

# **LA SUPLENCIA DE LOS MINISTROS: FORMA, CAUSAS Y ALCANCE**

*(Comentario a la STS, Sala 3.ª, de 3 de junio de 2004)*

## **SUMARIO**

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. UNA ACLARACIÓN PREVIA: DOS TIPOS DE SUSTITUCIÓN QUE POCO O NADA TIENEN QUE VER**
  - 1. La sustitución orgánica
  - 2. La suplencia o sustitución del titular del órgano
- III. LOS HECHOS DE LOS QUE TRAE CAUSA LA SENTENCIA**
- IV. UNA CUESTIÓN PROCESAL PREVIA: LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL PARA ENJUICIAR LOS REALES DECRETOS POR LOS QUE EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO DETERMINA EL SUPLENTE DE LOS MINISTROS**
  - 1. El silencio legal sobre la cuestión
  - 2. Naturaleza jurídica de los Reales Decretos del Presidente del Gobierno
  - 3. El Presidente del Gobierno no puede ser considerado como un Ministro de especial cualificación, por lo que corresponde al Tribunal Supremo –y no a la Audiencia Nacional– conocer de los recursos interpuestos contra los Reales Decretos del Gobierno
- V. EL CARÁCTER TASADO DE LAS CAUSAS DE LA SUPLENCIA**
- VI. OBJETO O ALCANCE DE LA SUPLENCIA**
- VII. CONCLUSIONES**

## **I. INTRODUCCIÓN**

La suplencia no ha sido un tema que haya despertado especial preocupación en la doctrina. Quizá porque, frente a otras figuras que modifican la titularidad o el ejercicio de las competencias (desconcentración, delegación, avocación, encomienda de gestión) su regulación legal no ha sido nunca especialmente compleja y, también, porque no ha sido un tema conflictivo que, por esa razón, ha brillado por su ausencia en los repertorios jurisprudenciales.

La suplencia del titular del órgano no altera, como digo, la titularidad de las competencias administrativas, razón por la cual puede ser considerada como una técnica menor y aporoblemática, que raramente se aplica en la cúspide de la organización administrativa para asuntos de gran relevancia. En cualquier caso, cuando la suplencia afecta a los titulares de los órganos administrativos superiores es evidente que no pueden desconocerse las reglas por las que se rige con carácter general, so pena de nulidad de las actuaciones acordadas por el suplente.

Precisamente, con ocasión de la sustitución del Ministro de Economía en la resolución de un procedimiento disciplinario, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de aclarar algunos aspectos de esta técnica, por la que, en determinados supuestos, se sus-

tituye temporalmente al titular de un órgano por otra persona física para posibilitar que dicho órgano funcione con normalidad y se evite su paralización.

Se trata de la STS, sala 3ª, sección 6ª, de 3 de junio de 2004, recurso núm. 10/2003, (ponente: Agustín Puente Prieto), cuya doctrina merece ser conocida porque, por encima de las circunstancias del caso concreto, contiene elementos de validez general sobre la forma, las causas y el alcance de la suplencia, además de alguna otra cuestión de índole procesal a la que también me referiré.

## II. UNA ACLARACIÓN PREVIA: DOS TIPOS DE SUSTITUCIÓN QUE POCO O NADA TIENEN QUE VER

En la suplencia se produce una sustitución de la persona del titular del órgano por otra persona distinta. No es el único tipo de sustitución que se conoce en nuestro ordenamiento y, en ocasiones, han llegado a confundirse cuando se trata de dos tipos de sustituciones que tienen muy poco o nada que ver, ya que su naturaleza, sus presupuestos y su alcance son distintos. Se trata de la sustitución orgánica y de la sustitución del titular del órgano, que es sobre la que trata la sentencia que aquí se va a comentar.

### 1. La sustitución orgánica

El artículo 4 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se refería a la sustitución como una forma de transferencia del ejercicio de la competencia, que constituía una excepción a la regla del ejercicio irrenunciable de la propia competencia<sup>1</sup>.

La sustitución orgánica puede darse entre órganos administrativos (sustitución interorgánica) o entre personas (sustitución intersubjetiva). La legislación local regula distintos supuestos de sustitución intersubjetiva (sustitución de los municipios por las Diputaciones en la prestación de los servicios mínimos, sustitución de una entidad local por el Estado o la Comunidad Autónoma por incumplimiento de sus deberes, etc.)<sup>2</sup>.

