

# BIBLIOGRAFIA

## SINTESIS BIBLIOGRAFICA

### TRANSFERENCIA DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Resumimos a continuación el libro del mismo título del que es autor JUAN LUIS DE LA VALLINA Y VELARDE, y que ha sido publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1964, 190 páginas. La obra va precedida de un prólogo de FERNANDO GARRIDO FALLA.

#### 1. Introducción

La importancia de la organización administrativa se ha puesto de manifiesto al plantearse en la hora actual la necesidad de proceder a una adecuada reforma de la Administración, por haber quedado anticuada e inservible para la compleja tarea que hoy se le encomienda. En todos los países que persiguen una reforma administrativa, el primer aspecto hacia el cual se dirige dicha reforma es el de la organización, e indiscutiblemente una de las cuestio-

nes de mayor actualidad en este campo es la referente a la fijación de unos justos criterios de distribución de las competencias que le son propias, entre los distintos entes y órganos que la constituyen.

En la presente obra se estudian las diversas modalidades de transferencia de funciones administrativas, las cuales en una primera consideración general pueden ser agrupadas así:

1.º *Transferencia en vía principal*, es decir, realizada por la norma ju-

ridica directamente y suponiendo un cambio en el ordenamiento jurídico de las competencias. En este grupo se comprenden la descentralización, la desconcentración y la transferencia simple o articulación.

2.º *Transferencia por vía de sustitución*, establecida con carácter preventivo por la norma jurídica, pero actualizadas por acto administrativo no normativo, por lo que no suponen una modificación en el ordenamiento jurídico de las competencias. Se agrupan aquí la delegación (interorgánica e intersubjetiva), la avocación y la sustitución propia, también dicha o control sustitutivo (también con dos formas, interorgánica e intersubjetiva).

Conviene advertir que se prescindiría del estudio de la descentralización, modalidad que se encuentra adecuadamente estudiada en nuestra doctrina, y de la llamada transferencia simple o articulación, cuya problemática no ofrece interés. En cambio se recoge el estudio de la suplencia, que si bien no supone una auténtica transferencia de competencias, es problema íntimamente relacionado con toda la temática a considerar.

Finalmente, y para delimitar adecuadamente el contenido de la presente obra, hemos de indicar que las diversas modalidades de transferencia son examinadas únicamente en su aspecto jurídico administrativo.

## 2. La desconcentración administrativa

### 2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El Estado no puede realizar todas las funciones administrativas a través de órganos superiores centrales exclusivamente, sino que se hace ne-

cesario un reparto de competencias públicas entre los órganos centrales y otros entes y órganos que desarrollan su actividad en zonas concretas del territorio nacional.

Pueden distinguirse dos formas de distribución de las funciones administrativas:

a) En favor de otras Administraciones públicas jurídicamente distintas del Estado. Este supuesto motiva la descentralización.

b) Dentro de una misma persona jurídica. Este supuesto origina la desconcentración.

La descentralización hace referencia a la Administración autárquica, esto es, a la Administración dotada de personalidad jurídica distinta de la del Estado. La desconcentración hace referencia a una modalidad de distribución de funciones en favor de verdaderos órganos de la Administración del Estado. «Un aumento de la competencia de los órganos administrativos medios o inferiores a costa de la competencia jerárquica de los superiores.»

La descentralización supone siempre la existencia de dos personas, mientras que, por el contrario, la desconcentración simplemente supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica.

### 2.2. CONCEPTO, CLASES Y EFECTOS

#### 2.2.1. *Concepto*

El estudio teórico de la desconcentración se encuentra poco tratado, a diferencia de lo que sucede con la descentralización.

Para dar el concepto de desconcentración parece oportuno partir del concepto opuesto, es decir, del de concentración. En este sentido, el Estado concentrado supone que el

poder de decisión y la competencia para realizar actos jurídicos propios de la persona pública es reservada a la autoridad suprema del Estado.

El fundamento de la desconcentración radica en que la Administración central debe recurrir a subcentros administrativos, a los cuales demanda el logro de determinados fines y con ello el ejercicio de determinada actividad.

