

Delegación y avocación de competencias. Conflictos de atribuciones intraministeriales

Sumario: I. DELEGACIÓN Y AVOCACIÓN DE COMPETENCIAS Y DELEGACIÓN DE FIRMA.—1.1. La delegación de competencias: aspectos generales.—1.2. La delegación de competencias en la LOFAGE.—1.2.1. La delegación interorgánica.—1.2.2. La delegación entre órganos de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos adscritos.—1.2.3. La avocación de competencias.—II. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES INTRAMINISTERIALES.

I. DELEGACIÓN Y AVOCACIÓN DE COMPETENCIAS Y DELEGACIÓN DE FIRMA

1.1. La delegación de competencias: aspectos generales

La delegación de competencias es una de las técnicas clásicas de alteración del ejercicio de competencias por parte de los órganos administrativos. Como es bien conocido y, además así lo establece el art. 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LPC), la competencia que tenga atribuida un órgano administrativo *es irrenunciable*, si bien el ejercicio de la misma se puede ver afectado o alterado por dos técnicas insertas tradicionalmente en el principio de jerarquía: la delegación y la avocación¹.

La delegación es la resolución de un órgano administrativo en virtud de la cual se transfiere a otro órgano de la misma o distinta Entidad el ejercicio de una competencia que se encuentra atribuida al órgano delegante. Lo característico de esta técnica de alteración de competencias es que la titularidad de la competencia delegada sigue residiendo en el órgano delegante, por lo que la delegación sólo afecta al ejercicio de la competencia,

* Doctor en Derecho, Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos.

¹ Vid., L. Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2003, p. 175.

con las indudables consecuencias jurídicas que ello tiene: conocer si el acto agota o no la vía administrativa, qué recursos proceden, cuál es el órgano jurisdiccional competente para enjuiciar el recurso contencioso-administrativo que pueda interponerse, etc.

Las reglas generales de la delegación de competencias vienen determinadas en el art. 13 LPC según la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que en su apartado primero dispone: «Los órganos de las diferentes Administraciones públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas». Con esta nueva redacción la LPC ha desvinculado a la delegación del principio de jerarquía, permitiendo la delegación entre órganos que no sean jerárquicamente dependientes, incluso la delegación intersubjetiva, eso sí, siempre y cuando se produzca dentro de personificaciones jurídicas integradas en la misma Administración territorial. La propia Exposición de Motivos de la LPC justifica este cambio con el fin de «facilitar la descentralización y, con ello, una más fácil gestión que, en definitiva, se traduce en mayor eficacia y mejor servicio a los ciudadanos». De este modo, puede afirmarse que cabe la delegación prácticamente en casi todos los supuestos, si bien el acuerdo de delegación deberá ir suficientemente motivado.

El art. 13.2 LPC recoge los supuestos en que no cabe la delegación:

- Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, Presidencia del Gobierno de la Nación, Cortes Generales, Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- La adopción de disposiciones de carácter general².

² Respecto a la prohibición de delegación para el supuesto de adopción de disposiciones de carácter general, la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 24 de febrero de 1997, dictada en relación con una Resolución de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria establece que «el artículo 13.2.b) habla de disposiciones de carácter general, esto es, dirigidas a los administrados en cuanto normas incidentes en su esfera jurídica o en sus relaciones con la Administración. Ahora nos encontramos ante normas de autoorganización de la Administración, no afectantes a la esfera jurídica de los administrados en cuanto se encaminan a la propia organización de la estructura administrativa, de ahí, como después se dirá, el contenido de la resolución impugnada no puede nunca interpretarse en sentido que altere los derechos y obligaciones de los administrados —en este caso sujetos pasivos de los impuestos—. Tales normas de organización, no pueden ser entendidas como disposiciones de carácter general, en cuanto, al responder a competencias de autorregulación administrativa, son reflejo de la potestad doméstica de autoorganización, que no alcanzan carácter de generalidad propia de las disposiciones de carácter general. Por otra parte, el principio de especialidad hace dudoso que la norma dictada con carácter general —Ley 30/1992—, incida en un supuesto especialmente establecido y regulado por una norma con rango de Ley (...). Debe pues rechazarse la inexistencia de habilitación por esta causa»; tomo la sentencia citada de, VVAA, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 134.

- La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.
- Las materias en que así se determine por norma con rango de Ley³.

No se admite tampoco la denominada subdelegación, esto es, la delegación de competencias que a su vez se ejerzan en virtud de una delegación anterior, si bien la propia LPC flexibiliza este requisito al prever que una norma con rango de Ley pueda autorizarla expresamente (art. 13.5 LPC). La subdelegación no debe confundirse con aquellos supuestos en que el titular que ejerza las competencias por delegación sea suplido por motivo de ausencia, vacante o enfermedad, lo que es perfectamente factible al tratarse de figuras jurídicas diferentes⁴.