En algunas disposiciones se utilizó de manera impropia la expresión "sustitución" para referirse al mero cambio transitorio del titular del órgano, supuesto en el que no se produce esa transferencia de competencia. Por ello, era necesario distinguir los supuestos de "suplencia del titular" para distinguirla de la "suplencia orgánica" a la que se refería el artículo 4 de la vieja ley de procedimiento<sup>3</sup>. Hoy en día, esta confusión no es tan frecuente y, por ello, la denominación de suplencia, sin más adjetivación, suele reservarse para la sustitución transitoria del titular del órgano<sup>4</sup>.

### 2. La suplencia o sustitución del titular del órgano

La suplencia de la que aquí se va a tratar consiste en un mero cambio temporal del titular del órgano, motivado por la imposibilidad material de que actúe el verdadero

1. Artículo 4 LPA: "La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las leyes".

2. Estos supuestos han sido estudiados por F. GONZÁLEZ NAVARRO en la obra con J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, 3ª ed., t. I, Madrid, 2003, pp. 596 y ss.

3. A esta confusión terminológica y a la distinción entre la sustitución interorgánica y la suplencia se refirió F. GONZÁLEZ NAVARRO en la obra con BLANCO DE TELLA, *Organización y procedimientos administrativos*, Montecorvo, Madrid, 1975, p. 250 y ss. (ideas que ha mantenido, más recientemente, en J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, cit., pp. 775-776).

4. J. L. DE LA VALLINA, *Transferencia de funciones administrativas*, IEAL, Madrid, 1964, pp. 177-186.

titular y con el objeto de evitar que se produzca la paralización de dicho órgano. Es decir que, a diferencia de la sustitución orgánica, aquí es el mismo órgano el que actúa, solo que cambia –de forma temporal– la persona física que lo ocupa.

Más exactamente, la suplencia se ha definido como "el desempeño temporal de las funciones del titular de un órgano administrativo por otra persona física distinta, determinada o no previamente por una norma jurídica, en aquellos casos en que aquel titular no exista o se halle materialmente imposibilitado de actuar, y que tiene lugar a virtud de un acto administrativo o automáticamente, por la mera producción del supuesto de hecho contemplado en la norma"<sup>5</sup>.

En el caso que se va a examinar aquí se trata de la suplencia de un Ministro. En ella no se va a producir una transferencia del ejercicio de las competencias ministeriales a otro órgano –ministerial o de otro rango–. Simplemente, las competencias del Ministro se ejercitarán no por la persona titular del órgano, sino por otra persona que sustituye a dicho titular. Pero, esa sustitución podrá hacerse siempre que concurren las causas que la justifiquen, en la forma que determina la normativa aplicable y con el alcance propio de la suplencia.

### III. LOS HECHOS DE LOS QUE TRAE CAUSA LA SENTENCIA

La STS, sala 3<sup>a</sup>, sección 6<sup>a</sup>, de 3 de junio de 2004, (ponente: Agustín Puente Prieto), ha enjuiciado la validez del acuerdo de sustitución o suplencia de un Ministro por otro, para la resolución de un procedimiento disciplinario. La descripción de las circunstancias del caso es muy sencilla, dado que le basta a la sentencia con transcribir el contenido del Real Decreto impugnado, pues como se hace constar en el fundamento segundo "el expediente administrativo está integrado, exclusivamente, por la propia resolución del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno antes transcrita, junto con la comunicación del Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda al Director General del Secretario del Gobierno con fecha 31 de enero de 2003 relativa a la aprobación del Real Decreto del Presidente del Gobierno por parte del Ministerio de Hacienda, sin que existan otros documentos, datos o antecedentes integrantes del expediente administrativo".

Por tanto, ante la inexistencia de cualquier otro documento o informe en el expediente<sup>6</sup>, la sentencia se limita a transcribir el contenido del Real Decreto impugnado. Se trata de un Real Decreto de la Presidencia del Gobierno (núm. 138 del 2003, de 3 de febrero) por el que se dispuso "que el Ministro de Hacienda sustituya al Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía en la resolución del expediente disciplinario que se sigue al Banco Español de Crédito, SA (Banesto), así como a quienes ostentaban cargos de administración o dirección en el éste". Y el fundamento primero de la sentencia reproduce el contenido del Real Decreto (que se publicó en el Boletín Oficial del Estado núm. 30 de 4 de febrero de 2003), comenzando por su breve exposición de motivos que era del siguiente tenor:

---

5. F. GONZÁLEZ NAVARRO en la obra con J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas ...*, cit., pp. 776.

6. El f. j. 2<sup>o</sup> advierte que "tampoco obra en el expediente administrativo ni en las actuaciones la decisión resolutoria del expediente disciplinario que, por referencias de las partes, se adoptó por el Ministro de Hacienda el 6 de febrero de 2003. Igualmente ha de dejarse constancia de que, solicitado por la parte actora que se completara el expediente, la misma, antes de contestar a la demanda, ya destacó, entre otros extremos, que ni existía en el expediente administrativo la manifestación de voluntad y petición del Vicepresidente Segundo para Asuntos Económicos y Ministro de Economía de no intervenir en la resolución del expediente disciplinario, ni tampoco análisis o informes de las circunstancias concurrentes que determinó la procedencia de acceder a esa petición ni de documentos justificativos de la elección llevada a cabo en la persona del Ministro de Hacienda para resolver el expediente disciplinario".

