



IPN 21/09. REALES DECRETOS ÓMNIBUS. SEGURIDAD PRIVADA.

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su reunión de 14 de octubre de 2009, ha aprobado el presente informe, relativo al *Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, para adaptarlo a las modificaciones introducidas en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, por la Ley .../... de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*. Dicho informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La solicitud de informe fue remitida por la Secretaría de Estado de Economía del Ministerio de Economía y Hacienda y recibida en la Dirección de Promoción de la CNC en fecha 8 de octubre de 2009, instando a la CNC a la emisión del mismo a la mayor brevedad posible.

I. ANTECEDENTES

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, pretende conseguir la consolidación de un mercado interior de servicios en la Unión Europea. La necesidad de transponer esta norma comunitaria ha motivado que los legisladores nacionales promuevan medidas de eliminación y reducción de cargas administrativas y cambios de normas que limitan el desarrollo de los mencionados servicios, bien porque limitan la libertad de establecimiento o bien porque restringen la prestación de servicios. Estas iniciativas tienen por misión realizar las reformas necesarias dirigidas al funcionamiento efectivo del mercado interior de servicios.

En el ámbito estatal y desde un punto de vista legislativo, por un lado, se ha impulsado la promulgación de una ley horizontal, la futura Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley Paraguas*), donde se establecen las líneas generales por las que se regirá la regulación de las actividades de servicios, con la finalidad de inspirar la mejora global del marco regulatorio del sector. Y por otro, se ha optado por complementar la transposición de dicha Ley con la futura promulgación de la llamada *Ley Ómnibus*, que efectúa las adaptaciones sectoriales necesarias para asegurar, caso por caso, un marco normativo claro y simplificado en los principales sectores afectados por la norma europea.

Además de estas modificaciones legales, aún en fase parlamentaria, también es necesario adecuar determinadas normas de rango reglamentario del ámbito de distintos Ministerios a la mencionada Directiva de Servicios, proceso de adaptación que debe concluir el 28 de diciembre de 2009. El Proyecto de Real Decreto (PRD) objeto del presente informe responde a dicho objetivo.

II. CONTENIDO

El Real Decreto en cuestión tiene por objeto adaptar el Reglamento de Seguridad Privada a los cambios introducidos en la Ley 23/1992, de Seguridad Privada, a raíz de la aprobación de la *Ley Ómnibus*. Más en concreto, la modificación del Reglamento de Seguridad Privada surge de la necesidad de que determinadas actividades tan sólo tangenciales a la Seguridad Privada queden afectadas por el nuevo régimen de libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios instauradas por la Directiva de Servicios. En este sentido, a pesar de que la Directiva de Servicios excluye de su ámbito de aplicación los servicios de seguridad privados, en la normativa española existen ciertas actividades que a pesar de estar reguladas en la Ley de Seguridad Privada no pueden ser consideradas servicios de seguridad privados en sentido estricto.

Por todo ello, la *Ley Ómnibus* realiza las modificaciones legislativas necesarias para que las actividades de empresas y particulares que consisten en la venta, entrega, instalación o mantenimiento de equipos técnicos de seguridad queden excluidas de la legislación de seguridad privada, siempre que no incluyan la prestación de servicios de conexión con centrales de alarma y aviso a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

En base a todo lo anterior, la única modificación que introduce el Proyecto de Real Decreto consiste en trasladar al Reglamento de Seguridad Privada los cambios introducidos en la Ley de Seguridad Privada.

El proyecto de Real Decreto consta así de dos artículos que vienen a modificar el Reglamento de Seguridad Privada para precisar el ámbito de aplicación del mismo y posibilitar que aquellas actividades que no entran dentro del núcleo de la seguridad privada puedan quedar eximidas de los controles y trámites administrativos que condicionan su ejercicio.

III. OBSERVACIONES

La eliminación de restricciones a la competencia incluidas en el marco regulatorio de los servicios guarda una estrecha relación con la erradicación de las limitaciones a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento que pretenden conseguirse mediante la transposición de la Directiva. Así, un marco normativo en el

que se potencien dichas libertades contribuye a que existan menos barreras a la entrada de operadores y menos limitaciones a la prestación de servicios y por tanto, contribuye a potenciar la competencia en los mercados. Es por ello que resulta conveniente aprovechar esta oportunidad para adoptar un enfoque ambicioso que permita eliminar, en profundidad, las restricciones a la competencia que resulten injustificadas por ser innecesarias o desproporcionadas.

Tal ejercicio de identificación de las restricciones a la competencia presentes en la regulación, así como la justificación de la necesidad y proporcionalidad de dichas restricciones y, en su caso, la utilización de alternativas regulatorias menos restrictivas de la competencia, es lo que propone la CNC a las Administraciones Públicas en su *Guía para la elaboración de memorias de competencia*. Esta metodología puede resultar particularmente útil en el contexto de transposición de la Directiva de Servicios, dada la finalidad de dicha norma.

Si bien las observaciones realizadas en el presente informe versan fundamentalmente sobre las modificaciones a las normas originales planteadas en el Proyecto de Real Decreto en cuestión, adicionalmente pueden ponerse de manifiesto aspectos restrictivos de la competencia presentes en dichas normas originales, que resultan injustificadas en opinión de la CNC y que, en consecuencia, resultaría conveniente modificar o suprimir a propósito de la revisión proyectada. Evidentemente ello no agota las posibles recomendaciones que pudieran derivarse de una revisión integral de la regulación del sector que pudiera acometer la CNC en el futuro.

III.1 Observaciones generales

Desde el punto de vista de competencia, puede decirse que el proyecto sometido a análisis, al seguir el planteamiento del Proyecto de Ley Ómnibus excluyendo de la legislación de seguridad privada las actividades que consistan en la venta, entrega, instalación y mantenimiento de equipos técnicos de seguridad que no incluyan la conexión con centrales de alarma, supone una mejora en relación con la situación anterior, si bien no todo lo ambiciosa que podría resultar.

La obligada inclusión dentro del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios de estas actividades debe ser valorada positivamente. En este sentido, la Comisión Europea ya había puesto de manifiesto en 2007 en el *“Manual sobre transposición de la Directiva de Servicios”*, que no todas las actividades reguladas en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, se encontrarían excluidas de la Directiva de Servicios, por lo que se requería una adecuación de dicha normativa para su adaptación a la mencionada Directiva. El cambio introducido es capaz de simplificar los trámites a realizar por los operadores para el inicio de su actividad y reduce trabas previamente existentes en un ámbito donde no estaban justificadas.

Pero por otra parte, el hecho de que este PRD siga el planteamiento del Proyecto de Ley Ómnibus permite que una serie de restricciones a la competencia que se encuentran en el Reglamento original de Seguridad Privada se mantengan. Dichas restricciones provienen en realidad de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y ya habían sido identificadas en su práctica totalidad en el informe relativo a la *Ley Ómnibus* publicado por la CNC en abril de 2009.

En primer lugar, el informe de la CNC relativo a la *Ley Ómnibus* señalaba que existían otras actividades contempladas en la Ley de Seguridad Privada que no se podían considerar incluidas dentro del núcleo duro de las actividades de seguridad y sobre las que, por tanto, no estaría justificado el conjunto de controles e intervenciones administrativas que condicionan su ejercicio. En concreto, se señalaba que las actividades relativas a la planificación y asesoramiento de las actividades de seguridad, al referirse principalmente a actividades de consultoría de servicios de seguridad, no entraban materialmente dentro del núcleo duro de las actividades de seguridad que pueden implicar el ejercicio directo de autoridad sobre bienes y personas. Sin embargo dicha restricción permanece en el Reglamento de Seguridad Privada tras la modificación contenida en el proyecto de Real Decreto objeto de análisis, ya que se considera que dichas actividades de planificación y asesoramiento no quedarían afectadas por las nuevas orientaciones y principios instaurados con la Directiva de Servicios. Así pues, a pesar de que la restricción detectada proviene originalmente del artículo 5 de la *Ley de Seguridad Privada*, la CNC pone de manifiesto nuevamente la insuficiente ambición de la *Ley Ómnibus* en este aspecto concreto, que tiene su reflejo en el contenido del *Reglamento de Seguridad Privada*.

En segundo lugar, entre las observaciones planteadas por la CNC a la *Ley Ómnibus* en su correspondiente informe también se encontraba la propuesta de eliminación del requisito exigido en el artículo 7 de la *Ley de Seguridad Privada* a las empresas de seguridad de tener la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Se argumentaba que si bien el régimen de autorizaciones se podría considerar justificado, la exigencia de una nacionalidad determinada se estimaba excesiva, sobre todo teniendo en cuenta que todas las empresas debían inscribirse en el Registro de empresas de seguridad del Ministerio del Interior. Tras la modificación del *Reglamento de Seguridad Privada*, su artículo 5 seguirá exigiendo que entre la documentación para iniciar el procedimiento de autorización se requiera la justificación de que su sede social o establecimiento se encuentra en un Estado miembro de la UE o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Por último, entre los requisitos exigibles al personal para la prestación de servicios de seguridad privada, el artículo 53 del Reglamento de Seguridad Privada contiene otro

requisito para la prestación de estos servicios que se considera injustificado, consistente en disponer de la nacionalidad de alguno de los Estados miembros de la UE o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Esta exigencia puede suponer una limitación en la capacidad de cierto tipo de operadores para ofrecer sus productos en el mercado, limitando en última instancia el número y variedad de operadores existentes, en detrimento de la competencia en el sector. A pesar de que la modificación del Reglamento de Seguridad Privada tiene como finalidad su adaptación a los cambios normativos derivados de la aprobación de la *Ley Ómnibus*, se considera que esta es una ocasión propicia para eliminar otras posibles restricciones injustificadas a la competencia que se puedan detectar como es el caso de la mencionada exigencia de una determinada nacionalidad para el personal en la prestación de servicios de seguridad.

En estos dos últimos casos, a pesar de que dichas exigencias provienen igualmente de la *Ley de Seguridad Privada*, no es posible identificar a priori ninguna circunstancia que justifique la necesidad de dicha obligación –ya que la seguridad pública quedaría salvaguardada por los otros requisitos y exigencias-, o que no permita al menos tener en cuenta la posibilidad de que los nacionales de terceros Estados no miembros de la UE puedan acceder a la prestación del servicio en condiciones de reciprocidad con el tratamiento que la normativa de sus países de origen otorgue a los nacionales españoles.

III.2 Observaciones al articulado

Más allá de lo anteriormente manifestado, tras el análisis efectuado no se aprecian observaciones significativas a las modificaciones del articulado contenidas en el Proyecto de Real Decreto que, desde el punto de vista de la defensa de la competencia, deban ser puestas de manifiesto.