



EL PAPEL DE LAS NORMAS UNE EN MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA.

Vivimos un momento de ebullición legislativa en el sector de la seguridad privada. La irrupción de las Órdenes Ministeriales en 2011 sobre empresas de seguridad, funcionamiento de los sistemas de alarma en el ámbito de la seguridad privada, sobre medidas de seguridad privada o sobre el personal de seguridad privada, han sido ampliamente aplaudidas por un sector que valora el esfuerzo de claridad y renovación que, junto con la nueva Ley de Seguridad Privada, han traído.

Sin embargo, como en toda creación humana, no todo son luces.

En efecto, hoy nos gustaría centrarnos en los problemas de legalidad que implica la continua remisión de estas órdenes a otras “normas”, las UNE-EN, y su complicado encaje constitucional.

El conjunto de normas que regulan la seguridad privada se enmarca dentro de lo que denominamos Derecho Administrativo, que es la parte del ordenamiento jurídico general que afecta a la Administración Pública en sus relaciones con los ciudadanos. La Administración es el sujeto por excelencia del Derecho Administrativo, pero a diferencia del administrado, no está simplemente sometida a las normas jurídicas, sino que ella misma tiene potestad para crearlas. La norma creada por la Administración es el Reglamento.

La coexistencia entre el Reglamento y la Ley, (el uno como producto normativo de la Administración y la otra como norma que emana de un



parlamento depositario de la soberanía nacional), se articula a través de dos principios: Jerarquía normativa (la Ley vale más que el Reglamento) y la reserva de Ley (hay materias que sólo pueden ser reguladas por Ley).

Para complicar un poco más las cosas, resulta que no existe un solo tipo de reglamento, sino una pluralidad de modelos reglamentarios que se relacionan, a su vez, también de forma jerárquica.

De este modo, la cúspide del ordenamiento administrativo en materia de seguridad privada, se corona (al margen de la Constitución) *con la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada*, que es un producto parlamentario (como cualquier otra ley), directamente vinculado al principio democrático por el que un pueblo se dota de las normas básicas para organizar la sociedad.

Hay que subrayar en este punto, que se reserva en exclusiva a la Ley la previsión y descripción de las infracciones y sanciones, entre otros importantes aspectos, como expresión del poder punitivo del Estado. Es decir, sólo una norma con rango de Ley puede decir lo que es objeto de reproche y sanción.

Por debajo de la Ley, tenemos el *Reglamento de desarrollo de la Ley de Seguridad Privada* (el vigente o el que venga).

En un ámbito tan tecnificado como es la seguridad privada, la Ley no puede (o tal vez, no debe), agotar toda la regulación. El Reglamento se postula como aquella norma subalterna, servicial y derivada, a través de la cual, la Administración, sin contradecir en ningún momento lo que la Ley establece, la desarrolla y detalla. En efecto, no hay posibilidad de gobernar



una sociedad tan compleja como la actual, sin que la Administración intervenga directamente en la producción normativa. La legitimidad democrática del reglamento nace de propia Constitución que atribuye al Gobierno (que como sabemos emana de una mayoría parlamentaria), *“la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las Leyes”*.

Las mencionadas órdenes INT, de 1 de febrero , de 2011, gozan de la misma naturaleza reglamentaria aunque, como dijimos, se relacionarán con el propio reglamento de desarrollo de la Ley de Seguridad Privada de forma jerárquica.

Bajo nuestro punto de vista, las órdenes INT, deberían ser aquellas que detallan, hasta lo más mínimo, los aspectos técnicos del ordenamiento jurídico en materia de seguridad privada. Por tratarse de productos reglamentarios de ínfimo rango, no debería existir la posibilidad de que las propias Órdenes, fueran a su vez, objeto de desarrollo. Sin embargo, lo son precisamente por las “normas UNE”, que son un conjunto de textos tecnológicos creados por los comités técnicos de normalización (CTN), de los que forman parte todas las entidades y agentes implicados e interesados en los trabajos del comité.

Veamos cómo se produce esta integración:

La Orden INT/314/2011, de 1 de febrero, sobre empresas de seguridad privada (BOE 18 Febrero 2011) dice en su Exposición de Motivos:

“La presente disposición tiene por objeto la actualización de las Normas europeas EN de seguridad física aplicables en la actualidad, así



como la inclusión de las nuevas Normas reguladoras de las características que deberán reunir los sistemas de seguridad electrónicos instalados.

En este mismo sentido, la presente Orden facilita la incorporación de todas aquellas disposiciones nacionales y europeas que modifiquen las ya existentes, con el fin de mantener actualizados los aspectos tecnológicos inherentes a dichas normas, incluida la certificación de producción de todos los elementos que forman parte de la seguridad física y electrónica de las instalaciones de seguridad.

Todas las Normas contenidas en esta Orden aparecen recogidas en el anexo I bajo el título de «Relación de Normas UNE o UNE-EN que resultan de aplicación».

Por supuesto, las Ordenes INT, 316 y 317, también contienen previsiones como la anterior.

Pero, ¿Es la norma UNE-EN un producto normativo legítimo que puede válidamente desarrollar otra norma reglamentaria? ¿Es una norma de verdad?

Veamos qué valor se le otorga desde la Administración a las “normas” UNE-EN:

La Orden INT/1504/2013, de 30 de julio, por la que se modifica la Orden INT/314/2011, la Orden INT/316/2011, la Orden INT/317/2011, todas de 1 de febrero, y por la que se establecen las reglas de exigibilidad de Normas UNE o UNE-EN en el ámbito de la seguridad privada, establece en su artículo 4:

Exigibilidad de Normas UNE o UNE-EN.

