



INFORME UCSP Nº: 2014/051

FECHA 27/06/2014

ASUNTO **Dispensa de medidas de seguridad obligatorias en Joyerías sitas en stands de Centros Comerciales.**

ANTECEDENTES

Consulta efectuada por una Unidad Territorial de Seguridad Privada, sobre la posibilidad de dispensar la instalación las medidas de seguridad de las joyerías ubicadas en el interior de los centros comerciales.

CONSIDERACIONES

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

El Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, dedica su título III a la regulación de las medidas de seguridad cuya adopción es obligatoria para una serie de establecimientos por razón de su actividad, entre los que se encuentran los de joyería señalando, de forma concreta, el artículo 127, de modo imperativo la obligación de instalar, por empresas especializadas y, en su caso, autorizadas, las medidas de seguridad que el responsable de dicho establecimiento debe disponer en el mismo, como así indica el artículo 136 del mismo texto normativo, cuando se pretenda la apertura o traslado de un establecimiento.

Dichas medidas obligatorias y sus características, son desarrolladas y concretadas en el artículo 17 de la Orden INT 317/2011 y el articulado de la referida Orden a los que éste remite, así como a las Disposiciones Adicionales y Transitorias que la misma contempla.

No obstante lo anterior, el artículo 129, apartado 1) del precitado Reglamento de Seguridad Privada determina que: *“teniendo en cuenta el reducido volumen de negocio u otras circunstancias que habrán de ser debidamente acreditadas, los Delegados del Gobierno podrán dispensar de todas o algunas de las medidas de seguridad previstas en el artículo 127 del Reglamento a los establecimientos cuyos titulares lo soliciten.”*



Visto lo que dice la norma, su aplicación ha de hacerse con arreglo a las normas de interpretación de la Ley establecidas en el Código Civil, especialmente atendiendo a los criterios de finalidad de la norma y al criterio del tiempo en que dicha norma se aplica.

En cuanto a la finalidad de la norma, lo primero que hay que decir es que la normativa de seguridad privada, si bien es de carácter administrativo, su finalidad declarada es la de tratar de conseguir el mayor grado de seguridad posible, lo que directamente conduce a tener muy en cuenta y siempre presente la operatividad de las actuaciones de los servicios de seguridad privada, así como de los correspondientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en este caso, especialmente los referidos a los servicios de acuda privados y los de intervención policial en los supuestos de verificación y actuación ante eventuales alarmas.

Esto es, en atención a las dos reglas de interpretación normativa citadas, y en relación con las cuestiones planteadas en la consulta, se hace preciso tener en cuenta tanto los criterios normativos, con el prudente juego, para cada caso concreto, entre obligaciones y dispensas, y los criterios operativos, conjugando, a tal efecto, aspectos relativos a la seguridad de la actuación, tales como accesibilidad, procedencia y congruencia de las medidas de seguridad aplicables.

Establecido el marco general anterior, que es el que ha servido de referencia en la resolución de las cuestiones planteadas en la consulta, toca ahora tratar de dar contenido práctico a los principales términos de cuya interpretación dependerá, en gran parte, la solución aplicativa buscada.

En este sentido, tres son las cuestiones que principalmente deben ser abordadas: ¿Quién es el titular, responsable de la obligación legal?; ¿cuál es el establecimiento obligado?; y ¿qué medidas de seguridad resultan dispensables de las obligatorias?

En el supuesto planteado, se trata de un stand de joyería ubicado en el interior de un gran almacén cuya titularidad corresponde a una única sociedad mercantil que, al parecer, y sin que se especifique el título jurídico vinculante, autoriza, permite o contrata la ubicación de stands pertenecientes a diversas marcas del sector de joyería, los cuales ocupan físicamente una zona acotada en el interior de la superficie comercial. Esta situación, y aunque no parecer ser el caso sometido a consulta, pudiera formar parte, a su vez, de un macro centro comercial que podría también encontrarse integrado en una zona peatonal privada o “ciudad comercial”, dando lugar, todo ello, a lo que podríamos considerar como un complejo sistema de “establecimientos encastrados”, supuesto que resaltamos únicamente a efectos de comprensión didáctica.

