

1.- ANTECEDENTES

Como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE), se han planteado diversas cuestiones puntuales relativas a la interpretación de su disposición adicional cuarta, en relación con el ejercicio de la potestad sancionadora contemplada en el Reglamento de Seguridad Privada (RSP), aprobado por Real Decreto 2364/1994.

Tales cuestiones, concretamente, son:

- a) Órgano competente para la instrucción de procedimientos sancionadores mencionados en el artículo 158.2 RSP, con anterioridad Comisarías Provinciales de Policía y, en su caso, Comandancias de la Guardia Civil.
- b) Órgano competente para la instrucción de procedimientos sancionadores por infracciones muy graves y graves de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (LSP), cuya resolución corresponda a órganos superiores o directivos de este Departamento; con anterioridad Gobiernos Civiles.
- c) Régimen -competencia- de los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la LOFAGE.

Es necesario para su análisis, referirse en su integridad a los procedimientos sancionadores regulados en el RSP.

2.- POTESTAD SANCIONADORA

Como es bien sabido, entre las exigencias derivadas del principio de legalidad en materia sancionadora se encuentra el mandato de que *"el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario, sin que pueda delegarse en órgano distinto"* -artículo 127.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC)-.

El ejercicio de la potestad sancionadora, requiere procedimiento legal o reglamentariamente establecido -artículo 134.1 LRJ-PAC-; y en dicho procedimiento existen tres fases perfectamente diferenciadas: a) Iniciación; b) Instrucción; y c) Resolución.

Las reglas de competencia para cada una de dichas fases aparecen expuestas -con carácter general- en el artículo 10 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1389/1993, de 4 de agosto.

3.- DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA LOFAGE

La disposición adicional cuarta LOFAGE -sin olvidar la regla especial contenida en su disposición adicional quinta- establece las reglas de "Asunción de competencias de Gobernadores Civiles".

Su disposición adicional quinta -regla especial, como hemos dicho- establece el ejercicio directo, por parte de los Delegados del Gobierno en Comunidades Autónomas que cuenten con Cuerpos de Policía propios, de las competencias

estatales en materia de seguridad pública, sin perjuicio de desconcentraciones o delegaciones en los Subdelegados del Gobierno. Cabe manifestar, en este punto, que "*la seguridad privada*" no puede entenderse, en principio y a pesar de su complementariedad y subordinación, incluida en el concepto de "*seguridad pública*" mencionado por esta disposición adicional.

Una evidente, y primera -aunque provisional, por lo que en el apartado siguiente se comentará- conclusión es que la disposición adicional cuarta LOFAGE afecta única y exclusivamente a las competencias que con anterioridad correspondían a los Gobernadores Civiles, si bien contiene también alguna regla de asignación de competencias de las Subdelegaciones del Gobierno que pasamos a analizar, en relación con las cuestiones planteadas.

4.- PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LA MATERIA DE SEGURIDAD PRIVADA EN RELACIÓN CON LA DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA LOFAGE

En el ámbito de aplicación del procedimiento sancionador contenido en el Capítulo II del Título V RSP -artículos 156 a 161-, es necesario distinguir dos casos:

1.- Procedimientos sancionadores por infracciones leves -tipificadas en la LSP-, y graves o leves en materias relacionadas con medidas de seguridad, cuya resolución correspondía a Gobernadores Civiles.

Si con anterioridad resultaban competentes para dictar la resolución sancionadora los Gobernadores Civiles, en la actualidad, y por aplicación del párrafo primero de la disposición adicional cuarta LOFAGE, resultan competentes los Delegados del Gobierno.

La instrucción de estos procedimientos, con anterioridad correspondía -artículo 158.2 RSP- a las Comisarías Provinciales de Policía y, en su caso -infracciones cometidas por los guardas particulares del campo- a las Comandancias de la Guardia Civil. En la actualidad, por aplicación del párrafo segundo de la disposición adicional cuarta LOFAGE, corresponderá a la Subdelegación del Gobierno competente por razón del territorio.

Si bien es cierto que no parece que sea intención de esta disposición adicional excluir la aplicación del artículo 158.2 RSP, una interpretación estricta -principio de legalidad- de la misma ha de llevar a la conclusión de que los órganos citados por dicho artículo 158.2 RSP, no resultan competentes para instruir tales procedimientos.

Tienen competencia para la iniciación de estos procedimientos -ámbito de aplicación del artículo 157 RSP- las autoridades mencionadas en el apartado a) del citado artículo 157 RSP -excepto, lógicamente, los Gobernadores Civiles-, y los Delegados del Gobierno -por aplicación del párrafo primero de la disposición adicional cuarta LOFAGE-, así como la Subdelegación del Gobierno competente por razón del territorio -en aplicación del párrafo segundo de la disposición adicional cuarta LOFAGE-.

Teniendo en cuenta la redacción del -repetido- párrafo segundo de la disposición adicional cuarta LOFAGE, y en una interpretación estricta del mismo, la iniciación no puede corresponder -en la actualidad- a los órganos mencionados por el artículo 157.b) RSP -en el caso de infracciones leves- ni tampoco en el supuesto de materias relativas a medidas de seguridad por la remisión del apartado c) del artículo 157 RSP.