Desconcentración es el principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.

### 2.22. Clases

La desconcentración puede darse dentro de toda persona jurídico-pública. El presente estudio, sin embargo, lo enfoca fundamentalmente fijándose en la desconcentración dentro del Estado. En este sentido cabe hablar de dos formas o clases de desconcentración:

a) Desconcentración central o interna. Se realiza en favor de un órgano que extiende su competencia a todo el territorio nacional. Un ejemplo de desconcentración en favor de órganos centrales lo supone la creación de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

b) Desconcentración periférica o externa. Las competencias desconcentradas lo son en favor de un órgano periférico de la Administración, que, en cuanto tal, su potestad viene determinada por un criterio territorial. Es la forma de desconcentración que con más frecuencia resulta aconsejable implantar.

### 2.23. Efectos o consecuencias

La desconcentración produce una serie de efectos o consecuencias estimables, como son el acercamiento de la Administración a los administrados, el hacer posible que resuelva el órgano que ha estudiado el asunto, el que la acción administrativa se hace más rápida y flexible, se acrecienta el espíritu de responsabilidad e iniciativa de los cuadros burocráticos, etc.

Frente a estas ventajas cabe señalar también algunos inconvenientes, tales como el peligro de favoritismo en las autoridades locales, el impedir la resolución conjunta de muchos asuntos, imponiendo así un necesario aumento de personal, etc.

De todas formas, parece que en un balance de ventajas e inconvenientes son más aquéllas que éstos.

## 2.3. PRESUPUESTOS DE LA DESCONCENTRACIÓN

### 2.31. Competencia exclusiva

Podemos decir que la competencia atribuida a un órgano puede revestir las tres modalidades siguientes:

a) Competencia alternativa o concurrente, cuando la competencia en una determinada materia se encuentra atribuida a una serie de órganos, sin otra especificación.

b) Competencia relativamente exclusiva, en cuyo supuesto cabrá una fiscalización por parte del superior jerárquico a través del correspondiente recurso administrativo, y

c) Competencia exclusiva de manera absoluta, en cuyo caso la atribución de competencia se hace únicamente en favor de un determinado órgano, sin que el superior jerárqui-

co pueda fiscalizar su actuación ni siquiera a través del recurso jerárquico.

De estas tres modalidades de atribución de la competencia, en el caso de la desconcentración, tiene lugar una atribución de competencia exclusiva. En consecuencia, no cabe la interposición del recurso jerárquico.

O sea, que para que la desconcentración, en cuanto principio jurídico de la organización, tenga unas características propias es necesario que se hayan conferido poderes de resolución, con plena responsabilidad y poniendo fin a la vía administrativa, a un órgano medio o inferior.

Conferir ciertas facultades a órganos medios o inferiores, pero sin que la competencia transferida lo sea en forma exclusiva, no puede considerarse en puridad científica como desconcentración, sino simplemente como una mayor articulación de la Administración pública.

### 2.32. *En favor de un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía*

La atribución de competencia exclusiva ha de realizarse en favor de un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía. El vínculo jerárquico continúa existiendo, pero sólo se dan necesariamente las consecuencias esenciales del principio de jerarquía, faltando, por el contrario, aquellas consecuencias no esenciales en la medida en que sean incompatibles con la competencia exclusiva.

El control jerárquico, en el caso de desconcentración, será simplemente un control preventivo, es decir, el superior jerárquico tan sólo podrá controlar la actuación del inferior mediante las oportunas instrucciones y circulares, pero sin que en ningún

caso pueda modificar la competencia y discrecionalidad del órgano concedida por derecho objetivo. Por ello es preciso indicar que en relación a los actos emanados por el órgano desconcentrado no se podrá interponer recurso de alzada o jerárquico, puesto que, en virtud de la competencia exclusiva emanará sus actos como si ocupara la cúspide de la jerarquía.

