

DR 29 187

Hola, buenas noches. A esta hora y como todos los viernes, aquí comienza Revista de Derecho. Van a ser ochenta minutos que vamos a dedicar al análisis y comentario de temas del mundo jurídico.

Revista de Derecho es un programa de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a distancia. Cada semana, la revista va dirigida a un curso diferente de la carrera. Esta noche corresponde a tercer curso.

Hoy, tres de abril, estos serán los contenidos de nuestra revista. Comenzaremos con la asignatura de administrativo. El profesor Diego Cámara continuará con la segunda parte del tema, la privatización del orden público que, como recordaréis, empezó a exponer a finales del mes de febrero.

Los minutos siguientes los dedicaremos a Hacienda Pública. El profesor Pablo de Diego, en la primera parte de su alocución, hará un comentario a los pasados exámenes de febrero para después pasar a la exposición del tema, el impuesto sobre la renta. Le seguirá el profesor Jesús María Álvarez Carvallo, de Civil, que comentará el Real Decreto Ley 2 barra 85 del 9 de mayo, que trata sobre los contratos de arrendamiento urbanos.

A continuación, en una entrevista con el profesor José María Estampa Brown, se hablará de los delitos monetarios. Y finalizaremos Revista de Derecho con la asignatura de Internacional Público. En esta ocasión, el profesor José Puente Ejido comentará los casos prácticos de los pasados exámenes del mes de febrero.

Estos contenidos serán los que den forma, esta noche, a la Revista de Derecho. Vamos a comenzar ya con la revista. Como hemos anunciado en el sumario, el primer tema corresponde a la asignatura de Derecho Administrativo 1. Para ello, contamos con la presencia del profesor Diego Cámara.

Buenas noches, profesor Cámara. Buenas noches. Como recordarán nuestros alumnos, a finales de febrero comenzó con el tema la privatización del orden público.

Nos habló de los particulares que se dedican profesionalmente a la prestación de servicios de seguridad, como son los serenos, los guardas jurados del campo o los vigilantes jurados. ¿Son estos los únicos casos en que nuestro derecho admite la prestación de servicios de seguridad por sujetos privados? No. La prestación privada de servicios de seguridad, el ejercicio de la seguridad privada, no se agota con estas figuras de personas físicas particulares cuya profesión consiste en la protección de las personas y bienes de quienes con ellos contratan, sino que es preciso hacer referencia también a las denominadas empresas privadas de seguridad, cuyo titular puede ser no sólo una persona física, sino también una sociedad mercantil privada y cuyo giro tráfico consiste es precisamente la prestación de servicios de seguridad a sus clientes, lo que constituye sin duda una importante novedad en nuestro derecho.

Estas empresas privadas de seguridad son admitidas por vez primera en nuestro ordenamiento por un decreto de primero de marzo de 1974, decreto que se dictó para obligar a los bancos, cajas de ahorro y entidades de crédito en general a establecer en todas sus oficinas y agencias un servicio de vigilantes jurados de seguridad y a instalar determinados dispositivos de alarma y protección de sus locales, pues bien este decreto de 1974 posibilitó como digo por primera vez que estas entidades bancarias, entidades de crédito contrataran estos servicios de seguridad con empresas privadas de seguridad, limitándose a establecer que dichas empresas privadas de seguridad habrían de ser autorizadas por la Dirección General de Seguridad dependiente del entonces denominado Ministerio de la Gobernación, así pues las empresas privadas de seguridad no cuentan en nuestro país con una regulación específica hasta un real decreto de 8 de mayo de 1981 que fue posteriormente desarrollado por dos órdenes, una del primero de julio y otra de 28 de octubre del mismo año. Este real decreto regula sin embargo una gran variedad de actividades, pues no sólo se refiere a las empresas privadas de seguridad dedicadas directamente a la protección de las personas y bienes por medio de vigilantes jurados que son las que propiamente suscitan la problemática de la que estamos tratando, sino que incluye también a empresas que se dedican a la fabricación y comercialización de aparatos y sistemas de seguridad, así como al asesoramiento en esta materia cuya problemática es sin duda bastante diferente. Además esta regulación mediante real decreto, es decir mediante una norma de rango meramente reglamentario, tampoco resulta satisfactoria desde el punto de vista de la jerarquía normativa, del principio de jerarquía normativa que consagra el artículo 9.3 de nuestra Constitución, pues no es preciso olvidar que en esta materia existe una reserva formal de ley, una reserva formal de ley que viene establecida en el artículo 63 de la vigente ley de contratos del Estado, que establece al tratar de la gestión indirecta de los servicios públicos, que el Estado podrá gestionar indirectamente mediante contrato todos los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares y, y esto es lo importante, y mientras no impliquen el ejercicio de poderes soberanos.