La delegación debe ser publicada en el *Boletín Oficial* que corresponda, en función de la Administración pública a la que pertenezca el órgano delegante, tal y como señala el art. 13.3 LPC.

Finalmente, la LPC en su art. 13.4 establece la obligación de hacer constar de forma expresa que se actúa por delegación⁵. La jurisprudencia ha entendido que este precepto debe ser interpretado de forma estricta, sancionando

³ Debe tenerse en cuenta que en la previsión del apartado segundo del art. 13 LPC no aparece la prohibición que anteriormente contenía el art. 127.2 LPC, es decir, la prohibición de delegación del ejercicio de la potestad sancionadora, que ha sido modificado por la Ley 4/1999 con el fin de excluir dicha limitación. Esta prohibición había sido objeto de una fuerte polémica, especialmente, en el ámbito de las sanciones en materia de tráfico, al divergir de lo preceptuado por la Ley de Bases de Régimen Local y por la Ley de Tráfico y Seguridad Vial. Así, por ejemplo se hizo patente esta cuestión en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 22 de abril de 1997 (RJCA 1997, 863) que dispone lo siguiente: «Por otra parte, el artículo 68.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos y Seguridad Vial señala que la sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes. Dado que (...) la titularidad de la competencia para sancionar las infracciones de tráfico en vías urbanas viene atribuida por norma con rango de ley al alcalde del municipio respectivo, y que el ejercicio de la misma no puede ser delegado al impedirlo expresamente el artículo 127.2 de la Ley 30/1992, la consecuencia ineludible no es otra que la invalidez de la resolución ahora impugnada, que adoptó por delegación del alcalde el concejal del ámbito de la vía pública, debiéndose, por tanto, entenderse modificadas las previsiones del artículo 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en lo referente al ejercicio de la potestad sancionadora, por lo dispuesto en el artículo 127.2 en relación al artículo 13, ambos de la Ley 30/1992, lo que es acorde con lo dispuesto en el punto uno *in fine* de la exposición de motivos de ésta (...) que se expresa en término de que la Ley de Bases del Régimen Local no exige, para adaptarse al régimen jurídico de las Administraciones Públicas regulado en la Ley 30/1992, ser modificada específicamente; es decir, simplemente se inaplica la posibilidad de delegación competencial en materia sancionadora ya que tal prohibición de la delegación de la potestad sancionadora está integrada en el principio de legalidad (art. 127) al que la propia Ley le otorga el carácter de básico (aplicable, por tanto, a todas las Administraciones Públicas) al derivarse de la Constitución».

⁴ Así lo señala la Sentencia del TS, de 4 de diciembre de 1998 (Ar. 336) que admite la suplencia del Presidente de un Tribunal de oposiciones que ejercía sus funciones por delegación del Presidente del TS.

⁵ El citado precepto fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, si bien esta fue llevada a cabo en relación sobre el texto anterior de la LPC, aunque sus conclusiones son plenamente válidas al permanecer la misma redacción de este apartado en la reforma operada por Ley 4/1999. Así, el Tribunal Constitucional señala en su Sentencia 50/1999, de 6 de abril, que el precepto era constitucional al contener una regla sobre el modo de ejercer las competencias atribuidas y tener trascendencia externa sobre las relaciones de las Administraciones Públicas con los administrados, sin establecer una regulación exhaustiva

con la anulación del acto la omisión de este deber. En este sentido, es gráfica la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 9 de julio de 1997 que dispone:

«La delegación de competencias para que sea válida precisa de una serie de requisitos previos y otros concomitantes cuál es hacer constar que se actúa por delegación, lo que no acontece en el caso de autos, y tampoco se alega la actuación por otro título competencial, motivo por el que concurre la causa de anulabilidad prevista en el artículo 63 de la Ley 30/1992 al no haber sido subsanado el defecto de incompetencia jerárquica que hemos mencionado, todo lo cual nos conduce inexorablemente a la estimación del recurso.»

A su vez, el art. 4.2.b) del Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, que regula los criterios de imagen institucional y regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado, establece los elementos mínimos que deben aparecer en los documentos en los supuestos de delegación:

«En los casos en que, en aplicación de los artículos 13 y 16 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, lo haga por delegación de competencias o delegación de firma se hará constar tal circunstancia, expresando la disposición de delegación y la denominación del cargo o puesto de trabajo de quien formaliza.»