### 2.33. *Circunscripción administrativa*

Este tercer presupuesto es solamente consustancial de la llamada desconcentración periférica o externa. Por circunscripción administrativa debe entenderse un territorio determinado dentro del cual ejerce su competencia el órgano desconcentrado. La circunscripción administrativa debe ser determinada por la necesidad misma de los oficios u órganos administrativos y el fin perseguido por ellos.

### 2.4. TÉCNICA NORMATIVA PARA EFECTUAR LA DESCONCENTRACIÓN

Al suponer la desconcentración una nueva distribución permanente de funciones administrativas, ha de venir establecida por norma jurídica. En principio bastará con que dicha norma tenga el mismo rango jurídico que aquellas que habían atribuido la competencia que se trata de desconcentrar. Por ello, cuando dichas competencias vengán atribuidas por disposiciones administrativas bastarán normas de este rango para efectuar la desconcentración. Sin embargo, en numerosos casos serán disposiciones con fuerza de ley las que establezcan las competencias en favor de un determinado órgano, por lo cual tan sólo leyes formales, en

tal supuesto, podrán llevar a efecto la desconcentración. Ahora bien, aun en estos casos resulta más conveniente, desde luego respetando la jerarquía de las normas, recurrir a otras técnicas como la legislación delegada y los Reglamentos delegados.

En resumen, pueden señalarse los siguientes procedimientos técnico-normativos para efectuar la desconcentración:

a) Por medio de leyes formales ordinarias, procedimiento cuyos inconvenientes son patentes, dada la falta de competencia técnica de las Cámaras legislativas y la rigidez que ello supondría para la Administración, en cuanto que ésta, para rectificar la desconcentración o dictar nuevas medidas desconcentradoras, tendría que esperar la actuación de esas asambleas legislativas.

b) Por leyes formales, pero dictadas por el Poder ejecutivo en virtud de una expresa delegación del Poder legislativo. Es el sistema seguido en Italia.

c) Por medio de los llamados Reglamentos delegados, es decir, por medio de normas administrativas sin fuerza de ley, pero que en virtud de una expresa autorización del Parlamento pueden regular cuestiones que con anterioridad lo habían sido por leyes formales.

## 2.5. LA DESCONCENTRACIÓN EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA

### 2.5.1. *Sentido y alcance de la autorización conferida al Gobierno en la Ley de Régimen Jurídico*

Las disposiciones adicionales 1 y 4 de la Ley de Régimen Jurídico esta-

blecen los principios y criterios para proceder a la desconcentración y confieren al respecto autorización al Gobierno para dictar las medidas precisas.

Dicha autorización puede ser considerada:

a) Como una auténtica delegación legislativa, lo que no parece probable, pues ni los términos de la misma son los de una delegación, ni el Gobierno al hacer uso de ella cumplió las formalidades propias de los Decretos legislativos, tal como el dictamen del Consejo de Estado en pleno.

b) Es una mera cláusula de estilo sin sentido ni significado alguno, ya que es claro que la Administración para efectuar la desconcentración, respetando los límites de la ley formal, no necesita habilitación alguna. Pero en tal caso la desconcentración tendría que hacerse con un alcance muy limitado, ya que no se podrían desconcentrar competencias establecidas por ley.

c) Se trata de una ampliación de la competencia normal del Poder ejecutivo; es decir, nos encontramos con los Reglamentos delegados, que si bien tendrán la fuerza jurídica y los caracteres de las disposiciones administrativas, podrán regular materias sometidas a la autorreserva legal.

### 2.5.2. *Decretos desconcentradores*

Los dictados hasta la fecha son: cuatro Decretos con fecha 12 de diciembre de 1958, referentes a los Ministerios de Justicia, Trabajo, Industria y Vivienda; el Decreto de 10 de septiembre de 1959, relativo al Ministerio de Obras Públicas; el de 7 de septiembre de 1960, del Ministerio de la Gobernación; el de 28 de diciem-

bre de 1961, del Ministerio de Obras Públicas de nuevo; el de 18 de enero de 1962, del Ministerio de Información y Turismo, y el de 7 de febrero de 1963, del Ministerio de Obras Públicas, que derogó el de 28 de diciembre de 1961.

