



La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, con fecha 10/06/2024, emitió informe relacionado con el grado de seguridad que deben disponer los sistemas de seguridad instalados, de forma voluntaria, en las gasolineras y farmacias y que fue remitido a esta Unidad Central.

Puesto que el citado Informe, en el párrafo cuarto del apartado "SITUACIONES ANTERIORES A ESTE INFORME", establecía lo siguiente: "1º Solo se aplicaría pro futuro. Es decir, a las que se instalen después de asumir este criterio. **Para ello sería conveniente, a título de pura sugerencia, que se contacte con las asociaciones representativas de los afectados y que tengan conocimiento de la modificación. Esta labor de publicidad es fundamental para que no se produzcan recursos ante eventuales procedimientos sancionadores donde se argumente sobre la base de la indefensión, el cambio del precedente administrativo y su desconocimiento**". Parece acertado trasladar el contenido esencial del citado informe a los diferentes actores del Sector de la Seguridad Privada por medio del presente escrito.

Contenido "esencial" del citado Informe:

Se ha recibido, a través de esa Comisaría General, la documentación correspondiente a una consulta de una entidad, planteada ante la Unidad Central de Seguridad Privada, dependiente de ese Centro Directivo, al objeto de que, por parte de esta Secretaría General Técnica, se emita informe al respecto. En resumen, la citada consulta versa sobre la pertinencia de imponer a todos los sujetos obligados a disponer de medidas de seguridad, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (en adelante el Reglamento), cuando instalen un sistema de alarma de intrusión conectado a una central receptora de alarmas a que dicho sistema sea del Grado 3 de seguridad (Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, sobre funcionamiento de los sistemas de alarma en el ámbito de la seguridad privada, y Orden INT/317/2011, de 1 de febrero, sobre medidas de seguridad privada)¹, bien la instalen en cumplimiento de una expresa disposición normativa o de la autoridad gubernativa, bien lo hagan voluntariamente de motu proprio (la consulta se centra específicamente en este último supuesto).

ANTECEDENTES.

En la documentación remitida, junto con la consulta, consta el informe de la mencionada Unidad Central de Seguridad Privada, de 3 de septiembre de 2012, nº 2012/059 (en adelante informe UCSP).

Brevemente expuesto, el informe UCSP viene a señalar, tras afirmar su carácter meramente orientativo y no vinculante aunque también determinante de la posición y el criterio de dicha Unidad Central y de las Unidades Territoriales de Seguridad Privada, que las oficinas de farmacia y las estaciones de servicio, son establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad físicas y no electrónicas. No obstante, a fin de aumentar su nivel de seguridad, pueden implementar medidas de seguridad electrónica, como la referida conexión a una central receptora de alarmas. El informe UCSP termina recomendando que la instalación lo sea del Grado 3 en ese caso.

Igualmente, entre la documentación remitida figura un escrito dirigido por el Jefe de la Unidad Central de Seguridad Privada a esa Comisaría General (Unidad Central de Coordinación Operativa y Técnica), en el cual señala que la aceptación del criterio sostenido en su consulta por *la entidad* implicaría un cambio de criterio respecto del sostenido en el informe UCSP. Antes de adoptar esa decisión se considera necesario conocer la valoración de esta Secretaría General Técnica.

¹ La Orden 317 INT/2011, de 1 de febrero, pormenoriza, con carácter general, todas las medidas de seguridad obligatorias incluidas en el Reglamento, mientras que la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, se refiere, de manera específica y singular, al funcionamiento de los sistemas de alarma

CORREO ELECTRÓNICO:

ucsp.coordination@policia.es

1

C/ Rey Francisco, 21
28008 – MADRID
Tel.: 91.582.09.70

CSV : GEN-2858-ff78-2158-901f-d9ea-0804-cc52-430a

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <http://portafirmas.dgp.mir.es/pf/valida>

FIRMANTE(1) : MANUEL YANGUAS MENENDEZ | FECHA : 17/03/2025 14:13 | Sin acción específica





La consulta formulada por *la entidad* parte de que todos los establecimientos industriales, comerciales y de servicios pueden ser obligados a disponer de medidas de seguridad, bien porque estas medidas aparezcan expresamente recogidas en la normativa de seguridad privada como obligatorias, bien porque así lo acuerde la autoridad gubernativa en atención a determinadas circunstancias previstas en dicha normativa.

Tras hacer un excursus sobre los criterios que deben presidir la interpretación de las normas, con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil, concluye que todos los establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad, cuando instalen voluntariamente un sistema electrónico de alarma conectado a una central receptora de alarmas (siempre debe tratarse de un establecimiento obligado a disponer de medidas de seguridad, aunque sean de otra naturaleza), lo deben hacer mediante un sistema de Grado 3.

La consulta se formula para transmitir a sus asociados un criterio unívoco y para evitar cualquier duda que pudiera plantearse en el futuro.

NORMATIVA APLICABLE.

1. El artículo 26 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, establece que: "Reglamentariamente en desarrollo en lo dispuesto en esta ley, en la legislación de seguridad privada, en la de infraestructuras críticas o en otra normativa sectorial, podrá establecerse la necesidad de adoptar medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios", para prevenir la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas.

