

DR 13 27

Don Enrique Linde realiza comentarios a la orden de 18 de julio de 1979 sobre facultades en materia de orden público. El propósito que nos ocupa es el comentario de la orden de 18 de abril de 1979 sobre facultades en materia de orden público publicada en el Boletín Oficial del Estado de 21 de abril de 1979. La citada orden versa sobre el artículo séptimo de la ley de orden público de 30 de julio de 1959 constando de una breve exposición de motivos y cuatro apartados.

En este caso vamos a utilizar el sistema de lectura y comentario de la exposición de motivos y el articulado de la referida orden. La exposición de motivos dice así El artículo séptimo de la ley de orden público de 30 de julio de 1959 determina que bajo la autoridad y dirección del gobernador civil correspondiente los alcaldes coadyuvarán a la conservación del orden público en sus respectivos términos municipales ejercerán en los municipios que no sean capitales de provincia la autoridad gubernativa cuando el gobernador civil no la asuma personalmente o por un delegado especial. La primera parte que hemos leído de la exposición de motivos reproduce el artículo séptimo de la ley de orden público.

Efectivamente, las técnicas que se instauran son dos. De una parte los alcaldes son colaboradores de los gobernadores civiles en el mantenimiento del orden público en sus respectivos municipios. Más de otra parte son la autoridad gubernativa cuando el gobernador no la asuma personalmente o por un delegado especial.

Es decir, que los alcaldes son todos. Todos ellos. En los municipios, a excepción de las capitales de provincia, la autoridad gubernativa sin necesidad de delegación alguna del gobernador civil.

En defecto, por el contrario del ejercicio de dicha competencia, por aquel. Esta es la situación precedente a la orden que estamos comentando. Orden que hasta el presente no hace, como decíamos, sino repetir el artículo séptimo e ilustrar escasamente sobre el propósito de la misma.

Sigue diciendo, sin embargo, la exposición de motivos que, por otro lado, la ley de policía ha precisado el papel de los gobernadores civiles en relación a los cuerpos de seguridad del Estado definiendo una situación directa de subordinación de estos cuerpos respecto a aquellos órganos. Así como, sigue diciendo, la configuración dada recientemente a los municipios requiere que los gobernadores civiles hagan uso de las facultades que en materia de orden público les están atribuidas por la ley de 30 de julio de 1979. Se está haciendo referencia a tres funciones en el artículo séptimo de orden público que se invoca en la orden de 18 de abril.

Esto es, la función de los alcaldes de coadyuvar a la consecución del orden público bajo la dirección del gobernador. Por otra parte, se está haciendo referencia a que los alcaldes son la autoridad gubernativa en los municipios que no sean capital de provincia y, en tercer término, los alcaldes son competentes para obrar por propia iniciativa y responsabilidad cuando las

circunstancias no les permitan pedir o recibir instrucciones dando cuenta de sus actos lo más rápidamente posible al gobernador civil. Si seguimos leyendo, si comenzamos a leer el articulado de la orden de referencia comprobaremos que de estas tres funciones la orden va a incidir en la segunda de las citadas.

Así, el artículo primero de la orden dice que, de conformidad con lo previsto en el artículo séptimo a que hemos hecho ante referencia, los gobernadores civiles asumirán, en el ámbito de la respectiva provincia el carácter de autoridad gubernativa única en materia de orden público. Se dejan por el contrario a salvo el carácter del alcalde como coadyuvante a que hemos hecho referencia en el artículo segundo de la citada orden en cuanto que se dice que, conforme a lo establecido en el párrafo inicial del citado artículo séptimo de la ley de 30 de julio de 1959, continuará correspondiendo a los alcaldes dentro de sus respectivos términos municipales, coadyuvar a la conservación del orden público de acuerdo con las directrices e instrucciones de los gobernadores civiles. E igualmente, la facultad de los gobernadores civiles de nombrar delegados especiales así como las competencias que corresponden a los delegados del gobierno en Ceuta, Melilla, Baleares y Canarias quedan también a salvo en el apartado o artículo tercero, mejor apartado tercero de la orden de 18 de abril, en cuanto que se dice que lo dispuesto en las normas precedentes no afectará a las facultades de los gobernadores civiles para nombrar delegados especiales de su autoridad ni a las funciones que corresponden a los delegados del gobierno en Ceuta, Melilla, Islas Canarias y Baleares.

