

Disposiciones Adicionales 4.^a y 5.^a

Sumario: I. ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS DE GOBERNADORES CIVILES.—II. COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON CUERPOS DE POLICÍA PROPIOS.

I. ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS DE GOBERNADORES CIVILES

Esta disposición, que es consecuencia lógica de la desaparición del Gobernador civil, pretende llevar a cabo la reasignación de las competencias, que las distintas normas le atribuían, entre las figuras del Delegado del Gobierno y el Subdelegado, por lo que debe ser analizado, en todo caso, contemplando los artículos 23 a 27, relativos a las competencias del primero, y el artículo 29, que regula las del segundo. En cualquier caso, esta Disposición no es en modo alguno clara pues, por una parte, parece que la asunción de competencias se refiere únicamente a la potestad sancionadora¹, sin embargo, por otra, la referencia in fine de la disposición, que establece que *«el Delegado del Gobierno desempeña las demás competencias que la legislación vigente atribuye a los Gobernadores civiles»*, nos permite deducir lo siguiente:

- Corresponde al Delegado del Gobierno ejercer la potestad sancionadora regulada en las Leyes de Protección Ciudadana y de Seguridad Privada, así como la imposición de sanciones graves y muy graves por infracciones de tráfico.
- Corresponde al Subdelegado del Gobierno la aplicación de las demás sanciones que la normativa vigente venía atribuyendo al Gobernador

* Letrada de las Cortes Generales.

¹ Según Bassols Coma debe limitarse a las potestades sancionadoras pero cuya duda se plantea desde el momento en que estamos ante una mala técnica legislativa que evita a legislador el estudio de todas y cada una de las funciones que hasta el momento venía ejerciendo el Gobernador y según su naturaleza ser atribuidas a al Delegado del Gobierno o al Subdelegado, en su caso.

civil² y, en especial, la imposición de sanciones leves por infracciones de tráfico.

- El resto de competencias que hasta ahora se atribuían al Gobernador civil corresponden al Delegado del Gobierno, sin perjuicio de que bajo la supervisión de éste el Subdelegado del Gobierno, pueda conforme al artículo 29.3, ejercer funciones para la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, así como la coordinación y dirección de la protección civil en el ámbito de la provincia.

De todo ello se deduce que todas aquellas funciones que hasta el momento tenían asignadas los Gobernadores civiles en su condición de autoridad gubernativa corresponden ahora al Delegado del Gobierno. En este sentido, y, sin ánimo de recoger todas ellas, podemos destacar las siguientes:

- Recibir peticiones de los ciudadanos conforme al artículo 2 de la Ley Orgánica 4/2001, del derecho de petición³.
- Ejercer competencias en relación con el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación reguladas en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, y en la Ley Orgánica 1/1992, recibiendo la comunicación de los organizadores de una reunión anunciando su intención de realizarla y las circunstancias de su celebración, suspendiendo, y en su caso, disolviendo las reuniones y manifestaciones, prohibiendo o proponiendo cambio de fecha, lugar, itinerario o duración cuando considere que hay razones fundadas de que pueden producirse alteraciones del Orden Público, adoptando las medidas necesarias para proteger su celebración, etc.
- Ejercer competencias relativas al régimen electoral reguladas en la Ley Orgánica 19/1985, como por ejemplo: organizar los dispositivos de seguridad en relación con las campañas electorales, resolver las reclamaciones presentadas a las resoluciones del Instituto Nacional de Estadística, etc.
- Ejercer la potestad de acordar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios en los supuesto del ejercicio del derecho de huelga.

² Así la presente disposición establece en su primer párrafo *in fine* «correspondiendo las demás competencias de carácter sancionador a los Subdelegados del Gobierno» y el artículo 29.2.e) establece que «a los Subdelegados les corresponde: e) Ejercer las Competencias sancionadoras que se les atribuyan normativamente». En este sentido, destacan los artículos 68 y 80 del Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, conforme a la redacción dada por la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, que la modifica y que reconocen la competencia sancionadora de los Subdelegados en material de infracciones leves, sin perjuicio de las posibilidades de delegación del Delegado del Gobierno a los Subdelegados y de éstos a los Jefes Provinciales de tráfico. Además en las Comunidades Autónomas que tengan trasferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor, serán competentes para sancionar los órganos designados por sus respectivos Consejos de Gobierno. Finalmente, en el artículo 80 se establece que contra las resoluciones de los expedientes sancionadores que sean competencia de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, podrá interponerse, dentro del plazo de un mes, recurso de alzada ante el Ministro del Interior. En igual plazo serán recurribles ante el Delegado del Gobierno correspondiente las sanciones impuestas por los Subdelegados del Gobierno.

³ En este mismo sentido se pronunciaba la Ley 92/1960 reguladora del derecho de petición.