2. En la legislación de seguridad privada (artículos 51 y 52 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada), se prevé que estas medidas de seguridad, que podrán ser físicas, electrónicas, informáticas, organizativas o personales², se materializan de tres formas diferentes:

² "1. 1 A los exclusivos efectos de esta ley, se podrán adoptar los siguientes tipos de medidas de seguridad, destinadas a la protección de personas y bienes:

De seguridad física, cuya funcionalidad consiste en impedir o dificultar el acceso a determinados lugares o bienes mediante la interposición de cualquier tipo de barreras físicas.

De seguridad electrónica, orientadas a detectar o advertir cualquier tipo de amenaza, peligro, presencia o intento de asalto o intrusión que pudiera producirse, mediante la activación de cualquier tipo de dispositivos electrónicos.

De seguridad informática, cuyo objeto es la protección y salvaguarda de la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los sistemas de información y comunicación, y de la información en ellos contenida.

De seguridad organizativa, dirigidas a evitar o poner término a cualquier tipo de amenaza, peligro o ataque deliberado, mediante la disposición, programación o planificación de cometidos, funciones o tareas formalizadas o ejecutadas por personas; tales como la creación, existencia y funcionamiento de departamentos de seguridad o la elaboración y aplicación de todo tipo de planes de seguridad, así como cualesquiera otras de similar naturaleza que puedan adoptarse.

De seguridad personal, para la prestación de servicios de seguridad regulados en esta ley, distintos de los que constituyen el objeto específico de las anteriores."





-Por resultar obligados en virtud del sector y características de la actividad del establecimiento. Así, el apartado 2 del artículo 51, relega al desarrollo reglamentario la configuración de esta protección al establecer que: “Reglamentariamente, con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos contra ellos o por generar riesgos directos para tercero o ser especialmente vulnerables, se determinarán los establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios y los eventos que resulten obligados a adoptar medidas de seguridad, así como el tipo y características de las que deban implantar en cada caso” (determinación reglamentaria).

-Por determinación de la autoridad competente, dadas las características específicas del establecimiento. Así, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 51: “El Ministerio del Interior o, en su caso, el órgano autonómico competente podrá ordenar que los titulares de establecimientos o instalaciones industriales, comerciales y de servicios y los organizadores de eventos adopten las medidas de seguridad que reglamentariamente se establezcan” (determinación gubernativa).

-Por decisión voluntaria del establecimiento. En este sentido, el apartado 8 del artículo 51 recoge que: “Quedarán sometidos a lo establecido en esta ley y en sus disposiciones de desarrollo los usuarios que, sin estar obligados, adopten medidas de seguridad, así como quienes adopten medidas de seguridad adicionales a las obligatorias, respecto de estas”.

3. De las menciones de rango legal arriba expuestas puede deducirse fácilmente que existe una habilitación reglamentaria muy extensa y casi incondicionada para la determinación de los distintos tipos de medidas de seguridad que pueden ser impuestas a establecimientos industriales, comerciales o de servicios.

Un problema no menor radica en que ninguna de estas dos leyes ha sido objeto de un desarrollo reglamentario ad hoc. Es necesario tomar como punto de partida el Reglamento, dictado en desarrollo de las derogadas Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, y Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada. A pesar de esta circunstancia, el citado Reglamento sigue estando plenamente en vigor, ya que en los puntos objeto de análisis no contradice las vigentes legislaciones de seguridad ciudadana, ni de seguridad privada.

4. El mencionado Reglamento, en sus artículos 111 a 136, regula la obligatoriedad de disponer, en determinadas circunstancias, de este tipo de medidas de seguridad para determinados establecimientos industriales, comerciales o de servicios.

Enlazando con lo ya señalado, hay dos posibilidades para la implantación de medidas de seguridad obligatorias. En el primer caso (artículo 112 del Reglamento), cuando, por razón de la actividad económica, la localización de las instalaciones, el volumen de fondos o cualquier otra causa, el Delegado o Subdelegado del Gobierno lo considere necesario, podrá imponer obligatoriamente determinadas medidas de seguridad, como servicio de vigilantes de seguridad, conexión de sistemas de seguridad con centrales de alarmas, etc (se trata de una habilitación ejecutiva de considerable amplitud y perfiles imprecisos).





En el segundo caso, recogido en los artículos 119 a 134 del Reglamento, se determinan ex lege medidas de seguridad obligatorias para determinados establecimientos clasificados por grupos: bancos, cajas de ahorro y entidades de crédito; joyerías, platerías, galerías de arte y tiendas de antigüedades; estaciones de servicio y unidades de suministro de combustible y carburantes; y, finalmente, farmacias, loterías, despachos de apuestas mutuas y establecimientos de juegos. El tipo de medidas de seguridad que se exigen varía sustancialmente, incluso dentro del mismo grupo.

Existe también un supuesto especial, y que es el objeto de la consulta, cuando los establecimientos industriales, comerciales y de servicios obligados a instalar determinadas medidas de seguridad, decidan voluntariamente instalar otras complementarias de las incluidas en el catálogo previsto en el Reglamento. Cabe afirmar, en lo que a la cuestión consultada nos afecta, que en principio solo se obliga a disponer de sistema de seguridad conectado a una central de alarmas a los bancos, cajas de ahorro y entidades de crédito, así como a las joyerías, platerías, galerías de arte y tiendas de antigüedades.

