

ORGANOS COLEGIADOS
EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO

35.07:35.077.3

Por FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO

Sumario: 1. Los órganos colegiados y su regulación.—2. Estructura del órgano colegiado.—3. Procedimiento de los órganos colegiados.—4. Los actos administrativos del órgano colegiado.—5. Actas de los acuerdos colegiales.—6. Responsabilidad de los miembros del órgano colegiado. 7. Inobservancia del Procedimiento.

1. Los órganos colegiados y su regulación

1.1. ORGANOS INDIVIDUALES Y ÓRGANOS COLEGIADOS

Con un criterio estructural se contraponen los órganos administrativos individuales a los colegiados. Son *individuales* (o unipersonales) aquellos cuyo titular es una persona física. Son *colegiados* (o pluripersonales) aquellos cuyo titular es un Colegio, es decir, una suma de personas físicas cuyas distintas voluntades se fusionan en una voluntad superior que es la llamada voluntad colegial.

Estos órganos colegiados, también llamados colegiales, plurales o colectivos, reciben en nuestro Derecho positivo denominaciones muy variadas: Corporaciones, Juntas, Comisiones, etc. La nueva Ley de Procedimiento administrativo (LPA) utiliza la expresión «órganos colegiados».

1.2. REGULACIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

Antes de la Ley de Procedimiento administrativo carecíamos en España de una regulación de tipo general sobre los órganos colegiados. Existen, en cambio, muchas disposiciones destinadas a regular la actuación de diversos de estos organismos. Las lagunas que ofrecen estas regulaciones, así como los supuestos de organismos cuya actuación no estaba regulada, venían supliéndose con una práctica administrativa que ha creado una serie de usos de fundamental importancia en la normativa de esta clase de órganos. Esta Ley ha querido establecer una regulación de tipo general en la materia a la que acudir en los supuestos de ausencia de una normación específica. «Ante la actuación de órganos colegiados que carecen de un procedimiento especial—dice la exposición de motivos—era oportuno dictar *unas normas generales* que, *inspiradas en la práctica administrativa*, vengan a llenar esta laguna o se apliquen, en otro caso, con carácter supletorio.»

Como ha dicho VILLAR PALASÍ, estamos en presencia de un caso —uno más— de positividad y legalización de prácticas administrativas.

Los artículos 9 al 15, ambos inclusive, forman el capítulo II del título I de la Ley de Procedimiento administrativo, y llevan la rúbrica «órganos colegiados». El artículo 1.º, 2), dispone que las normas contenidas en el citado capítulo serán aplicables en defecto de otras especiales que continúen en vigor, de acuerdo con lo preceptuado en la disposición final 1.ª, 3). Y conforme a lo prevenido en esta última, un Decreto de 10 de octubre de 1958 dejó en vigor, entre otros, los procedimientos de actuación de los órganos colegiados de la Administración (número 3 del artículo 1.º del Decreto).

Sería interesante ver hasta qué punto el principio de unidad —una de las ideas capitales de la Ley, según señaló LÓPEZ ROBÓ en la defensa del proyecto ante las Cortes— ha quebrado por consecuencia del mencionado Decreto, ya que dados los términos en que está concebido no hay posibilidad de saber exactamente cuántos procedimientos hay actualmente vigentes, si no es mediante un penoso buceo en esas materias cuyos respectivos procedimientos deja vigentes. Mas no es ése el propósito de este trabajo. Aquí nos interesa, en cambio, subrayar lo siguiente:

a) Que los procedimientos de actuación de los órganos colegiados de la Administración, establecidos antes de la Ley de Procedimiento administrativo, ya sea por Ley, ya por otra norma de rango inferior, están vigentes. Así resulta del art. 1.º, 2) que habla de «otras (normas) especiales».

b) Que los preceptos de la Ley de Procedimiento administrativo sobre órganos colegiados tienen carácter supletorio, es decir que se aplican en defecto de disposiciones específicas. Y a nuestro modo de ver, la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento administrativo (II, 3) se expresa defectuosamente cuando dice que «era oportuno dictar unas normas generales que, inspiradas en la práctica administrativa, vengan a llenar esta laguna (carencia de procedimiento especial) o se apliquen, en otro caso, con carácter supletorio». Porque Derecho supletorio es aquel que viene a llenar las lagunas de otro Derecho, y estas lagunas pueden ser totales (ausencia absoluta de regulación) o parciales (regulación incompleta). Así, pues, lo que la Ley de Procedimiento administrativo quiere decir es que, tanto si la regulación es incompleta como si no existe, se aplican como Derecho supletorio los artículos 9.º al 15.

