



ESTUDIOS

DE LOS RECURSOS CONTRA RESOLUCIONES DEL VICEPRESIDENTE DE LA COMISION SUPERIOR DE PERSONAL

Por FERNANDO GARRIDO FALLA

I

A partir de la promulgación de la ley de Régimen jurídico, las competencias de la Presidencia del Gobierno en materia de personal se han ensanchado notablemente: de unas competencias específicas en relación con los cuerpos dependientes de la propia Presidencia se ha pasado a unas competencias genéricas que hoy alcanzan, en una u otra forma, a la totalidad de los funcionarios de la Administración civil del Estado.

El inicio de este proceso de ampliación de competencias se encuentra precisamente en los números 7 y 8 del artículo 13 de la ley

de Régimen jurídico. Pero obsérvese que la referencia en este precepto se hace al presidente del Gobierno, que cabalmente en dicha ley aparece como órgano distinto del Jefe del Estado (art. 2.º, 2) y del ministro subsecretario de la Presidencia (art. 3.º, último párrafo); observación que suele olvidarse al no haberse producido hasta ahora nombramiento de presidente del Gobierno, pero que es necesario recordar para las consideraciones jurídicas que siguen.

Posteriormente, la ley de Bases de funcionarios (base II) y su texto articulado (arts. 13 a 22) establecen las competencias en materia de personal, incrementando muy particularmente las correspondientes al presidente del Gobierno (art. 15) y creando, como órgano nuevo, la Comisión Superior de Personal, cuya presidencia corresponde al ministro subsecretario de la Presidencia del Gobierno (art. 9.º). Pues bien, para el ejercicio del conjunto de las facultades actualmente atribuidas al presidente del Gobierno se puede acudir a la figura de la delegación en la forma que se establece en el número 2 del artículo 15 de la ley Articulada de funcionarios: «El presidente del Gobierno podrá delegar en el ministro subsecretario de la Presidencia, o en la Comisión Superior de Personal, las facultades que en materia de personal le atribuyen los apartados 7 y 8 del artículo 13 de la ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, así como las que se determinan en el presente artículo, con las limitaciones que establece el artículo 22, número 3, de dicha ley.»

Estas limitaciones, en relación con el problema de la delegación que aquí interesa, se concretan en el principio de que, «en ningún caso podrán delegarse las atribuciones que se posean, a su vez, por delegación».

II

En el tercer escalón, en orden descendente, de los órganos con competencia en materia de personal, aparece entonces la figura del vicepresidente de la Comisión Superior de Personal. Sus cometidos son los propios del cargo que ocupa en el citado cuerpo colegiado; y no de otro tipo son los que se enumeran en el artículo 19 de la ley Articulada de funcionarios y en el artículo 13 del reglamento de la Comisión Superior de Personal (decreto 3800/1964, de 19 de noviembre). Pero si esto es cierto en términos generales, también lo es que en este último precepto—y al amparo de lo que antes se dispuso en el artículo 62 de la ley articulada—se apuntan facultades ejecutivas del vicepresidente en orden a la administración de personal.

Sirva de ejemplo la facultad de autorizar permutas de destinos entre funcionarios de los cuerpos generales. Por cierto que habrá que entender, a la vista de lo que se dispone en el número 4 del artículo 36 de la ley de Régimen jurídico, que estas resoluciones, dictadas en virtud de competencia propia, ponen fin a la vía administrativa, sin que quepa contra las mismas ulterior recurso de alzada; conclusión a la que necesariamente hay que llegar a pesar de los dos grados superiores en jerarquía que en materia de personal hemos visto que existen por encima del vicepresidente de la Comisión Superior.

Aunque el ministro subsecretario de la Presidencia no pueda delegar en el vicepresidente las competencias que ejercita por delegación del presidente del Gobierno, lo que sí es factible es que en él delegue las competencias de atribución propia. Esto es justamente lo que ha ocurrido en virtud de una serie de disposiciones que en seguida vamos a examinar. Y el problema que nos planteamos es el siguiente: ¿Qué recursos proceden contra las resoluciones dictadas por el vicepresidente de la Comisión Superior de Personal en virtud de tales delegaciones?

III

De las disposiciones dictadas por la Presidencia del Gobierno resultan las siguientes competencias delegadas del vicepresidente de la Comisión Superior de Personal:

1.^a En relación con los cuerpos declarados a extinguir procedentes de Marruecos y con el personal procedente de organismos de intervención económica adscritos a la Presidencia del Gobierno, las facultades señaladas en el artículo 17 de la ley de Régimen jurídico; es decir, las relativas a ascensos, destinos, excedencias y jubilaciones de estos funcionarios (orden de la Presidencia del Gobierno de 12 de diciembre de 1963).

