

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



Jurisprudència recent sobre constitució i funcionament dels òrgans col·legiats

23-01-2023

En diversos apunts ([El règim dels òrgans col·legiats, part 1](#), [El règim dels òrgans col·legiats, part 2](#), [El règim dels òrgans col·legiats, part 3](#) i [La celebració de les sessions dels òrgans col·legiats a distància](#)), ens hem referit en aquest blog al règim jurídic dels òrgans col·legiats a partir de l'entrada en vigor de la Llei 40/2015, i hem tractat problemàtiques específiques, com les reunions a distància i l'impacte de la crisi sanitària en les reunions dels òrgans col·legiats. Atès que recentment s'han publicat sentències que tracten aspectes rellevants sobre la constitució i el funcionament dels òrgans col·legiats, és oportú donar-ne compte en aquest espai per completar i actualitzar la informació que s'ha posat a disposició.

1. Constitució de l'òrgan col·legiat

1.1 Sessions telemàtiques

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de [27 d'abril de 2021](#) aplica la norma de l'article 17.1 de la Llei 40/2015 segons la qual tots els òrgans col·legiats es poden constituir i convocar, i poden celebrar les seves sessions, adoptar acords i remetre actes tant de manera presencial com a distància, tret que el seu reglament intern reculli expressament i excepcionalment el contrari, i assenyala que, en el cas que examina, la normativa interna de l'òrgan col·legiat no recull el contrari quant a la possibilitat de presència a distància, per la qual cosa la norma citada té aplicació supletòria encara que les normes de l'òrgan col·legiat siguin anteriors a la Llei 40/2015. A més, recorda a aquest respecte que la Llei 40/2015 tenia una *vacatio* d'un any, i es van disposar diferents terminis per adaptar el funcionament de tots els ens públics a través de mitjans electrònics, el qual és un principi general establert en l'article 3.2 de la Llei 40/2015. Conclou la sentència amb l'afirmació que “no puede entenderse que sea necesaria una previsión expresa de que se puedan celebrar las reuniones de forma telemática cuando, como en el caso, las mismas estaban contempladas en el reglamento de uso de medios electrónicos y no han sido objeto de excepción en la reglamentación interna [...]”.

1.2 Quòrum de constitució

En la Sentència de [22 de novembre de 2017](#) i en les dues sentències de 18 de desembre de 2017 ([núm. 4565](#) i [núm. 4564](#)), el Tribunal Suprem analitza, amb relació a un òrgan col·legiat integrat per tres persones membres, quin ha de ser el quòrum mínim perquè la constitució sigui vàlida, i a aquest efecte diferencia entre la composició prèvia de l'òrgan col·legiat, amb tres persones membres, i la constitució i l'actuació de l'òrgan col·legiat als efectes de les sessions, i assenyala que el criteri per a la constitució vàlida de l'òrgan col·legiat a l'efecte de la formació vàlida de la voluntat, és la suficiència de la presència de la meitat de les persones membres:

“La lógica de la regulación del funcionamiento de los órganos colegiados y la previsión general de la suficiencia de la mitad de los miembros determina que producido el cese de uno de los Vocales (aún sin el correspondiente nombramiento del nuevo Vocal), el Consejo pueda seguir realizando sus funciones siempre que observe la reseñada regla legal [...].”

El Tribunal Suprem completa l'argumentació advertint que l'antiga regla recollida a la Llei de procediment administratiu de 1958, que establia com a quòrum per a la constitució vàlida dels òrgans col·legials l'assistència en tot cas d'"un nombre no inferior a tres» (*duo non faciunt collegium*), ni va ser recollida per la Llei 30/1992 ni és present en la vigent Llei 40/2015. En aquest sentit, de conformitat amb l'article 17.1 i 17.2 de la Llei 40/2015, la constitució vàlida de l'òrgan col·legiat requereix l'assistència, presencial o a distància, de les persones que exerceixin la presidència i la secretaria (o de les persones suplents) i la compareixença d'almenys la meitat dels membres que el componen.

Sobre el quòrum de constitució es pronuncia també la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de [28 de març de 2022](#), en la qual es recorda la regla complementària a la indicada en la sentència anterior, que permet en segona convocatòria la constitució vàlida de l'òrgan amb la presència d'un terç de les persones membres, i puntualitza que “el texto de la Ley 40/2015 deja claro que esta necesidad (de quòrum) alcanza a las sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos”.

1.3 Suplència dels membres

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 28 de març de 2022 assenyala que no és exigible la delegació en favor de la persona suplent en un òrgan col·legiat perquè pugui desenvolupar les seves funcions quan estigui designada com a tal, com determina tant la normativa bàsica estatal com l'article 14.3 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, i estableix que “L'òrgan competent per designar els vocals titulars també pot designar-ne els suplents, que els substitueixen en els casos d'absència, de vacant, de malaltia o per qualsevol altra causa justificada. Els suplents es poden designar per temps indefinit o per a una sessió determinada”.

1.4 Abstenció i recusació dels membres

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 28 de febrer de 2022 fa una interessant exposició sobre l'abast del deure d'abstenció, en aquest cas en l'examen d'un supòsit en què intervé un integrant d'un òrgan col·legiat però extrapolable a qualsevol situació anàloga:

“La previsión de las causas y la obligación de abstención o recusación de los funcionarios y autoridades públicas tiene la finalidad de incrementar la confianza de los interesados en la neutralidad de las decisiones que podrían afectarles, directa o indirectamente.

La articulación de abstenerse o no en un determinado procedimiento no es nunca una facultad discrecional ni voluntaria de ningún servidor público. Las causas de abstención tienen por misión la resolución con imparcialidad y objetividad de los asuntos administrativos. El funcionario o autoridad pública en quien concurra una causa de abstención debe hacerlo siempre y de manera obligatoria. Sin embargo, esa dinámica tiene también su anverso, que obliga a esas mismas personas a intervenir y decidir siempre que no concurran esas circunstancias, ya que todos están obligados a resolver los asuntos de que conozcan de acuerdo con el principio de legalidad, así como los de eficacia y eficiencia. [...] el ahora apelado no tenía en realidad ningún margen de maniobra respecto a una abstención respecto de la que ya hemos explicado no se amparaba en causa legal, motivo por el que estaba obligado a intervenir en el ejercicio de sus funciones y la mencionada abstención voluntaria no podía haberse producido de manera legítima.”

En particular respecte als òrgans col·legiats, la sentència assenyala que si no hi ha una norma que així ho determini, el ple de l'òrgan col·legiat no és el superior jeràrquic dels membres i, per tant:

“[...] no le corresponde al Pleno la resolución sobre una posible recusación de los Consejeros, ni impartir órdenes sobre la abstención, al igual que no puede desplegar esos mandatos sobre ninguna otra materia que no le esté expresamente atribuida, o se infiera directamente de éstas. Este principio es especialmente sensible en lo que se refiere a la intervención y voto en el Pleno, pues supondría, en definitiva, que unos Consejeros (mayoritarios) invadiesen las competencias de otros (minoritarios), al condicionar, con su mayoría el Pleno, y como supuestos superiores jerárquicos en ese órgano [...].”

Sens perjudici, és clar, de les recomanacions que pot fer la secretaria de l'òrgan a aquest respecte, que poden encaixar en la funció que li atribueix l'article 15.2.f de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de "Facilitar als membres de l'òrgan col·legiat la informació necessària per a l'exercici de llurs funcions".

2. Publicitat de l'actuació de l'òrgan col·legiat

2.1 Opinions dels membres

Sobre el dret d'accés a la informació respecte a les opinions i les manifestacions dels membres manifestades en la formació de la voluntat de l'òrgan col·legiat en sessions no públiques, el Tribunal Suprem, en la Sentència de [19 de febrer de 2021](#), ha assenyalat que està subjecte a uns certs límits, perquè aquestes opinions i manifestacions efectuades en les deliberacions reservades no han de tenir transcendència externa, i s'han de mantenir en l'esfera interna les afirmacions de cadascuna de les persones vocals en tractar els diferents punts de l'ordre del dia, excepte que elles mateixes voluntàriament optin per donar publicitat a la seva intervenció. El raonament és el següent:

“Esta restricción se refleja en el artículo 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, al establecerse que el derecho de acceso a la información podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para '[...] la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión'. En definitiva, este límite debe entenderse referido al contenido literal de las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los integrantes del órgano colegiado durante la deliberación, pues, salvo que las sesiones sean

públicas, el debate previo a la toma de decisión debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna.”

2.2 Sentit del vot

La Sentència del Tribunal Suprem de [17 de gener de 2020](#) es pronuncia sobre si s’ha de considerar informació als efectes de la legislació sobre transparència el sentit del vot emès pels membres d’un òrgan col·legiat per formar la seva voluntat. Comença argumentant que les decisions dels òrgans col·legiats “se adoptan con arreglo a las normas que regulan la formación de voluntad de este tipo de órganos conformados por varios miembros, de modo que no es coherente con la naturaleza de los órganos colegiados desagregar e individualizar el voto de cada miembro o componente del órgano que por sí sólo carece de trascendencia y relevancia, puesto que lo que es esencial es, precisamente, la voluntad única de la mayoría de sus miembros”.

Seguidament destaca que l’antic article 27 de la Llei 30/1992 no inclou la informació sobre el vot de cadascun dels membres de l’òrgan, i que pot constar en l’acta “a solicitud de los respectivos miembros del órgano el voto contrario al acuerdo, su abstención y los motivos que justifique el sentido de su voto. Esto responde al carácter colegiado de la decisión y a la posibilidad de cada miembro de salvar o expresar su opinión, favorable, contraria a la mayoría o su abstención”.

L’article 27, en els apartats 2, 3 i 5, va ser declarat no bàsic per la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 50/1999, de 6 d’abril, i actualment forma part de l’article 19.5 de la Llei 40/2015, que regula el règim dels òrgans col·legiats de l’Administració general de l’Estat i de les entitats de dret públic vinculades o dependents d’aquesta. L’article 20.1 de la Llei 26/2010, de 3 d’agost, estableix un contingut de les actes més ampli, que inclou el sentit dels vots:

“En l’acta s’han de fer constar els assistents, l’ordre del dia de la reunió, el lloc i el temps en què s’ha efectuat, els punts principals de les deliberacions, el contingut dels acords adoptats, el sentit dels vots i, si un membre ho demana, una explicació succinta del seu parer.”

Per la qual cosa no podem considerar aplicable, en l’àmbit d’aplicació de la Llei 26/2010, el criteri del Tribunal Suprem amb què conclou la sentència citada:

“Esta dinámica funcional implica que no cabe considerar como 'información' a los efectos de la ley la individualización del voto de cada uno de los miembros que forman parte de un órgano colegiado, salvo que se haya consignado a solicitud de los respectivos miembros el sentido de su particular voto o la transcripción de su intervención, como admite la Ley.”

2.3 Contingut de les actes

Sobre el contingut de les actes hem de tenir en compte que la regulació material en la normativa estatal ha estat declarada no bàsica, per la qual cosa, de la mateixa manera que hem advertit en el punt anterior, el criteri que manifesta el Tribunal Suprem l’hem de considerar en referència a la regulació material que conté la norma emanada del Parlament de Catalunya.

Així doncs, a la Sentència de [19 de febrer de 2021](#) el Tribunal Suprem distingeix entre les actes dels òrgans col·legiats i els acords que els òrgans col·legiats adopten, i indica que “Las primeras contienen una información básica sobre el desarrollo de la sesión en los términos previstos en la Ley 40/2015 [...]. Mientras que los acuerdos reflejan la decisión colegiada adoptada en la reunión y han de contener la motivación de la decisión”.