Creo que está fuera de toda duda que la protección de la seguridad ciudadana, el ejercicio de las funciones de mantenimiento del orden público, implica el ejercicio de poderes soberanos, por lo cual resulta más que discutible que un simple decreto, una norma reglamentaria, pueda derogar lo establecido en este artículo 63 de la ley de contratos del Estado. ¿Cuál es el régimen jurídico de las empresas privadas de seguridad? Bien, entrando ya en el régimen jurídico en concreto que establece este real decreto de 8 de mayo de 1981 que hemos dicho, es preciso señalar que, paradójicamente, este real decreto somete las empresas privadas de seguridad a un régimen de autorización y no de concesión, pese a que su naturaleza jurídica es indudablemente la del particular concesionario de servicios públicos, por lo que hemos señalado anteriormente. Este régimen de autorización implica, en consecuencia, la ausencia de procedimiento alguno de selección de contratistas, tal como el procedimiento de concurso que establece la ley de contratos del Estado para la selección del empresario más idóneo del concesionario de servicios públicos más idóneo.

En su lugar, en lugar de este procedimiento objetivo de selección de contratistas, se establece la obligatoriedad de la inscripción de estas empresas privadas de seguridad en un registro dependiente de la dirección de la seguridad del Estado del Ministerio del Interior. Es preciso destacar que esta inscripción tiene un carácter reglado, es decir, no discrecional, puesto que el artículo segundo del real decreto regulador de estas empresas de 8 de mayo de 1981 establece, literalmente, que la inscripción deberá practicarse en el plazo de un mes desde la presentación, desde la fecha de presentación de la solicitud por la empresa de que se trate, cuando dicha empresa acredite que cumple los requisitos establecidos. Tales requisitos se reducen a los siguientes.

En primer lugar, dichas empresas han de tener nacionalidad española, tanto si se trata de sociedades mercantiles como si el titular es una persona física. En segundo lugar, y para el caso de que se trate de personas físicas, han de tener plena capacidad de obrar. También, y si se trata de sociedades cuyo capital esté representado por acciones, éstas han de tener carácter nominativo, ha de tratarse de títulos nominativos.

En cuarto lugar, el real decreto exige que cuenten con los medios humanos y materiales suficientes y adecuados para el desarrollo de sus actividades en el ámbito geográfico en que pretendan desarrollarlas. Asimismo, que presenten un inventario de estos medios materiales y humanos, y, por último, también la presentación de una memoria de actividades. Este régimen de autorización y autorización reglada, como digo, contrasta notablemente con el de otras autorizaciones en materias afectantes al orden público y a la seguridad ciudadana, tales como, por ejemplo, la concesión de la licencia de armas cortas para defensa personal, la licencia de armas de tipo B, licencia de armas que, como establece el reglamento, el vigente reglamento de armas, tiene un carácter absolutamente discrecional por parte de las autoridades gubernativas y a la intervención de armas de la Guardia Civil que puede conceder o denegar estas licencias según su, como digo, apreciación, su libre apreciación discrecional.

Una vez concedida esta autorización a las empresas privadas de seguridad y practicada su inscripción en el registro, pasan a formar parte de una relación de supremacía especial o de sujeción especial con la administración pública que conlleva una serie de deberes, deberes que genéricamente se traducen en un deber de colaboración estrecha con los cuerpos de policía y comprende un haz concreto de obligaciones como, por ejemplo, la llevanza de unos libros registro de los contratos que concierten con los particulares, libros de registro que han de manifestar a las fuerzas del orden cuando sean requeridas para ello, también vienen obligadas a comunicar a las autoridades gubernativas la composición de sus órganos de gobierno y de sus cuadros directivos y las modificaciones que se produzcan, asimismo están sometidas también a la inspección de la policía en el ejercicio de sus funciones y a la aplicación del correspondiente régimen sancionador, régimen de sancionador que viene establecido en este Real Decreto del 81 y en las órdenes que lo desarrollan, que lo complementan y cuyas sanciones van desde la multa pecuniaria hasta la propia cancelación para las infracciones más graves, se entiende, hasta la propia cancelación de la inscripción en el registro, lo que implica lógicamente la imposibilidad para estas empresas sancionadas de continuar en el ejercicio de