5. En desarrollo de lo previsto en el Reglamento, se aprobaron las Órdenes INT/316 y 317/ 2011, ambas de 1 de febrero. Corresponde ahora analizar, aunque sea de manera somera, el contenido de las órdenes por lo que afecta a la cuestión objeto de consulta. En este sentido, resulta especialmente relevante el artículo 2.1 de la Orden INT 316/2011, de 1 de febrero, donde se determinan cuatro grados de seguridad:

"a) Grado 1, o de bajo riesgo, para sistemas de alarma dotados de señalización acústica, que no se vayan a conectar a una central de alarmas o a un centro de control.

b) Grado 2, de riesgo bajo a medio, dedicado a viviendas y pequeños establecimientos, comercios e industrias en general, que pretendan conectarse a una central de alarmas o, en su caso, a un centro de control.

c) Grado 3, de riesgo medio/alto, destinado a establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad, así como otras instalaciones comerciales o industriales a las que por su actividad u otras circunstancias se les exija disponer de conexión a central de alarmas o, en su caso, a un centro de control.

d) Grado 4, considerado de alto riesgo, reservado a las denominadas infraestructuras críticas, instalaciones militares, establecimientos que almacenen material explosivo reglamentado, y empresas de seguridad de depósito de efectivo, valores, metales preciosos, materias peligrosas o explosivos, requeridas, o no, de conexión con central de alarmas o, en su caso, a centros de control."





Es importante reseñar que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.2 y 3 y en las disposiciones transitorias primera y segunda de la Orden INT 316/2011, de 1 de febrero, modificada en este punto por la Orden INT/826/2020, de 3 de septiembre, se establece un plazo hasta el 31 de diciembre de 2023 para adaptar los sistemas implantados a la entrada en vigor de la misma.

En este sentido, conviene señalar que el objetivo confeso de dicha Orden era lograr que los productos de seguridad a instalar tuvieran una mayor calidad, eficacia y eficiencia, dado el aumento sustancial de falsas alarmas comunicadas a las salas de operaciones policiales, con los consiguientes desplazamientos injustificados de los funcionarios. La causa principal provenía de la escasa calidad de los productos de seguridad conectados a las centrales receptoras de alarmas. Todo ello tuvo una especial incidencia en la propia Orden que incorpora en su Anexo I la relación de normas UNE que resultan de aplicación a dichos sistemas de alarma y a los que debe someterse su homologación. En este sentido el párrafo 8 de la parte expositiva de la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, literalmente señala:

“La aplicación de las Normas UNE-EN mencionadas tiene, entre sus finalidades, mejorar la calidad e integridad de los sistemas, así como la profesionalidad del sector de la seguridad. Para ello, establece una serie de niveles de riesgo que van asociados a la actividad a supervisar y proteger, lo que influye directamente en el diseño de los sistemas.”

Respecto de la Orden INT 317/2011, de 1 de febrero, debe señalarse, como en el caso de la Orden INT 316/2011, de 1 de febrero, el especial hincapié que se hace en su parte expositiva (párrafo sexto del preámbulo) sobre la necesidad de mejorar las medidas de seguridad, especialmente las conectadas a centrales receptoras de alarmas:

“Entre ellos, cabe mencionar la modificación y mejora de las medidas de seguridad de todos los establecimientos considerados como obligados, especialmente las de aquellos conectados a centrales de alarmas y dotados de sistemas de captación y registro de imágenes, dada su demostrada efectividad como medio de verificación de las alarmas y de mejora en la investigación policial de los posibles hechos delictivos.”

Todo ello se implementa en el Anexo I de dicha Orden mediante la referencia a una serie de normas UNE, que reiteran las recogidas en el Anexo I de la Orden INT 316/2011, de 1 de febrero. Respecto de la conexión a centrales receptoras de alarmas, la disposición adicional primera en relación con la transitoria única, modificada en este punto por la Orden INT/826/2020, de 3 de septiembre, establece un plazo hasta el 31 de diciembre de 2023 para adaptar los sistemas implantados a la entrada en vigor de la misma, justificado en la posible inexistencia de componentes disponibles en el mercado homologados de acuerdo en lo previsto en las normas UNE.





Una vez se ha hecho un resumen de la normativa aplicable al supuesto que nos ocupa, es necesario concretar exactamente el objeto de la consulta.

Lo que ha planteado *la entidad*, como ya se ha apuntado, es sí aquellas entidades que están obligadas a disponer de medidas de seguridad sea de la naturaleza que sea (determinación reglamentaria o determinación gubernativa), cuando instalan una medida que no es obligatoria para ellas, deben respetar las mismas condiciones previstas para cuando la medida es de aplicación obligatoria. Más en concreto, si un sujeto obligado a disponer de determinadas medidas de seguridad como podría ser una farmacia o una gasolinera (seguridad física), pero entre las cuales no se encuentra una conexión a central receptora de alarmas, si decide instalar dicha conexión vendría obligado a hacerlo con el mismo nivel de seguridad que la normativa de seguridad privada exige para aquellos establecimientos obligados a implementarla. Afinando más aún, cuando un establecimiento no obligado a disponer de conexión a central receptora de alarmas decide instalarla si la misma debe ser de Grado 3, como lo es para aquellos establecimientos que sí están obligados.

La consulta de *la entidad* apela como punto de partida para el análisis de la cuestión planteada a los criterios interpretativos que fija nuestro Código Civil, en su artículo 3.1, lo cual parece a priori atinado. Habrá que ver cuál es la solución a la que se llega aplicando los mismos³.

³ Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras (elemento literal), en relación con el contexto (elemento sistemático), los antecedentes históricos y legislativos (elemento histórico), y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas (elemento sociológico), atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas (elemento teleológico).

La interpretación constituye un proceso unitario integrado por diferentes criterios que han de utilizarse de un modo concurrente sin que haya una escala de prioridades

El elemento literal es aquel que permite establecer el o los sentidos y alcances de la ley haciendo uso del tenor de sus propias palabras, es decir, el significado de los términos y frases de que se valió el legislador para expresar y comunicar su pensamiento.

El elemento sistemático permite interpretar la ley atendiendo a las conexiones de la misma con la totalidad del ordenamiento jurídico del cual forma parte. Se trata de considerar la norma jurídica, no como un enunciado aislado, sino como una parte de un conjunto más amplio.

El elemento histórico permite interpretar el derecho legislado aludiendo para ello a la historia del texto legal que se trata de interpretar. Esta historia se ve reflejada en cada una de las historias o etapas del proceso de formación de la ley.

El elemento sociológico es el que debe atenderse al interpretar las normas, a la "realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas". Si una norma nacida en un contexto histórico determinado se debe aplicar en un tiempo diferente, puede producir un resultado indeseable si el cambio de las circunstancias es lo suficientemente sensible.

El elemento teleológico, por último, es aquel que permite establecer el sentido o alcance de un precepto legal atendiendo al fin de esta, es decir, a los determinados objetivos que se buscó conseguir mediante su establecimiento.





1. Criterio literal

En este sentido, nada nos resuelven las normas de rango legal y tampoco el Reglamento, ya que en los mismos se determinan las diferentes medidas de seguridad, quién las puede imponer (ex lege o por decisión de la autoridad gubernativa), así como la obligatoriedad de implementación de las mismas para determinados establecimientos industriales, comerciales y de servicios. Si analizamos los establecimientos concretos que deben disponer de conexión a central receptora de alarmas están los bancos, cajas de ahorro y demás entidades de crédito, así como las joyerías, platerías, galerías de arte y tiendas de antigüedades. Entre los establecimientos que no estarían obligados a disponer de conexión a una central receptora de alarmas estarían las estaciones de servicio, las oficinas de farmacia, las administraciones de lotería, los despachos de apuestas mutuas y los establecimientos de juegos, a los que se obliga a otro tipo de medidas.

Ahora bien, cuando se trata de la conexión a una central receptora de alarmas, bien sea obligatoria (decisión normativa o gubernativa) o voluntaria, el Reglamento no determina el grado, el tipo, la homologación del sistema, etc (hay que reiterar que, aún cuando nos refiramos a instalación voluntaria de conexión a una central receptora de alarmas, lo hacemos solo a establecimientos industriales, comerciales y de servicios obligados a disponer de otras medidas de seguridad).

Hay que esperar hasta la aprobación de la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, para que una norma aborde esta cuestión. De entre los cuatro grados de seguridad de los sistemas de conexión a una central receptora de alarmas previstos en su artículo 2.1, y ya descritos con anterioridad, cuando los establecimientos industriales, comerciales y de servicios están obligados a disponer de esta medida les asigna obligatoriamente que dicha conexión haya de ser del Grado 3. El problema se plantearía con aquellos establecimientos que, obligados a adoptar determinadas medidas de seguridad entre las que no se encontraría la citada conexión cuando estimen oportuno instalarla voluntariamente, si la instalación debería ser del Grado 3 o no.

En este sentido cuando el párrafo c) del apartado 2.1 se refiere a esta cuestión, en su inciso inicial, lo hace genéricamente a "establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad". Parece claro que los establecimientos industriales, comerciales y de servicios obligados a disponer de conexión con una central receptora de alarmas deben instalarla con el Grado 3, pero surge la duda respecto de los que no están obligados a instalarla y lo hacen voluntariamente, siendo establecimientos obligados a disponer de otras medidas de seguridad. De esta dicción genérica "establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad", puesto que el inciso no distingue (ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus), es posible entender que se refiere a cualquier establecimiento obligado a disponer de cualquier tipo de medida de seguridad obligatoria, con lo cual los que solo lo estarían a disponer de medidas de seguridad física, si quieren instalar voluntariamente una conexión con una central receptora de alarmas, vendrían obligados a hacerlo con un sistema de seguridad del Grado 3. Es una interpretación literal posible.





No ayuda a dar más luz a la cuestión controvertida el segundo inciso de este precepto (artículo 2.1c) cuando se refiere a "..., así como otras instalaciones comerciales o industriales a las que por su actividad u otras circunstancias se les exija disponer de conexión a central de alarmas o, en su caso, a un centro de control.", que parece referirse al supuesto de lo que hemos llamado con anterioridad determinación gubernativa de la obligación de implementar esta medida. A simple vista debería entenderse incluida en el inciso inicial del párrafo, ya analizado. No cabe, sin embargo obviar que la interpretación literal de este punto frece más dudas, ya que podría entenderse razonablemente que se refiere solo a establecimientos obligados a disponer de la mencionada conexión a central receptora de alarmas. Es decir, que el germen de la duda es-tán el mismo artículo 2.1c)