En general, los Decretos desconcentradores carecen de la debida precisión técnica, como se demuestra.

a) Porque en ocasiones se confunde, o parece confundirse, desconcentración con delegación de funciones.

b) Porque en ocasiones, y ello es aún más grave, se desconcentran funciones sin motivo para ello, pues eran ya de la competencia exclusiva del órgano inferior, en el cual se «intentan» desconcentrar.

c) Porque por regla general nada se dice en dichos Decretos respecto a la posibilidad de interponer recurso de alzada contra las resoluciones en materias desconcentradas.

### 3. La delegación administrativa

#### 3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

En principio se puede afirmar que la delegación se produce entre órganos de una misma persona jurídica relacionados jerárquicamente o, al menos, con una cierta supremacía del delegante sobre el delegado y formando parte ambos de un órgano complejo; así parece desprenderse de la regulación que hace la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Al lado de esta delegación, entre órganos jerárquicamente relacionados o que forman parte ambos de un mismo órgano complejo, cabe hablar de una delegación de competencias entre personas jurídicas, así como de una delegación de

un órgano de una persona jurídica a otro órgano de otra persona jurídica distinta, pero que en virtud de tal delegación pasa a actuar como órgano de la persona a la cual pertenece el delegante y entre ambos surge una relación inmediata y directa de jerarquía.

#### 3.2. DELEGACIÓN INTERORGÁNICA

##### 3.2.1. Concepto y regulación

Podemos definir la delegación como aquella modalidad de transferencia de competencias en virtud de la cual, en los casos previstos por la norma jurídica, se faculta a un sujeto u órgano (delegante) para que, por un acto administrativo no normativo, dictado exclusivamente por razones de oportunidad, confiera a otro sujeto u órgano inferior (delegado) una nueva competencia que materialmente es idéntica a la del delegante.

Hasta fecha reciente no encontramos en nuestro ordenamiento jurídico una regulación de conjunto de la delegación administrativa. Tal regulación se halla contenida en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 (artículos 22, 32 y 36,3) y en la Ley de Procedimiento administrativo (artículos 4, 41, 93 y 118).

##### 3.2.2. Fundamento

Consecuencia de la irrenunciabilidad de la competencia es que en aquellos casos en que el órgano no puede ejercerla, el actuar de la Administración sería imposible. Para evitar esto, el ordenamiento jurídico consagra y permite diversas figuras o instituciones como son la delega-

ción, la avocación y la sustitución en sentido estricto, reconocidas en el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo. Obsérvese, sin embargo, que es característico de la delegación el efectuarse exclusivamente por razones de oportunidad libremente apreciadas por el delegante.

### 3.23. Objeto

Objeto de la delegación administrativa son las verdaderas competencias atribuidas a los órganos administrativos y no las meras atribuciones que no darán lugar sino a una delegación interna, sin relevancia jurídica frente a terceros.

Adviértase también que la delegación de competencias tan sólo tiene aplicación en relación con aquellas competencias sometidas a la norma jurídica, pero no a las competencias políticas, las cuales quedan al margen del Derecho. Y por ello el artículo 22 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado habla tan sólo de funciones administrativas del Consejo de Ministros y no de las funciones políticas que a dicho órgano corresponden.

### 3.24. El acto de delegación

Se trata de un acto administrativo no normativo, independientemente de que pueda tener un carácter general o concreto, es decir, ir dirigido a una pluralidad de órganos (por ejemplo, a todos los Gobernadores civiles) o a un órgano concreto y determinado. Asimismo debe calificarse como una *sui generis* concesión administrativa de carácter constitutivo, mediante la cual se confiere una nueva competencia al delegado, sin perder la suya el dele-

gantante; de todas formas, las características peculiares de este acto impiden identificarlo con la concesión, puesto que se trata de un acto especial: el acto de delegación.

El artículo 32,1) de la Ley de Régimen Jurídico exige como requisito formal del acto de delegación, su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, lo cual no puede, sin embargo, desorientarnos acerca del carácter de acto administrativo, en sentido estricto, aunque en ocasiones presente un carácter general, pero nunca disposición o acto normativo, 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 especial para la elaboración de disposiciones generales, como en ocasión se hace. Dicho requisito de forma hay que considerarlo, como en general sucede con el requisito de la publicación o notificación de los actos administrativos, como un requisito de eficacia.