2. Estructura del órgano colegiado

2.1. MIEMBROS NO CUALIFICADOS

En todo órgano colegiado cabe distinguir dos clases de miembros, unos que podemos llamar cualificados, por razón de las específicas funciones que tienen asignadas, y que son el Presidente y el Secretario, y los restantes miembros, que se suelen denominar «vocales», si bien la Ley de Procedimiento administrativo habla generalmente de «los demás miembros», «sus miembros», «los miembros», y sólo una vez (artículo 15) emplea el término «vocal» como sinónimo de «miembro».

Miembros no cualificados, pues, son todas aquellas personas físicas que integran el colegio y que no sean el Presidente ni el Secretario. Su concepto, pues, nos viene dado por una doble nota, positiva —pertenencia al Colegio— y negativa —no ser ni el Presidente ni el Secretario.

Como decimos, la Ley de Procedimiento administrativo no dedica una especial consideración, si bien no puede por menos de tenerlos presentes en determinados preceptos. Así:

a) Sin cumplir los requisitos de la convocatoria quedará válidamente constituido el Colegio cuando estén presentes *todos* sus miembros y así lo acuerden por unanimidad (artículo 10, 3). Es claro que aquí se incluyen no sólo los miembros no cualificados —«vocales»—, sino también el Presidente y el Secretario. En el mismo sentido, en el artículo 11, en el 12, 2), y en el 13 y en el 14.

b) «Los demás miembros» pueden formular peticiones que se incluirán en el orden del día, si lo fueron con una antelación al menos de tres días (artículo 10, 2). En este caso, la voz «miembro» se refiere a todos los componentes del Colegio, excluido sólo el Presidente.

c) Finalmente, el artículo 15, al tratar de la sustitución del Presidente y del Secretario, se refiere a los miembros no cualificados exclusivamente, y por ello habla entonces de «miembro o vocal».

2.2. MIEMBROS CUALIFICADOS

2.2.1. *El Presidente*

a) *Funciones.*—La Ley de Procedimiento administrativo menciona algunas facultades del Presidente. Son las siguientes:

- Acordar la convocatoria con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas, salvo caso de urgencia (artículo 10, 1).
- Asegurar el cumplimiento de las leyes (artículo 9.º).
- Asegurar la regularidad de las deliberaciones (artículo 9.º).
- Suspender las sesiones en cualquier momento por causa justificada (artículo 9.º).
- Dirimir los empates con su voto (artículo 12, 1), lo que se llama «voto de calidad».

b) *Sustitución*.—Con objeto de garantizar la continuidad en el funcionamiento del órgano plural, dispone que en casos de ausencia o de enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justificada, el Presidente será sustituido por el miembro o vocal *más antiguo* en el órgano colegiado; de tener igual antigüedad, por el de *más edad* (artículo 15).

2.22. *El Secretario*

a) *Funciones*.—La Ley se muestra extraordinariamente parca al determinar las funciones del Secretario, pues se limita a decir que «las actas serán firmadas por el Secretario» (artículo 13.3). En ciertos órganos colegiados, el Secretario es depositario de la fe pública administrativa. Así ocurre con los Secretarios de las Corporaciones locales (artículo 140, letra b), y 142 del Reglamento de Funcionarios de la Administración local de 30 de mayo de 1952). En tal sentido, el Secretario tiene funciones certificantes y autenticadoras de la voluntad colegial, y así lo viene reconociendo la práctica administrativa. En todo caso, y como luego veremos, se exige el visto bueno del Presidente (artículo 13.3).