Por analizar todos los flancos que ofrece la interpretación literal, el enunciado inicial del artículo 2.1 de la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, señala: "establece cuatro grados de seguridad en función del riesgo, quedando en esta Orden asignados, además, en virtud de la naturaleza y características del lugar en el que se va a efectuar la instalación y de la obligación, o no, de estar conectados a una central de alarmas o centro de control." Podría interpretarse, como implícitamente hace el informe UCSP, que el Grado 3 sería aplicable únicamente a las instalaciones obligatorias de sistemas de alarmas conectados a una central receptora, pero esta posibilidad cuando en el párrafo c) del mismo se concreta el Grado 3, plantea las dificultades ya reseñadas anteriormente. No obstante, esta fundamentación del informe UCSP, conviene anticipar que termina recomendando a los establecimientos como farmacias y gasolineras, obligados a instalar medidas de seguridad física, que si instalan sistema de conexión a centrales receptoras de alarmas, lo hagan del Grado 3.

En conclusión, de la interpretación literal, no parece posible colegir una solución única y concluyente.

2. Criterio sistemático.

Es preciso volver a trabajar de nuevo con las Órdenes ministeriales conocidas. La clasificación del artículo 2.1 de la Orden INT/316/2011 de 1 de febrero, conecta cuatro tipos de sistemas de conexión a centrales receptoras de alarmas en función de posibles niveles de riesgo:

- el Grado 1 (las acústicas sin conexión a central receptora de alarmas), bajo riesgo.

- el Grado 2 (las conectadas a central receptora de alarmas), riesgo bajo a medio, y pensadas para viviendas y pequeños establecimientos, comercios e industrias.

- el Grado 3, riesgo medio a alto, y pensadas para los establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad, bien ex lege, bien por decisión gubernativa, bien por decisión voluntaria. Es esta última opción la que se debate.

- el Grado 4, riesgo alto, que no merece la pena analizar porque no es objeto de la consulta.





Es necesario situar estas previsiones en su contexto normativo. No cabe olvidar que el elemento fundamental inspirador de la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, era reducir el gravísimo problema que para la efectividad de la tarea de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad implicaba en ese momento el problema de las falsas alarmas y de la consiguiente obligatoriedad de acudir, por parte de sus miembros, a comprobar si se había producido o no alguna alteración de la seguridad ciudadana.

En este sentido los párrafos quinto a octavo de su preámbulo⁴ determinan las normas UNE aplicables para la homologación de estos sistemas de alarma, que aparecen recogidas en el Anexo I de la misma -es decir, normativizadas-, y declaran, entre sus finalidades, mejorar la calidad de los sistemas y la profesionalidad del sector, así como establecer una serie de niveles de riesgo sobre la actividad que se va a supervisar y a proteger.

Asimismo, precisan que los diseñadores de la instalación de los sistemas deben tener en cuenta la naturaleza del local, el valor del contenido, el grado de riesgo de inclusión, el perfil característico del intruso y cualquier otro factor o factores que puedan afectar a la elección de dicho grado.

A mayor abundamiento, el párrafo sexto del preámbulo de la Orden INT/317/2011, de 1 de febrero, señala: "...cabe mencionar la modificación y mejora de las medidas de seguridad de todos los establecimientos considerados como obligados, especialmente las de aquellos conectados a centrales de alarmas y dotados de sistemas de captación y registro de imágenes, dada su demostrada efectividad como medio de verificación de las alarmas y de mejora en la investigación policial de los posibles hechos delictivos".

Así, el elemento condicionador fundamental de los grados de seguridad es el riesgo y la pregunta que se nos formula versa sobre empresas o actividades incluidas dentro de las obligadas a disponer de determinadas medidas de seguridad, de acuerdo con el Reglamento y las órdenes ministeriales que lo desarrollan. Es decir, actividades de riesgo, que es lo que anima al legislador a imponerles este tipo de obligaciones.

⁴ Nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones señalando la eficacia de los preámbulos como criterio interpretativo de la norma a la que preceden. Así, tras diversos pronunciamientos, en la STC 90/2009, de 20 de abril, FJ 6, dejó sentada la siguiente doctrina general:

«[...] la de que en la búsqueda de las razones que puedan abonar la legitimidad constitucional de las disposiciones legales adoptadas resulta necesario acudir tanto a la propia exposición de motivos de la norma impugnada como a su tramitación parlamentaria, a efectos de concretar la verdadera voluntad del legislador, pues, conforme hemos reiteradamente afirmado, los preámbulos y los debates parlamentarios "constituyen un elemento importante de interpretación para desentrañar el alcance y sentido de las normas" (SSTC 15/2000, de 20 de enero, FJ 7; y 193/2004, de 4 de noviembre, FJ 6; y también STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6). En efecto, aunque los preámbulos o exposiciones de motivos de las Leyes carecen de valor normativo (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4; 116/1999, de 17 de junio, FJ 2; y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8), sirven, sin embargo, como criterio interpretativo de las disposiciones normativas a las que acompañan para la búsqueda de la voluntad del legislador (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7) esto es, sirven para efectuar una interpretación finalista (STC 83/2005, de 7 de abril, FJ 3.a). Por su parte los debates parlamentarios son un elemento importante de interpretación "para desentrañar el alcance y sentido de las normas" (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; y 15/2000, de 20 de enero, FJ 7).».





