

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO MILITAR

93

ENERO
JUNIO
2009

IN MEMORIAM
AGUSTÍN CORRALES ELIZONDO

Escuela Militar de
Estudios Jurídicos

Ministerio de Defensa



DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS Y DELEGACIÓN DE FIRMA

José-Leandro Martínez-Cardós Ruiz
Letrado Mayor del Consejo de Estado

SUMARIO

I.- Delegación de competencias. II.- Delegación de firma.

I. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

La delegación de competencias es la transferencia revocable del ejercicio de determinadas competencias administrativas que, mediante acto administrativo dictado por motivos de oportunidad, se realiza en favor de órganos inferiores por aquél que, habiéndolas recibido directamente de la norma jurídica, está autorizado para ello^{1,2}.

Puede delegarse el ejercicio de cualquier competencia propia, fuera de los casos enumerados en el artículo 16.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

¹ Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1994, 12 de junio de 1991, 25 de abril de 1984, entre otras.

² GONZALEZ PEREZ, J. y GONZALEZ NAVARRO, F.: «Comentario a los artículos 13 a 17 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre», en *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, Madrid, 2000, pág. 750 y VALLINA VELARDE, J. L.: «La delegación de competencias» en *Documentación Administrativa*, núm. 24, dic. 1959, pág.38.

La delegación de competencias no requiere la existencia de una relación de jerarquía entre el órgano delegante y el delegado y es revocable en todo momento (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 16.1 y 6). Debe publicarse en el Boletín Oficial correspondiente (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 16.3). Las resoluciones que se adopten por delegación deben indicar tal circunstancia (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 16.4), so pena de incurrir aquéllas en infracción del ordenamiento jurídico consistente en irregularidad no invalidante³.

No se precisa la existencia de una relación de jerarquía directa entre el delegante y el órgano delegado, de tal suerte que es admisible la denominada delegación *per saltum*, en la que un órgano superior delega en un órgano inferior que lo es, a su vez, de otro inmediatamente inferior⁴.

La delegación puede hacerse tanto en favor de órganos administrativos en sentido estricto como de unidades administrativas.

Como regla general y salvo autorización expresa de una Ley, no pueden delegarse las competencias que se ejercen por delegación (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, artículo 16.5). La exclusión general –que no prohibición– de subdelegación o delegación en cadena⁵ se basa en la relación de confianza que justifica la cesión de competencias entre el órgano delegante y el delegado. Se ha señalado que se trata de una exclusión y no una prohibición, de tal suerte que cabe modularla. Dicha modulación requiere la existencia de una previsión normativa, aun genérica, bien de rango legal, bien de rango reglamentario, que habilite para ello. Es dudoso que la previsión autorizante pueda contenerse en un acto administrativo⁶. Y ello porque la exclusión de la delegación se basa en razones organizativas que pueden ser modificadas por la propia Administración pública.

Por otra parte, cabe la delegación en materia sancionadora. Pero, para poder afirmar que es posible la delegación de la potestad sancionadora, hay que deslindar el procedimiento administrativo propiamente dicho de

³ Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1998.

⁴ Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 10 de mayo de 2000 y 23 de junio de 1997, entre otras, e implícitamente en Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2003.

⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 1994. En el mismo sentido, GONZALEZ PEREZ, J., GONZALEZ NAVARRO, F. y GONZALEZ RIVAS, J.J.; *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Madrid, 2000, pág. 187.

⁶ Se pronuncian en sentido positivo: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de diciembre de 2005; sentencia recaída en relación con la delegación de competencias de 23 de marzo de 2001 del Delegado del Gobierno en Navarra en diversos órganos inferiores. En el mismo sentido, dictamen del Consejo de Estado de 18 de septiembre de 2008 y, en sentido negativo, Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso administrativo número 19 de los de Madrid, de 11 de julio de 2008 y de Albacete de 13 de marzo de 2007.

la fase revisora del mismo por medio de los pertinentes recursos contra la resolución sancionadora que le ponga fin.

La potestad sancionadora se ejerce en el procedimiento sancionador, con su tramitación y hasta que se dicte la resolución. Al resolverse un recurso de alzada ya no se ejerce la potestad sancionadora sino una potestad distinta, de carácter meramente revisor⁷.

Conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su redacción original, estaba prohibida expresamente la delegación del ejercicio de la potestad sancionadora en favor de órganos administrativos distintos de los que la tuvieran expresamente atribuida. Esta prohibición afectaba únicamente al ejercicio de la competencia para resolver el procedimiento sancionador, esto es, para dictar la resolución. Era sin embargo posible la delegación del ejercicio de la competencia para resolver los recursos contra dicha sanción originaria, según declaró el Tribunal Supremo⁸.