Como caso particular -disposición adicional quinta LOFAGE-, no resultan competentes -sin perjuicio de su desconcentración- para la iniciación o instrucción de procedimientos sancionadores en materias relacionadas con medidas de seguridad -cuya cobertura sancionadora se encuentra en la LOSC-, las Subdelegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas que, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, hayan creado Cuerpos de Policía propios.

2.- Procedimientos sancionadores por infracciones graves y muy graves, cuya resolución correspondía a órganos superiores directivos de este Departamento.

En este caso, el órgano que dicta la resolución sancionadora no ha variado y ha de ser uno de los citados por el artículo 30.1 apartados a) a c) LSP, o bien -siempre que la infracción se incardine en el ámbito de aplicación del artículo 155 RSP- por el artículo 29.1, apartados a) a c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (LOSC).

Con anterioridad la instrucción de tales procedimientos correspondía a los Gobiernos Civiles -ámbito de aplicación del artículo 158.1 RSP-. Por aplicación del párrafo primero de la disposición adicional cuarta LOFAGE, en la actualidad su instrucción corresponde a los Delegados del Gobierno.

Tienen competencia para la iniciación de estos procedimientos -ámbito de aplicación del artículo 157 RSP- las autoridades mencionadas en el apartado a) del citado artículo 157 RSP -excepto, lógicamente los Gobernadores Civiles-, y los Delegados del Gobierno, por aplicación del párrafo primero de la disposición adicional cuarta LOFAGE.

No puede resultar, en la actualidad, aplicable el artículo 157.b) RSP -por remisión de su apartado c)-, en el supuesto de materias relacionadas con medidas de seguridad -ámbito de aplicación del artículo 155 RSP, cuya cobertura sancionadora se encuentra en la LOSC-, por cuanto resultaría contradictorio que tales órganos tuviesen competencia para incoar estos procedimientos, careciendo de la misma para la incoación de aquellos que se refieren a infracciones leves.

5.- PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES INICIADOS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LOFAGE

Habitualmente -y siempre y cuando no exista disposición transitoria expresamente aplicable- los procedimientos iniciados con anterioridad a una nueva regulación de la materia de que se trate, son tramitados conforme a la normativa anterior, en aplicación de los principios establecidos por la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, -similares, por otro lado, a los que aparecen, con carácter general, en las disposiciones transitorias del Código Civil-, que marca los criterios con que deben resolverse los problemas de intertemporalidad cuando de un procedimiento administrativo se trata.

Ahora bien, estos criterios no pueden resultar aplicables, en lo que se refiere a las normas de competencia de los extintos Gobernadores Civiles, por cuanto los Subdelegados del Gobierno en las provincias -artículo 29 LOFAGE-, son órganos de nueva creación, que aún cuando ciertamente sustituyen a los Gobernadores Civiles -disposición transitoria segunda LOFAGE- tienen una naturaleza y competencias radicalmente distintas de las de los Gobernadores Civiles, en esencia por las siguientes razones:

a) El nombramiento de los Subdelegados del Gobierno -artículo 29 LOFAGE- se sujeta a un procedimiento radicalmente distinto, en cuanto forma y capacidad, del establecido anteriormente para los Gobernadores Civiles.

b) El rango, es también distinto, por cuanto los Gobernadores Civiles se encontraban asimilados -con carácter general- a los Directores Generales, mientras que los Subdelegados del Gobierno tienen nivel orgánico de Subdirector General -artículo 6.3 LOFAGE-.

c) Las competencias atribuidas por la legislación vigente a los Gobernadores Civiles, son asumidas por los Delegados del Gobierno, en los términos de la disposición adicional cuarta LOFAGE, y sin perjuicio -como es lógico- de las competencias asignadas a los Subdelegados del Gobierno -artículo 29 LOFAGE- que con anterioridad hubiesen correspondido a los Gobernadores Civiles.

En estas condiciones, y considerando que ni tan siquiera con anterioridad al nombramiento -en este momento culminado- de los Subdelegados del Gobierno, los extintos Gobernadores Civiles mantenían sus anteriores competencias -de acuerdo con la disposición transitoria segunda.² LOFAGE-, parece evidente que los procedimientos iniciados con anterioridad a la LOFAGE, han de ser finalizados conforme a las nuevas normas de competencia establecidas por la LOFAGE, por cuanto el contenido del apartado tercero de la mencionada disposición transitoria segunda LOFAGE, se refiere únicamente a la estructura, unidades y puestos de trabajo, así como normas de funcionamiento y dependencia orgánica de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, y no a competencias de los titulares de tales órganos.

En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de la LOFAGE, las normas de competencia -aplicables a los procedimientos administrativos en tramitación- de los Delegados y Subdelegados del Gobierno son las establecidas por la LOFAGE, especialmente teniendo en cuenta sus disposiciones adicionales cuarta y, en su caso, quinta.