

LA DELEGACION DE COMPETENCIA

35.085

Por JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE

Trata este tema de la delegación desde el punto de vista jurídico, analizando sus clases y requisitos según las Leyes de Régimen jurídico y de Procedimiento administrativo.

I. INTRODUCCION

Toda la organización administrativa viene presidida por unos principios técnicos, aparte de los estrictamente jurídicos.

Es en esta materia donde más claramente se pone de manifiesto la relación existente entre Ciencia de la Administración y Derecho administrativo, de tal forma que cuando se estudia un problema de organización desde un punto de vista jurídico no es posible prescindir por completo de consideraciones de tipo puramente técnico perteneciente a la denominada Ciencia de la Administración.

Resulta suficientemente destacada, desde un punto de vista práctico, la exigencia de proceder a una adecuada delegación de autoridad desde el momento en que se constituye una organización, así como los inconvenientes que se siguen de no llevar a efecto las delegaciones precisas, en cuanto que la delegación de autoridad es inherente a la verdadera naturaleza de la relación entre superior y subordinado.

Prescindiendo aquí de las consideraciones de tipo práctico, nos interesa destacar únicamente el cauce jurídico a través del cual debe realizarse la delegación de competencias dentro de nuestra Administración pública. Es indiscutible que, estando toda la organización administrativa moderna presidida por principios jurídicos, y teniendo toda atribución de competencia su base en una norma jurídica—en el derecho objetivo—, la delegación de la misma no puede realizarse de espaldas al derecho.

II. OBJETO DE LA DELEGACION

Aunque en la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, se habla de delegación de atribuciones, hay

que entender, como objeto de la delegación, la competencia atribuida a los órganos administrativos, entendida en su sentido más estricto, esto es, el conjunto de poderes y atribuciones correspondientes a un órgano administrativo, conferidos por el derecho objetivo.

Así, pues, es necesario diferenciar la competencia, tal como ha quedado entendida, de la mera atribución de funciones propias de los simples oficios internos, que no viene establecida por norma jurídica, sino por una simple orden de servicio, y que, como consecuencia, el titular de la misma no tiene la posibilidad de manifestar la voluntad de la organización hacia el exterior, y que es conocida en la doctrina italiana a partir de la obra ya clásica de ARNALDO DE VALLÉS con la denominación de «espera de mansiones». La competencia en sentido jurídico la tienen tan sólo los órganos, mientras que aquellos puestos que no tienen tal categoría, no poseen verdadera competencia en sentido jurídico, sino meras atribuciones sin relevancia al exterior, atribuciones que no procederán de la norma jurídica—como sucede con la competencia—, sino, en la mayoría de los casos, de un mero reparto por razón de división de trabajo, realizado por una simple orden de servicio.

III. NECESIDAD DE LA DELEGACION

Entre las características de la competencia administrativa nos interesa destacar, a efecto de nuestro estudio, su carácter de irrenunciable, que se encuentra expresamente establecido por el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958. Quiérese con ello indicar que la competencia tan sólo puede y debe ser ejercida por el titular del órgano que la tenga conferida por el ordenamiento jurídico.

Consecuencia de la irrenunciabilidad de la competencia es que en aquellos casos en que el titular de la misma no puede por razones de hecho o de derecho ejercerla nos encontraríamos con que el actuar de la Administración sería imposible. Entonces, para conjugar el principio de irrenunciabilidad o de inderogabilidad, que dicen los italianos, con un normal y permanente ejercicio de las funciones de la Administración pública, el ordenamiento jurídico consagra y permite las figuras o instituciones jurídicas de la delegación, sustitución y avocación, admitidas en nuestro derecho con un carácter general en el ya citado artículo 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo, a través

de las cuales la competencia originariamente atribuida a un órgano es ejercida por otros distintos.