Així mateix, distingeix entre el contingut obligatori i el facultatiu de les actes, amb referència a l'article 27 de la Llei 30/1992 i actualment a l'article 18 de la Llei 40/2015, que estableix que “De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados”.

El Tribunal Suprem considera que el que estableix el precepte esmentat és el contingut necessari de l'acta, i per a les administracions a les quals és aplicable la Llei 26/2010 hem d'entendre que la norma que determina el contingut necessari de l'acta és l'article 20.1 de la Llei 26/2010, ja citat. Doncs bé, el Tribunal Suprem conclou sobre les actes que, en tant que no inclouen com a contingut mínim necessari la totalitat de la deliberació ni les opinions i les manifestacions íntegres de cadascun dels seus membres, “su contenido no está, en principio, excluido del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado”.

3. Actuació dels òrgans col·legiats

3.1 Notificació dels acords

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de [28 de març de 2018](#) es pronuncia sobre la invocada caducitat d'un procediment sancionador en què es va notificar l'acord de l'òrgan col·legiat sense que estigués aprovada l'acta de la sessió mitjançant un certificat de la secretaria. El Tribunal confirma l'actuació efectuada:

“El Secretario del Consejo de Administración del Puerto de Barcelona actuó conforme a derecho al efectuar como lo hizo la notificación a la actora, al amparo de lo previsto en el art. 27.5 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, a cuyo tenor:

Las actas se aprobarán en la misma o en la siguiente sesión, pudiendo no obstante emitir el Secretario certificación sobre los acuerdos específicos que se hayan adoptado, sin perjuicio de la ulterior aprobación del acta.

En las certificaciones de acuerdos adoptados emitidas con anterioridad a la aprobación del acta se hará constar expresamente tal circunstancia.”

Atès que el precepte aplicat no és bàsic, cal indicar que la Llei 26/2010 recull un redactat similar a l'article 20.3 *in fine* que fa bo en el seu àmbit d'aplicació el criteri del Tribunal Suprem:

“El secretario o secretaria pot emetre vàlidament certificats sobre els acords específics que s'hi hagin adoptat sens perjudici de l'aprovació ulterior de l'acta, i hi ha de fer constar expressament aquesta circumstància.”

3.2 Informació als membres en l'elaboració de l'acta

La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de [5 de febrer de 2015](#) considera que per a la formació correcta de la voluntat de l'òrgan col·legiat s'han de proporcionar als membres del Consell del Departament els esborranys íntegres de les actes amb els seus annexos, a fi que puguin legítimament emetre el seu vot a partir d'una exposició fidedigna, i assenyala que “Llama poderosamente la atención que en el Siglo XXI la Universidad se escude en la excesiva carga que

supone la impresión de más de 500 documentos para los 80 miembros del Consejo, cuando existen mecanismos telemáticos para su escaneo y remisión actuando conforme a las previsiones de la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos”.

3.3 Documentació dels acords

El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la Sentència de [7 de març de 2014](#), es pronuncia sobre la validesa de l'acreditació d'un acord d'un òrgan col·legiat pel qual s'havien establert els criteris de valoració d'uns exercicis mitjançant la declaració testifical del seu president, i conclou que no és una prova suficient “porque estamos ante unas actuaciones administrativas de órganos colegiados que, por razones de Seguridad jurídica, transparencia y respeto a los actos propios, entre otros, han de constar por escrito y han de quedar documentados en el expediente administrativo en la forma prevista en la Ley, pues solo así se puede tener la garantía de que dichos criterios se adoptaron antes de la corrección del ejercicio; de que el Tribunal se reunió válidamente para aprobarlos, de la fecha en que lo hizo; en definitiva, de que se adoptó válidamente el acuerdo correspondiente y que, tras la publicidad, tuvo eficacia frente a terceros (los aspirantes)”.



Pablo Herráez Vilas

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