"El Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía ha manifestado su voluntad de no intervenir en la resolución del expediente disciplinario que por acuerdo adoptado el 1 de febrero de 1994 por el entonces Consejo Ejecutivo del Banco de España, hoy Comisión Ejecutiva, se sigue a Banesto así como a quienes ostentaban cargos de administración o dirección en el mismo, por la comisión de infracciones calificadas como graves y muy graves en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de la Entidades de Crédito, y en la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España.

Analizadas las circunstancias concurrentes y la legislación aplicable al caso, resulta procedente acceder a la petición".

La parte dispositiva del Real Decreto fue la siguiente:

"En su virtud y en uso de las atribuciones que me confiere el artículo 13.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, DISPONGO:

"Que el Ministro de Hacienda sustituya al Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía en la resolución del expediente disciplinario que, por acuerdo adoptado el 1 de febrero de 1994 por el Consejo Ejecutivo del Banco de España, se sigue al Banco Español de Crédito, S. A. (BANESTO), y a quienes ostentaban cargos de administración o dirección en éste, por la comisión de infracciones calificadas de graves y muy graves en la Ley 26/1988, de 29 de julio, y en la Ley 13/1994, de 1 de junio".

El Real Decreto fue impugnado mediante el correspondiente recurso contencioso-administrativo, solicitando la declaración de nulidad del mismo y que se ordenara a la Administración la adopción de cuantas medidas llevara aparejada la plena efectividad de la nulidad, incluida la del uso que del Real Decreto impugnado se hubiera podido hacer.

#### **IV. UNA CUESTIÓN PROCESAL PREVIA: LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL PARA ENJUICIAR LOS REALES DECRETOS POR LOS QUE EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO DETERMINA EL SUPLENTE DE LOS MINISTROS**

##### **1. El silencio legal sobre la cuestión**

No se ha mostrado muy acertada la LRJPAC sobre la forma de acordar la suplencia. Su artículo 17.1 dispone que, en los casos de suplencia, los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente

"(...) por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos. Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato de quien dependa".

Este precepto ha sido redactado con notable desacierto. A la deficiente técnica con que está redactado<sup>7</sup>, el Tribunal Constitucional ha declarado que el inciso transcrito del primer párrafo no tiene carácter básico, siendo contrario al orden constitucional de competencias<sup>8</sup>.

En la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la suplencia del Presidente del Gobierno es automática, es decir, el suplente viene determinado en la propia Ley<sup>9</sup>, cosa que no ocurre en el caso de los Ministros. En la suplencia de los Ministros es necesario que el suplente sea determinado, en cada caso, entre los miembros del Gobierno y, además, con arreglo a una forma muy concreta: la suplencia de los Ministros –dice el artículo 13.2 de la Ley del Gobierno– "será determinada por Real Decreto del Presidente del Gobierno. El Real Decreto expresará la causa y el carácter de la suplencia".

Pues bien, ni la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ni la Ley 29/1958, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa dicen nada, de forma expresa, sobre el órgano jurisdiccional competente para conocer de los recursos que se interpongan contra estos Reales Decretos. Lo cual es disculpable en la LOPJ dado que en el momento de su aprobación no estaban previstos estos Reales Decretos del Presidente del Gobierno, pero no tanto en la LJCA, que se aprueba casi un año después de la Ley del Gobierno.

Para cubrir este vacío legal es preciso afrontar dos cuestiones previas: primera, la naturaleza jurídica de estos Reales Decretos y, segunda, la naturaleza jurídica del Presidente del Gobierno. La naturaleza jurídica de los Reales Decretos del Presidente del Gobierno no se planteó ante el Tribunal Supremo, porque siendo claro que, en cualquier caso, estos Reales Decretos agotarían la vía administrativa, su impugnación sería, como la de los Reglamentos, directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La discusión se centró en si estos Reales Decretos pueden ser equiparados a una disposición o acto de los Ministros –en cuyo caso la competencia corresponde a la Audiencia Nacional– o a una disposición o acto del Consejo de Ministros –en cuyo caso la competencia es del Tribunal Supremo–. No obstante, merece la pena detenerse en la primera de las cuestiones indicadas.