Puestas así las cosas, primeramente, y como presupuesto necesario para analizar las diversas consideraciones a tener en cuenta, se hace imprescindible determinar, como ya se ha dicho, quién es el titular responsable del cumplimiento de la obligación legal, es decir, el que resulta ser el sujeto obligado a solicitar y obtener la correspondiente



autorización gubernativa de inicio de actividad de conformidad con lo dispuesto en la normativa de seguridad privada reguladora, en este caso, de la actividad de joyería.

Así, y en relación con la determinación del sujeto sobre el que recae esa responsabilidad, lo que conlleva la obligación de adoptar las medidas de seguridad señaladas como obligatorias en determinadas entidades o establecimientos, la L.O. 1/92, de Protección de la Seguridad Ciudadana, dispone en el punto cuarto del artículo 13 lo siguiente: *“Los titulares de los establecimientos e instalaciones serán responsables de la adopción o instalación de las medidas de seguridad obligatorias, de acuerdo con las normas que respectivamente las regulen así como de su efectivo funcionamiento y de la consecución de la finalidad protectora y preventiva propia de cada medida, sin perjuicio de la responsabilidad en que al respecto puedan incurrir sus empleados.”*

De la literalidad de dicho artículo, se concluye que dicha responsabilidad recae sobre “el titular del establecimiento”, idea que se reafirma en el artículo 155 del Reglamento de Seguridad Privada, sobre infracciones al régimen de medidas de seguridad, al señalar que el sujeto activo sobre el que recae dicha responsabilidad, así como la de obtener la preceptiva autorización administrativa para el inicio de la actividad, son “los titulares de las empresas, entidades y establecimientos obligados”.

Ahora bien, en el escenario señalado en el supuesto anteriormente descrito, no solo parece posible sino que resulta totalmente razonable plantear un doble encaje normativo, ya que tanto el titular del establecimiento que ejerce, en un sentido amplio, la actividad comercial en el local de la gran superficie o almacén, como los titulares de las marcas de joyería que comercializan sus mercancías en los diversos stands bajo alguna forma contractual, integrándose en la disciplina comercial establecida por la dirección del gran almacén (criterio únicos y homogéneos en horarios, uniformidad, facturación, empaquetado, precios, estrategias de ventas, incluida la política de seguridad), podrían ser legalmente considerados, cada uno de ellos, como sujetos obligados en cuanto posibles “titulares del establecimiento”, pudiendo corresponderles, indistintamente, la obligación de solicitar la autorización gubernativa, así como la de asumir la responsabilidad de la adopción de las medidas de seguridad obligatorias.

Sentado lo anterior, y con fundamento en el razonamiento y conclusión alcanzada respecto a la “titularidad del establecimiento” y la responsabilidad derivada de tal condición, toca ahora avanzar sobre el concepto necesario de “establecimiento” al que cabe entender que se refiere la normativa de seguridad.

Dado el tiempo de elaboración de la normativa aplicable, 1992 la Ley de Protección de Seguridad Ciudadana y 1994 el Reglamento de Seguridad Privada, podría decirse que la norma parece estar pensada para establecimientos obligados de un determinado tipo, los situados a pie de calle, por ser éstos los que mayoritaria o exclusivamente resultaban y todavía resultan ser objeto preferente del tipo de hechos delictivos que tratan de impedir, dificultar o aminorar las medidas de seguridad



obligatoriamente aplicables, extremos estos que han de ser tenidos muy en cuenta a la hora de hacer una interpretación aplicativa actualizada a la enorme variedad y especificidad de posibles situaciones, tales como la descrita y nombrada en este informe como de “establecimientos encastrados”, en la que cabe incluir los stands de joyería a los que alude el supuesto planteado en la consulta.

Siendo esto así, y al igual que sucede para el caso del “titular responsable”, cabe ahora también plantear un doble encaje normativo del concepto “establecimiento obligado”: uno referido al propio stand en el que se exponen las joyas que se comercializan, y otro el referido al local del gran almacén comercial en cuyo interior se ubican los citados stands, pudiendo seguir la cadena con la progresiva sucesión del resto de “establecimientos encastrados” o establecimientos contenedores de los establecimientos menores.