IV. CONCEPTO DE DELEGACION

Así, pues, la delegación es aquella institución jurídica que tiene por presupuesto el concepto de competencia y por fin el de su efectivo ejercicio, corrigiendo los inconvenientes prácticos que el principio de irrenunciabilidad de la competencia pueda ocasionar. Es éste todavía un concepto sumamente amplio de delegación, ya que el mismo no dice nada de su efectivo contenido, y en cuanto tal es de total aplicación a esas otras figuras—sustitución y avocación—distintas de la delegación, pero que persiguen igual finalidad.

La delegación tiene lugar por un acto voluntario del titular de la competencia, en los casos en que la misma viene autorizada por norma jurídica, en virtud del cual se confiere a otro órgano, dentro de los límites establecidos por el derecho, la posibilidad de ejercer la competencia delegada.

No es su fundamento la urgencia o necesidad, como sucede en el caso de sustitución, sino simplemente por razones de oportunidad, apreciados libremente por el delegante.

Para la correcta comprensión del concepto de delegación administrativa se hace preciso distinguir en todo caso de delegación tres aspectos o fases de la misma:

- 1.º La norma jurídica que la autorice.
- 2.º El acto concreto de delegación, en virtud del cual el delegante, haciendo uso de la autorización que le ha sido conferida transfiere al delegado el ejercicio de una determinada competencia; y
- 3.º El acto que el delegado realiza al ejercer la competencia que le ha sido delegada.

Cada uno de estos tres aspectos o fases de la delegación son a continuación examinados en el presente estudio.

V. REGULACION JURIDICA

Como en tantas otras cuestiones jurídico-administrativas, hasta fecha reciente no encontrábamos en nuestro ordenamiento jurídico una regulación de conjunto de la delegación administrativa. En la actualidad su regulación, con un carácter general, se realiza en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, artículos 22, 32 y 36, número 3, y en la Ley de Procedimiento administrativo, artículos 4.º, 41 y 118.

VI. CLASES DE DELEGACION

Al lado de la delegación propiamente dicha, que confiere a un órgano distinto del titular originario de la competencia la posibilidad de ejercer ésta, nos encontramos con la delegación de firma, en la cual no existe una verdadera delegación de competencia en cuanto que no se delega la posibilidad de ejercer ésta, sino simplemente la materialidad de exteriorizar el ejercicio de la misma.

1. DELEGACIÓN DE FIRMA

a) *Concepto:*

En nuestro derecho se encuentra admitida y regulada esta clase de delegación en el artículo 41, números 2 y 3, de la Ley de Procedimiento administrativo. En la delegación de firma no se confiere a otro órgano la posibilidad de resolución, sino sólo simplemente la de firmar, como su nombre indica, la resolución adoptada por el verdadero titular de la competencia.

La resolución es realizada por el titular originario de la competencia en forma verbal, delegando únicamente la materialidad de la firma, cuando sea preciso hacer constar por escrito el acto.

No se trata por ello de una verdadera delegación, puesto que no se ha transferido ninguna competencia.

Dentro de esta clase de delegación se distingue en nuestro derecho la delegación de firma en relación a verdaderas competencias que

decidan, en definitiva, una cuestión—resoluciones—de aquellas delegaciones en relación a meros trámites internos. La diferencia tiene interés, como tendremos ocasión de examinar, en relación a los requisitos de la delegación de firma.

b) *Admisibilidad:*

De conformidad con el artículo 41 de la Ley de Procedimiento se permite la delegación de firma en todo caso en que un órgano haga uso de su competencia en forma verbal y sea necesaria la constancia escrita del acto. Se excluyen de tal delegación los actos que conforme al artículo 43 de la Ley de Procedimiento administrativo deban ser motivados y las decisiones sancionadoras (art. 41, núm. 3, de la Ley de Procedimiento administrativo).

c) *Requisitos:*

En todo caso, ya se trate de delegación de firma que haga referencia a verdaderas resoluciones o a meros trámites, es necesario hacer constar, en la comunicación que del acto se haga, la autoridad de quien procede la decisión, lo cual deberá hacerse forzosamente mediante la fórmula de «De orden de...» (Art. 41, núm. 2, Ley de Procedimiento.)