## 2. Naturaleza jurídica de los Reales Decretos del Presidente del Gobierno

Es de sobras conocida la irrelevancia de la forma que adoptan las decisiones de la Administración. Generalmente, es el órgano autor del acto el que determina la forma (Real Decreto, Orden Ministerial, etc.) que adoptan sus decisiones, con independencia de que éstas tengan carácter normativo, o de que no lo tengan y sean simples actos administrativos.

---

7. Y es que el precepto no establece los requisitos que son necesarios para que entre en juego la previsión del segundo párrafo. Como ha denunciado F. González Navarro, el artículo en cuestión plantea muchos interrogantes: "¿cuándo puede entenderse que el titular del órgano que tenía que ser suplido en esa función de designar su propio suplente no ha cumplido con ese deber-potestad? ¿Qué tiempo de validez tiene la designación de suplente hecha por el órgano superior sustituto? ¿Bastaría con una determinación de uno o varios criterios objetivos, o el sustituto habrá de designar nominativamente a la persona que haya de actuar como suplente del titular de ese órgano inferior?. J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRRO, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, cit., p. 780.

8. STC 50/1999, de 6 de abril (F. J. 5º): "Los recurrentes no discuten la previsión genérica contenida en el artículo 17.1 conforme a la cual los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en determinados casos; sólo impugnan la parte de la disposición en la que se determina quiénes deben ser esos suplentes. Este inciso contiene una regla de organización y funcionamiento interno, que sólo de modo indirecto afecta a la actividad externa de la Administración y a sus relaciones con los administrados. En este ámbito, la competencia básica del Estado no puede llegar a aspectos tan concretos como el que es objeto del inciso controvertido. Debe, pues, acogerse la pretensión de los recurrentes en este extremo".

9. Artículo 13.1 de la Ley del Gobierno: "En los casos de vacante, ausencia o enfermedad, las funciones del Presidente del Gobierno serán asumidas por los Vicepresidentes, de acuerdo con el correspondiente orden de prelación, y, en defecto de ellos, por los Ministros, según el orden de precedencia de los Departamentos".

La distinción entre reglamento y acto viene dada, por tanto, no por la forma con que se presentan, sino por su integración en el ordenamiento jurídico: son normas las decisiones que se integran e innovan el ordenamiento jurídico y, por ello mismo, no se agotan o consumen por su cumplimiento o ejecución; en cambio, son actos administrativos las decisiones de la Administración que no pasan a formar parte del ordenamiento jurídico, sino que se dictan en aplicación de dicho ordenamiento y que, por ello, se agotan o consumen con su cumplimiento o ejecución<sup>10</sup>.

Aplicando este doble criterio –integración en el ordenamiento jurídico y no consunción– a los Reales Decretos del Presidente del Gobierno que determinan la suplencia de los Ministros, es fácil concluir que no tienen naturaleza normativa, sino que constituyen actos administrativos. La razón es clara: cada vez que debe suplirse a un Ministro (incluso si ya ha sido sustituido con anterioridad), será necesario que el Presidente del Gobierno apruebe otro Real Decreto determinando el miembro del Gobierno que ha de suplirlo.

Además, como ha afirmado siempre la doctrina, la transferencia de titularidad de competencias se ha de realizar mediante una norma jurídica que altera el orden competencial establecido, mientras que la mera transferencia del ejercicio de la competencia se realiza por simple acto administrativo<sup>11</sup>.

La sentencia que aquí se comenta, como se verá a continuación, da por sentado que bajo la forma de Real Decreto, la decisión del Presidente del Gobierno sobre la suplencia de los Ministros es un acto administrativo.

### **3. El Presidente del Gobierno no puede ser considerado como un Ministro de especial cualificación, por lo que corresponde al Tribunal Supremo –y no a la Audiencia Nacional– conocer de los recursos interpuestos contra los Reales Decretos del Presidente del Gobierno**

La LJCA no alude de forma expresa a los Reales Decretos del Presidente del Gobierno a la hora de atribuir las competencias de los órganos judiciales. Se limita a asignar a la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, entre otras, la competencia para conocer en única instancia "de los recursos que se deduzcan en relación con las disposiciones generales y los actos de los Ministros y Secretarios de Estado en general..." [art. 11.1, a)]. Y atribuye a la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, entre otras, la competencia para conocer en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con "los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno" [art. 12.1, a)].

10. Sobre la distinción entre acto y norma sigue conservando plena vigencia el trabajo de J. L. MEILÁN GIL (*La distinción entre norma y acto administrativo*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967), en el que descartaba distintos criterios de diferenciación (forma, destinatarios de la norma, eficacia jurídica general, duración indefinida, etc.) y optaba por el criterio ordinalista mantenido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA en su trabajo "Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición", *RAP*, núm. 29, 1959, pp. 101 y ss.