Partiendo del anterior, se trata de averiguar la consistencia específica de la orden de 21 de abril, de la orden publicada el 21 de abril. ¿Cuál ha sido el objeto y qué ha supuesto en relación al artículo séptimo de la ley de orden público? Hasta la fecha, como hemos dicho anteriormente, las competencias de orden público se compartían entre gobernador y alcaldes, cuando aquellos no asumían directamente las competencias en los municipios no capitales de provincia, mientras que el objeto de la orden es el de que las competencias de orden público sean asumidas únicamente por los gobernadores civiles. La razón última de la orden, la razón que ha inspirado al legislador, al gobierno, se encuentra sin duda en la democratización de los ayuntamientos españoles a partir de las elecciones de 3 de abril, conforme a las que, o a partir de las que, los alcaldes son elegidos por los concejales entre los cabezas de las distintas listas electorales, a diferencia del sistema anterior, en que el gobernador civil, el ministro de la gobernación o el consejo de ministros, según la entidad de los distintos municipios, eran los que designaban y cesaban libremente a los alcaldes.

Sin duda, la inexistente vinculación formal entre gobernadores civiles y alcaldes, junto al resultado que han dado las elecciones locales a las que hemos hecho referencia, han determinado al gobierno a adoptar la citada orden. Puede afirmarse que el procedimiento ha sido el idóneo, es decir, puede o no cuestionarse el sistema que se ha utilizado para practicar esa asunción como órgano único, competente en materia de orden público por el gobernador civil en las distintas provincias. Si observamos atentamente el artículo séptimo de la Ley de Orden Público, comprobaremos que se viene a atribuir la competencia de asumir las referidas competencias, valga la redundancia, se atribuye al gobernador civil.

Esto es, cada singular gobernador civil debiera, interpretándose rigurosamente el artículo séptimo de la Ley de Orden Público, asumir con carácter de órgano único las competencias en materia de orden público. Porque se desprende de dicha lectura que, salvo en el caso de que los gobernadores civiles no la asuman personalmente una competencia, lo que implica una relación entre el gobernador civil y el alcalde de la referida localidad, del referido municipio, siempre que el alcalde no haga esa asunción personal, la competencia pertenece al alcalde. Perdón, siempre que la asunción no se produzca por el gobernador civil, la competencia pertenece al alcalde.

De esta perspectiva, podría decirse que no se ha utilizado el medio idóneo, y es dudoso que por el mero hecho de la publicación de la orden citada puedan entenderse automáticamente asumidas las referidas competencias por los gobernadores civiles. ¿Quiere con ello decirse que la citada orden de 18 de abril es inocua? A mi entender, no, por lo siguiente. El significado de la citada orden es, a mi entender, el de que se ha explicitado con carácter general más bien la orden del ministro de la Gobernación o del gobierno a los gobernadores civiles es para que utilicen la competencia que se hace referencia en el artículo séptimo de la ley del público.

Es decir, que el procedimiento que se ha utilizado vendrá a concretarse en que los gobernadores civiles deberán, en relación a cada ayuntamiento, a cada municipio singular, o con carácter general, cada gobernador en relación a los municipios de su provincia, asumir expresamente las competencias en materia de orden público a que se hace referencia en el artículo séptimo de la referida ley. No otra, a nuestro entender, puede ser la interpretación que hay que dar a la orden de 18 de abril porque lo contrario significaría entender que el artículo séptimo está habilitando al ministro de la Gobernación o al gobierno para que practique ese tipo de asunción general indiscriminado de los gobernadores civiles en relación a las competencias de orden público que, con regla a dicho artículo, hay que entender pertenecen a los alcaldes en tanto que el gobernador civil no las asume personalmente. No hay que entender, por el contrario, que esta orden es una orden que modifique, que reforme, que reinterprete el artículo séptimo de la orden público, sino que lo único que hace, como decíamos, es habilitar, o más bien ordenar, el gobierno a sus gobernadores civiles por un procedimiento que no hubiera sido necesario, porque podría haberse utilizado la vía de la circular o cualquier otro medio de comunicación entre el ministro de la Gobernación y sus gobernadores civiles para obtener el mismo propósito que ahora se quiere alcanzar de modo general para todas las provincias españolas.

Nada más. En derecho administrativo primero, don Enrique Linde ha realizado comentarios a la orden de 18 de julio de 1979 sobre facultades en materia...