### 3.25. ACTUACIÓN DEL DELEGADO

Hay que considerar errónea la opinión, muy generalizada, que entiende que los actos del delegado tienen la fuerza jurídica propia de los actos del delegante; es decir, que se consideran como si hubieran sido dictados por éste. Es éste un prejuicio derivado de considerar a la delegación como un supuesto de representación o mandato y en base a lo cual se da aplicación al viejo apotegma romano *quis mandat, ipse fecisse videtur*; por tanto, sostener tal tesis obedece exclusivamente a una interpretación errónea en la esencia misma de la institución que estudiamos.

Esta postura errónea que acabamos de denunciar es igualmente la de nuestro ordenamiento jurídico reflejada en el artículo 32,2) de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, que expresamente preceptúa que «cuando las resoluciones administrativas se adopten por delegación... se considerarán como dictadas por la autoridad que la haya conferido». Sin embargo, ya decimos que tal postura, en puros principios y buena lógica, no es admisible: el delegado obra con poderes propios aun cuando procedan inmediatamente de un acto voluntario del delegante, pero como ya hemos indicado no se trata de la competencia del delegante, ni el delegado obra en nombre de aquél, sino en nombre propio, a diferencia de lo que sucede en el supuesto de representación, aunque no cabe duda que nuestro legislador, como primero un gran sector de la doctrina y nuestra jurisprudencia, se ha dejado influir por esta última figura.

En íntima conexión con el problema del valor jurídico de las actuaciones del delegado está la cuestión relativa a los recursos que contra dicha actuación proceden en vía administrativa.

Si la actuación del delegado no causa estado, es decir, no pone fin a la vía administrativa, por suceder tal con la actuación normal del delegante, procederá el correspondiente recurso jerárquico, que deberá resolverse por el superior jerárquico del delegante; por el contrario, cuando el acto dictado por el delegado ponga fin a la vía administrativa por suceder así con los actos normales del delegante (artículo 36, 3) de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado) se plantea el problema de cuál ha de

ser el órgano competente para conocer del recurso de reposición que será el que proceda, según establece el artículo 52 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Para resolver la anterior cuestión será conveniente distinguir los supuestos en que la delegación haya sido revocada de aquellos otros en que continúe vigente; en el primer caso es claro que deberá ser el delegante quien conozca del recurso de reposición, pues es el único competente en la materia; si la delegación subsiste, el recurso de reposición debería ser resuelto por el delegado, aunque de acuerdo con la regulación que de la delegación se hace en nuestro Derecho positivo, más bien parece necesario inclinarse por la competencia del delegante, a no ser que en los términos de la delegación se contenga expresamente la posibilidad de resolver los recursos de reposición que procedan, posición ésta que es la de nuestro Tribunal Supremo (S. 20.10.1960, Sala 5.ª).

### 3.26. Extinción

La extinción de la delegación puede tener lugar en forma normal o anormal. La primera tendrá lugar cuando se cumpla la condición o término establecidos por el delegante en el acto de la delegación; es decir, cuando se cumpla el plazo fijado o se hayan realizado los actos concretos para los que hubiere sido conferida la delegación o se produzca el hecho que con el carácter de futuro e incierto venía impuesto como condición resolutoria de la delegación.

El cambio en el titular del órgano delegante o delegado no puede considerarse un caso automático de extinción de la delegación, pues la misma se dirige a un órgano del cual el



titular es simplemente un elemento del mismo, salvo aquellos casos en que la delegación se realice *intuitu personae*, en cuyo supuesto pueden plantearse difíciles problemas para saber realmente la voluntad del delegante.

La extinción anormal se producirá por la revocación de la delegación que en todo momento el delegante podrá realizar.