Es preciso, para solventar las dudas que ofrece la interpretación literal, coherente con las previsiones del artículo 2.1c) de la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, con el conjunto de las normas en el que se inserta. Para ello es preciso partir de que los sistemas de Grado 3 se destinan a establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad, así como otras instalaciones comerciales o industriales a las que por su actividad u otras circunstancias se les exija disponer de conexión a central de alarmas (determinación gubernativa, como ya se señaló en su momento).

Olvidemos el segundo supuesto que no nos interesa en este momento. Las dudas que pudiera plantear el primero a la luz de su propia dicción, se difuminan si tenemos en consideración el contexto normativo. En este caso no solo los preámbulos de las Órdenes INT/316 y 317, de 1 de febrero, ya traídos a colación, sino la propia literalidad del artículo 26 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, y del artículo 51 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, señalan que estas medidas de seguridad obligatorias persiguen prevenir la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas, o cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables (casi con una idéntica redacción).

Si ponemos todos estos argumentos en la balanza para interpretar esa referencia genérica del párrafo c) del artículo 2.1 de la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, a "establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad", parece que, además del viejo aforismo de que no cabe distinguir donde la ley no distingue, habría argumentos a favor de interpretar que la misma incluiría también a los establecimientos obligados a disponer de otras medidas de seguridad, cuando voluntariamente decidan instalar un sistema de conexión a una central receptora de alarmas, porque no dejan de ser una especie de esa categoría genérica, y porque esta solución es coherente con el contexto y los objetivos de las normas que la regulan.

En otras palabras, desde una perspectiva de conjunto de la normativa aplicable (seguridad ciudadana, prevención de actos delictivos o infracciones administrativas, etc) ¿qué finalidad tendría que un establecimiento, como una gasolinera o una farmacia, obligado a disponer de determinadas medidas de seguridad físicas, si decide instalar voluntariamente otras adicionales, previstas en la normativa de seguridad privada, como la conexión a una central receptora de alarmas, lo haga con unos requisitos inferiores a los previstos para una entidad que sí esté obligada a disponer de la citada conexión?

O dicho de otro modo ¿tiene sentido, por ejemplo, que establecimientos como los aludidos en el párrafo anterior -por reducción al absurdo- instalen un sistema de Grado 1, no conectado siquiera a una central receptora de alarmas?. El objetivo perseguido por el conjunto de la normativa para este tipo de establecimientos cuando instalan sistemas adicionales de forma voluntaria, es evidentemente reforzar su seguridad.

En esa coyuntura ¿tendría sentido que su nivel sea diferente al previsto para establecimientos obligados a disponer de esta concreta medida de seguridad? ¿No sería esta situación a la que intenta referirse el primer supuesto del artículo 2.1c) de la Orden INT 316/2011, de 1 de febrero, cuando se refiere genéricamente a "establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad"?





En definitiva, no se discute la voluntariedad en la decisión de la instalación de un sistema de seguridad al que no obliga la normativa de seguridad privada, como es la conexión de una farmacia o de una gasolinera a una central receptora de alarmas, pero, una vez tomada la decisión, parece lo razonable, desde una interpretación sistemática, que se haga con un sistema de Grado 3, que es el previsto para los establecimientos obligados a disponer de aquella.

3. Criterio sociológico.

Como cuestión previa, se prescinde del criterio histórico, que conecta el texto resultante con las etapas diferentes de su proceso de creación, porque ni de los debates legislativos en el caso de las leyes (Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, y Ley 5/2014, de 4 de abril), ni de la tramitación de las normas reglamentarias (Reglamento y Órdenes INT/316 y 317, de 1 de febrero), es posible inferir luz alguna, ya que el aspecto que analizamos no fue objeto de debate. Centrémonos, pues, en el elemento sociológico, que obliga a interpretar las normas según el momento en que deben ser aplicadas.

A este respecto resulta particularmente relevante el cambio que se ha producido entre la situación en la que se emite el informe UCSP y la actual. En el citado informe, tras realizar una análisis somero de la normativa aplicable, que no es otra que la estudiada hasta este momento, se concluye que los establecimientos

obligados a disponer solo de medidas físicas de seguridad, como gasolineras y farmacias, pueden instalar medidas adicionales de protección voluntariamente, como es la conexión a una central receptora de alarmas; que el sistema correspondiente deberá cumplir el grado de seguridad adecuado a las particularidades del establecimiento; y que se recomienda la instalación de sistemas de Grado 3.

En 2012, año del informe UCSP, no había homologados, según normas UNE, sistemas de conexión a central receptora de alarmas de ninguno de los grados recogidos en el artículo 2.1 de la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero. Además, a nivel de precios existía una gran diferencia entre los que iban a ser homologados como de Grado 2 y los que lo iban a ser de Grado 3. Todo ello resulta especialmente importante a la hora de contextualizar el informe UCSP.

Es más, como el estado de la técnica y de los fabricantes de los productos no garantizaba la existencia de productos certificados conforme a los grados descritos en el artículo 2 de la mencionada Orden, se incorporaron las disposiciones transitorias primera y segunda a la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, donde, entre otras circunstancias, se contemplaba la eventualidad de que, incluso transcurrido el plazo inicial de carencia de 10 años (ampliado posteriormente hasta el 31 de diciembre de 2023), no existiesen productos adaptados a los requisitos técnicos establecidos en las normas UNE EN correspondientes.