LÓPEZ NIETO dice que, como quiera que al Secretario corresponde la labor fedataria y de documentación con respecto a la actividad del órgano, el cargo debe ser incluido en el grupo de las tareas que la Ley denomina burocráticas, a los fines que señala su artículo 35 (clasificación de funciones).

b) *Sustitución*.—También para asegurar la continuidad en el funcionamiento del órgano colegiado, previene la Ley cómo se hará la sustitución del Secretario. Y así, en el artículo 15 establece que en casos de ausencia o de enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justificada, el Secretario será sustituido por el vocal *más moderno* en el órgano colegiado; de tener igual antigüedad, por el *más joven*.

c) *Designación.*—Para el caso de que en las disposiciones reguladoras de los diversos órganos colegiados no se hubiere previsto el cargo de Secretario, la ley establece que «nombrarán de entre sus miembros un Secretario» (artículo 13.1). Con ello, el cargo de Secretario, como el de Presidente, viene a ser inexcusable. No se establecen condiciones para el desempeño del cargo, pero parece que, por analogía con lo que se establece para la sustitución, la elección debe recaer en el más moderno en el órgano colegiado, y de tener igual antigüedad, en el más joven.

3. Procedimiento de los órganos colegiados

3.1. CONVOCATORIA

3.11. *Necesidad de la convocatoria*

Regula el artículo 10 de la Ley los requisitos que hay que cumplir para la válida convocatoria de los órganos colegiados. Estos requisitos tienen por finalidad ofrecer a cada miembro del órgano de que se trate la posibilidad de intervenir en la reunión, conociendo previamente los asuntos que se van a tratar.

Se excluye la necesidad de la convocatoria en el supuesto de «constitución universal», es decir, «cuando se hallen reunidos todos sus miembros y así lo acuerden por unanimidad» (artículo 10.3).

3.12. *Forma y contenido de la convocatoria*

a) No dice la Ley en qué forma ha de hacerse la convocatoria, pero al decir que se «acompañará el orden del día» está ya sobreentendiendo que se hará por escrito. Normalmente se emplea la forma de carta o de oficio.

b) En cuanto al contenido de la convocatoria, deberá ésta expresar los asuntos que hayan de tratarse, la fecha y el lugar:

— Asuntos que han de tratarse, o como suele decirse, y expresa el texto legal (artículo 10), «el orden del día». Cada miembro del órgano colegiado debe conocer anticipadamente los asuntos sobre los cuales ha de manifestar su voluntad emitiendo su voto. Por ello, el orden del día debe ser claro y completo. Por la exigencia de la *claridad* deben evitarse aquellas expresiones («asuntos varios», «asuntos de régimen interno», etc.), que, por su ambigüedad,

sólo pueden dar una idea aproximada de los asuntos que han de tratarse. Por la exigencia de la *plenitud* deberán incluirse todos y cada uno de los asuntos sobre los que ha de manifestarse la voluntad del órgano colegiado. La Ley dice en este sentido que no podrá ser objeto de acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que estén presentes todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría (artículo 12.2).

- Fecha y lugar.— Aunque la Ley de Procedimiento administrativo no alude a estos requisitos, su exigencia es incuestionable. Lo primero que necesita conocer el miembro del órgano colegiado es la fecha en que ha de tener lugar la reunión. También deberá conocer el lugar exacto de la misma. Lo correcto será mencionar la localidad, calle y número del inmueble en que se ha de constituir el órgano colegiado, incluso debe mencionarse, y así se hace normalmente, el local en que se reúne (por ejemplo, Sala de Juntas, planta cuarta).

3.13. *¿Quién hace la convocatoria?*

Dice la Ley que la convocatoria de los órganos colegiados corresponderá al Presidente (artículo 10.1). Esto debe entenderse en el sentido de que quien ordena la convocatoria por sí o a incitación de todos o algunos de los restantes miembros es el Presidente. Pero la convocatoria la hace el Secretario empleando la fórmula: «De orden del señor Presidente se convoca...», y firma el Secretario. Claro que no hay obstáculo para que la convocatoria la firme el Presidente.

3.2. CONSTITUCIÓN

Para que el Colegio pueda adoptar acuerdos se precisa que esté válidamente constituido, para lo cual se exige la presencia de un cierto número de miembros (*quorum* de constitución).

Como dice GARCÍA-TREVIJANO, este *quorum* puede establecerse con arreglo a diversos módulos. O bien se requiere una mayoría absoluta (mitad más uno de los miembros) o cualificada (por ejemplo, dos tercios), e incluso, a veces, una cifra menor. No es normal la necesidad de la presencia de todos los miembros, salvo casos excepcionales.

En la Ley encontramos tres diversos *quorum* de constitución (artículos 11 y 10.3):

- En primera convocatoria: mayoría absoluta de los componentes.
- En segunda convocatoria: tercera parte de los miembros.
- En el supuesto de «constitución universal»: unanimidad de todos los miembros.

3.3. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN

Abierta la sesión por el Presidente, leída el acta de la última sesión por el Secretario, y aprobada, en su caso (artículo 13.3), se procede al examen del «orden del día».

Suele haber un ponente (que en los órganos reducidos es el propio Secretario) que da cuenta sucesivamente de los asuntos. Se discute lo que sea necesario y, si el caso lo requiere, se somete a votación. Después se pasa al asunto siguiente y así sucesivamente. Es práctica muy extendida el que sea el miembro más joven el que vote primero y luego sigan los demás por su orden hasta llegar al de más edad. Este orden «de joven a viejo» tiene por finalidad evitar que la voluntad de los más jóvenes se vea influida o presionada por la de los más viejos.

Como ha escrito VILLAR PALASI, el criterio de formación interior de la voluntad del órgano colectivo no sigue un principio vertical de jerarquía, sino un criterio horizontal de mayoría. La estructura de los órganos colectivos excluye de suyo que pueda vincularse con órdenes la voluntad de los componentes individuales del órgano plural, ya que, si tal cosa pudiera suceder, se frustraría la formación de la voluntad colegial, que debe resultar necesariamente de la confluencia de las voluntades individuales de los componentes. Por ello, ya desde el Derecho romano se invoca sobre la formación de la voluntad de los órganos colegiados el principio de que lo que hiciere la mayor parte del órgano colectivo debe entenderse como si lo hubiera hecho el órgano mismo.

También aquí se exige un determinado *quorum* para que exista acuerdo. Pero a diferencia de lo que ocurre en la constitución, en que lógicamente sólo se puede tomar como índice el número de miembros, aquí los índices de referencia pueden ser más variados: número de miembros presentes; número de miembros que componen el órgano, estén o no presentes; número de votantes, etc.

Nuestra Ley de Procedimiento administrativo exige la mayoría absoluta de *asistentes*, dirimiendo los empates el voto del Presidente (artículo 12.1).

4. Los actos administrativos del órgano colegiado

Toda la tramitación que queda reseñada va dirigida a la formación de la voluntad colegial, en definitiva, a la emisión del acto administrativo del órgano colegiado.

Y la doctrina (GARCÍA-TREVIJANO, VILLAR PALASI, ENTRENA, GARRIDO FALLA), ha subrayado el carácter de acto simple que tiene el acto de un organismo colegiado.

Se entiende por acto administrativo simple aquel en cuya emisión interviene un solo órgano administrativo. Acto complejo, en cambio, es aquel que se produce por la intervención de dos o más órganos administrativos.

Pues bien, de la doctrina de los actos complejos debemos excluir, como decimos, los actos de los organismos colegiados. En estos organismos, la voluntad administrativa se logra a través de un proceso de colaboración en el que intervienen diversas voluntades físicas. Pero, no obstante, esta diversidad de voluntades, *la voluntad administrativa es única*, por lo que el acto que se declara es simple y no complejo.

Basándose precisamente en este carácter de acto administrativo simple que tiene el acto del órgano colegiado, GARCÍA-TREVIJANO ha censurado el empleo del término *acuerdos* con que se suele designar dichos actos colegiales. En su opinión deberían calificarse mejor de *deliberaciones*.

De todas formas, y salvando desde luego el carácter de acto administrativo simple del acto colegial, creemos preferible el empleo del término acuerdo que el de deliberación, pues este término hace referencia más bien a la discusión o intercambio de puntos de vista que precede a la votación. Esta expresión *acuerdo* es, por otra parte, la que usa la Ley. Así en la Ley de Régimen local (LRL), artículos 297, 302, 304, etc.; en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJ), artículo 12, y en la Ley de Procedimiento administrativo, artículos 12, 13 y 14.

5. Actas de los acuerdos colegiales

5.1. QUIÉN HA DE REDACTARLA

La Ley de Procedimiento administrativo dice que «de cada sesión se levantará acta» (artículo 13.2), pero no expresa quién ha de levantarla.

La práctica viene considerando esta función típica del Secretario. En la Ley de Régimen Local se dice expresamente que «de cada sesión extenderá el Secretario de la Corporación acta...» (artículo 304). Y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado señala como una de las funciones del Secretario de las Comisiones delegadas del Gobierno «levantar el acta de los acuerdos adoptados» (artículo 12).

5.2. CONTENIDO DEL ACTA

Los artículos 13, 2) y 14, 1), de la Ley de Procedimiento administrativo, vienen a resumir el contenido del acta en forma sustancialmente coincidente con el artículo 304 de la Ley de Régimen Local.

a) Indicación de las personas que hayan intervenido. Se consigna el nombre y apellidos y el cargo que ocupan dentro del órgano (Presidente, vocal, Secretario). La indicación a que nos referimos se suele colocar a la cabecera del acta, en el lado izquierdo, formando un recuadro, de forma que el texto queda remetido en el encabezamiento. Luego, en el mismo texto, se hace constar: «con la asistencia de los señores que al margen se citan, excusando su asistencia don...».

b) Circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, esto es, expresión del lugar, día, hora, mes y año. La expresión de la hora en que comienza y termina se exige expresamente por la Ley de Régimen Local (artículo 304). A nuestro modo de ver, esta constatación puede tener importancia a efectos, por ejemplo, de aplicación del Reglamento de Dietas y Viáticos de 7 de julio de 1949. Así, el párrafo tercero del artículo 23 del citado Reglamento dice que «las reuniones (de Juntas, Consejos, Comisiones y Organismos similares) que deban tener lugar fuera de las horas oficiales de servicio se declararán en todo caso con derecho a «asistencias» (es decir, con derecho a la asignación reglamentaria abonable a los funcionarios por concurrencia personal a esas reuniones).

c) Los puntos principales de la deliberación. Se hacen constar, por tanto, sólo aquellos que tienen importancia con relación a los acuerdos que se van a adoptar; la deliberación puede tener utilidad para conocer los detalles e interpretar los acuerdos no claros.

d) La forma y resultado de la votación. Como sabemos, hay diversas formas de votar, pública y secreta, verbalmente o por escrito, etc.

e) El contenido de los acuerdos. Su importancia es fundamental, por cuanto que hace referencia a la constancia de la voluntad del ór-

gano. Como a veces son varios los acuerdos, se numeran al final. Aunque otras veces, lo que se hace es numerar los asuntos (por el «orden del día»), y después de reflejar la deliberación referente a cada uno, se hace constar el acuerdo recaído sobre el asunto en cuestión. Después se pasa al asunto siguiente, constatando la deliberación y el acuerdo. Y así sucesivamente.

f) Votos contrarios al acuerdo adoptado y los motivos que los justifiquen. De este punto trataremos después.

5.3. FIRMA Y APROBACIÓN DEL ACTA

5.31. «Las actas serán firmadas por el Secretario con el visto bueno del Presidente» (artículo 13.3).

Tenemos, pues, que en el acta figurarán dos firmas: la del Secretario y la del Presidente, la cual irá bajo las iniciales V. B.

Ahora bien, ¿qué valor tienen estas firmas? La Ley no lo dice. Si el Secretario es el fedatario administrativo del órgano colegiado—ya hemos visto que la Ley de Procedimiento administrativo nada dice—, la firma del mismo autentificará el acta en cuestión. Pero además se exige el visto bueno del Presidente. ¿Con qué finalidad? ¿Cuál es su naturaleza?

5.32. Las actas «se aprobarán en la misma o en posterior sesión» (artículo 13.3, inciso final).

La aprobación del acta supone tanto como la conformidad de los miembros asistentes a lo consignado por el Secretario, firmado por él y que lleva el visto bueno del Presidente. Puede que esta aprobación tenga lugar en la misma o en posterior sesión.

La aprobación en la misma sesión tiene el inconveniente de que los asistentes tendrán que esperar a que el Secretario redacte el acta, lo cual puede suponerles una pérdida de tiempo quizá estimable. Tiene, sin embargo, la ventaja de que evita el planteamiento de cuestiones como las que vamos a ver.