### 3.3. DELEGACIÓN INTERSUBJETIVA

#### 3.31. *Concepto*

Es de total aplicación a esta modalidad de delegación la definición que se ha expuesto al tratar de la delegación interorgánica, pues ambas no son sino modalidades de una misma institución.

#### 3.32. *Existencia de esta modalidad de delegación*

El primer problema a plantearse respecto a la delegación intersubjetiva es el referente a su efectiva existencia como figura propia. En nuestro ordenamiento jurídico encontramos recogida esta modalidad de la delegación en la Ley de Régimen Local de 1955. A la luz de esta legislación podemos establecer las siguientes modalidades de competencias locales: 1.<sup>a</sup> Competencia propia. 2.<sup>a</sup> Competencia alternativa (artículos 156 y 285 de la LRL). 3.<sup>a</sup> Competencia compartida o concurrente (artículo 254 LRL). 4.<sup>a</sup> Competencia delegada (artículo 243 ó 254 y 291 de la LRL). 5.<sup>a</sup> Competencia concedida artículo 290 LRL).

#### 3.33. *Fundamento*

Es el mismo de la delegación interorgánica, y son también aquí ra-

zones de oportunidad las que determinan esta modalidad de transferencia de competencias.

#### 3.34. *Objeto*

En este punto aparece una importante diferencia entre las delegaciones intersubjetivas y las interorgánicas, pues en la delegación entre entes o sujetos de Derecho público la delegación no puede ser simplemente de competencias, ya que éstas no las poseen las personas públicas, sino tan sólo sus órganos. Por ello se trata de una delegación de capacidad jurídica.

#### 3.35. *Realización de la delegación*

Esta delegación, al igual que la interorgánica, puede realizarse por mero acto administrativo cuando la norma jurídica lo autorice. Sin embargo, hay que insistir en la conveniencia de que este tipo de delegación se efectúe directamente por norma jurídica con rango de ley formal.

Como límite a la delegación del Estado en las entidades locales hay que indicar que tan sólo podrán ser delegadas las competencias administrativas y que sean de trascendencia preponderantemente local. Habrá que ir acompañada de los correspondientes recursos económicos para el adecuado ejercicio de las competencias delegadas.

#### 3.36. *Actuación del delegado*

Puede considerarse con carácter general la posibilidad de interponer un recurso de alzada impropio ante el delegante contra la actuación del ente delegado.

#### 4. Avocación

Se trata de una figura muy poco estudiada por la doctrina. Supone una transferencia de competencia entre órganos de una misma persona jurídica. Obedece a idénticos criterios que la delegación, pues en realidad la avocación no es más que una delegación de signo inverso. Las consideraciones que antes quedaron hechas sobre el objeto y el fundamento de la delegación son válidas para esta figura.

Sólo excepcionalmente se aplica esta figura jurídica, ya que exige como elemento *sine qua non* que el órgano inferior posea una competencia exclusiva. Su concepto puede resumirse en la siguiente fórmula: transferencia de competencias administrativas en virtud de la cual, en los casos previstos en el ordenamiento jurídico, un órgano por acto administrativo propio, dictado exclusivamente por razones de oportunidad, adquiere una competencia que, materialmente, coincide con la que un órgano inferior posee en forma exclusiva.

No existe en nuestro Derecho positivo regulación de la avocación, salvo la declaración de carácter general del artículo 4.º de la LPA y alguna referencia en normas especiales. Ahora bien: dada la íntima analogía entre delegación y avocación, no hay inconveniente alguno en aplicar a la figura de la avocación los principios jurídicos que se pueden desprender de las normas que regulan la delegación.

No es posible interponer recurso de alzada ante el avocante en los casos en que el órgano inferior ejer-

za su competencia, pues el carácter exclusivo de la misma no viene modificado por la avocación; lo único que sucede es que el órgano avocante puede ejercer igualmente dicha competencia. La avocación es un supuesto de competencias alternativas exclusivas, que tendrá un carácter transitorio, pues hay que considerar a la avocación, lo mismo que a la delegación, como instituciones esencialmente temporales.