11. En el Derecho de organización siempre se ha entendido que la alteración o transferencia de competencias entraña una alteración del ordenamiento jurídico y, por tanto, se ha de realizar mediante norma jurídica. En cambio, los supuestos en los que no hay alteración de la titularidad de las competencias, como la delegación (y, también, la suplencia) se realiza mediante acto administrativo, sin modificar el ordenamiento jurídico. Así lo advirtió hace tiempo F. GONZÁLEZ NAVARRO (con BLANCO DE TELLA), *Organización y procedimientos administrativos*, cit., p. 206 y ss. Idea que sigue manteniendo en J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios ...*, cit., p. 694. En la misma línea se ha afirmado que mientras la delegación intersubjetiva de competencias se realiza mediante una norma que modifica el orden jurídico objetivo, la delegación interorgánica (o delegación de atribuciones, mandato o encargo) se realiza por acto administrativo (A. GALLEGU ANABITARTE, "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda", *RAP*, núm. 122, 1990, p. 58 y, también, más recientemente en A. GALLEGU ANABITARTE y otros, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 107-108).



La cuestión que primeramente se plantea en la sentencia que estoy comentando, es la competencia de la propia Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo para conocer de la impugnación del Real Decreto del Presidente del Gobierno. Las reglas de atribución de competencias en la LJCA siguen un criterio jerárquico, según el cual la actividad de la cúspide del Poder Ejecutivo (Gobierno y Comisiones Delegadas del Gobierno) es fiscalizada por el máximo órgano jurisdiccional (el Tribunal Supremo), mientras que la actividad de los Ministros y Secretarios de Estado es fiscalizada por la Audiencia Nacional, y los de las autoridades inferiores por los Tribunales Superiores de Justicia. Ante la falta de mención expresa del Presidente del Gobierno quedaba por determinar si el control de sus actos debe recaer en el Tribunal Supremo o en la Audiencia Nacional<sup>12</sup>. El debate se centró, en definitiva, en si el citado Real Decreto era equiparable a las decisiones de los Ministros –en cuyo caso, la competencia recaería en la Audiencia Nacional– o si era algo cualitativamente distinto y, en consecuencia, debía el Tribunal Supremo conocer del recurso. Para González Pérez el olvido de la LJCA debía ser resuelto reconociendo la competencia del Tribunal Supremo<sup>13</sup>. Solución que sigue, como se verá, la sentencia que estoy comentando.

El Abogado del Estado, en su contestación a la demanda, afirmaba que el Real Decreto del Presidente de Gobierno no es un acto administrativo emanado del Consejo de Ministros y que debería equipararse más bien a un acto de los Ministros, en cuanto que el Presidente del Gobierno actúa en estos casos como un Ministro de especial cualificación y jerarquía: el superior jerárquico de los que integran el Gabinete o Consejo de Ministros.

Este criterio es rechazado por la sentencia que advierte que la cuestión debe resolverse

"teniendo en cuenta la especial naturaleza de la figura del Presidente del Gobierno, que en modo alguno puede ser considerado como un Ministro cualificado a la vista de las funciones que al mismo atribuye la Ley del Gobierno en su artículo 2, plenamente diferenciadas de las que corresponden al resto de los Ministros y que se contienen en el artículo 4º de dicha Ley".

Negada de forma tan rotunda la equiparación entre el Presidente del Gobierno y los Ministros –y, en su caso, de los restantes miembros del Gobierno–, la sentencia concluye que la laguna legal debe resolverse entendiendo que es el Tribunal Supremo, y no la Audiencia Nacional, el órgano jurisdiccional competente para conocer de los recursos que se interpongan contra dichos Reales Decretos:

"Por ello, y aun cuando el contenido del acto recurrido envuelve, bajo la forma de Real Decreto, una decisión del Presidente del Gobierno, y no del

---

12. Este criterio de la jerarquía del acto (del que habla J. GARBERÍ LLOBREGAT, en la obra con V. GIMENO SENDRA y otros, *Comentarios a la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, p. 142 y ss.) explica que ante la elevada posición que ocupa el Presidente del Gobierno ni siquiera se planteara –ni por el Tribunal Supremo, ni por ninguna de las partes en el proceso– la posibilidad de residir el asunto ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en aplicación de la competencia residual que le atribuye el artículo 10, j) de la LJCA ("cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional").

13. Hasta donde llego, éste ha sido el único autor que denunció el vacío legal y propuso la solución que ha seguido el Tribunal Supremo. Éstas fueron sus palabras: "Se ha olvidado que, según la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, existen Decretos del Presidente del Gobierno. Parece que la competencia para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con ellos corresponderá, no a la Audiencia Nacional, cuya competencia se limita a las pretensiones que se deduzcan en relación con los Ministros [art. 11.1. a)], sino a la sala 3ª del TS, a pesar de no referirse a estos actos expresamente el artículo citado". J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. I, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2003, p. 406.

Gobierno como órgano colegiado, es lo cierto que el vacío existente en la materia ha de suplirse, ante la falta de competencia de otro órgano jurisdiccional, atribuyendo dicha competencia para conocer del recurso a esta Sala de la Jurisdicción en contra de lo que sostiene en su contestación a la demanda el Sr. Abogado del Estado".

Como se ve, el Tribunal Supremo no profundiza en la naturaleza del Presidente del Gobierno y se limita a formular una descripción que resulta excesivamente vaga e inconcreta –especial naturaleza del Presidente– y que tiene carácter negativo –no es un Ministro cualificado–. Para esto último se basa en la distinta naturaleza de las funciones del Presidente del Gobierno y de los Ministros. Pero, para el reconocimiento de su propia competencia ha debido tener también alguna influencia la forma –Real Decreto– que adoptan, en este caso, sus decisiones y que es la misma veste formal que adoptan las decisiones del Gobierno como órgano colegiado.

## V. EL CARÁCTER TASADO DE LAS CAUSAS DE LA SUPLENCIA

La suplencia consiste, como ya se ha dicho, en la sustitución temporal o transitoria del titular del órgano administrativo. Sustitución que podrá producirse "en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad" (art. 17.1 LRJPAC).

La suplencia, como la encomienda de gestión y la delegación de firma, no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén (párrafo segundo del art. 12.1 y art. 17.2 LRJPAC). En la suplencia –como en la delegación de competencias, la encomienda de gestión, la delegación de firma– se ejerce la competencia *nomine alieno*, en nombre y por cuenta del titular de la competencia, produciéndose simplemente una sustitución de una autoridad por otra en el ejercicio de la competencia<sup>14</sup>.

En la escueta regulación que contiene la LRJPAC de la suplencia se indican, como se ha visto, las causas de la suplencia. Dichas causas (vacante, ausencia o enfermedad) son las mismas que se prevén en la Ley del Gobierno para la suplencia del Presidente del Gobierno y de los Ministros. Además, se exige que el Real Decreto del Presidente del Gobierno por el que se determina la suplencia de los Ministros deberá expresar "la causa y el carácter de la suplencia" (art. 13.2).

Pues bien, sobre el carácter de las causas de la suplencia y su motivación ha tenido que pronunciarse la sentencia que aquí estoy comentando.

En el expediente y en el propio acto recurrido no consta ninguna otra causa de abstención distinta de la voluntad del Ministro de Economía de no intervenir en el procedimiento sancionador en cuestión. El Abogado del Estado, en estas circunstancias, trata de justificar la suplencia con dos razones (mejor diríamos "razonadas sinrazones") de difícil acogida. Por un lado, se alega la existencia de un vínculo de parentesco de consanguinidad en cuarto grado entre el Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y uno de los Administradores sancionados en el expediente. Además, añadía que ese parentesco de primos carnales era "público y notorio", por lo que la falta de invocación de la causa de abstención en el expediente era un puro defecto formal que no debía implicar la anulación del acto recurrido.

Con carácter subsidiario, se invoca otra no menos sorprendente razón de la suplencia: que cuando se dictó el Real Decreto impugnado "era perfectamente sabido

14. A. GALLEGU ANABITARTE y otros, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*, cit., pp. 127-128.



que el Sr. Ministro de Economía iba a estar ausente de su despacho el día previsto para la firma de la resolución del expediente disciplinario en cuestión –día 6 de febrero de 2003–, para atender otros compromisos previstos para ese día. Lo que efectivamente ocurrió, por lo que hubiera resultado imposible firmar la orden resolutoria del expediente referido". Concurrió, pues, de hecho –entiende el Abogado del Estado– el presupuesto de la suplencia.

Respecto a la primera cuestión, el Tribunal Supremo, como no podía ser de otra manera, se ciñe a lo que obra en el expediente, advirtiendo que no puede tenerse en cuenta otras razones o argumentos distintos de los contenidos en la motivación que figura en dicho expediente (F. J. 4º):

"La única causa, expresada literalmente en el Real Decreto recurrido como motivación del expreso ejercicio por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de las atribuciones que le confiere el artículo 13.2 de la Ley 50/97, de 27 de noviembre, del Gobierno, es la voluntad de no intervenir en la resolución del expediente disciplinario manifestada por el Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía; y a tal única circunstancia y motivación de la decisión ha de estarse, sin que por esta Sala pueda sustituirse dicha motivación, determinante de la aplicación de la norma de la Ley del Gobierno reguladora de la suplencia, y pese a la voluntarista afirmación del Sr. Abogado del Estado, por ninguna otra circunstancia ajena a la sola voluntad del Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos manifestada expresamente y contenida en el acto recurrido como causa única de la decisión. Quiere decirse que es esta exclusiva causa la que ha de considerarse a efectos de enjuiciar la legalidad del acto administrativo, sin que podamos tomar en consideración las manifestaciones que realiza el defensor de la Administración en el proceso, carente por lo demás de toda prueba, acerca de la concurrencia de un motivo de abstención; y ello no solamente porque dicha afirmación contradice el contenido y motivación del acto impugnado, sino porque no obra en las actuaciones prueba alguna de la concurrencia de dicha abstención, cuya notoriedad, calificada por el Abogado del Estado como evidente, ni consta ni podemos aceptar y sin que pueda estimarse razonable en términos jurídicos que por el representante de la Administración se intente trasladar a la Sala la responsabilidad de acreditar la existencia de esa causa de abstención de la que no existe constancia en el expediente y tan sólo resulta alegada por el Sr. Abogado del Estado al contestar a la demanda..."

En definitiva, cuando la suplencia no es automática por venir establecido el suplente en la norma, deberá figurar, de manera expresa, el motivo o causa de la misma, sin que pueda justificarse en otros motivos que no consten en el expediente que determina la suplencia<sup>15</sup>.

Centrada, pues, la atención en la única causa que consta en el expediente –la voluntad del Ministro de Economía de no intervenir en un concreto asunto– la sentencia afirma el carácter excepcional de la suplencia respecto de la irrenunciabilidad de la

---

15. Aún así, la sentencia no resiste a recordar que tampoco la pretendida causa de abstención hubiera justificado la suplencia: "A ello cabe añadir –dice el penúltimo párrafo del fundamento 4.º de la sentencia– que, aunque en contra de lo expuesto, se aceptara la existencia de la causa de abstención por parentesco del Sr. Ministro de Economía, ante la ausencia de norma legal en la Ley el Gobierno para resolver sobre dicha abstención y sustitución, tal vacío normativo ha de colmarse, como declaramos en Sentencia de 28 de febrero de 2002, mediante la aplicación de la analogía, en base a la cual la decisión correspondería al Consejo de Ministros y no exclusivamente al Presidente del Gobierno, como prevé, respecto a la abstención del Ministro de Economía y Hacienda, el artículo 28.11 c del Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico Administrativas".

competencia y, consecuentemente, el carácter tasado de los supuestos o causas de la suplencia (el subrayado es mío):

"Partiendo de tal circunstancia es evidente que en el presente caso no concurrían los supuestos determinantes de una alteración de la competencia, vedada por lo dispuesto en el artículo 12.1 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece *el carácter irrenunciable de la competencia* que ha de ejercerse, precisamente, por los órganos que la tengan atribuida como propia, ya que *permite, como excepción, la posibilidad de la suplencia* en los casos que regula el artículo 13 de la Ley 50/97 del Gobierno, en concordancia con el 17 de la Ley 30/1992, *mas solamente para los supuestos, específicamente previstos por la norma*, de vacante, ausencia y enfermedad, en cuyos casos la suplencia del Ministro, y exclusivamente para el despacho ordinario de los asuntos –de todos los asuntos– de su competencia, será determinada por Real Decreto del Presidente del Gobierno, debiendo recaer, en todo caso en otro miembro del Gobierno, añadiendo el nº 2 del artículo 13 de dicha Ley que el Real Decreto expresará la causa y el carácter de la suplencia".

## VI. OBJETO O ALCANCE DE LA SUPLENCIA

En principio y, salvo que en la norma aplicable se disponga otra cosa, el objeto o contenido de la suplencia ha de ser total, extendiéndose al ejercicio de la totalidad de las competencias del órgano cuyo titular ha de ser suplido, pues de lo que se trata es de evitar la paralización de dicho órgano<sup>16</sup>. Ciertamente, no hay ningún impedimento para acordar una suplencia parcial limitada a una o a determinadas funciones del órgano cuyo titular se suple. Siempre que la suplencia parcial se refiriera a funciones jurídicas –y no meramente ceremoniales o simbólicas– estaríamos todavía ante la figura de la suplencia y no ante una mera sustitución personal del titular del órgano conocida como misión, encargo o "representación"<sup>17</sup>. Pero, como digo, la regla general es que la suplencia de carácter general o global.

La Ley del Gobierno establece que la suplencia de los Ministros se produce "para el despacho ordinario de los asuntos de su competencia" (art. 13.2). Esta disposición se ha considerado como expresión de lo que suele ocurrir en la práctica: que el suplente se limita a despachar los asuntos indispensables para que la gestión del "día a día" no se interrumpa, de acuerdo con el carácter accidental y transitorio que tiene la suplencia<sup>18</sup>.