A pesar de que el artículo 17 citado habla de competencias propias de subsecretarios y directores generales, parece que aquí —y con referencia al vicepresidente de la Comisión, que tiene categoría personal de subsecretario— nos encontramos ante un claro caso de delegación. A esta conclusión se llega si se tiene en cuenta:

- a) El carácter de ministro-subsecretario del de la Presidencia.
- b) Los claros e inequívocos términos de la orden de 12 de diciembre de 1963, por la que se efectúa esta delegación.

2.^a En relación con funcionarios procedentes de organismos en liquidación y con respecto a la provisión de vacantes en organismos

autónomos y servicios administrativos sin personalidad jurídica, la facultad de dictar las órdenes de convocatoria para celebración de concursos restringidos (orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de julio de 1964).

También aquí de los términos de la citada orden de la Presidencia del Gobierno, que invoca expresamente el artículo 22 de la ley de Régimen jurídico (sobre posibilidad de delegación), y el artículo 32 de la misma ley (sobre forma de realizarla), resulta claro que se trata de atribuciones que el vicepresidente ejercita en virtud de delegación.

3.^a En relación con los cuerpos generales (técnico, administrativo, auxiliar, y subalterno), las funciones señaladas en el artículo 17 de la ley de Régimen jurídico, es decir, ascensos, destinos, excedencias y jubilaciones de estos funcionarios (orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de noviembre de 1964).

Aunque en esta orden de la Presidencia del Gobierno no se emplea el término delegación, sino que se habla de atribución de funciones, sin embargo, el artículo 3.º de dicha orden se refiere expresamente a que en la atribución de estas competencias pesa la limitación contenida en el número 5 del artículo 22 de la ley de Régimen jurídico, es decir, la prohibición de que «en ningún caso podrán delegarse las atribuciones que se posean a su vez por delegación». Lo cual hace pensar que nos encontramos también, como en los casos anteriores, ante la figura jurídica de la delegación.

Supuesto, pues, que tratamos de competencias delegadas, se trata de saber el régimen de los recursos que se interpongan contra las resoluciones del vicepresidente de la Comisión Superior de Personal.

IV

La regulación legal de la figura de la delegación en nuestro derecho positivo se encuentra en los siguientes preceptos:

a) El artículo 22 de la ley de Régimen jurídico establece que las atribuciones reconocidas a las diversas autoridades administrativas «serán delegables en los órganos inferiores»; salvo las excepciones que en el propio precepto se establecen. Entre estas excepciones están las siguientes:

1) Los recursos de alzada que procedan contra los acuerdos de los subsecretarios en materia de su competencia cuya resolución, lógicamente, no podrá delegar el ministro en el subsecretario [apartado e) del número 3].

2) «En ningún caso podrán delegarse las atribuciones que se posean a su vez por delegación» (número 5, *in fine*).

b) El artículo 32 de la propia ley de Régimen jurídico, aparte de exigir que las delegaciones de facultades se publiquen en el *Boletín Oficial del Estado*, prescribe: «cuando las resoluciones administrativas se adopten por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia y se considerarán como dictadas por la autoridad que la haya conferido».

c) El artículo 36 de la propia ley establece que pondrán fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades: «...3. Las de las autoridades inferiores en los casos que resuelvan por delegación de un ministro o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa».

d) El artículo 93, número 4, de la ley de Procedimiento administrativo repite literalmente el precepto contenido en el artículo 32, número 2, de la ley de Régimen jurídico.

e) El artículo 118 de la ley de Procedimiento administrativo establece: «no se podrán resolver por delegación recursos de alzada o revisión contra actos dictados por el propio órgano a quien se han conferido las facultades delegadas».

f) El artículo 126 de la ley de Procedimiento administrativo establece que el recurso de reposición «se resolverá por el mismo órgano que dictó el acto recurrido».

V

La aplicación de los preceptos citados al caso que aquí se plantea demuestra que el derecho establecido no deja de ofrecer una cierta contradicción.

En efecto, si partimos de lo que se establece en el número 3 del artículo 36 de la ley de Procedimiento administrativo, llegaremos a la conclusión de que las resoluciones del vicepresidente de la Comisión Superior de Personal ponen fin a la vía administrativa, por lo que no cabe contra ellas recurso de alzada, sino que sólo procederá el recurso de reposición. Por otra parte, este recurso de reposición no puede interponerse más que ante él mismo; primero, porque de lo contrario no sería una reposición, y segundo, porque así lo establece el artículo 126 de la ley de Procedimiento.

