



Informe UCSP	2015/043
Fecha	22/04/2015
Asunto	Legislación aplicable en el tiempo y sanción por falta de notificación del representante legal de la empresa de seguridad.

ANTECEDENTES

Una Unidad Territorial de Seguridad Privada, ante un supuesto de modificación del representante legal de una empresa de seguridad, en fecha 21/12/2012, y posterior omisión del deber de notificación a los órganos competentes de la Dirección General de la Policía, plantea dos cuestiones relativas a la legislación aplicable y la posible infracción cometida.

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.

En cuanto a la primera cuestión planteada, la legislación aplicable al caso, conviene hacer las siguientes precisiones:

El artículo 2.2 del Código Civil establece que: *“Las Leyes solo se derogan por otras posteriores”*.

Consecuentemente con lo anterior, la eficacia de una ley se extiende desde su entrada en vigor hasta su derogación. La eficacia de la Ley queda también extinguida si el Tribunal Constitucional declara su inconstitucionalidad.

El artículo 2.3 del Código Civil establece: *“Las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario”*.

Sobre este particular, en reiterada jurisprudencia del TS, tras declarar la aplicabilidad de los principios del Derecho Penal al procedimiento sancionador de la Administración, ha afirmado que, en principio, las leyes no tienen carácter retroactivo, esto es, se aplican a los hechos realizados después de su entrada en vigor, y antes de su derogación o su declaración de inconstitucionalidad.

Por razones de seguridad jurídica y de la propia eficacia y alcance del principio de legalidad, el principio de irretroactividad tiene en Derecho Penal un papel especial, y por tanto, en la potestad sancionadora de la Administración. Es más, el artículo 25.1 de la



Constitución lo declara expresamente para toda la materia sancionatoria, donde nadie puede ser sancionado o condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no constituyan delito o falta, según la legislación vigente en aquel momento.

De este modo, el artículo 2.1 del Código Penal establece: *“No será castigado ningún delito ni falta con pena que no se halle prevista por Ley anterior a su perpetración. Carecerán, igualmente, de efecto retroactivo las Leyes que establezcan medidas de seguridad”*.

Tampoco, en materia penal ni sancionadora, tiene, según criterio del TS, el principio de irretroactividad un carácter absoluto. Por el contrario, experimenta una excepción en el caso de la llamada ley penal más favorable, esto es, de aquellas leyes que se encuentran en alguno de los dos supuestos siguientes:

- Descriminalizan un comportamiento.
- Imponen sanciones menores a las que establecía una Ley anterior.

No obstante lo anterior, el Código Penal formula esta excepción al principio de irretroactividad con gran amplitud y flexibilidad, al determinar, en el artículo 2.2 que: *“No obstante, tendrán efecto retroactivo aquellas leyes penales que favorezcan al reo, aunque al entrar en vigor hubiera recaído sentencia firme y el sujeto estuviese cumpliendo condena”*.

El efecto retroactivo se produce, por tanto, siempre que todavía no esté extinguida la responsabilidad penal o sancionadora. Una vez que la sentencia ha sido completamente ejecutada no cabe, sin embargo, pedir su revisión, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria sexta del Código Penal.

Por último, el artículo 2.3 del CP, establece: *“A los efectos de determinar la Ley aplicable en el tiempo, los delitos (y, por tanto, las infracciones) se consideran cometidos en el momento en que el sujeto ejecuta la acción, u omite el acto que estaba obligado a realizar”*.

Asimismo, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 128, al referirse a la irretroactividad, establece:

1. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.
2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.

Y en el artículo 130 de la referida LRJ, al referirse a la responsabilidad, dispone:

1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.



Llegados a este punto y a tenor de la legislación y jurisprudencia enunciada, podemos concretar en lo relativo a la legislación aplicable:

1. Será de aplicación, siempre, la Ley más favorable. Ciertamente, si lo que antes era sancionable, ahora no lo es, la cuestión es simple. También lo parece cuando la nueva Ley establece una modificación de las sanciones, esto es, reduce la cuantía de la sanción, correspondiendo, en concreto, a la persona responsable, conforme a la nueva Ley, una sanción inferior.
2. No obstante lo anterior, al efecto de determinar la ley aplicable en el tiempo, y concretar el momento temporal, este se hará coincidir con el momento en que el sujeto ejecuta la acción u omisión del acto obligado a realizar, con determinación expresa en la correspondiente acta extendida al efecto.

Es importante referirnos, aun cuando no es objeto de consulta del presente informe, a la prescripción de las infracciones administrativas, cuestión que es preciso abordar con carácter prioritario, en materia de régimen sancionador, ya que la concurrencia de la misma, impide el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración. A este respecto el artículo 132 de la LRJ, establece:

1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.
2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido.
Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.
3. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.
Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado.

El artículo 56 de la Ley 5/14, de 4 de abril, de Seguridad Privada, como ley especial y por tanto la aplicable en esta materia, establece los siguientes plazos a aplicar en el supuesto de prescripción:

1. Las infracciones de las normas contenidas en esta ley podrán ser leves, graves y muy graves.
2. Las infracciones leves prescribirán a los seis meses, las graves al año y las muy graves a los dos años.
3. El plazo de prescripción se contará desde la fecha en que la infracción hubiera sido cometida. En las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo será la de la finalización de la actividad o la del último acto en que la infracción se consume.
4. La prescripción se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, volviendo a correr el plazo si el expediente permaneciera paralizado durante seis meses por causa no imputable a aquellos contra quienes se dirija.

De los preceptos anteriormente enunciados, y aplicados al caso que nos ocupa, con independencia del carácter que tenga la infracción, los presupuestos de la prescripción, resultan siempre aplicables a cualquier hecho infractor, y su apreciación en este caso, una vez precisada la legislación aplicable, es de obligado cumplimiento, por cuanto que ha transcurrido el plazo de seis meses, correspondiente a las infracciones leves, sin incoación de procedimiento sancionador alguno.

Por último, y en cuanto a la infracción aplicable, en el supuesto que resultara aplicable la Ley 5/2014, y dada la redacción de los artículos sometidos a consideración:

El artículo 57.2. 1.), establece como sanción grave: *La falta de comunicación al Ministerio del Interior o, en su caso, al órgano autonómico competente, de las altas y bajas del personal de seguridad privada, así como de los cambios que se produzcan en sus representantes legales y toda variación en la composición personal de los órganos de administración, gestión, representación y dirección.*

Y, el artículo 57.1.i), constituye como infracción muy grave: El incumplimiento de la obligación que impone a los representantes legales el artículo 22.3, que a su vez establece que serán responsables de las obligaciones generales impuestos a los mismos por el artículo anterior, es decir, por el artículo 21, cuyo título es “obligaciones generales”, e impone las siguientes:

- Desarrollar las actividades en los términos de la LSP
- Contar con infraestructura y logística
- Comunicar al RNSP los cambios que se produzcan en 10 aspectos concretos.
- Comunicar al RNSP las altas y bajas del personal, incidencias de los servicios.
- Garantizar la formación del personal.
- Presentar cada año informe de actividades y resumen de cuenta actual.



- Prestar auxilio y colaboración a las FF CC S.

De la lectura de los mismos, se infiere que las acciones descritas en los mismos, así como los sujetos activos, no son coincidentes, de lo que se deriva que la falta de comunicación de los representantes, solamente es incardinable en el tipo relativo a las empresas.

CONCLUSIONES

A tenor de lo anteriormente expuesto, cabe extraer las siguientes conclusiones:

1. En cuanto a la concreción de la Ley aplicable en el tiempo, el momento temporal en que se materializó el cambio de administrador único de la empresa fue el día 21/12/2012, fecha en la que estaba en vigor la Ley 23/1992, de Seguridad Privada, omitiendo su notificación a las dependencias policiales, constituyendo una infracción leve, tipificada en el artículo 22.3.b) de dicha ley, lo cual, además de producirse el hecho en un momento temporal coincidente con su vigencia, su aplicación resulta más beneficiosa para el interesado.

2. Establecida como cuestión prioritaria y obligada la posible apreciación de la prescripción, y quedando acreditada en el supuesto sometido a consideración, tanto la ausencia de incoación del procedimiento sancionador, como de una mínima actividad por parte de Administración, dentro del plazo establecido, con independencia de si la infracción es de carácter permanente o continuada, como se afirma en el informe consulta, pues la Ley, ni distingue, ni establece excepciones en este punto, y por ende, debe colegirse que en el presente supuesto la Administración ha perdido su derecho al ejercicio de la potestad sancionadora, ya que lo contrario produciría el efecto, no deseable, de que una mera infracción administrativa tuviera carácter imprescriptible.

3. Sin perjuicio de lo anterior, y aun cuando en el presente caso carecería de aplicabilidad cualquier tipo infractor, ante la dicotomía planteada, respecto a los artículos 57.2.i) y 57.2.l), esta Unidad considera aplicable únicamente el tipo contemplado como infracción grave de este último, que recoge expresamente la comisión del hecho sometido a consideración de "la falta de comunicación de los cambios que se produzcan en sus representantes legales".

Este informe se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35.g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 citada ley, por lo que, contra el mismo, no cabe recurso alguno.

UNIDAD CENTRAL DE SEGURIDAD PRIVADA