1.2. La delegación de Competencias en la LOFAGE

La regulación específica de la delegación de competencias en el ámbito de la Administración General del Estado viene contenida en la Disposición Adicional 13.^a de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE). En este precepto parece que la citada norma vuelve a conectar la técnica de la delegación de competencias dentro de la órbita del principio de jerarquía al establecer que la misma tiene que ser aprobada por el órgano superior común al delegante y delegado, o por el órgano máximo de dirección en el supuesto de los organismos públicos.

Sin embargo, esta primera impresión rápidamente se desvanece, al extender la LOFAGE la posibilidad de delegación intersubjetiva, entre personificaciones jurídicas pertenecientes a la Administración General del Estado, esto es la posibilidad de que órganos de la Administración territorial puedan delegar el ejercicio de competencias a favor de los organismos públicos de ellos dependientes. A través de este tipo de delegación se hace máxima la

y detallada de la materia, por lo que puede considerarse como base del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Sobre este punto, *vid.*, VVAA, *Régimen jurídico de las...*, *op. cit.*, p. 135.

expresión de la relación de instrumentalización que une a los organismos públicos con la entidad matriz que los crea.

1.2.1. *La delegación interorgánica*

Una primera manifestación de la delegación de competencias regulada en la Disposición Adicional 13.^a de la LOFAGE, es la delegación interorgánica que puede darse entre órganos pertenecientes a la misma Administración. Dentro de esta técnica de transferencia del ejercicio de competencias debe distinguirse dos modalidades:

- A) Cuando existe una relación de jerarquía entre los órganos delegante y delegado.
- B) Cuando no se da la relación jerárquica.

En el primer supuesto, la delegación de competencias, además de ajustarse a los requisitos generales de la delegación establecidos en el art. 13 LPC, que serán de plena aplicación en todo lo no recogido en la Disposición Adicional 13.^a, el régimen de la misma se limita a prescribir el deber de ser previamente aprobada por el órgano ministerial de quien dependa el órgano delegante y en los organismos públicos por el órgano máximo de dirección, de acuerdo con lo dispuesto en su norma de creación. Por lo tanto, el resto de requisitos serán los analizados en el epígrafe anterior al cual me remito.

En la segunda modalidad apuntada, esto es, cuando no medie relación de jerarquía entre los órganos delegante y delegado, será necesaria la previa aprobación del órgano superior común si ambos pertenecen al mismo departamento ministerial, o del órgano superior del que dependa el órgano delegado, si el órgano delegante y el delegado dependen de distintos Ministerios. En lo demás será, como en el supuesto anterior, de plena aplicación el art. 13 LPC.

1.2.2. *La delegación entre órganos de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos adscritos*

Una de las novedades introducidas por el art. 13 LPC en su redacción dada por la Ley 4/1999 fue la posibilidad de delegación intersubjetiva, si bien entre personas jurídicas pertenecientes a la misma Administración territorial. Ello se ha visto confirmado por la Disposición Adicional 13.^a de la LOFAGE que establece lo siguiente:

«Los órganos de la Administración general del Estado podrán delegar el ejercicio de sus competencias propias en los Organismos públicos dependientes, cuando resulte conveniente para realizar los fines que tengan asignados y mejorar la eficacia de su gestión.»

El único requisito que establece para que se lleve a cabo la misma es que ésta debe ser previamente aprobada por los órganos de los que dependan el órgano delegante y el órgano delegado, o aceptada por este último cuando sea el órgano máximo de dirección del organismo. Por lo tanto, y como se apuntaba anteriormente, el resto de formalidades que debe observarse en la delegación de competencias en este supuesto es el referido al art. 13 LPC.

1.2.3. *La avocación de competencias*

La avocación es la técnica inversa, por lo que se refiere a sus efectos, a la delegación. Ha sido definida por J. González Pérez como «la transferencia del ejercicio de la competencia decisoria en un asunto concreto a un órgano superior a aquel que la tiene atribuida o delegada con carácter general por razón de la materia, la jerarquía o el territorio y que tiene lugar mediante acto administrativo»⁶. Como puede verse la avocación se encuentra ligada al principio de jerarquía y así lo recoge el art. 14.1 LPC al disponer:

«Los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.»

Si bien a continuación el segundo párrafo señala la posibilidad de que en los «supuestos de delegación de competencias en órganos no jerárquicamente dependientes, el conocimiento de un asunto podrá ser avocado únicamente por el órgano delegante». Confunde, por tanto, la LPC la avocación con los supuestos de revocación puntual de una previa delegación. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 23 de junio de 1997 distinguía entre estos dos casos señalando lo siguiente:

«Por su parte, la avocación viene definida en la Ley como la posibilidad de recabar el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda, ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes. Surgen así dos tipos de avocación: la *propia*, que consiste en enervar la competencia ordinaria del órgano inferior, y la *impropia*, que no es sino una revocación puntual de una delegación anterior. Esta última, —que, a diferencia de la delegación, es consecuencia rígida de la relación de jerarquía administrativa— únicamente puede darse por el órgano delegante y sólo en el caso de que éste fuere superior jerárquico del delegado.»

