahora, conviene tener presente que las CRA han de disponer, en todo caso, de alguno de los procedimientos considerados legalmente válidos de entre los establecidos por la nueva Orden de Alarmas (su carencia podría dar lugar a la comisión de la infracción grave de “falta de adopción de las precauciones necesarias para evitar la transmisión de falsas alarmas”, además de, con toda seguridad, a la revisión de su autorización), si bien, como se ha recordado anteriormente, esta obligación legal ya la vienen cumpliendo todas las CRA autorizadas, al deber contar, al menos, entre sus medios técnicos, con el procedimiento de verificación secuencial, del que ahora únicamente se ha explicitado su funcionamiento operativo, pero sin alterar sus características técnicas, que continúan siendo las mismas que las exigidas hasta ahora, con independencia de lo relativo a grado, normalización y certificación, para lo que cuentan con los correspondientes periodos de adaptación contemplados en la nueva normativa.



Este informe se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 g) de la Ley 30/92, sobre derecho de información al ciudadano, y fija la posición y el criterio decisor de las Unidades Policiales de Seguridad Privada, en relación con el objeto de la consulta sometido a consideración. No pone fin a la vía administrativa ni constituye un acto de los descritos en el artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que contra el mismo no cabe recurso alguno.

U.C.S.P.