sus actividades. En el último programa hizo también referencia al deber jurídico de autoseguridad, ¿en qué consiste este deber jurídico? Bien, para concluir esta sumaria exposición del fenómeno que hemos calificado como de privatización del orden público, es preciso hacer referencia también a lo que efectivamente en el guión anterior denominábamos como deber jurídico de autoseguridad. El deber jurídico de autoseguridad consiste en la obligación que el ordenamiento jurídico impone a determinadas empresas privadas o incluso a ciertos profesionales liberales como son, por ejemplo, los farmacéuticos, obligación, digo, de sostener por cuenta propia en sus oficinas, locales, instalaciones, ciertas medidas denominadas genéricamente de seguridad, y que pueden consistir desde el sostenimiento de un servicio de vigilantes jurados armados, que pueden contratar ellos directamente o bien como hemos hecho referencia a través de empresas privadas de seguridad, hasta la implantación en su organigrama, en el organigrama de estas empresas de un departamento de seguridad y en general en diversas medidas de alarma, instalación de dispositivos de alarma y protección de estos locales, de los recintos, por ejemplo, donde se custodian fondos y valores, tales como aquí instalamientos especiales, blindajes, cámaras acorazadas, etcétera.

Este deber jurídico de autoseguridad surge por primera vez en nuestro ordenamiento por un decreto de 1946 que tenía un ámbito de aplicación reducido exclusivamente a los bancos. Los bancos venían obligados por este decreto a establecer en todas sus sucursales, en todas sus agencias, un servicio de vigilantes jurados armados. Este servicio de vigilantes jurados se extiende posteriormente en el año 69 también en los mismos términos a las cajas de ahorro, y será en los años 62 y 63, cuando mediante otros dos decretos, se establece con carácter general la posibilidad de que la autoridad gubernativa exija la implantación de este servicio de vigilantes jurados a cualquier empresa, ya se trate de una empresa comercial, industrial o de servicios.

En la década de los 70 se produce una gran proliferación de disposiciones reglamentarias sobre estas materias que irán ampliando las medidas de seguridad exigibles y pretenderán también refundir las disposiciones estas sobre distintos sectores de la actividad económica sin conseguirlo totalmente. Así se llega hasta el real decreto vigente de 4 de julio de 1984 denominado de medidas de seguridad en empresas y entidades públicas o privadas. Este real decreto de 4 de julio de 1984 establece dos regímenes claramente diferenciados.

En primer lugar establece un régimen que podemos calificar como régimen general, régimen común, aplicable a cualquier tipo de empresas industriales, comerciales o de servicios. Estas empresas no vienen directamente obligadas a implantar estas medidas de seguridad hasta tanto no sean requeridas para ello por la autoridad gubernativa, mediante un típico acto de requerimiento o sujeción individual, como dice nuestra ley de la jurisdicción contencioso administrativa o como denomina la doctrina italiana un acto de accertamento. Ya digo que sin este acto de requerimiento las empresas privadas, industriales, comerciales o de servicios pueden voluntariamente contratar vigilantes jurados o implantar estas medidas de seguridad que estimen oportunas pero que las mismas no vinculan directamente a tales empresas, no son obligatorias hasta que la autoridad gubernativa no le requiera para ello mediante la

ecuación del correspondiente expediente administrativo, expediente que según establece este real decreto tiene carácter contradictorio, es decir, en él ha de darse forzosamente audiencia a las empresas afectadas.

Frente a este régimen general, el real decreto de 4 de julio de 1984, recogiendo estos diversos antecedentes que veíamos que existían en disposiciones anteriores, establece diversos regímenes especiales para ciertas empresas en concreto. Tal es el régimen especial que se establece por ejemplo para bancos, cajas de ahorro y entidades de crédito en general, que es el régimen más severo, el régimen más estricto, tal vez porque estas empresas son las que han venido siendo más castigadas por la inseguridad ciudadana. Lo mismo sucede con las joyerías y platerías, con las farmacias cuyos últimos sucesos trágicos sucesos, ponen de manifiesto esta situación de riesgo en que se encuentran estos establecimientos.

Asimismo se establece otro régimen especial para gasolineras, así como para administraciones de loterías y despachos de apuestas mutuas deportivas benéficas, esto es de quinielas. Estos establecimientos no requieren para la obligatoriedad de estas medidas, no se requiere ningún acto de requerimiento o sujeción, sino que vienen directamente por imperativo de este real decreto obligadas a establecer dichas medidas. Las diferencias que existen entre este deber jurídico de autoseguridad y otros deberes de colaboración con la administración de justicia o de colaboración al mantenimiento del orden, la prevención de los delitos y la averiguación de los delitos y persecución de los delincuentes, como son el deber de denuncia de la ley de enjuiciamiento criminal, artículos 259 siguientes, o el deber de testificar del artículo 410 y siguientes de la misma ley de enjuiciamiento criminal, o incluso el deber de impedir la comisión de determinados delitos contra la vida de las personas o contra su integridad, que establece el artículo 338 bis del Código Penal, como digo, las diferencias de este deber jurídico de autoseguridad frente a estos otros deberes públicos es, en primer lugar, y como anticipamos el otro día, su carácter permanente y no eventual, las empresas afectadas vienen obligadas a mantener indefinidamente y por cuenta propia estas medidas de seguridad y, por último, su carácter oneroso, porque qué duda cabe que estas medidas conlleva una importante carga económica para dichas empresas afectadas.

Resumiendo, es preciso destacar que el principal problema que plantea este deber jurídico de autoseguridad hace referencia al principio de legalidad, porque el artículo 313 de la vigente Constitución Española de 1978 establece que sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley, así es mediante ley como han de establecerse, por ejemplo, los elementos básicos de cada tributo, lo que configura el principio de legalidad tributaria, también es mediante la ley del servicio militar conforme se establece la obligación de los particulares de prestar este servicio militar, igualmente la ley de protección civil establece determinados deberes en caso de catástrofe o calamidad pública, igualmente también, y sin pretender hacer una enumeración asustiva, rango de ley tiene el vigente Real Decreto Legislativo de abril del 86, que establece el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local y en el cual se contiene el deber de prestación personal y de transportes que incumbe a los vecinos de determinados municipios de pequeños municipios

rurales, por el contrario, en esta materia que estamos tratando no existe más que una sola norma con rango de ley, con rango legal, que se refiera a esta obligación de las empresas de mantener estas medidas de seguridad, dicha norma es el artículo 9º del Real Decreto Ley de Seguridad Ciudadana de 26 de enero del 79, artículo 9º que establece literalmente que se consideran actos que alteran la seguridad pública el incumplimiento de las normas de seguridad impuestas reglamentariamente, y esto es lo importante, a las empresas para prevenir la comisión de actos delictivos, añadiendo que tales actos podrán ser sancionados en la forma y cuantía que la legislación de orden público establezca o con el cierre del establecimiento, como hemos destacado este precepto no contiene sino una deslegalización, una remisión en blanco al reglamento para que sea la administración en virtud de su potestad reglamentaria la que establezca estas medidas reglamentarias, aparte de ello habría que, se podría hablar bastante más, pero para concluir habría que decir que este Real Decreto Ley es de dudosa constitucionalidad, puesto que el artículo 86 de la constitución impide que mediante Real Decreto Ley se puedan regular materias comprendidas en el título primero de la misma, y que duda cabe que esta obligación de contratar vigilantes jurados, de implantar medidas de seguridad, afecta tanto al derecho de propiedad del artículo 33 de la norma fundamental, como al derecho de libertad de empresa del artículo 38 de la misma. Pues bueno, esperemos que con estas dos emisiones haya quedado bastante claro a sus alumnos la privatización del orden público y sobre todo que les haya motivado a estudiarlo un poquito más. Muchas gracias, profesor Cámara.

Muchas gracias.