Respecto de las resoluciones, para que el delegado pueda firmar las mismas, se exige que el titular de la competencia previamente autorice con su firma una relación de las resoluciones que haya dictado en forma verbal, con expresión de su contenido (art. 42, 2).

2. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

a) *Admisibilidad:*

Sólo se admite la delegación de competencia en los casos en que venga autorizada por norma jurídica (art. 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo).

Como hemos visto, la competencia en todo caso debe estar atribuida por norma jurídica y, por tanto, también la delegación, en cuanto que supone una modificación de la ordenación de las competencias, e incluso puede considerarse que la delegación, aun antes de efectuarse,

desde el momento que es autorizada, atribuye una competencia condicionada al posible órgano delegado (FRANCHINI).

En la Ley Régimen jurídico viene admitida la delegación de competencias con un carácter amplio y general. El artículo 22 autoriza la delegación de las competencias establecidas en el capítulo II de la propia Ley (arts. 10 y sigts.) en la forma siguiente:

— Las competencias administrativas del Consejo de Ministros son delegables en las Comisiones delegadas del Gobierno. Distinguiéndose, como es necesario hacer, dentro de la competencia del Consejo de Ministros, funciones políticas y administrativas, tan sólo son delegables las que presenten un carácter administrativo. Así, por ejemplo, la competencia conferida con el número 1.º del artículo 10, «Aprobar el plan general de actuación del Gobierno y las directrices que han de presidir las tareas encomendadas a cada uno de los Departamentos ministeriales», hay que entender que presenta un carácter esencialmente político, y en cuanto tal, es indelegable.

— El Presidente del Gobierno podrá delegar sus competencias administrativas en el Ministro Subsecretario de la Presidencia. Hay igualmente que considerar que las funciones del Presidente del Gobierno son políticas y administrativas, siendo tan sólo delegables las segundas.

Las competencias atribuidas a los Ministros son delegables en los Subsecretarios y Directores generales.

— Los Subsecretarios podrán delegar sus competencias en los Directores generales y demás autoridades del Departamento.

— Las competencias de los Directores generales resultan delegables en los órganos de ellos dependientes.

b) *Límites:*

a) *Límites de carácter general:*

- Imposibilidad de delegar a su vez la competencia que se ha recibido por delegación (art. 22 de la Ley de Régimen jurídico, último párrafo). Es éste un principio jurídico del antiguo aceptado y expresado con el apotegma *delegatus delegare non potest*. Era precisamente basándose en dicho principio, por lo que durante mucho tiempo fué doctrinal y constitucionalmente rechazada la posibilidad de la delegación legis-

lativa del Parlamento al Gobierno, en cuanto que se entendía que el poder legislativo de las cámaras le había sido delegado del pueblo.

- En ningún caso se puede delegar la facultad de resolver recursos de alzada o revisión en el órgano que haya dictado el acto recurrido (art. 118 de la Ley de Procedimiento administrativo). Es ello precepto lógico, ya que de admitirse tal posibilidad quedaría sin efecto la finalidad perseguida con la alzada ante el superior jerárquico del autor del acto.

b) Otros límites:

- El Consejo de Ministros y el Presidente del Gobierno no podrán delegar sus funciones de carácter político, según ya hemos visto.
- Los Ministros no podrán delegar las siguientes competencias:
- Los asuntos que hayan de ser objeto de resolución por medio de Decreto y aquellos que deban someterse al acuerdo o conocimiento del Consejo de Ministros o de las comisiones delegadas del Gobierno.
- Los que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, Consejo del Reino, Cortes, Consejo de Estado y Tribunales Supremos de Justicia.
- Los que hayan sido informados preceptivamente por el Consejo de Estado o el Consejo de Economía Nacional.
- Los que den lugar a la adopción de disposiciones de carácter general.
- Los recursos de alzada que procedan contra los acuerdos de los Subsecretarios en materia de su competencia (art. 22 de la Ley de Régimen jurídico.) Ello como consecuencia del límite general, que vimos se contiene en el artículo 118 de la Ley de Régimen jurídico). Ello como consecuencia del

c) *Naturaleza jurídica del acto de delegación:*

Se trata de un acto administrativo y más concretamente de una autorización administrativa.

Es en todo caso un acto administrativo en sentido estricto, independientemente de su carácter general o especial, esto es, dirigido a un conjunto de órganos (por ejemplo, los Directores generales de un Departamento) o a un órgano determinado. No cabe, pues, confundir el acto general con la disposición de carácter general emanada de la Administración, es decir, el reglamento.

d) *Requisitos formales del acto de delegación:*

Serán los propios del acto administrativo en general. Ahora bien, el artículo 32, apartado 1.º, de la Ley de Régimen jurídico exige como requisito formal del acto de delegación el de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», lo cual no puede desorientarnos en cuanto a su carácter de acto administrativo, aunque en ocasiones presente el carácter general, pero nunca disposición general, por lo que no tienen por qué observarse las prescripciones establecidas en los artículos 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento administrativo relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, como en ocasiones se hace, y concretamente en la Orden de 13 de junio de 1959 del Ministerio de Educación Nacional, sobre delegación de atribuciones de la Dirección General de Enseñanza Media en los Directores de Institutos y Jefes de Sección de Institutos.

Igualmente como requisito formal del acto de delegación se exige, tratándose de delegaciones de autoridades inferiores al Ministro, la previa aprobación del Jefe del Departamento (art. 22 de la Ley de Régimen jurídico).

Es de indicar que el Consejo de Ministros, para delegar sus funciones administrativas en las Comisiones delegadas del Gobierno, es necesario que el acuerdo se tome por unanimidad, según establece el artículo 22 de la Ley de Régimen jurídico.

e) *Consecuencias de la delegación:*

La consecuencia de la delegación y, en definitiva, su finalidad, consiste en ampliar el ámbito de competencia del delegado, continuando el delegante con la competencia delegada, por lo que dicha competencia se transforma en alternativa, o mejor, conjunta.

Así, pues, hay que considerar que una vez efectuada la delegación son dos los órganos competentes.

f) *Requisitos formales del acto dictado por delegación:*

Deberá hacerse constar expresamente que se adopta por delegación, según establece el artículo 32, número 2, de la Ley de Régimen jurídico, como consecuencia de los efectos jurídicos que produce.

g) *Efectos jurídicos de los actos dictados por delegación:*

El acto emanado del delegado se considerará, a todos los efectos, como dictado por el órgano que ha conferido la delegación (art. 32, apartado 2.º, de la Ley de Régimen jurídico).

La principal consecuencia de ello que recogen nuestras leyes es que causarán estado las resoluciones dictadas por delegación de órganos cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa (art. 36, apartado 3.º, de la Ley de Régimen jurídico), en cuyo caso sólo cabrá interponerse el recurso de reposición con el carácter que tiene de previo a la vía contencioso-administrativa.

Este recurso de reposición se interpondrá ante el delegado, sin que sea posible entender que pueda igualmente interponerse ante el delegante.

En el supuesto de que el acto dictado por delegación no cause estado, cabrá interponer contra el mismo recurso de alzada ante el superior jerárquico del órgano delegante, que es quien a efectos jurídicos dictó realmente el acto.

h) *Revocación de la delegación:*

De conformidad con el artículo 22 de la Ley de Régimen jurídico se puede efectuar la revocación por parte del órgano delegante en todo momento.

Respecto a esta cuestión cabría preguntarse si hay que entender que el acto de revocación debe ser, al igual que el acto de conferimiento de delegación, publicado en el «Boletín Oficial del Estado». Creemos que indudablemente sí, en razón de poder facilitar al admi-

nistrado el pleno conocimiento acerca del órgano que debe ser competente en una determinada materia.

Los efectos de la revocación se concretan en retirar al órgano delegado la posibilidad de ejercer la competencia que le fué delegada, quedando la competencia en su situación originaria, esto es, siendo el delegante el único titular de su ejercicio.