Tras la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, no existe en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su redacción vigente, una prohibición de delegación de la potestad sancionadora. Dicha Ley 4/1999, de 13 de enero, suprimió la prohibición contenida en el artículo 127.2, admitiéndose en consecuencia la delegación implícitamente, al bastar que la competencia para sancionar esté atribuida por norma legal o reglamentaria. Por ello, en la actualidad, se puede delegar además de la resolución de los recursos interpuestos contra las resoluciones sancionadoras, el propio ejercicio de la potestad sancionadora, siempre que se respeten las exigencias formales contenidas en el artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre⁹. Ello no obstante, puede prohibirse la delegación para sancionar si así se establece en una norma con rango de Ley. *A sensu contrario*, las normas sancionadoras, tanto estatales como autonómicas, que careciendo de rango de ley, mantengan la prohibición de delegar en esta materia, deben entenderse derogadas por aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

II. DELEGACIÓN DE FIRMA

El examen de la cuestión de si puede delegarse la firma ha de hacerse a la luz de la regulación general y básica contenida en la Ley 30/1992, de 26

⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1999.

⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1999.

⁹ Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares, de 1 de octubre de 2002; de Galicia de 15 de febrero de 2002; de Cataluña de 14 de junio de 2001; de la Comunidad Valenciana de 13 de enero de 2000, etc.

de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En concreto, a la luz de su artículo 16, que previene que:

«1. Los titulares de los órganos administrativos podrán, en materia de su propia competencia, delegar la firma de sus resoluciones y actos a los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 13.

2. La delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación.

3. En las resoluciones y actos que se firmen por delegación se hará constar la autoridad de procedencia.

4. No cabrá la delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador.»

La delegación de firma no constituye una delegación en sentido técnico.

A diferencia de lo que ocurre con ésta, en la delegación de firma no hay transferencia del ejercicio de la competencia¹⁰. Lo único que se transfiere es la materialidad de la firma, adoptándose la resolución en forma verbal por el titular de la competencia¹¹.

La resolución, por tanto, hay que entenderla tomada por éste a todos los efectos. No supone una alteración de la titularidad de la competencia, sino sólo que el órgano delegante ha manifestado su voluntad y decidido sobre el fondo del asunto, limitándose el delegado a la manifestación de voluntad del delegante previamente emitida¹². De ahí que se haya dicho que la delegación de firma está a medio camino de la delegación de competencias y de la mera reproducción mecánica de la firma del titular del órgano¹³.

¹⁰ En tal sentido, el artículo 42 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Cataluña, de la Administración de la Generalidad dispone «3. La autorización de firma no implica en ningún caso la alteración de la competencia».

¹¹ Así lo establecía expresamente el artículo 41 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo que decía: «1. Los actos administrativos se producirán o consignarán por escrito cuando su naturaleza o circunstancias no exijan o permitan otra forma más adecuada de expresión y constancia. 2. En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia en forma verbal, y no se trate de resoluciones, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el órgano inferior que lo reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de que procede, mediante la fórmula «De orden de...». Si se tratara de resoluciones el titular de la competencia deberá autorizar con su firma una relación de las que haya dictado en forma verbal, con expresión de su contenido».

¹² Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 6 de noviembre de 2004, y del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 21 de diciembre de 2007.

¹³ GARCIA-TREVIJANO, J.A.; *Principios de la organización administrativa*, Madrid, 1957, pág. 191.

La delegación de firma constituye el instrumento mediante el cual puede descargarse al titular de la competencia de la tarea mecánica de firmar. Se produce siempre en favor de órganos jerárquicamente dependientes. No tiene límites subjetivos, pudiendo hacerse por cualquier órgano en favor de cualquier otro órgano inferior o unidad administrativa –no calificada formalmente como órgano por la ley–. Sus únicas limitaciones son objetivas: las que resultan del número 1, *in fine*, del artículo 16 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, («dentro de los límites señalados en el artículo 13»). Y, en relación con estas limitaciones objetivas, se ha puesto de manifiesto por la doctrina¹⁴ y por la jurisprudencia¹⁵ que la remisión a los límites señalados en el artículo 13 que hace el artículo 16 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, debe entenderse a las prohibiciones contenidas en el número 2 de este artículo, quedando fuera de dichas limitaciones el número 5 («Salvo autorización expresa de una Ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación»).

En otros términos, pese a lo que pudiere deducirse *prima facie* del tenor del artículo 16.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, («Los titulares de los órganos administrativos podrán, en materia de su propia competencia, delegar la firma...»), se puede delegar la firma de competencias que se ejercen por delegación. Así lo ha establecido expresamente la legislación dictada en desarrollo de la Ley 30/1992. En tal sentido, el artículo 31.1 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Baleares, de régimen jurídico de la Administración de las Islas Baleares, dispone que podrá delegarse la firma en relación con las competencias que se ostenten por cualquier título: «Los titulares de los órganos administrativos podrán delegar, en materias de su competencia atribuida por cualquier título, la firma de las resoluciones y de los actos administrativos en los titulares de los órganos o de las unidades administrativas que de ellos dependan...» y lo ha dicho la jurisprudencia¹⁶ y la doctrina¹⁷.