Ahora bien, esta solución, a la que parece llegarse tan fácilmente, se enturbia si tenemos en cuenta el precepto contenido en el número 2 del artículo 32 de la ley de Régimen jurídico, repetido en el

número 4 del artículo 93 de la ley de Procedimiento administrativo, según el cual las resoluciones adoptadas por delegación «se considerarán como dictadas por la autoridad que las haya conferido». Es decir, aplicando la doctrina a nuestro caso, que estas resoluciones del vicepresidente de la Comisión serían como dictadas por el ministro subsecretario. ¿No parece deducirse entonces de aquí que el recurso de reposición habría de entablarse ante la autoridad delegante, es decir, el ministro?

La prueba de la falta de claridad de nuestros preceptos legales está en la perplejidad que su interpretación produce a la doctrina. Así, por ejemplo, González Pérez (en *Los recursos administrativos*, 1960, pág. 38), interpretando el artículo 118 de la ley de Procedimiento administrativo, llega a la conclusión de que la prohibición que en él se contiene de resolver recursos por delegación no se refiere al recurso de reposición, respecto del cual afirma: «Si el acto impugnado fué dictado en ejercicio de facultades delegadas, el mismo órgano será el que resuelva el recurso». Más adelante, sin embargo, González Pérez (*Op. cit.*, pág. 138), al enfrentarse de nuevo con la interpretación del artículo 118 de la ley de Procedimiento administrativo, hace una afirmación que ya no está tan de acuerdo con lo anterior, pues considera que dicho precepto contiene una «regla lógica que trata de impedir que sea un mismo órgano el que dicte el acto y el que resuelva el recurso contra él interpuesto, lo que supondría convertir la alzada en una reposición, a pesar de existir superior jerárquico». Y precisamente porque son contradictorias estas dos afirmaciones, se comprende la solución final que el autor citado (*Op. cit.*, página 159) da al problema de ante qué organismo se debe dirigir el recurso de reposición cuando se impugna un acto dictado por delegación: «es indiferente que el recurso se dirija ante uno u otro órgano, pues en el supuesto de que se dirija ante el inferior, se entenderá que actúa por delegación del superior, y si se dirige a éste, podrá resolver el mismo órgano que dictó el acto por delegación... o el superior en ejercicio de sus facultades propias» (1).

(1) El artículo 118 de la ley de Procedimiento administrativo no deja de ser un precepto de complicada interpretación, sobre todo en cuanto a la referencia que en él se hace al recurso de alzada (pues tocante al recurso de revisión la interpretación es clara: la competencia del ministro que se establece en el artículo 127 para resolver tales recursos no es delegable).

En efecto, si lo que se quiere decir en este artículo es que al delegarse una competencia no cabe delegar la facultad de conocer los recursos de alzada contra las cuestiones resueltas, o no se quiere decir nada (pues la delegación produce el efecto de agotar la instancia con la decisión del delegado, haciendo improcedente la alzada ante el delegante, como se desprende del art. 36, núm. 3,

Por su parte, J. L. de la Vallina (en *Transferencia de funciones administrativas*, 1964, pág. 128) resuelve así el problema planteado: «el recurso de reposición debería ser resuelto por el delegado; en nuestro sentir, aunque de acuerdo con la regulación que de la delegación se hace en nuestro derecho positivo, más bien parece necesario inclinarse por la competencia del delegante, a no ser que en los términos de la delegación se contenga expresamente la posibilidad de resolver los recursos de reposición que procedan, posición ésta que es la de nuestro Tribunal Supremo (sentencia de 20-X-1960, Sala 5.^a). No obstante, en puros principios, más bien creemos que debería suceder todo lo contrario, es decir, considerar competente al delegado—puesto que obra con poderes propios—, a no ser que en el acto de delegación se le limitasen sus competencias al respecto, reservándose el delegante la resolución de dichos recursos» (2).

de la ley de Régimen jurídico), o se quiere prohibir que el delegado conozca de los recursos de reposición que ante él mismo se entablen, solución esta que ha sido cabalmente rechazada.

Parece, pues, lo más lógico pensar que en la redacción de este precepto se ha producido un *lapsus* y que realmente lo que el legislador quiso decir es lo que se desprendería de una redacción como la siguiente: «No se podrán resolver por delegación recursos de alzada o revisión contra actos dictados en el ejercicio de competencias propias por órgano administrativo al que un superior jerárquico confiera facultades delegadas.»