Por lo que se refiere a la LOFAGE, esta norma se limita a establecer como requisito en la avocación para la Administración General del Estado

⁶ Vid., *Manual de Procedimiento Administrativo*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 133 y ss.

que deberá ser puesta en conocimiento del superior jerárquico ministerial del órgano avocante (disposición Adicional 13.^a.2). A ello hay que añadir que resulta de aplicación a la misma las disposiciones del art. 14 LPC, por lo que la avocación deberá ser motivada y notificada a los interesados en el procedimiento con anterioridad a la resolución final que se dicte.

II. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES INTRAMINISTERIALES

Los conflictos de atribuciones son supuestos en que dos o más órganos se consideran, o bien competentes ambos para resolver una determinada cuestión —conflictos positivos—, o en su caso incompetentes (conflictos negativos) para resolver ese asunto. Al ser la competencia irrenunciable, como establece el art. 12.1 LPC, cada órgano está obligado a resolver los asuntos que tiene atribuidos, así como tiene, igualmente, el deber de realizar la defensa de sus atribuciones frente a la injerencia de cualquier otro órgano⁷. A ello conviene añadir que los conflictos de atribuciones sólo pueden suscitarse entre órganos pertenecientes a una misma Administración no vinculados jerárquicamente, y respecto a asuntos sobre los que no haya finalizado el procedimiento administrativo (art. 20.3 LPC).

Como regla general previa y aplicable a los supuestos que puedan ser susceptibles de que se entable un posible conflicto de atribuciones, el art. 20.1 LPC dispone que:

«El órgano administrativo que se estime incompetente para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración Pública.»

Ello significa la imposición de un deber a los órganos administrativos de una Administración de remitir, ante la posible falta de competencia para conocer de un determinado asunto, al órgano competente para resolverlo. Por lo tanto, no puede devolverse ese asunto al administrado para que sea éste el que tenga que volver a presentarlo ante el órgano competente. Así se ha expresado la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 1 de septiembre de 1997, que dice:

«Por razón de tal principio, desarrollado explícitamente por la norma del artículo 20 de la Ley 30/1992 (...) resulta obvio que, si la referida Consejería se consideraba incompetente, cualquiera que fuera la razón, para resolver sobre la concreta pretensión de reclamación por responsabilidad patrimonial, debió remitir el asunto a la de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, considerada la competente en la resolución impugnada, pero en modo alguno inadmitir a trámite la reclamación presentada remitiendo a los interesados a instarla ante la últimamente citada consejería.»

⁷ Vid., L. Cosculluela Montaner, *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2003, p. 183.

Igualmente, los interesados que sean parte en un procedimiento administrativo podrán dirigirse al órgano que se encuentre conociendo de un asunto concreto para que decline sus competencias y remita las actuaciones al órgano competente; o bien podrán dirigirse directamente al órgano que estimen competente para que requiera de inhibición al que esté conociendo del asunto (art. 20.2 LPC).

Pues bien, en el caso de que se entable un conflicto acerca de qué órgano debe conocer o inhibirse respecto a una cuestión determinada, la LOFAGE ha regulado en su Disposición Adicional 14.^a un sistema de resolución de conflictos intraministeriales, que puede desglosarse de la siguiente forma:

- La resolución de conflictos intraministeriales se resuelven por el superior jerárquico común.
- En los conflictos positivos, el órgano que se considere competente requerirá de inhibición al que esté conociendo el asunto, y éste deberá suspender el procedimiento por un plazo de diez días. En el supuesto de que se considere competente remitirá las actuaciones al superior jerárquico para que decida y si acepta el requerimiento remitirá el expediente al órgano requirente (Disposición Adicional 14.^a.2).
- En los conflictos negativos, el órgano que se estime incompetente enviará el expediente al que considere competente, que decidirá en el plazo de diez días, y si se considera incompetente remitirá las actuaciones con su informe al superior jerárquico común para que decida (Disposición Adicional 14.^a.3).

Finalmente cabe resaltar que los conflictos interministeriales, sólo pueden ser planteados por el propio Ministro, debiendo el resto de órganos elevar sus motivaciones para promover el conflicto a su respectivo Ministro. La resolución corresponde al Presidente del Gobierno, como prescribe el art. 2.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.