En las resoluciones y actos que se firmen por delegación, se debe hacer constar tal circunstancia, así como la autoridad de procedencia –con denominación de su cargo o puesto de trabajo– y el acuerdo, resolución o disposición de delegación de firma (para la Administración General del Estado, artículo 4 del Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre).

¹⁴ GONZALEZ PEREZ, J.; *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 3 ed., vol. I, Madrid, 2003, pág. 769; GONZALEZ NAVARRO, F.; *Derecho administrativo español*, vol. II, Pamplona, 1994, pág. 369.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 26 de septiembre de 2002 y de Andalucía de 2 de marzo de 2002.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 3 de marzo de 2002.

¹⁷ Por todos, MELON MUÑOZ, A.; *Procedimiento administrativo*, Madrid, 2007, pág. 172.

Ante la ausencia de una previsión específica –y frente a lo que ocurre en el caso de la Administración General del Estado por aplicación de la disposición adicional 13.ª.3 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado–, en la Comunidad de Madrid y en el Principado de Asturias, no es preciso comunicar al superior jerárquico la delegación de firma.

La delegación de firma admite la subdelegación. Y ello por cuanto, como se ha señalado, los límites a los que hace referencia el número 1 del artículo 16 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, son los contenidos en el número 2 del artículo 13 del mismo Cuerpo Legal, excluyéndose el número 5 del mismo artículo. Así lo ha declarado la jurisprudencia menor¹⁸.

Como se ha señalado, el artículo 16.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que «no cabrá la delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador». Así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia¹⁹.

Procede entonces preguntarse si quedan comprendidas en dicho precepto las resoluciones dictadas por los órganos administrativos en el ejercicio de las potestades disciplinarias en materia laboral; es decir, en otros términos, las resoluciones por las que se imponen sanciones a los trabajadores de la Administración.

La potestad disciplinaria que ostenta la Administración sobre su personal, bien laboral, bien funcionario, y sobre quienes están vinculados con ella por una relación contractual no tiene carácter sancionador. Al ejercerla, la Administración no está actuando potestades sancionadoras, sino potestades específicas nacidas de una concreta relación laboral, funcional o contractual. Así lo ha declarado la doctrina científica²⁰ y administrativa²¹ y la jurisprudencia²². Por ello, cuando se ejerce la potestad disciplinaria respecto del personal al servicio de la Administración –que comprende tanto

¹⁸ Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Albacete de 2 de junio de 2003.

¹⁹ Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 26 de abril de 2001; del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 10 de marzo de 1999; del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León –Valladolid–, de 14 de marzo de 2000. En el mismo sentido, PRIETO ALVAREZ, T.; «La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción» en *Revista de Administración Pública*, núm. 178, Madrid, 2009, pág. 215 y ss.

²⁰ GARCIA MACHO, R.; *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española*, Madrid, 1992, pág. 117. Vid. MESEGUER YEBRA, J.; *La competencia administrativa y sus modulaciones*, Barcelona, 2001.

²¹ Por todos, Dictámenes del Consejo de Estado núms. 277/2002 y 1382/2008.

²² Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 17 de julio de 2007; de Valencia de 2 de enero de 2001, etc.

el laboral como el funcionario—, las normas aplicables al procedimiento que han de seguirse para la imposición del correspondiente correctivo son las contenidas en su normativa específica, sin que resulte de aplicación el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, según previenen su artículo 1.3, precepto que dispone que: *«Las disposiciones de este Reglamento no son de aplicación ni tienen carácter supletorio respecto del ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual»*, el 127.3 y la disposición adicional octava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

No siendo pues las sanciones impuestas en un procedimiento disciplinario laboral sanciones a los efectos del título IX («De la potestad sancionadora») de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, nada impide que las resoluciones que las impongan sean suscritas por órganos inferiores respecto de quien tiene la competencia mediante la técnica de la delegación de firma.

Cabe igualmente plantearse si es posible delegar la firma en el caso de resoluciones sancionadoras dictadas respecto de personas que están vinculadas por una relación de supremacía especial distinta de la de servicio o de la contractual. Respecto de éstas, el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre ellas constituye una manifestación de la potestad sancionadora general²³. En consecuencia, las resoluciones que imponen sanciones deben considerarse resoluciones sancionadoras a los efectos del antes citado título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y, por ende, no cabe la delegación de firma respecto de ellas conforme a lo previsto en el artículo 16.4 del mismo cuerpo legal.

En todo caso, es convalidable la delegación para la firma de actos dictados en el ejercicio de una competencia cuya delegación está prohibida, según ha declarado la jurisprudencia²⁴ con base en el artículo 67.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, toda vez que está viciada de incompetencia no determinante de nulidad. En consecuencia, cabe que la firma por delegación de una resolución sancionadora sea subsanada mediante la oportuna convalidación por parte del superior jerárquico.

²³ Sentencias del Tribunal Constitucional 120/1990, de 27 de junio y 132/2001, de 8 de junio y del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1996, de 27 de septiembre de 2000.

²⁴ Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2001 y del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 9 de noviembre de 1998.