En efecto, cuando—como ocurre normalmente— el acta se aprueba en posterior sesión, puede ocurrir que asistan miembros que no estuvieron presentes en aquella sesión y a la inversa, que dejen de asistir alguno o algunos de los que intervinieron en la sesión cuya acta ahora se aprueba. Naturalmente, ni los nuevos asistentes, ni los ausentes ahora, pueden prestar conformidad a nada, unos por ignorar lo que se trató, y otros por imposibilidad física de expresar esa conformidad.

Nuestra legislación local toca ya el problema, y así el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, de 17 de mayo de 1962, al regular la constitución del Ayuntamiento, previene que «el Alcalde convocará a los Concejales a quienes no haya afectado la renovación, a los que deben cesar y a los elegidos para sustituirlos, a sesión extraordinaria para el primer domingo de febrero del año siguiente al de la celebración de elecciones» (artículo 83), y «abierta la sesión bajo la Presidencia del Alcalde, se dará lectura del acta de la anterior *para que puedan aprobarla los Concejales que hayan venido integrando la Corporación*, con lo que cesarán en su cometido los que deban hacerlo» (artículo 84.1). Precepto similar establece también para la constitución de la Diputación (artículo 162.2).

Por otra parte, ¿qué valor tienen los acuerdos en el intervalo que media entre una y otra sesión? ¿Qué valor tiene la aprobación misma? ¿Qué pasa si el acta no es aprobada? ¿No es posible por este camino lograr una modificación de los acuerdos que se tomaron en la anterior sesión?

Quizá estas interrogantes puedan revelar una excesiva preocupación por la patología de los organismos colegiados, pero es evidente que las normas jurídicas interesan más para estos casos patológicos que para los normales y sanos. En definitiva, todo se reduce a una sola cuestión: valor que hay que atribuir a la aprobación del acta. En nuestra opinión, tres soluciones son posibles: 1.^a Los acuerdos adoptados no tienen eficacia hasta tanto el acta haya sido aprobada, de forma que esta aprobación viene a actuar como condición suspensiva de la eficacia de aquéllos. 2.^a Los acuerdos son eficaces desde el primer momento, pero sujetos a la condición resolutoria de la no aprobación del acta. 3.^a Los acuerdos son eficaces sin restricciones, pero la no aprobación del acta puede dar lugar a exigir responsabilidades a quienes como el Presidente y el Secretario la autorizaron con su firma. De esta manera, los terceros de buena fe a quienes se notificó el acuerdo resultan protegidos, ya que la no aprobación del acta nunca puede perjudicarles. Esta es la solución que nos parece más aceptable.

5.4. LIBRO DE ACTAS

La Ley de Procedimiento administrativo no habla para nada de libro de actas. La Ley de Régimen Local, en cambio, da una importancia enorme al dicho libro, como lo prueba al decir: 1. Los libros de actas, *instru-*

mento público solemne, llevarán en todas sus hojas la rúbrica del Presidente y el sello de la Corporación. 2. *No serán válidos los acuerdos que no consten en los expresados libros*, los cuales deberán estar foliados» (artículo 305). Resulta innecesario decir que este precepto tiene aplicación sólo en el ámbito local.

El libro de actas presenta un inconveniente, cual es el de tener que redactar el acta de puño y letra. Claro que ello podría obviarse si el libro fuera de hojas intercambiables, pero ello no es posible porque entonces no se lograría la finalidad de garantía que con dicho libro se persigue, o sea evitar pérdidas de actas, o modificaciones o alteraciones en las mismas.

Lo cierto es que hay órganos colegiados en que no funciona el libro de actas, sino que éstas se redactan en hojas sueltas que luego se encuadernan. En el caso de que se trate de organismos cuyos acuerdos no afecten a terceros, ello es hasta cierto punto admisible. Mas cuando no sean organismos de esa clase, los intereses de tercero pueden resultar gravemente dañados si los acuerdos no se consignan en un libro de actas.

El que la Ley de Procedimiento administrativo no exija el libro de actas responde, sin duda, a un criterio de flexibilidad, y parece compaginarse bien con el carácter de supletoria que tiene toda la normatividad sobre órganos colegiados en dicha Ley.

5.5. REINTEGRO DE LAS ACTAS

Conviene advertir que la Ley del Timbre establece la obligatoriedad de reintegrar las actas, lo mismo en la Administración privada (artículo 25 de la Ley reguladora de 14 de abril de 1955) que en la Administración pública (artículo 142 del Reglamento de 22 de junio de 1956).

Concretándose a esta última, basta aquí con decir que el aludido precepto reglamentario establece lo siguiente en el apartado 1): «Corresponderá timbre fijo (número 53 de la Tarifa, o sea 0,50 pesetas), a los siguientes libros y documentos: 1.º Actas de las sesiones que celebre cualquier organismo o Corporación pública, no comprendidas especialmente en otros artículos de la Ley de Timbre o de este Reglamento.» Entre estas últimas, por ejemplo, las actas de sesiones de los claustros de Universidades e Institutos y de las Escuelas Especiales y Técnicas, que llevan timbre de dos pesetas (número 57 de la Tarifa, artículo 144.4).

El mismo artículo 142 del Reglamento de Timbre dispone (apartado 2) que en la diligencia de apertura de los libros de actas se hará constar la

serie y numeración de los pliegos de papel timbrado que los forman, pues el reintegro ha de hacerse empleando esta clase de papel. Y sólo cuando se den las circunstancias que con carácter general previene el artículo 17 del Reglamento de Timbre podrá habilitarse papel común debidamente reintegrado.

6. Responsabilidad de los miembros del órgano colegiado

Ya decíamos antes, citando a VILLAR PALASI, que en los órganos colegiados, el principio vertical de la jerarquía se sustituye por el principio horizontal de las mayorías. Pero, como también dice el autor citado, ese principio presenta algunas quiebras en interés de las minorías, y una de ellas es la posibilidad de consignar motivadamente el voto en contra.

La Ley de Procedimiento administrativo sigue esta regla y establece en el artículo 14 que «los miembros del órgano colegiado podrán hacer constar en acta su voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen».

La consignación del voto en contra (con su motivación) permite, en los casos de órganos consultivos, obtener una mayor información acerca del tema consultado.

Por otra parte, dicha consignación del voto en contra tiene una consecuencia inmediata: la exención de posibles responsabilidades. Y, en efecto, el propio artículo 14 consigna a continuación: «Cuando voten en contra y hagan constar su motivada oposición, quedarán exentos de la responsabilidad que, en su caso, pueda derivarse de los acuerdos del órgano colegiado. Cuando se trate de órganos colegiados que hayan de formular propuesta a otros de la Administración, los votos particulares de sus miembros se harán constar junto con la misma.»

7. Inobservancia del Procedimiento

El artículo 47, letra c) de la Ley de Procedimiento administrativo, considera nulos de pleno derecho los actos de la Administración «dictados *prescindiendo total y absolutamente* del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las *reglas esenciales* para la formación de la voluntad de los órganos colegiados».

Cuáles sean las normas que contienen reglas esenciales no es fácil de determinar en líneas generales. Inevitablemente se tropieza aquí con

las dificultades que aparecen siempre que se aborda el tema de la validez o invalidez de los actos jurídicos. Sólo una inteligente y ponderada jurisprudencia podrá dar luz en esta oscura cuestión. La inobservancia, por ejemplo, del *quorum* establecido parece que debe considerarse como infracción de una regla esencial. Y claro es, que en este caso la inobservancia será siempre total y absoluta, porque o se aplica el *quorum* o no se aplica. Estaríamos, pues, en un caso de nulidad de pleno derecho si se toma cualquier acuerdo en esas condiciones. Mas no siempre la solución será tan clara.

Que la convocatoria es requisito para la validez se deduce *a sensu contrario* del párrafo tercero del artículo 10, y de los términos imperativos del párrafo primero de dicho artículo («deberá acordarlo»). Pero si se convoca a unos miembros y a otros no, parece que ya no podrá hablarse de prescindir *total y absolutamente* del procedimiento establecido. El acto, sin embargo, puede ser anulable al amparo del artículo 48.1) de la Ley de Procedimiento administrativo («infracción del ordenamiento jurídico»).

Los supuestos podrían multiplicarse, y no puede censurarse al legislador su falta de precisión en tema tan escurridizo.