



INFORME UCSP Nº: 2014/078

FECHA 31.07.2014

ASUNTO Posibilidad de conexión de los sistemas de alarma de despachos de agentes financieros a CRA de uso propio.

ANTECEDENTES

Solicitud de informe por una entidad bancaria, sobre la posibilidad de conectar los sistemas de alarma instalados en despachos de agentes financieros, que realizan operaciones financieras para dicha entidad.

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.

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, establece, en su artículo 13, la facultad del Ministerio del Interior para ordenar, conforme a lo que se disponga reglamentariamente, la adopción de las medidas de seguridad necesarias en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se puedan cometer contra ellos, cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables. Señalando dicho artículo, en relación con esta responsabilidad, que los sujetos activos serán los titulares de los establecimientos o instalaciones, desarrollándose tal responsabilidad, en el RD. 2364/1994, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, señalando, en su artículo 136, la obligación de los responsables de los establecimientos u oficinas, cuyos locales o instalaciones hayan de disponer, en todos o algunos de sus servicios, de medidas de seguridad, de solicitar la autorización de apertura.

Del mismo modo, el artículo 155, del citado reglamento, establece la infracción en la que pueden incurrir los titulares de las empresas, entidades y establecimientos obligados, como sujetos obligados.

Por otro lado, el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, del Ministerio de Economía y Hacienda, por el que se regula la creación de bancos, actividad transfronteriza y otras cuestiones relativas al régimen jurídico de las entidades de crédito, incluye, en el punto primero de su artículo 22, a los agentes de las entidades de crédito, al decir que *“a los efectos del presente artículo se consideran agentes de entidades de crédito a las personas físicas o jurídicas a las que una entidad de crédito haya otorgado poderes para actuar habitualmente frente a la clientela en nombre y por cuenta de la entidad mandante,*



en la negociación o formalización de operaciones típicas de la actividad de una entidad de crédito”.

Dicha disposición normativa incardina a este tipo de agencias, como figura relacionada con el tráfico bancario, reconociéndoles en su normativa reguladora, la práctica de operaciones típicas de la actividad de las entidades bancarias y de crédito, incluyendo si fuera el caso, las de recepción y entrega de fondos en efectivo, cheques u otros instrumentos de pago.

Del mismo modo, la Orden INT/317/2011 de 1 de febrero, sobre medidas de seguridad privada en su artículo 3, punto 1º, recoge que: *“En los establecimientos u oficinas de las entidades de crédito o que actúen en nombre o representación de éstas, donde se custodien fondos o valores, se instalarán con carácter obligatorio las medidas de seguridad especificadas...”*

Todo ello, supone la consideración de las Agencias Financieras como sujetos obligados en el ámbito de la seguridad privada.

Singularmente, el artículo 119.2 del Reglamento citado, indica, además, que las entidades de crédito deberán conectar a una central de alarmas propia o ajena los sistemas de seguridad instalados en sus establecimientos y oficinas.

El punto 3, del mismo artículo, señala que la central de alarma de la entidades de crédito, habrá de ajustarse a lo establecido reglamentariamente, pudiendo prestar servicios a los distintos establecimientos de la misma entidad o sus filiales, excluyendo, por definición, la prestación de servicios a terceros.

Abundando en lo anterior, la Orden INT 314/2011 de 1 de febrero, establece en el marco de los servicios prestados por las centrales receptoras de alarmas, en su artículo 25.1, que las centrales de alarmas de uso propio no podrán prestar servicios a terceros, debiendo limitarlos al ámbito interno propio de la empresa o grupo empresarial y que, por extensión cabe comprender a sus filiales.

Las relaciones contractuales, mercantiles o laborales establecidas entre agentes financieros y las entidades bancarias, tienen un carácter vinculante en cuanto a la actividad desarrollada, siendo esta relación contractual la que señala las singularidades en cuanto a la exclusividad, manejo de fondos u otras de relevancia, constituyendo la base de determinación de la responsabilidad como titular y sujeto obligado en el ámbito de la seguridad privada.

En el caso concreto de las consulta, si el agente financiero queda determinado como titular del establecimiento, conforme a la relación contractual suscrita con la entidad bancaria, podría asumir por sí la responsabilidad como sujeto obligado, correspondiendo, entonces, a éste la obligación de solicitar la autorización gubernativa de inicio de actividad



en la oficina, o pudiendo, en una aplicación restrictiva de la normativa de seguridad privada, convertir al sujeto en tercero frente a la entidad bancaria.

Este hecho último al que se hace referencia, no parece congruente con la realidad de la situación, dado que la imagen que se proyecta a la sociedad desde dicho establecimiento es, sin duda, la imagen corporativa de la entidad bancaria, con las ventajas o desventajas que desde el punto de vista de la seguridad ello lleva aparejado.

Consciente de ello, la entidad bancaria, puede asumir la responsabilidad de contratar y supervisar el eficaz funcionamiento de los sistemas de seguridad de la oficina financiera, situación que, desde el punto de vista del Departamento de Seguridad de la entidad, logra un aumento exponencial, si dichos sistemas de seguridad se encuentran conectados con su propia central receptora de alarmas.

Vista la situación y planteados los dos supuestos, esto es, consideración del agente financiero como tercero o como “situación singular” del tipo filial, cabe preguntarse, en cuanto a la aplicación de la norma, si desde el punto de vista de la eficacia, debe hacerse una interpretación reglamentaria estricta, ceñida y literal o por otro lado cabe, atendiendo a criterios que alcancen la finalidad de la norma, contemplarse desde un punto de vista más amplio en cuanto a su lectura e interpretación, con arreglo a las normas de interpretación de la ley que en el Código Civil se señalan, especialmente, respecto del 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 intervención policial en los supuestos de verificación y actuación ante eventuales alarmas.

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.

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 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.

En este sentido, dos son las cuestiones que principalmente deben ser abordadas: ¿Quién es el titular responsable de la obligación legal?; y si de resultar un tercero frente a la entidad bancaria, ¿podría, en este supuesto concreto, ser considerado como un tipo singular de filial y con ello quedar amparado por la norma en cuanto a poder conectarse a una central de gestión de alarmas propia?

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 bancaria, de crédito o financiera.

Así, y en relación con la singularización del sujeto sobre el que recae esa responsabilidad, como ya se ha referido, queda en el presente caso determinado por la suscripción de las obligaciones contractuales en su relación laboral, y como ya se ha referido, de la literalidad del articulado reglamentario, se concluye que dicha responsabilidad recae sobre “el titular del establecimiento”.

Ahora bien, en este escenario, no solo parece posible sino que resulta totalmente razonable plantear un doble encaje normativo, dado que el titular de la marca o imagen ejerce, públicamente, la actividad bancaria en sentido amplio, y el agente financiero, representa a aquélla, en la misma actividad y sector, actuando en su nombre e integrando en su ejercicio, la disciplina comercial establecida por la dirección de la entidad, situación que lleva a la posibilidad de poder ser legalmente considerados, cada uno de ellos, como sujetos obligados en cuanto ostentar la “titularidad del establecimiento”, y corresponderles por ello, indistintamente, la obligación de solicitar la autorización gubernativa de inicio de actividad, así como la de asumir la responsabilidad de la adopción de las medidas de seguridad obligatorias.

Sentado lo precedente, y fundamentando el razonamiento y conclusión alcanzada respecto a la “titularidad del establecimiento” y la responsabilidad derivada de tal condición, toca ahora avanzar sobre el concepto de ser considerado el agente financiero como “tercero”.

Algunas de las medidas de seguridad establecidas por el Reglamento de Seguridad Privada y las Órdenes Ministeriales que lo desarrollan, parecen estar enfocadas y diseñadas, para “alertar”, al Departamento de Seguridad de la entidad, sobre una posible situación anómala ante la que realizar actividades de supervisión de seguridad, tales como, por ejemplo, la programación de dispensadores para transmitir señales de alarma en caso de robo con intimidación o la dispensación de tres o más operaciones consecutivas contra una misma cuenta en una ventana temporal de tres minutos.

Otra consideración a tener en cuenta, es si en una interpretación literal, fuere considerado el agente como “tercero”, por corresponderle la “titularidad” de una oficina financiera, reglamentariamente y en una estricta aplicativa normativa, debiera serle exigido, por no ser posible actualmente su exención, la disposición de departamento de seguridad individual por cada agencia financiera. Hecho que parece a todas luces, una medida excesiva y desproporcionada. Ya que ello, supondría distorsionar el sentido y finalidad de obtención de seguridad, que es, precisamente, lo que pretende la normativa de seguridad, para someter todo a un espurio estricto rigor administrativo, que en realidad, resulta alejarlo de los criterios de finalidad de la norma.

Profundizando en lo anterior, el propio aspecto conceptual del término “agente”, en cualquier ámbito evoca a “persona que obra con poder de otra” o “persona que tiene a su cargo una agencia para gestionar asuntos ajenos o prestar determinados servicios”, definiciones recogidas en el DRAE, como acepciones 4 y 5, y que, en un desarrollo aplicativo de las voces a distintos sectores profesionales, la hace extensiva en su aspecto “comercial” a la “persona que profesionalmente gestiona por cuenta ajena, mediante comisión, operaciones de venta u otras transacciones”, definición que se adecua al ámbito del comercio financiero. De ello se deriva, que la actividad del agente financiero, presenta una dependencia directa y subordinada a la entidad financiera, en su origen y finalidad, lo que sitúa a los locales u oficinas, donde aquellos prestan sus servicios de representación, como una extensión espacial de las oficinas de las entidades financieras, en cuyo nombre aquellos actúan.

CONCLUSIONES

A la vista de todo lo anterior, parece posible un doble encaje normativo que atendiendo a criterios de alcance finalista de la norma de seguridad privada, requieran de la aplicación con arreglo a las normas de interpretación de la ley establecidas en el Código Civil, en lo que se refiere a contemplar las nuevas situaciones, en los momentos actuales, desde un punto de vista más amplio en cuanto a su lectura e interpretación, con objeto de coadyuvar al logro de un mayor nivel de seguridad.

Por tanto, el primero de los escenarios posibles, sería que los sujetos obligados por la normativa de seguridad privada que prestan servicio o actúan en nombre o representación de una entidad de crédito con carácter autónomo, sin quedar integrados en la plantilla de la entidad de crédito, pueden ser considerados, en el ámbito de la seguridad privada, en sentido estricto, como terceros frente a la entidad de crédito.

Por lo anterior, las entidades de crédito que dispongan de central de alarma de uso propio, no podrían conectar los sistemas de seguridad instalados en aquellas oficinas de agentes financieros que, contractualmente, se posicionen como terceros frente a éstas.

Por otro lado, como segundo escenario posible, y atendiendo a los criterios señalados en el inicio de estas conclusiones, la interpretación normativa que aparece mas



ajustada al sentido y objeto de la ley, señala la posibilidad, sin afectación ni menoscabo de las finalidades perseguidas, de que el ejercicio de una actividad concreta, en nombre de una imagen o marca comercial y asumiendo la política empresarial de la firma representada, puede, en sentido amplio, aplicarse a las oficinas o agencias financieras, respecto de la entidad bancaria o de crédito representada, por ser considerados, los agentes financieros, profesionales que gestionan por cuenta ajena, mediante comisión, operaciones de venta u otras transacciones comerciales y/o financieras.

Esto supone, sin duda, la consideración de la oficina financiera, como una extensión de la propia entidad, que incardina a estos establecimientos, como filiales de la misma, en el ámbito y a los efectos de aplicación de la normativa de seguridad privada.

Hecho que lleva a posibilitar, por esa interpretación normativa en sentido amplio, y como consecuencia de no ser considerados los agentes como “terceros”, que puedan conectarse a las centrales de gestión de alarmas de uso propio, de una entidad bancaria, los sistemas de alarma instalados en las oficinas o agencias financieras que, ejerzan actividades comerciales o financieras, con o sin manejo de efectivo, utilizando la imagen comercial y actuando en nombre o representación de dicha entidad bancaria.

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