(2) La citada sentencia de la Sala 5.^a del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1960 contempla, en efecto, un supuesto de delegación del ministro de la Gobernación en el director general de Seguridad en orden a la separación disciplinaria de los funcionarios del Cuerpo General de Policía, por lo que la resolución dictada por el director general pone fin a la vía administrativa; pues bien, al preguntarse el Tribunal Supremo sobre el órgano competente para resolver la reposición, contesta que «... por no hallarse comprendida (la reposición) en la delegación antes dicha, debe ser resuelta por el órgano de que dimana la misma». Solución no correcta en cuanto al razonamiento (ya que conduce a que se califique como de reposición lo que por su naturaleza fué un recurso de alzada), pero quizá admisible en cuanto al resultado práctico que consagra, a saber: que no constituye vicio determinante de la nulidad del procedimiento el que el recurso de reposición interpuesto por el particular (que es el procedente) se resuelva, como si fuese un recurso de alzada, por la autoridad delegante.

Ahora bien, esta benevolencia con la Administración fuerza también, sobre todo dada la poca rotundidad con que se expresa nuestro derecho positivo, a análoga benevolencia con el recurrente, que podría invocar a su favor el artículo 36, 3 de la ley de Régimen jurídico, para interponer el recurso de reposición ante la autoridad delegada, y el artículo 32, 2 de la propia ley de Régimen jurídico, para interponerlo ante el delegante.

VI

La solución de que sea la autoridad delegada la que conozca el recurso de reposición (supuesto, claro está, que la decisión del delegante, de no haber mediado delegación, hubiese causado estado en vía administrativa) no sólo es en puros principios, como quiere Vallina, la correcta, sino que es la que se desprende más lógicamente de nuestro vacilante derecho positivo. Más aún: incluso no resulta del todo clara la posibilidad de que en el acto de delegación se reserve el delegante la resolución de los recursos que puedan interponerse (3). El obstáculo fundamental, en efecto, se encuentra en el número 3 del artículo 36 de la ley de Régimen jurídico, que determina que (y éste es el caso de las resoluciones dictadas por el vicepresidente de la Comisión Superior de Personal) ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de las autoridades inferiores «en los casos que resuelvan por delegación de un ministro o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa».

¿Qué valor tiene entonces la regla contenida en el artículo 32, número 2, de la propia ley de Régimen jurídico y que se reitera en el número 4 del artículo 93 de la ley de Procedimiento administrativo? Pues ni más ni menos que el que se desprende de la literalidad de su redacción, a saber: que los efectos jurídicos que produce el acto del delegado son los mismos que se hubiesen producido si el acto hubiese sido dictado por el delegante. Pero no hay razón para deducir de aquí una reserva de competencia a favor del delegante para resolver los recursos de reposición que se interpongan; incluso, si se nos apura, diríamos que más bien ocurre lo contrario, es decir, que también en virtud de este precepto hay que entender que la autoridad delegante ha transferido su competencia propia hasta el extremo de poner en manos del inferior la facultad de revisar el acto dictado mediante el recurso de reposición.

En fin, en cualquier caso, lo que parece claro es que el precepto directamente aplicable para la solución del problema planteado es el número 3 del artículo 36 de la ley de Régimen jurídico, y según

(3) La orden ministerial de Información y Turismo de 5 de abril de 1956 establece una delegación del ministro en autoridades inferiores del departamento en orden a la sanción de determinadas infracciones de la legislación sobre turismo, pero reservándose el ministro la facultad de resolver los recursos de reposición que puedan interponerse. Efectivamente, se deja a salvo así el principio de que las resoluciones dictadas por delegación ponen fin a la vía administrativa; pero a costa del extraño resultado de que un recurso de reposición no sea resuelto por la misma autoridad que dictó el acto impugnado.

éste, sera la autoridad delegada la que conozca del recurso de reposición que pueda interponerse, por ser el acto impugnado uno de los que ponen fin a la vía administrativa, y según el artículo 122 de la ley de Procedimiento administrativo sólo procede recurrir en alzada contra resoluciones «que no pongan fin a la vía administrativa».

Contra este último argumento sólo cabría objetar que no se trataría de un recurso de alzada, sino de un recurso de reposición interpuesto ante el superior jerárquico. Pero, evidentemente, esto no sería sino un juego de palabras para recomenzar una discusión que puede considerarse cerrada con los argumentos anteriores.