La tercera cuestión que ha de ser abordada en relación con la consulta planteada, es la referida a si cabe, o no, la dispensa de parte o todas de las medidas de seguridad que resulten obligatorias.

Visto lo que dice a este respecto el ya citado artículo 129 del Reglamento de Seguridad Privada, puede afirmarse, con total claridad, que no cabe duda alguna respecto a la posibilidad de dispensa de “todas o algunas” de las medidas de seguridad obligatorias.

Por tanto, persistiendo la posibilidad de solicitar la dispensa, parcial o total, corresponde a los Delegados o Subdelegados del Gobierno o, en su caso, a las autoridades autonómicas correspondientes, previo informe de la unidad policial de seguridad privada, autorizar tanto la apertura y traslado del establecimiento como la eventual dispensa de todas o algunas de las medidas de seguridad obligatorias. A tal fin, y como criterios con los que poder conformar la decisión gubernativa sobre la dispensa de medidas de seguridad solicitada, se tendrán en cuenta la naturaleza del establecimiento, la importancia de la actividad económica, el reducido volumen de negocio o el ofrecimiento por los titulares de los establecimientos, de medidas de seguridad alternativas o sustitutorias que proporcionen un nivel semejante de suficiencia, efectividad o eficacia al de las medidas de seguridad dispensadas, aspecto este último que habrá de influir, determinadamente en la decisión final adoptada.

En cuanto a la concreción de qué medidas de seguridad han de ser consideradas suficientes de cara a las dispensas, no existe regla fija alguna, ya que la casuística ofrece una gran variedad de circunstancias en función de cada caso, razón por la cual se ha de examinar y valorar cada solicitud de dispensa de manera singular e individualizada, sirviendo de guía orientadora la naturaleza y funcionamiento de las medidas alternativas adoptables.

Teniendo en cuenta lo anterior, y por lo que se refiere a la cuestión planteada sobre dispensa de la medida de conexión a central de alarmas o a centro de control, en principio, y como ya se ha dicho, nada indica en contrario la normativa de seguridad



privada, señalando que las autoridades competentes “podrán dispensar de todas o algunas de las medidas de seguridad previstas”, con lo que no debería existir obstáculo alguno para que dicha medida pueda ser objeto de dispensa a solicitud de los respectivos titulares.

Llegados a este punto, y teniendo presente el conocimiento de otros supuestos similares al planteado en la consulta, resultará de particular valoración el hecho afirmativo de que el establecimiento “contenedor” del stand ubicado en su interior, cuente ya con autorización gubernativa para joyería y otras posibles actividades también sometidas al régimen de medidas de seguridad, así como con dispensa de medidas de seguridad por adopción de otras alternativas, como puede ser la vigilancia armada, a lo que se añadiría el notable hecho de que existan tanto una seguridad propia del gran almacén como una común al centro comercial en que pueda estar integrado, con sistemas de video-vigilancia, centro de control e incluso conexión a central de alarmas para todo el edificio o para el local del gran almacén, todo lo cual haría innecesario, además de inoperativo, por desproporcionado, la exigencia de una nueva solicitud y consiguiente dispensa de medidas de seguridad al titular de cada posible stand de joyería o de otra actividad sometida a similar reglamentación, ya que ello supondría distorsionar el sentido y finalidad de obtención de seguridad que precisamente pretende la normativa de seguridad, para someterlo todo a un espúreo estricto rigor administrativo que, además dificultaría o imposibilitaría en la práctica la intervención última policial, cuyos efectivos humanos quedarían expuestos a obstáculos y riesgos del todo indebidos.

CONCLUSIONES

A la vista de lo expuesto se puede concluir los siguientes extremos:

1.- En lo que respecta a la autorización gubernativa de inicio de actividad, la misma debe ser necesariamente obtenida en caso de que un establecimiento pretenda desarrollar la actividad de joyería, por así regularse en la normativa de seguridad privada.

Dicha autorización gubernativa de inicio de actividad, en el caso objeto de la consulta, y tenida en cuenta la especificidad singular de la situación, se pueden plantear dos escenarios posibles:

- a) Que la solicitud, sea efectuada por el titular de la superficie comercial, cualesquiera que sea el título por el que la ostente, (propiedad, alquiler, franquicia, cesión o concesión). Vinculándose dicho titular con la persona física o jurídica que expone y comercializa las joyas, con independencia de la propiedad de la marca o derechos que sobre la misma ostente, el fabricante de los objetos comercializados o la publicidad que de ella se realice en el establecimiento, tanto con autorización, como con cesión de uso.

Dicha autorización abarcaría los espacios definidos en la solicitud, para el ejercicio de la actividad fiscalizada, en virtud del riesgo que sobre la seguridad

ciudadana pudieren generar, asumiendo con ello, la responsabilidad de la adopción o instalación de las medidas de seguridad obligatorias.

- b) En un segundo supuesto, cuyo encaje normativo ha quedado patente, la autorización gubernativa podría ser solicitada individualmente por las diferentes marcas de joyería que pretendan desarrollar su actividad comercial en el interior de una superficie comercial, al ser considerados, cada uno por separado, titulares de sus establecimientos, cualesquiera que sea el título por el que se ostente dicha titularidad, (alquiler o franquicia, cesión o concesión), asumiendo, del mismo modo, éstos la responsabilidad de la adopción o instalación de las medidas de seguridad obligatorias, en su stand o establecimiento, de forma individualizada.

Para el caso de que el titular del establecimiento contenedor cuente ya con las preceptivas autorizaciones, como sucede en el supuesto a), quedará excluido el eventual supuesto b), ya que no resulta precisa la obtención de dos o más autorizaciones para el desarrollo de la actividad sometida a control.

2.- Existiendo la posibilidad de solicitud de dispensa de medidas de seguridad, tanto total como parcial, son los Delegados o Subdelegados de Gobierno, o la Autoridad Autonómica competente quienes, en base a la naturaleza del establecimiento, importancia de la actividad económica, el reducido volumen de negocio o el ofrecimiento, por los titulares de los establecimientos, de medidas de seguridad alternativas o sustitutivas y la determinación de criterios uniformes objetivos o individualizados, relacionados con las circunstancias descritas, valoran, previo informe de la Unidad Policial competente en la materia, las posibilidades de concesión de dispensas.

3.- Entre las referidas dispensas, queda incluida la conexión del sistema de alarma a Central Receptora de Alarma, quedando sujeta su dispensa a las circunstancias señaladas en el párrafo anterior, tanto en el primero de los supuestos, como, en el segundo.

En cuanto a la concreción de las posibles medidas de seguridad alternativas ofrecidas a fin de obtener la dispensa de la medida exigida en el punto d) del artículo 127 del Reglamento de Seguridad Privada, en los casos de stand ubicados en las instalaciones de una gran superficie comercial, que cuenta con servicios y medidas de seguridad, como criterio orientador, puede materializarse en las siguientes, sin perjuicio de las establecidas individualmente, por cada una de las Delegaciones o Subdelegaciones de Gobierno:

- a) Establecimiento en interior de superficie comercial en horario de atención al público: La valoración de las medidas alternativas variará en función de la ubicación en el interior del edificio del establecimiento, la disposición por parte



del propio establecimiento o del centro comercial, de personal de seguridad, de centro de control u otras consideraciones incidentes.

- b) Establecimiento en interior de centro comercial en horario de cierre: Del mismo modo que lo señalado en el párrafo anterior, la suficiencia de medidas alternativas estará en consonancia con las circunstancias, tanto de ubicación, como de niveles de seguridad que puedan ofrecer las instalaciones del propio centro comercial, si bien, la implementación de medidas de detección electrónica adicionales en expositores o zonas de posibles accesos intrusivos, contribuyen a elevar la eficacia y eficiencia de los sistemas de seguridad y por tanto a lograr alcanzar niveles de suficiencia, que hagan posible la decisión de acceder a la dispensa solicitada.

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

UNIDAD CENTRAL DE SEGURIDAD PRIVADA