1. La aplicación inmediata de la modificación o aprobación de cualquier Norma UNE o UNE-EN, prevista en la disposición adicional tercera de la Orden INT/314/2011, de 1 de febrero, sobre empresas de seguridad, en la



disposición adicional segunda de la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, sobre funcionamiento de los sistemas de alarma, y en la disposición adicional octava de la Orden INT/317/1011, de 1 de febrero, sobre medidas de seguridad privada, afectará exclusivamente a las nuevas instalaciones o reformas realizadas con posterioridad a la fecha de su publicación por el organismo competente para ello.

2. La modificación o aprobación de cualquier Norma UNE o UNE-EN entrará en vigor de conformidad al plazo específico que en cada Norma UNE o UNE-EN se establezca.

Interpretando conjuntamente toda la normativa citada, vemos con estupor, que las Normas UNE se han convertido, según la Administración, en parte del ordenamiento jurídico administrativo en materia de seguridad privada y que resultan aplicables, sin mayor trámite, a medida que se vayan produciendo o modificando.

El problema de legitimidad democrática está servido.

¿Es admisible que la Administración, titular de la potestad reglamentaria, se desprenda de ella? Dicho de otro modo, **¿Puede un Estado democrático crear normas vinculantes para todos, al margen del parlamento o la Administración?**

Añadido al genético problema de legitimidad de las UNE-EN que planteamos, ocurre además que no hay una publicación completa de dichas normas en diarios oficiales, ya que sólo se publican las referencias o títulos, de aquellas “normas” UNE que se pretende sean de aplicación, de tal manera que para conocer el contenido de las mismas es necesario pagar por ellas.

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre establece lo siguiente:

*"La Constitución, en su artículo 9.3, **garantiza el principio de la publicidad de las normas.** Esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en **íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 C.E., pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido,** por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento.*

Esa garantía de publicidad aparece reflejada en la Constitución en varios de sus preceptos: así, disponiendo la inmediata publicación de las Leyes aprobadas por las Cortes Generales, tras la sanción real (art. 91) y, respecto de los tratados internacionales, condicionando su eficacia a su publicación oficial en España (art. 96.1)."

La misma sentencia citada deja bien claro que la publicidad de las normas está íntimamente relacionada con el principio de seguridad jurídica.

***"sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido,** por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento".*



En realidad, la necesidad de publicidad de las normas, se preveía incluso en la *Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo*, que en su artículo 132 disponía que *"Para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones de carácter general habrán de publicarse en el "Boletín Oficial del Estado (...)"*

Parecía que la cuestión quedaba zanjada con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, cuyo artículo 9.3. *"garantiza (...) la publicidad de las normas"*, impidiendo así que se apliquen cualesquiera disposiciones generales sin dar a sus destinatarios la posibilidad de conocerlas previamente.

A partir de la entrada en vigor de ese precepto constitucional, cualquier normativa en distinto sentido, también la que nos ocupa, debía entenderse ilegal y viciada de inconstitucionalidad sobrevenida.

Volviendo a un plano general, sabemos que el nuevo marco legal en materia de seguridad privada establece un contundente, incluso aniquilador, régimen sancionador para el caso de incumplimiento de sus previsiones.

El nudo gordiano se plantea así en relación a la descripción de las infracciones, ya que no pocas conductas obligatorias se describen en aquellas "Normas" UNE que, sin ser publicadas íntegramente, simplemente se enuncian en forma de listado dentro de las propias órdenes ministeriales.

Por lo tanto, El ejercicio de la potestad sancionadora exige un escrupuloso respeto al principio de reserva de Ley, según el cual, las infracciones deben ser descritas en una norma con rango de Ley. Como mucho, se admite que las infracciones sean mínimamente matizadas por el reglamento. Sin embargo, resulta que en materia de seguridad privada, cabe la posibilidad de ser sancionado por inobservar una conducta descrita en un texto ajeno al ordenamiento jurídico administrativo que, para mayor desdicha, no se publica en ningún boletín.

El supuesto que aquí exponemos va más allá. Existen en materia de seguridad Privada normas sancionadoras que necesitan del añadido de unas normas técnicas que las integran y completan, pero que no son de público conocimiento, ni siquiera en los sectores vinculados a la seguridad privada, por lo que debe pagarse para tener acceso a las mismas. Con ello, se vulnera el principio de tipicidad y legalidad, pues nos encontramos con una norma sancionadora que no contiene el núcleo de la prohibición. Utilizando palabras del Tribunal Constitucional, no es posible satisfacer la necesidad de certeza para poder imponer la sanción, pues las normas técnicas no son de público conocimiento por lo que resulta imposible a cualquier operador en el ámbito de la seguridad privada saber si se ajusta a la normativa reguladora y si puede ser objeto de expediente sancionador si no es pagando para poder acceder a esas normas.

El Tribunal Constitucional ha afirmado que el legislador ***«debe hacer el máximo esfuerzo posible en la descripción de los tipos penales, promulgando normas concretas, claras, precisas e inteligibles»***, en aras



a garantizar la seguridad jurídica, de modo que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones (STC 142/1999, FJ 3. en muy similar sentido, ya las SSTC 62/1982, FJ 7; 89/1993; o la 151/1997, FJ 3. las SSTC 24/2004, FJ 2; 283/2006)

En conclusión, teniendo en cuenta que el caso de las normas UNE es un claro ejemplo de autorregulación normativa, consideramos que su adopción y, por lo tanto su vinculación, debe ser voluntaria para los operadores en materia de seguridad privada, siendo obligatorias sólo aquellas que sean íntegramente publicadas en normas del rango adecuado.

DARIO DIEGUEZ y RUBÉN SALGADO.

LEXCAM, DERECHO Y GESTIÓN. www.lexcam.es