- Colaborar con la Administración de justicia.
- Ejercer las atribuciones que hasta el momento se otorgaban a las delegaciones provinciales del Ministerio de Industria y Energía en materia de armas y explosivos.
- Ejercer funciones relacionadas con Espectáculos públicos y actividades recreativas.
- Ejercer competencias relacionadas con situaciones de emergencia o especiales, como la protección civil, siempre que su ámbito sea superior al de la provincia; la adopción de medidas necesarias para la protección de la salud pública en caso de epidemias, la adopción de medidas pertinentes en supuestos de transporte de mercancías peligrosas, etc.

II. COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON CUERPOS DE POLICÍA PROPIOS

La tradición histórica nos recuerda la estrecha vinculación que la Administración Periférica ha tenido siempre con el Orden Público y por ende con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encargadas de su mantenimiento.

Esta vinculación, canalizada a través de la figura del Gobernador civil, ha tenido que redefinirse, primero con la aparición de cuerpos de Policía locales y autonómicos, más tarde, con la desaparición de aquél y su sustitución por el Delegado del Gobierno, que tal y como señala la Disposición Adicional cuarta de la LOFAGE, asume las demás competencias del Gobernador civil.

En este sentido, la presente Disposición Adicional, debe entenderse siempre en relación con el artículo 23.3 de la presente Ley cuando señala que es competencia del Delegado del Gobierno:

«3. Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, y garantizar la Seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuya jefatura corresponderá al Delegado del Gobierno, quien ejercerá las competencias del Estado en esta materia bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior»,

y el artículo 29 al establecer en su apartado 3.a) que:

«3. En las provincias en las que no radique la sede de las Delegaciones del Gobierno, el Subdelegado del Gobierno, bajo la dirección y la supervisión del Delegado del Gobierno, ejercerá las siguientes competencias:

- a) *La protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la Seguridad ciudadana, todo ello dentro de las competencias estatales en la materia. A estos efectos dirigirá las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia»,*

quedando claro, por tanto, que la jefatura de estos cuerpos corresponde al Delegado, en tanto en cuanto autoridad gubernativa, mientras que corresponde al Subdelegado del Gobierno las funciones que sean delegables según los criterios que a este respecto establece la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por otra parte, hay que tener en cuenta en el estudio de esta Disposición, la estructura policial que se establece a partir de los artículos 104, 149.1.29 y 148.1.22 de la Constitución y su desarrollo normativo, esto es, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, conforme a la que son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los dependientes del Gobierno de la Nación (Cuerpo de Policía Nacional —instituto armado de naturaleza civil y dependiente del Ministerio del Interior— y Guardia Civil —instituto armado de naturaleza militar dependiente de los Ministerios de Interior y Defensa—) los dependientes de las Comunidades Autónomas y los dependientes de las Corporaciones Locales.

Atendiendo a esta regulación Fernández Segado⁴ ha enumerado las características básicas del sistema establecido por el constituyente y su normativa de desarrollo, rasgos definitorios de los que ahora nos interesa destacar dos fundamentalmente:

El primero relativo a la desmilitarización y consiguiente administrativización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que queda reflejado en el hecho de que ya la propia Constitución separa las referencias a las Fuerzas Armadas, en el artículo 8, y a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en el artículo 104, ubicando este último en el título relativo al Gobierno y la Administración. Esta diferenciación, que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido en la Sentencia 31/1985, de 5 de marzo, queda, asimismo, plasmada en el posterior desarrollo normativo de los artículos de la Constitución, operado también a través de dos leyes distintas, la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, para las Fuerzas Armadas y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, para los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, sin perjuicio de la especial naturaleza de la Guardia Civil.

Reconocido, por tanto, el carácter de Administración civil que tienen los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, una consecuencia lógica que se observa en la regulación de la LOFAGE, es el régimen distinto que tienen éstos con relación a la Administración Periférica de Defensa, pues ésta se organiza a través de las Delegaciones de Defensa a las que hace referencia la Disposición Adicional primera de la Ley, mientras que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado se rigen por la normativa genérica de la Ley y están sujetos a la dirección del Delegado del Gobierno.

El segundo rasgo definitorio será el del establecimiento de un modelo policial complejo en el que coexisten las Policías estatales, autonómicas y locales, frente al modelo unitario o centralista de tipo francés. Este sistema

⁴ «Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Artículo 104 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por O. Alzaga, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, t. VIII, pp. 425 y ss.

complejo no es más que un reflejo de la organización territorial del Estado sobre el mantenimiento de la seguridad pública, que encuentra su fundamento constitucional en los artículos 149.1.29 y 148.1.22 de nuestra Ley fundamental, de los que se deduce que el Estado tiene la exclusiva competencia sobre la seguridad pública salvo en lo referente a la creación de las Policías autonómicas, lo que, en definitiva, matiza esta exclusividad pues de alguna competencia sobre la misma gozarán las Comunidades Autónomas que tengan una organización policial⁵, y salvo las competencias que asuman las Comunidades Autónomas relativas a la coordinación y demás facultades relacionadas con las Policías locales. Tal característica se reafirma en el artículo primero de la Ley Orgánica 2/1986 que tras reiterar que «la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado» y que «su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación», también reconoce en sus apartados segundo y tercero la participación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en su mantenimiento. De esta forma la función, de mantenimiento de la Seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones públicas a través de sus respectivos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Se entiende, por tanto, que el Delegado del Gobierno ejercerá el mando directo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del Gobierno, sin perjuicio de su sujeción a las directrices de sus órganos directivos —Dirección General de la Guardia Civil y Dirección General de la Policía— y de la dependencia funcional de las unidades de la Policía judicial de los jueces y Tribunales y del Ministerio Fiscal, en sus funciones de averiguación del delito.

Consecuencia de éste mando a él corresponde funciones tales como la de ordenar la continuación de las actuaciones que se estén realizando por uno de los Cuerpos de Seguridad fuera de su ámbito competencial o el pase de las mismas al Cuerpo que sea competente, así como resolver los conflictos de competencias que se susciten entre ellos. En este sentido, y cuando actúen fuera de su ámbito competencial por mandato judicial o del Ministerio Fiscal deberán comunicar esta circunstancia al Delegado del Gobierno quien, sin embargo, no podrá acordar que las actuaciones pasen al cuerpo competente.

Además, y respecto al cuerpo nacional de Policía tiene la facultad de imponer sanciones por faltas leves a los funcionarios policiales, tiene bajo su autoridad las Jefaturas superiores de Policía, Comisarías provinciales y Comisarías locales e informan favorablemente las propuestas de felicitaciones públicas formuladas por los Jefes de las Comisarías locales respecto de los agentes de su demarcación.

Sin embargo, sus competencias no pueden quedar circunscritas a este supuesto ya que el deber de colaboración entre las Administraciones faculta a que el Delegado del Gobierno goce de ciertas competencias en relación con las Policías locales y autonómicas.

⁵ Fernández Farreres, «Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la Jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, mayo-agosto de 1985, pp. 203 y ss.

Respecto de las Policías locales autorizan en casos excepcionales las actuación sin uniforme reglamentario y presiden, compartiéndola con el Alcalde, la Junta de Seguridad Local.

Por lo que respecta a las Policías autonómicas hay que destacar que los Estatutos de seis Autonomías prevén la existencia de Cuerpos de Policía autonómica (País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia, Andalucía y Valencia). Sin embargo, sólo tres tienen cuerpos de Policía propios, esto es, la Comunidad de Navarra por Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía, el País Vasco por Ley 4/1992, de 17 de julio, sobre la Policía del País Vasco y Cataluña con la Ley 10/1994, de 11 de julio, sobre Policía de la Generalidad de Cataluña «Mossos D'Esquadra», mientras que las otras tiene adscritas para este cometido unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

En ambos casos está previsto un instrumento de coordinación entre el Estado y la Comunidad Autónoma: La Junta de Seguridad, órgano competente para resolver las incidencias en la colaboración y a la que, ahora los Delegados del Gobierno, deberán informar periódicamente a cerca de las deficiencias que se observen en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, indicando las medidas oportunas para corregir los problemas suscitados. En este sentido, podemos destacar los siguientes órganos de colaboración en los que intervienen, como representantes del Estado, los Delegados del Gobierno:

- País Vasco: Real Decreto 527/1990, de 4 de mayo, que regula la representación del Gobierno en la Junta de Seguridad del País Vasco.
- Navarra: Orden de 20 de octubre de 1990, que regula la representación del Gobierno en la Junta de Seguridad de la Comunidad Foral de Navarra.
- Galicia: El acuerdo administrativo entre el Ministerio del Interior y la Comunidad de 22 de octubre de 1990 prevé una Comisión Mixta de seguimiento en la que intervine el Delegado del Gobierno, así como también lo hará en la Junta de seguridad aunque la previsión hace referencia a los Gobernadores civiles.
- Valencia: Por acuerdo entre el Ministerio del Interior y la Comunidad de 22 de junio de 1992 se prevé la participación del Delegado del Gobierno tanto en la Comisión mixta de seguimiento como en la Junta de Seguridad.
- Andalucía: El acuerdo Ministerio del Interior y Comunidad de 21 de diciembre de 1992 prevé asimismo la participación del Delegado en la comisión mixta de seguimiento.

El resto de Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos no prevén la creación de Cuerpos de Policía, también pueden ejercer funciones de vigilancia y protección a las que hace referencia el artículo 148.1.22 de la Constitución, mediante la firma de acuerdos de cooperación específicos con el Estado, a los que corresponderá fijar la participación del Delegado del Gobierno.