La situación fáctica, a la fecha de emisión de este informe, es completamente diferente. No existen productos certificados de Grado 1, ya que el mercado no los demanda, y la práctica totalidad de los fabricantes ofrecen productos homologados de Grado 2 y de Grado 3, con diferencias pequeñas entre los mismos, tanto a nivel de instalación como de precios (factor no esencial en la interpretación jurídica, pero sí muy relevante de cara a quienes tienen que implantar estas medidas). Es decir, que estamos ante un contexto completamente diferente al de 2012 y que debe valorarse a efectos de la emisión de criterio sobre la cuestión planteada.

Por eso, en 2012 con buen criterio el informe UCSP concluía que las oficinas de farmacia y las estaciones de servicio sólo estaban obligadas a tener medidas de seguridad físicas y no electrónicas; y que, y a nuestro juicio esto es lo más relevante, como establecimientos obligados a disponer de medidas de seguridad, los sistemas de alarma que implementen con carácter voluntario, deberían corresponder con el Grado 3, si bien esto se formulaba, dentro del contexto expuesto, como una recomendación. Es decir, que en ese momento ya el intérprete dejaba sentado que, en su condición de establecimientos obligados a tener medidas de seguridad física, si decidían, adicional y voluntariamente, implantar un sistema de alarma el correspondiente era el del Grado 3, pero se modulaba la obligatoriedad por la situación fáctica descrita.

Si del criterio sistemático ya era posible inferir una solución al problema planteado, parece que desde el sociológico se reafirmaría esa postura. En efecto, lo que en 2012 se planteó como una recomendación, pero ya señalando previamente que el Grado 3 era el más adecuado para la instalación voluntaria, por establecimientos obligados a disponer de otras medidas de seguridad, de conexión a centrales receptoras de alarmas, cabe ahora, en otro contexto diferente sustancialmente, reconducirlo a una obligación.

En cualquier caso, no debe olvidarse que la voluntariedad sigue estando presente en la decisión de instalar un sistema no obligatorio. Lo que ocurre es que, si ejercida esa facultad se hace en sentido positivo, se determina el sistema que se debe utilizar.

4. Criterio teleológico.

Como ya se ha apuntado anteriormente, resulta evidente que la finalidad de la imposición de medidas de seguridad obligatorias en el Reglamento no tiene otro objetivo que mejorar la seguridad de determinados establecimientos que, por el tipo de actividad que desarrollan o en razón del valor de los objetos o del efectivo que manejan, son susceptibles de ser atacados en su integridad en mayor medida que otro tipo de

establecimientos. En este momento cabe traer a colación argumentos normativos que sustentan esta opinión y que en bastantes casos ya se han señalado, pues no en vano los criterios interpretativos no son compartimentos estancos y es más, deben ser valorados en su conjunto





En primer lugar, en esta línea el párrafo segundo del expositivo de la Orden INT/317/2011, de 1 de febrero, se refiere “a establecimientos que, por la singularidad de su actividad deben contar, de forma obligatoria, con una serie de medidas de seguridad, todo ello con el fin de ofrecer garantías para el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Estas medidas pretenden disminuir o paliar, en lo posible, la incidencia de la actividad delincuencia”.

En segundo lugar, el riesgo es un criterio fundamental a la hora de establecer las medidas en los establecimientos obligados a implementarlas, y lo es por su conexión evidente con el mantenimiento de la seguridad pública, que es la finalidad última.

En tercer lugar, se pretende la mejora de estas medidas de seguridad (en este sentido el párrafo sexto del preámbulo de la Orden INT/317/2011, de 1 de febrero, señala como uno de sus objetivos “la modificación y mejora de las medidas de seguridad de todos los establecimientos considerados como obligados”, y por lo que al objeto de esta consulta afecta, “especialmente las de aquellos conectados a centrales de alarma”).

En cuarto lugar, los párrafos séptimo y octavo del preámbulo de la Orden INT 316/2011, de 1 de febrero, cuando señalan que “los diseñadores de la instalación de los sistemas de alarma tengan en cuenta la naturaleza del local, el valor de su contenido, el grado de riesgo de intrusión, el perfil característico y previsto del intruso y cualquier otro factor o factores que puedan afectar a la elección de dicho grado, así como el correspondiente a los componentes del sistema”. O “La aplicación de las Normas UNE-EN mencionadas tiene, entre sus finalidades, mejorar la calidad e integridad de los sistemas, así como la profesionalidad del sector de la seguridad. Para ello, establece una serie de niveles de riesgo que van asociados a la actividad a supervisar y proteger, lo que influye directamente en el diseño de los sistemas.” Es decir, que desde el punto de vista de los profesionales de la seguridad privada también se predica que el sistema debe adecuarse a las finalidades que se han expuesto.

Hay pues un objetivo directo, como es el mantenimiento de la seguridad ciudadana, a cuyo fin sirve uno medial derivado de la situación del sector en 2011, como es la mejora de la profesionalidad del sector y de los equipos de seguridad, especialmente de los sistemas conectados a centrales receptoras de alarmas

A la vista de la finalidad de este conjunto normativo, ello debería llevarnos a la solución de que su garantía es más eficaz si el sistema que se implementa en la conexión a una central receptora de alarmas es de mayor cualidad, en este caso el Grado 3. Desde el punto de vista teleológico es la respuesta a una pregunta ¿cuál puede ser el Grado más adecuado para conectarse a una central receptora de alarmas, en un establecimiento ya obligado ex lege a disponer de otras medidas de seguridad, que el de Grado 3?. Esa idea ya late en el informe UCSP.





SITUACIONES ANTERIORES A ESTE INFORME.

Del contenido de este análisis se deduce que, a nuestro juicio, procedería un cambio de criterio respecto del sostenido en el informe UCSP. La recomendación de que los establecimientos obligados a disponer solo de medidas de seguridad físicas, cuando decidan voluntariamente instalar una conexión a una central receptora de alarmas, deban hacerlo con una del Grado 3, pasaría a ser una obligación.

Evidentemente ello afecta a las instalaciones que se hayan realizado entre 2012, año de emisión del informe UCSP, y este informe, en el caso de que se quisieran seguir sus postulados. En efecto, el criterio mantenido por la Unidad Central de Seguridad Privada ha sido que el Grado 3 era una recomendación, con lo cual puede haber instalaciones solo con sistemas de Grado 2 (de Grado 1 será casi imposible porque, como se dijo, no hay sistemas homologados).

Si se optara por asumir el criterio de este informe es palmario que la Administración se está separando del precedente⁵ de su actuación en esta materia. La motivación de este cambio se encontraría en el cuerpo de este informe. Además, supondría una reducción de posibilidades para quienes quieran implementar estos sistemas de conexión a centrales receptoras de alarmas. Por ello, su aplicación debería hacerse de la manera que se propone:

1º Solo se aplicaría pro futuro. Es decir, a las que se instalen después de asumir este criterio. Para ello sería conveniente, a título de pura sugerencia, que se contacte con las asociaciones representativas de los afectados y que tengan conocimiento de la modificación. Esta labor de publicidad es fundamental para que no se produzcan recursos ante eventuales procedimientos sancionadores donde se argumente sobre la base de la indefensión, el cambio del precedente administrativo y su desconocimiento.

⁵ Lo que se apuntará a continuación se refiere a separación del precedente en relación con actos administrativos pero entendemos mutatis mutandis que puede aplicarse a un informe que se separa del criterio del precedente, sobre todo si en el futuro puede servir de base para la adopción de actos administrativos, especialmente si resultan gravosos para los interesados.

De acuerdo con la doctrina más autorizada, por todos L.M Díez Picazo, como regla general cabe decir que el precedente no vincula a la Administración Pública, sino en circunstancias sustancialmente idénticas a las contempladas y resueltas anteriormente y siempre dentro de la legalidad, y que cuando se separe de la actuación precedente, puede hacerlo, siempre y cuando lo motive adecuadamente.

En este sentido el artículo 35.1c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuando señala:

“1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes,…”

En esta misma línea se mueven los tribunales. A título de ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso- Administrativo, de 23 de enero de 2013 (se remite a otras de esta misma Sala de 13 de mayo de 2005 y de 7 de mayo de 2007).

“De modo que es posible que la Administración se aparte del precedente administrativo de forma motivada, lo contrario congelaría la posibilidad de todo cambio de criterio aunque apreciase la ilegalidad del precedente. Ahora bien, este cambio de criterio debe hacerse de forma motivada y exhaustiva, como garantía que permita constatar que no existe un trato discriminatorio injustificado o una actuación arbitraria de la Administración”.





2º Las conexiones realizadas con anterioridad, de Grado 2 fundamentalmente, no estarían en cuestión, ni cabría imponer su modificación a quienes las hayan realizado. Es decir, no se cuestionarían los sistemas ya instalados, ni se contemplaría, por ende, ningún tipo de aplicación retroactiva de este cambio de criterio en el caso, se repite, de que decidieran asumirse los postulados de este informe..

3º Cualquier tipo de actuación inspectora y sancionadora respecto de las instalaciones que se realicen pro futuro sin incorporar el Grado 3, debería incorporar, en el procedimiento correspondiente, una motivación sobre el cambio de criterio propuesto.

CONCLUSIONES

1ª El informe UCSP es fruto de un momento concreto y de unas circunstancias existentes en ese tiempo. Por ello debe analizarse en ese contexto.

2ª Como no es posible inferir una respuesta clara a la cuestión planteada desde el análisis de la normativa legal y reglamentaria, la respuesta debe centrarse en la interpretación que se dé a la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero.

3ª De los criterios interpretativos previstos en el Código Civil ofrece dudas el literal.

4ª A la luz de los criterios sistemático, sociológico y teleológico, cabe obtener una mayor certeza y seguridad en la respuesta.

5ª De dicha interpretación conjunta, sopesando todos los criterios anteriores, cabe entender que los establecimientos industriales, comerciales y de servicios obligados a disponer medidas de seguridad física, cuando voluntariamente decidan instalar una conexión con una central receptora de alarmas, lo habrán de hacer utilizando un sistema de Grado 3 (la voluntariedad se centraría en la decisión, no en el grado).

6ª Esta modificación del precedente recogido en el informe UCSP de 2012 solo debe surtir efecto para los sistemas que se instalen en el futuro.

7ª Por último, es muy importante que en futuros actos administrativos que pudieran dictarse en este ámbito se motive razonadamente el cambio de criterio respecto del precedente, si se decide asumirlo.

**EL COMISARIO PRINCIPAL, JEFE DE LA UNIDAD
CENTRAL DE SEGURIDAD PRIVADA**

Fdo.: Manuel YANGUAS MENÉNDEZ.