Sin embargo, en el caso del que aquí estoy tratando, el Real Decreto del Presidente del Gobierno preveía la sustitución del Ministro de Economía para un concreto asunto: la resolución de un concreto expediente disciplinario. Recuérdese que, con carácter subsidiario al argumento de la abstención, para justificar la suplencia se alegaba que el Ministro de Economía iba a estar ausente de su despacho el día que había de

16. J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, cit., p. 778.

17. Esta figura del encargo, misión, comisión o representación se ha confundido, en alguna legislación, con la delegación cuando no tienen nada que ver. En la comisión o representación no se produce una transferencia del ejercicio de la competencia, sino que, como ha advertido González Navarro, simplemente, se produce "la designación de una persona física para que sustituya al titular de un órgano en un acto o ceremonia pública, o más genéricamente, en el desempeño o cometido de actuaciones no jurídicas" (J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, cit., pp. 707-708). Un supuesto de comisión o representación en sentido impropio (y así se puso de manifiesto en la STS de 4 de noviembre de 2002, sala 3ª, sección 6ª, ponente González Navarro) se prevé en el artículo 52.3 de la Ley de Expropiación Forzosa, al prever que en el acto de levantamiento del acta previa a la ocupación de la finca expropiada debe asistir, entre otros, "el Alcalde o Concejal en quien delegue".

18. J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, cit., p. 778.

firmarse la resolución del controvertido expediente sancionador. Evidentemente, tan ilógico argumento no podía prosperar y fue rechazado con las siguientes palabras:

"Resulta ciertamente sorprendente que, aun cuando con afán de defensa del acto impugnado, se llegue a afirmar que quien tiene que adoptar una resolución de un expediente administrativo prevea que no lo va a poder hacer el día por él mismo señalado y, en consecuencia, exponga al Presidente del Gobierno la voluntad de no intervenir en la resolución, rechazando así, por su propia y sola voluntad, el ejercicio de la competencia que el ordenamiento jurídico le atribuye".

Más allá de esta consideración podría haberse recordado que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Gobierno, la ausencia en el despacho –y, consiguientemente, la suplencia a la que daría lugar– debería afectar a todos los asuntos cuya firma fuera a realizarse en dicho día y que, por tanto, la suplencia tendría que haberse acordado con un alcance general.

No obstante, en el párrafo transcrito en el anterior apartado la sentencia sí advierte que la suplencia procede en los supuestos previstos en la norma "para el despacho ordinario de los asuntos –de todos los asuntos– de su competencia...". Como se ve, se recalca que el objeto sobre el que recae la suplencia ha de ser global y debe ir referida a todos los asuntos de la competencia del órgano a cuyo titular se ha de sustituir, resultando anómalo acordar la suplencia para un único y específico asunto.

## VII. CONCLUSIONES

En virtud de todo lo anterior, la sentencia estima el recurso contencioso-administrativo y declara "la nulidad del acto recurrido por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, ordenando a la Administración demandada la adopción de cuantas medidas lleve aparejada la plena efectividad de la mencionada declaración y anulación, mas sin extendernos en referir ésta al uso que del Real Decreto impugnado se haya podido hacer por el Sr. Ministro de Hacienda dada la imprecisión de tal petición".

Sin perjuicio del último inciso, parece claro que si es nulo el acto por el que se determina el suplente del Ministro de Economía, ninguna eficacia puede reconocerse a los actos que se hubieran acordado por el suplente.

Por otro lado, dado el carácter transitorio –y tasado– de las causas de la suplencia, la resolución del expediente disciplinario para el que se había acordado la anulada suplencia volverá a corresponder al titular del órgano competente –Ministro de Economía–, salvo que en el momento de su ejercicio concurra algún motivo que justifique su suplencia por otro miembro del Gobierno para dicho asunto y los demás que sean competencia del mismo.

En definitiva, son varias las enseñanzas de carácter general que nos deja la sentencia comentada:

*Primera*, la competencia del Tribunal Supremo para conocer de los recursos contra los Reales Decretos del Presidente del Gobierno por los que se determina la suplencia de los Ministros.

*Segunda*, el carácter tasado y excepcional de las causas de la suplencia: ésta sólo podrá acordarse en los supuestos previstos en la norma, debiendo el acto en el que se acuerda la suplencia formular de forma expresa la causa que la motiva.

*Tercera*, el objeto o alcance de la suplencia debe extenderse al despacho ordinario de todos los asuntos de la competencia del órgano a cuyo titular se sustituye.