#### 5. Sustitución

En un sentido *amplio* se entiende por sustitución todo supuesto en que el ejercicio de una función que en principio es propia de un ente u órgano es asumida por otro sujeto u órgano cualquiera que sea la causa que motive la transferencia de la competencia.

En un sentido *estricto* y verdaderamente técnico, en cambio, el término sustitución hace referencia a una especial figura de transferencia de competencias que se produce cuando se den las circunstancias de urgencia que impiden obrar al órgano que posee la competencia como propia, o cuando tenga lugar cualquier otra circunstancia excepcional prevista por la norma jurídica.

El término sustitución, en el sentido que aquí se emplea, se utiliza en el artículo 4.º de la LPA. En este artículo se hace referencia a una auténtica transferencia entre órganos y no a un simple cambio en el titular del órgano.

El objeto y el fundamento de esta figura coincide con el de la delegación y la avocación, antes estudia-

das. No obstante, hay que decir que en la sustitución la transferencia de competencias viene determinada por razones de urgencia, o, mejor aún, por una situación patológica o irregular en la organización administrativa.

Hay que distinguir dos clases de sustitución: la *interorgánica* o jerárquica, que se da fundamentalmente por razones de urgencia (ejemplos, artículos 122 1) y 268 m) de la LRL), y la *intersubjetiva*, que tiene su fundamento en un estado patológico de la vida administrativa de un sujeto que justifica la intervención, por vía de sustitución, de un órgano de otra entidad en virtud de los poderes de tutela que a esta última corresponden (ejemplo, artículo 333 LRL).

Finalmente, diremos que en cuanto a la actuación del sustituto éste obra en nombre propio y dará a sus actos la fuerza jurídica normal de todas sus actuaciones, aunque sus efectos puedan repercutir sobre el ente sustituido en los supuestos de sustitución intersubjetiva.

## 6. Suplencia

No supone un auténtico caso de transferencia de competencias administrativas, si bien su estudio resulta oportuno dentro de esta obra por tratarse de una noción que guarda gran analogía con algunas de las modalidades de verdaderas transferencias de competencias.

Puede definirse la suplencia como aquella institución consistente en la *designación realizada por la norma jurídica de un funcionario distinto*

*del verdadero titular, para que ejerza temporalmente las competencias de un órgano en los casos de imposibilidad material de actuar el verdadero titular.*

Presupuestos o elementos básicos para que la figura de que tratamos tenga lugar son los siguientes:

1.º Que se trate de un auténtico órgano. En relación con los meros oficios internos no cabe hablar de suplencia en sentido jurídico, ya que es posible en todo caso un cambio en el titular de los mismos. Los oficios internos tan sólo tienen valor organizativo y no jurídico, por lo cual la suplencia que materialmente se realice de sus titulares no tendrá nunca carácter jurídico.

2.º Inactividad del órgano, debido a la imposibilidad de actuar de su titular y no simplemente a la inercia voluntaria del mismo, pues en este caso habría lugar no a la suplencia, sino a otros remedios jurídicos (control sustitutivo, avocación, cambio del titular por sanción disciplinaria, etcétera).

3.º La norma jurídica que previendo dicha situación establezca un sistema de suplencia, norma que puede ser la misma que creó el órgano o bien otra posterior de igual rango.

Algunos casos de suplencia pueden citarse en nuestro Derecho positivo, siquiera alguno de ellos pueda suscitar dudas acerca de su correcta calificación como tal. Así el artículo 11, apartado 3.º, del Decreto de Gobernadores civiles, de 10 de octubre de 1958, y el artículo 15 de la Ley de Procedimiento administrativo.

Por lo que respecta a la actuación del suplente antes de producirse el

hecho en base al cual se produce la suplencia, hay que considerarla como un supuesto de incompetencia. Una vez producido el hecho en cuestión, su actuación tendrá idéntica fuerza jurídica que todas las actuaciones del suplido, es decir, del verdadero titular.

La suplencia es por esencia temporal, y por ello se extinguirá cuando cese la causa que la motiva, es decir, por nombramiento del nuevo titular—en los casos de suplencia por vacante—o por cesar la ausencia o impedimento del titular.—  
FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO.