

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Algunes reflexions sobre la suplència dels òrgans de la Generalitat

23-04-2019

1. Plantejament

El funcionament ordinari dels òrgans de les administracions a vegades es veu alterat com a conseqüència d'incidències que afecten la persona física titular de l'òrgan. Tot i que la llei proclama que la competència és irrenunciable i que ha de ser exercida pels òrgans que la tenen atribuïda com a pròpia, els òrgans formen part d'una administració, que és una persona jurídica i, per tant, participen de la ficció legal que suposa atribuir característiques que són originàriament pròpies de la persona humana a una organització burocràtica. Perquè actuï aquesta persona fictícia és necessari que ho faci en el seu lloc una persona física, que en l'administració ha de disposar del nomenament adequat i s'ha de trobar en una situació d'imparcialitat objectiva respecte a l'assumpte concret de què es tracti.

En situacions de manca de disponibilitat temporal de la persona titular de l'òrgan -perquè es trobi de vacances, desplaçada del lloc de treball habitual, de baixa mèdica, de manca de disponibilitat definitiva per cessament del càrrec sense substitució simultània o per decés, o per impossibilitat legal d'intervenir en un determinat assumpte per abstenció-, és una exigència ineludible derivada del manteniment del servei públic que hi hagi una alternativa àgil i immediata per assegurar-ne la continuïtat sense interrupcions.

L'absència de la persona titular d'un òrgan no ha de comportar, en la mesura que es pugui, ni paralització ni retards en el seu funcionament. El principi de celeritat, al qual està sotmès el procediment administratiu, unit al deure de resoldre, també en un termini màxim, i el servei efectiu a la ciutadania, reclamen una resposta estructural permanentment activada i disposada a fer-se efectiva.

La resposta que ha donat la legislació sobre procediment administratiu a la situació transitòria d'indisponibilitat de la persona titular de l'òrgan, és l'institut de la suplència. Mitjançant la suplència, una persona no titular d'un òrgan exerceix transitòriament les seves funcions com a

conseqüència de la no disponibilitat de la persona titular.

2. Dret positiu

La regulació de la suplència en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat es disposa en l'article 6.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i en l'article 45 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, a més de la regulació bàsica que conté l'article 13 de la Llei 40/2015.

En el moment en què es va dictar la Llei 13/1989, la referència normativa estatal en matèria de règim jurídic de les administracions públiques era, en aquesta matèria, la Llei de procediment administratiu de 17 de juliol de 1958, l'article 4 de la qual feia una remissió en blanc pel que fa a la regulació de la *substitució* als casos establerts per les lleis, sense que s'establís cap regla específica a aquest respecte.

La Llei 30/1992 va regular materialment la suplència en l'article 17, i va establir com a regla principal que la designació de la persona suplent corresponia a l'òrgan que va nomenar la persona que havia de ser suplerta i, com a regla supletòria, en cas de manca de designació de suplent en els termes exposats, que la designació de la suplència corresponia a l'òrgan administratiu immediat de qui depengués la persona suplerta. El Tribunal Constitucional, en la Sentència [50/1999, de 6 d'abril](#), va declarar no bàsica la primera de les regles perquè considerava que, tot i no afectar la competència exclusiva relativa a l'autoorganització de les comunitats autònomes, la competència de l'Estat sobre règim jurídic de les administracions públiques no pot arribar a aspectes tan concrets com aquest.

3. Finalitat

La suplència garanteix la continuïtat de l'activitat dels òrgans malgrat que la persona titular no pugui desenvolupar les seves funcions. La suplència opera, per tant, en relació amb l'element subjectiu de l'òrgan administratiu, de manera que una altra persona pugui actuar en nom d'un òrgan sense ser-ne el titular. Per això, l'article 6.1 de la Llei 26/2010, l'article 8.1 de la Llei 40/2015 i, anteriorment, la Llei 30/1992, proclamen que la suplència no implica l'alteració de la competència. L'òrgan administratiu continua actuant de manera ordinària per mitjà d'una altra persona que no n'és la titular, de manera que tant la titularitat com l'exercici de la competència continuen estant atribuïdes a l'òrgan administratiu que les deté (Sentència del Tribunal Suprem de [3 de desembre de 2012](#)). Cal distingir la *suplència*, que, com hem dit, incideix en la persona titular de l'òrgan, de la *substitució*, en la qual un òrgan actua en el lloc d'un altre, de manera que es produeix una veritable alteració de la competència, tot i que sigui temporal. Aquesta figura no està regulada de manera general en la normativa sobre procediment administratiu, però la trobem en regulacions específiques, com l'article 53.1.m del Text refós de la Llei municipal i del règim local de Catalunya, aprovat pel [Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre](#), que habilita l'alcalde o l'alcaldesa per adoptar personalment i sota la seva responsabilitat, en cas de catàstrofe o d'infortunis públics o de greu perill d'aquests, les mesures necessàries i adequades, i immediatament n'ha de donar compte al ple, fins i tot mesures que puguin ser competència del ple, al qual *substitueix* quan es dona el supòsit de fet.

4. Els supòsits de fet que donen lloc a la suplència

La Llei 13/1989 determina en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat els supòsits en què entra en joc la suplència: en cas de vacant, d'absència o de malaltia de la persona titular. La Llei 40/2015 afegeix els supòsits de quan s'hagi declarat l'abstenció o la recusació de la persona titular de l'òrgan.

En realitat, hi ha dos motius que provoquen la suplència: la vacant del lloc de treball associat a la titularitat de l'òrgan, qualsevol que en sigui el motiu (cessament, jubilació, canvi de destinació, decés, etc.) i l'absència de la persona titular, que al seu torn pot ser merament fàctica o circumstancial (vacances, desplaçament de la persona titular, indisposició, baixa mèdica i fins i tot retard, etc.) o legal (en casos d'abstenció o recusació, respecte a l'assumpte que hi ha donat lloc). La malaltia com a motiu de suplència és redundant de l'absència (no és la malaltia pròpiament el que provoca la suplència sinó l'absència), i una raó inexacta, perquè el fet que una persona estigui malalta, si aquesta continua treballant, no fa néixer el supòsit de fet de la suplència, com sí que ho faria una baixa mèdica.

5. Atribució de la suplència

La Llei 40/2015 regula la suplència, com s'ha dit, en l'article 13, i distingeix la regulació bàsica de l'aplicable exclusivament a l'Administració general de l'Estat, d'acord amb la jurisprudència constitucional exposada. En aquest sentit, l'apartat 1 del citat article determina que la suplència s'ha de dur a terme com ho disposi cada administració pública. La norma bàsica es limita a establir una regla supletòria per quan l'administració pública competent no ho hagi establert: en aquest cas, la competència de l'òrgan administratiu l'ha d'exercir qui designi l'òrgan administratiu immediat superior de qui depengui.

La Llei 13/1989 estableix un doble criteri per designar la persona suplent en funció del rang jeràrquic de l'òrgan la persona titular del qual ha de ser suplerta: la designació expressa, que correspon a la persona titular de cada conselleria de la Generalitat, de la suplència dels òrgans unipersonals inferiors a conseller fins a direcció general inclosa, i la suplència automàtica, que s'aplica als òrgans inferiors a direcció general, i que correspon per ministeri de la llei a la persona titular de l'òrgan inferior i, si n'hi ha diversos, a la persona titular més antiga, llevat que la persona superior a la substituïda faci la designació expressa a favor d'una altra persona titular. Aquesta regulació comporta un règim jurídic diferent de la suplència en cada cas, que comporta la necessitat d'una resolució expressa en el primer cas i l'aplicació automàtica de la suplència quan es doni el supòsit de fet en el segon, sempre que no s'adopti una resolució en un altre sentit.

La llei no exigeix que es publiqui la suplència en cap diari oficial perquè sigui eficaç, tal com confirma la jurisprudència (Sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc de [12 de juliol de 2011](#)), llevat dels casos, com veurem, en què la publicació és exigida per una normativa específica. En qualsevol cas, per raons de seguretat jurídica, és molt recomanable que es faci dita publicació, i és una pràctica cada cop més habitual en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (per exemple, la [Resolució EXI/236/2019, de 7 de febrer](#) i la [Resolució JUS/193/2019, d'1 de febrer](#)).

6. Àmbit de la suplència

La suplència opera en relació amb les persones titulars d'òrgans, i no per a la resta del personal de l'administració, sens perjudici que, quan es donin els mateixos supòsits de fet i sigui necessari, s'hagi de proveir perquè una altra persona actuï en el lloc de la que està impedita de fer-ho. La

suplència s'estén a tots els actes de l'òrgan, no merament als actes resolutoris. Com assenyala el Tribunal Suprem en la Sentència de [3 de juny de 2004](#), la persona suplent queda habilitada per al despatx ordinari de tots els assumptes de competència de la persona suplerta; la qual cosa no treu que la norma o la resolució que designa la suplència pugui establir limitacions a l'abast material de l'exercici de la suplència, com veurem més endavant.

7. Règim jurídic de la suplència

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de [19 d'abril de 2012](#) relaciona els trets essencials de la suplència:

- Les competències romanen en l'òrgan i és el mateix òrgan el que continua actuant. - Els actes de la persona suplent tenen la mateixa eficàcia jurídica que si els hagués efectuat la persona titular de l'òrgan. - La designació com a suplent no afecta el lloc de treball del qual és titular la persona designada, i per tant no genera per si drets d'ordre econòmic. - La suplència és una obligació normal de la persona funcionària. Va unida a l'exercici del càrrec substituir la persona titular de l'òrgan en els casos establerts legalment.

Quan la suplència s'hagi de conferir de manera expressa, la jurisprudència exigeix que es designi prèviament la persona que l'ha d'exercir. Si s'omet aquest requisit, els actes adoptats per la persona suplent són anul·lables per manca de competència però susceptibles de convalidació per la persona titular de la competència (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de [31 de maig de 2013](#)), tot i que en alguns casos s'aprecia incompetència manifesta constitutiva de nul·litat de ple dret (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Castella-Lleó –Burgos- de [5 de desembre de 1997](#)).

A més, quan en un acte no es fa constar expressament qui signa per absència ni la designació feta per exercir la suplència, correspon a qui sosté la validesa de l'acte –que habitualment és, com a mínim, l'administració autora-, demostrar que el dit acte, malgrat aquest defecte formal, va ser dictat per la persona a la qual corresponia la suplència segons la normativa aplicable (Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia –Granada- de [4 de juny de 2007](#)).

Altrament, el fet que no consti en l'acte dictat per suplència la circumstància concreta que determina la intervenció de la persona suplent, s'ha de considerar una mera irregularitat no invalidant, llevat que hagi produït indefensió a la persona interessada (sentències del Tribunal Suprem de [23 d'abril de 2012](#) i de [25 de gener de 2008](#)).

No és admissible establir la suplència per a un cas concret quan no es dona algun dels supòsits de fet establerts per la llei –vacant, absència o malaltia de la persona titular de l'òrgan- (Sentència del Tribunal Suprem de [3 de juny de 2004](#)), atès que la suplència només és admissible en els supòsits expressament establerts per la llei (Sentència del Tribunal Suprem de [10 de novembre de 2006](#)).

L'exercici de la suplència no dona lloc al dret del suplent a percebre les diferències retributives, perquè no es tracta d'un supòsit de cobertura temporal del lloc de treball –com una comissió de serveis o una adscripció provisional a un lloc de treball-, perquè la persona suplent conserva la titularitat del seu lloc de treball, i es tracta d'un deure de compliment obligat per al suplent que no genera dret a retribució (sentències del Tribunal Superior de Justícia de Galícia de [3 de desembre de 2014](#) i de [27 de novembre de 2013](#)).

8. Supòsits específics de suplència

La regulació de la suplència de la persona titular de la presidència de la Generalitat és establerta en l'article 6 de la [Llei 13/2008, de 5 de novembre](#), de la presidència de la Generalitat i del Govern, que estableix un ordre de les persones cridades a exercir la suplència en funció de la causa que la provoca (si es tracta d'una suplència per absència, malaltia o impediment o com a conseqüència del cessament), limitacions materials pel que fa a l'exercici de la suplència (la persona suplent no pot exercir les atribucions del càrrec relatives al plantejament d'una qüestió de confiança, a la designació i el cessament dels consellers o a la dissolució anticipada de la legislatura) i exigències formals per adoptar-la (s'ha d'acordar per mitjà d'un decret, del qual s'ha de donar compte al Parlament i el qual s'ha de publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*).

La suplència del conseller primer o de la consellera primera del Govern i de la persona titular de la vicepresidència de la Generalitat només opera en els casos d'absència, de malaltia o d'impediment de la persona titular. Així, els articles 14.5 i 15.4 de la Llei 13/2008 determinen, respectivament, per a cadascun dels dos supòsits que exerceix la suplència, el conseller o la consellera que el president o la presidenta de la Generalitat determini per decret o, en cas de manca de designació, el conseller o la consellera que ocupi el primer lloc en l'ordre de prelación protocol·lària.

Per a les persones titulars de les conselleries, la llei no utilitza la figura de la suplència en casos d'absència, malaltia o impediment, o en cas de vacança del càrrec, sinó l'encàrrec de despatx (art. 20 de la Llei 13/2008), en virtut del qual la persona titular de la presidència de la Generalitat pot encarregar el despatx ordinari dels assumptes i de les funcions corresponents a un altre conseller o consellera, que l'article 12.1.l de la Llei 13/2008 fa extensiu als supòsits d'abstenció o recusació.

En els òrgans col·legiats de les administracions públiques de Catalunya, a manca de regulació pròpia, la suplència (*substitució*, diu la llei) de la persona titular de la presidència en els casos d'absència, de vacant, de malaltia o per qualsevol altra causa justificada, correspon a la persona que ocupa la vicepresidència, segons l'ordre de nomenament; si no n'hi ha, al vocal o la vocal de més antiguitat i, si dos o més tenen la mateixa antiguitat, pel de més edat (art. 16.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost), i la suplència de la persona titular de la secretaria s'atribueix al vocal o la vocal més jove (art. 16.4 de la Llei 26/2010).

Quant a les administracions locals de Catalunya, els tinents d'alcalde substitueixen l'alcalde o l'alcaldessa, per ordre de nomenament, en els casos de vacant, d'absència o de malaltia (art. 55 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel [Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril](#)), amb regles especials en cas de règim de consell obert (art. 73.3). A les diputacions provincials, els vicepresidents substitueixen la persona titular de la presidència, per ordre de nomenament, en els casos de vacant, d'absència o de malaltia (art. 90.5). En els consells comarcals, la persona titular de la presidència és substituïda pel vicepresident o la vicepresidenta, o pels vicepresidents, per l'ordre del seu nomenament en cas de vacant, d'absència o d'impediment (art. 13.2 del Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya).



Pablo Herráez Vilas

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia