

# **LAS BASES DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS COLEGIADOS EN LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE (Comentario a la STC 50/1999, de 6 de abril)**

Por

**JULIÁN VALERO TORRIJOS**  
Ayudante de Derecho Administrativo  
Universidad de Murcia

**SUMARIO:** I. EL PROCESO CONSTITUCIONAL FRENTE A LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE: 1. *El «iter» procesal de los recursos de inconstitucionalidad 521/93 y 547/93.* 2. *La argumentación de los recurrentes y la defensa del Abogado del Estado.*—II. EL ALCANCE DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: 1. *La discusión sobre los títulos competenciales.* 2. *La controversia acerca de la imputación de los actos administrativos dictados por delegación.* 3. *Los criterios para la sustitución de los titulares de los órganos administrativos.* 4. *Los límites a la obligatoria traducción de los expedientes y documentos administrativos en los supuestos de eficacia extraterritorial.* 5. *La extensión de la normativa estatal básica en relación con los órganos administrativos colegiados.*—III. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA SOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL. NECESIDAD DE UNA REFORMULACIÓN DE LAS BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ORGANOS COLEGIADOS A PARTIR DEL EXAMEN MATERIAL DE LA REGULACIÓN DE LA LEY 30/1992: 1. *El régimen jurídico de los órganos colegiados representativos (art. 22.2).* 2. *El estatuto del Presidente (art. 23).* 3. *La figura del Secretario (art. 25).* 4. *Los derechos y deberes de los miembros (art. 24).* 5. *Las reglas para la formación de la voluntad colegiada: convocatorias y sesiones (art. 26).* 6. *La documentación de los acuerdos: el acta (art. 27).*—IV. REFLEXIÓN FINAL.

## **I. EL PROCESO CONSTITUCIONAL FRENTE A LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE**

### **1. *El «iter» procesal de los recursos de inconstitucionalidad 521/93 y 547/93***

Apenas unos días antes de finalizar el plazo de tres meses previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para interponer el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, tuvieron entrada sendos escritos en el registro del Alto Tribunal por medio de los cuales se cuestionaba la conformidad con el Texto Constitucional de varios preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por un lado, el 24 de febrero de 1993 se presentaba por la Junta de Castilla y León un recurso de inconstitucionalidad mediante el cual se impugnaba la regulación recogida en el artículo 13.4, relativa a la imputación al órgano delegante de los actos dictados por delegación; las reglas sobre la

sustitución de los titulares de los órganos administrativos previstas en el artículo 17.1, así como la prohibición de que la suplencia de los mismos implique alteración de la competencia que recoge el apartado siguiente del mismo precepto; y, finalmente, la mayor parte de las normas sobre los órganos colegiados establecidas en el Capítulo II del Título II. Únicamente se excluía del objeto del recurso el régimen específico para los órganos representativos previsto en el artículo 22.2, la atribución al Presidente del voto dirimente para resolver los eventuales empates en las votaciones contenida en el artículo 23.1.d), la habilitación para sustituir a los representantes de intereses sociales recogida en el párrafo segundo del artículo 24.3, la posibilidad de que la condición de Secretario recaiga tanto en un miembro del órgano o en una persona al servicio de la Administración respectiva y, por último, el contenido necesario de las actas explicitado en el artículo 27.1.

Al día siguiente se registraba un nuevo recurso de inconstitucionalidad impulsado por la Generalidad de Cataluña que, si bien se correspondía parcialmente en su objeto con el anterior, extendía su impugnación a la regulación de la precitada Ley sobre la obligación de traducir al castellano los documentos generados en una lengua oficial distinta tal y como se encontraba configurada por el artículo 36. Además de coincidir con la anterior Comunidad Autónoma en el rechazo del carácter básico de la regulación sobre suplencia prevista en el artículo 17, la Generalidad catalana negaba dicha naturaleza a las genéricas reglas del artículo 22 sobre el régimen jurídico de los órganos colegiados. El recurso rechazaba igualmente la eficacia básica de las facultades concedidas al Presidente en relación a la representación del órgano, a la dirección del desarrollo de las sesiones y moderación de los debates, al visado de las actas y las certificaciones de los acuerdos, así como a la atribución genérica de cuantas funciones resulten inherentes a su condición de Presidente, aspectos regulados, respectivamente, en los apartados a), c), f) y g) del artículo 23, extendiendo igualmente su oposición a la normativa para la sustitución del Presidente prevista en el segundo número de este mismo precepto. Esta misma posición se sostenía en relación a los derechos de los miembros consistentes en tener acceso a la convocatoria y la información sobre la misma con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas, en participar en los debates de las sesiones, en formular ruegos y preguntas, en obtener la información precisa para el cumplimiento de sus funciones y cuantos otros sean inherentes a su condición, extremos recogidos en los apartados a), b), d), e) y f) del artículo 24.1, desacuerdo que también afectaba a la prohibición de que asumieran funciones representativas sin la previa autorización del órgano prevista en el artículo 24.2. Por lo que respecta a la configuración del Secretario, únicamente se reconocía la naturaleza materialmente básica de las funciones referentes a la preparación del despacho de los asuntos y la redacción y autorización de las actas, competencias recogidas en el artículo 25.3.d). Asimismo, en opinión de la Generalidad, las normas básicas sobre las actas de las sesiones del órgano no podían extenderse a la regulación sobre su contenido en relación al sentido del voto emitido por los miembros y su íntegra transcripción, a la formulación del

voto particular en el plazo de cuarenta y ocho horas, a la aprobación de las mismas en la misma o siguiente sesión ni, finalmente, a la expresa mención en las certificaciones de la circunstancia relativa a que la correspondiente acta todavía no ha sido aprobada, cuestiones reguladas correlativamente en el artículo 27.2, 3 y 5.

Admitidos a trámite ambos recursos sin que se formularan alegaciones por el Congreso de los Diputados y el Senado, el Abogado del Estado solicitó la acumulación de los recursos para su tramitación conjunta, petición admitida mediante la correspondiente providencia del Alto Tribunal por cuanto existía una evidente conexión en el objeto de ambos procesos que justificaba la unidad de tramitación y decisión exigida por el artículo 83 de su Ley Orgánica. Finalmente, el Tribunal señaló como fecha para la deliberación y votación de los recursos el 25 de marzo de 1999, siendo dictada la sentencia comentada el día 6 de abril del mismo año.

## 2. *La argumentación de los recurrentes y la defensa del Abogado del Estado*

El núcleo argumental de ambos recursos de inconstitucionalidad se centraba, fundamentalmente, en la discusión del título competencial ejercido por el Estado al emanar la regulación impugnada y en la excesiva amplitud de las normas básicas dictadas en relación al régimen jurídico de las Administraciones públicas. La Comunidad Autónoma de Castilla y León aducía con carácter general que los preceptos objeto del enjuiciamiento constitucional regulaban aspectos organizativos que invadían la competencia autonómica para regular sus propias instituciones de autogobierno, de ahí que rechazara el carácter básico de los mismos. En cambio, el recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña centraba la vulneración competencial en la invasión del título referente al régimen jurídico y la organización de la Administración autonómica, violación que, en su opinión, se debía a una exhaustividad en la regulación estatal que resultaba incompatible con el establecimiento de simples normas básicas que, en ocasiones, versaban incluso sobre aspectos estrictamente organizativos que nada tenían que ver con el régimen jurídico de las Administraciones públicas. Por su parte, el Abogado del Estado mantenía una posición maximalista al reclamar un mayor ámbito para la regulación estatal por tratarse de cuestiones que deberían entenderse comprendidas bajo la competencia estatal exclusiva sobre el procedimiento administrativo común, criterio que sustentaba para toda norma que, aun siendo de carácter organizativo, incidiera en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez o en la garantía de los administrados.

Respecto de la impugnación sobre la regulación de la delegación contenida en el artículo 13.4 de la Ley 30/1992, la Comunidad Autónoma castellano-leonesa sostenía que la imputación al órgano delegante del acto administrativo dictado por delegación vulneraba su autonomía organizativa al contradecir la solución establecida con carácter general por el artículo 36.3 del Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio, por el que se aprobó el

texto refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León. Además, añadía como motivo adicional que justificaba su postura el consentimiento mostrado por el Estado respecto de la constitucionalidad de esta regulación dada la falta de impugnación de este precepto ante el Tribunal Constitucional, circunstancia que la recurrente explicaba por no tratarse realmente de una cuestión básica. Por último, la norma estatal era contestada en base a las peculiaridades de la organización judicial contencioso-administrativa en Castilla y León ya que, al existir dos Salas en el Tribunal Superior de Justicia, no parecía razonable que conociera de todos los recursos únicamente aquélla que tuviera su sede en el mismo ámbito territorial que los órganos autonómicos centrales, interpretación que crearía un evidente desequilibrio en opinión de la citada Comunidad Autónoma. El Abogado del Estado, en cambio, reclamaba la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico en esta materia al afectar a una modalidad esencial del ejercicio interorgánico de las competencias que versa sobre un extremo fundamental como la imputación del acto, si bien sostenía al mismo tiempo que la regulación impugnada podría considerarse incluida en el título competencial referido al procedimiento administrativo común en la medida que el correcto ejercicio de la competencia afecta a la validez del acto, a las garantías de los ciudadanos y al régimen de recursos.

Por otro lado, en relación con la previsión del artículo 17 de la Ley 30/1992 en virtud de la cual la suplencia de los titulares de los órganos administrativos corresponderá a quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos, el recurso interpuesto por Castilla y León se oponía al carácter básico de la misma esgrimiendo la competencia autonómica exclusiva sobre la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. En cambio, la Generalidad catalana reclamaba la competencia autonómica exclusiva para la designación de los suplentes por tratarse de una cuestión organizativa que no afectaba al régimen jurídico de las Administraciones públicas, de manera que el Estado carecería de habilitación constitucional para dictar normas básicas en esta materia. La interpretación era rechazada por el Abogado del Estado al sostener que la investidura del titular del órgano y su regularidad habían sido tradicionalmente considerados como elementos clave para la validez de los actos que afectan directamente al principio de competencia, razones que le llevaban a afirmar la corrección de la normativa estatal tanto desde el punto de vista de la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas como de la regulación del procedimiento administrativo común.

El recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña pretendía, asimismo, la declaración de inconstitucionalidad de la obligación de traducir al castellano los documentos y expedientes administrativos o partes de ellos que estuviesen redactados en una lengua cooficial distinta «cuando vayan a surtir efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma», tal y como disponía el artículo 36.2 y 3 de la Ley 30/1992 con anterioridad a la reforma operada mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero. A juicio de la re-

currente, esta prescripción vulneraba el carácter cooficial de las lenguas de ámbito infraestatal cuando la eficacia territorial de la documentación administrativa estuviera referida a otra Comunidad Autónoma con la misma lengua en que había sido originariamente redactada, contraviéndose en consecuencia lo dispuesto por el artículo 3 de la Norma Fundamental y las previsiones lingüísticas de los correspondientes Estatutos de Autonomía. El Abogado del Estado defendía, en cambio, los términos empleados por el legislador estatal alegando que toda eficacia extraterritorial de una actuación administrativa afectaba a la seguridad jurídica y a terceros potenciales que podían desconocer dicha lengua o elegir otra diferente.

Sin embargo, la mayor parte de la argumentación de los dos recursos presentados se centraba en las normas sobre los órganos colegiados. La Comunidad Autónoma de Castilla y León mantenía que, si bien la regulación estatal básica sobre el régimen jurídico de estos órganos debía limitarse a establecer la composición y el funcionamiento de los mismos, la Ley 30/1992 había establecido una normativa con tal grado de detalle que resultaba incompatible con la formulación de unas reglas mínimas y uniformes que parece reclamar la fijación estatal de las bases, entendiendo en consecuencia vulnerada la competencia autonómica sobre sus propias instituciones de autogobierno. El criterio de la Generalidad de Cataluña resultaba más preciso por cuanto partía de considerar que la capacidad estatal debía extenderse exclusivamente a las reglas para la formulación de la voluntad, correspondiendo a la Comunidad Autónoma dictar aquellas normas organizativas necesarias para regular las relaciones internas que no incidan en la voluntad colegial, distinción que, según la recurrente, debía realizarse determinando si la norma impugnada tenía una relación directa sobre la validez y eficacia de los actos administrativos, supuesto en que debería afirmarse la competencia estatal. En consecuencia, según la opinión de la Comunidad Autónoma recurrente, las normas estatales básicas debían haberse limitado a establecer la existencia del Presidente y atribuirle las facultades necesarias para acordar la convocatoria, asegurar el cumplimiento de las leyes y dirimir los empates con su voto de calidad; a prever la figura del Secretario y asignarle la responsabilidad de preparar el despacho de los asuntos, redactar las actas y autorizarlas; a reconocer el derecho de los miembros del órgano para concurrir a la formación de la voluntad colegiada emitiendo el correspondiente voto, ya mayoritario, ya particular; y, finalmente, a fijar las normas que contuvieran las reglas esenciales para la formación de la voluntad. El Abogado del Estado rechazaba estos argumentos alegando que la regulación de la Ley 30/1992 resultaba necesaria para asegurar la correcta integración de la voluntad colegiada, resaltando en este sentido la importancia de las funciones del Presidente para garantizar la seguridad, igualdad, orden y certeza en su formación; la trascendencia de los derechos reconocidos en favor de los miembros en la medida que constituían un presupuesto ineludible del principio de competencia; la relevancia de la figura del Secretario para asegurar el correcto funcionamiento del órgano, así como la validez interna y externa de los actos colegiados; y, por último, la impor-

tancia del derecho a que consten en el acta las opiniones y votos de los miembros por cuanto estos aspectos debían entenderse integrados en el derecho al voto.

Una mención diferenciada merecen los motivos que justificaban la impugnación del régimen jurídico específico de los órganos colegiados en que participaran representantes de intereses sociales y/o de distintas Administraciones públicas. En efecto, si bien el recurso de Castilla y León no recogía argumentos diferenciados al respecto, la Generalidad catalana señalaba la incoherencia de que las normas de la Ley 30/1992 no fueran de aplicación directa para estos órganos, eficacia que, según su opinión, resultaba incompatible con la pretendida naturaleza básica de las mismas. Asimismo, esta última Comunidad Autónoma consideraba vulnerado su ámbito competencial al entender que la remisión que contiene el artículo 22.2 de la Ley 30/1992 a las normas de organización y funcionamiento que dicten estos órganos colegiados representativos suponía el desplazamiento de la regulación autonómica que pudiera dictarse en relación a ellos. Este razonamiento era rebatido por el Abogado del Estado, quien encontraba plenamente justificado el diferente trato normativo en base a las particularidades que presentan estos órganos por la presencia de elementos ajenos a la organización administrativa y/o la integración de representantes de Administraciones públicas diversas.

## II. EL ALCANCE DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Casi seis años después de la interposición de los recursos, el Tribunal Constitucional ha resuelto la impugnación mediante la Sentencia 50/1999, de 6 de abril, de la que ha sido Ponente el Magistrado don Carlos Viver Pi-Sunyer. Mediante esta resolución, el supremo intérprete de la Norma Fundamental ha rechazado la pretensión castellano-leonesa sobre la regla de imputación de los actos administrativos en los supuestos de delegación recogida en el artículo 13.4 de la Ley 30/1992; ha admitido ambos recursos en relación al criterio de sustitución de los titulares de los órganos administrativos en los términos empleados por el artículo 17.1; ha reconocido la posibilidad de interpretar conforme a la Constitución la exigencia de traducir al castellano los expedientes y documentos administrativos, siempre que se entienda que la obligación establecida por el artículo 36.2 y 3 únicamente existe cuando la lengua cooficial empleada carezca de dicho reconocimiento en la Comunidad Autónoma donde los mismos hubieran de surtir efectos; y, por último, en relación con el régimen jurídico de los órganos colegiados, ha privado del carácter básico a la totalidad de las normas relativas a la figura del Presidente que recoge el artículo 23, al conjunto de los derechos y facultades reconocidos a los miembros del órgano por el artículo 24, a las reglas de sustitución del Secretario y sus facultades establecidas por el artículo 25.2 y 3, así como al contenido eventual del acta expresado en el artículo 27.2, 3 y 5.

1. *La discusión sobre los títulos competenciales*

La pluralidad de títulos competenciales alegados por los recurrentes y el Abogado del Estado, así como las distintas exigencias establecidas por la Norma Fundamental en relación con cada uno de ellos, obligan al Tribunal Constitucional a aclarar con carácter previo esta cuestión. La sentencia comentada entiende que la disputa competencial debe reconducirse al régimen jurídico de las Administraciones públicas, recordando al respecto que en anteriores ocasiones el Tribunal había establecido que «la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica [...] tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas», reconociendo en consecuencia que, «salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas» (1). Ahora bien, en la medida que la reserva en favor del Estado de la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas tiene como finalidad principal asegurar el tratamiento común de los administrados ante ellas, el Tribunal se ve obligado a precisar que «el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados» (2), si bien en cualquier caso el Estado no puede establecer las bases «con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia» (3), por lo que «debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal» (4).

Por otro lado, el Tribunal rechaza la pretensión del Abogado del Estado tendente a considerar que los preceptos impugnados forman parte del procedimiento administrativo común, señalando a este respecto que, si

---

(1) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 3, párr. 2, donde se citan como precedentes las SSTC 35/1982, de 19 de junio; 165/1986, de 18 de diciembre; 13/1988, de 4 de febrero, y 227/1988, de 29 de noviembre.

(2) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 3, párr. 8.

(3) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 3, párr. 9, aludiendo a la doctrina establecida por las SSTC 49/1988, de 22 de marzo; 225/1993, de 8 de julio, y 197/1996, de 28 de noviembre.

(4) STC 147/1991, de 4 de julio, f.j. 5.

bien ha mantenido en su jurisprudencia una concepción amplia del procedimiento administrativo, «no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto [...] pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo» (5).

2. *La controversia acerca de la imputación de los actos administrativos dictados por delegación*

Partiendo de estas coordinadas competenciales, el Tribunal Constitucional desestima el recurso de la Comunidad Autónoma castellano-leonesa en relación a la exigencia establecida por el artículo 17.4 de la Ley 30/1992 de entender que los actos dictados por delegación se consideran adoptados por el órgano delegante. La decisión del Alto Tribunal mantiene que la regulación de esta materia «afecta directamente al modo de ejercer las competencias atribuidas a los diversos órganos administrativos [por lo que] tiene una incidencia externa directa sobre la actuación administrativa y, más concretamente, sobre las relaciones de las Administraciones públicas con los administrados», resultando en consecuencia irrelevantes «las consecuencias que desde el punto de vista del reparto de los recursos que correspondan a las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia puedan derivarse de la regulación que contiene el precepto impugnado» (6).

Esta misma interpretación jurisprudencial se ve fortalecida, además, por la necesidad de garantizar la seguridad jurídica en las relaciones de los ciudadanos con la organización administrativa, justificación a la que debe añadirse la exigencia de asegurar el tratamiento común de todos aquéllos en los supuestos de ejercicio de competencias delegadas. Incluso, el correcto entendimiento de la técnica delegatoria requiere esta solución en la medida que con ella únicamente se transfiere el ejercicio de la misma, por lo que parece razonable que el acto se considere dictado por el titular de la competencia que, a pesar de no asumir directamente su puesta en práctica, conserva intacta la facultad de revocar la delegación; en definitiva, dado que el órgano delegante de la competencia siempre conserva la responsabilidad final sobre la misma, considerar que el acto dictado debiera

---

(5) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 3, p. 5. En relación con la concepción amplia del procedimiento administrativo mantenida por el propio Tribunal, vid. STC 227/1988, de 29 de noviembre, f.j. 32, que considera amparados bajo este título competencial «los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento».

(6) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 4, párs. 3, 4 y 6.



imputarse al delegado obedecería a una interpretación superficial de la técnica referida.

### 3. *Los criterios para la sustitución de los titulares de los órganos administrativos*

A diferencia de la motivación aducida para la delegación, la escasa relevancia externa de las reglas establecidas por el artículo 17.1 respecto de la sustitución de los titulares de los órganos administrativos conduce al Tribunal a afirmar que la exigencia de que sean designados por el mismo órgano que nombró a aquéllos constituye una regla «de organización y funcionamiento interno, que sólo de modo indirecto afecta a la actividad externa de la Administración», de manera que «la competencia básica del Estado no puede llegar a aspectos tan concretos como el que es objeto del inciso controvertido» (7), estableciendo en consecuencia una relación de proporcionalidad entre la dimensión externa de las normas básicas y el grado de detalle que el legislador estatal puede emplear al dictarlas.

En relación con este aspecto parece razonable la posición de los recurrentes de admitir que sea la propia Administración afectada la que decida, en cada caso concreto, a qué órgano corresponde la designación de los suplentes, sin tener que atribuir necesariamente dicha competencia al mismo que nombró al titular. En efecto, la pluralidad de soluciones que se puedan adoptar al respecto no habría de causar por sí misma un tratamiento sustancialmente dispar para los interesados pues, desde una estricta consideración jurídica, la competencia sigue siendo ejercida por el mismo órgano que la tiene atribuida a pesar de que su ejecución material corresponda a una persona distinta de su titular habitual.

Por esta misma razón resulta igualmente acertada la decisión del Alto Tribunal de mantener la eficacia básica de la prohibición tendente a impedir que la suplencia suponga alteración alguna de la competencia, medida que «tiene incidencia directa sobre la relación de las Administraciones públicas y los administrados», por lo que «dado el mayor alcance que puede adquirir lo básico en estos casos, así como el carácter genérico de la regulación, nada se opone a que el legislador estatal pueda atribuir la condición de básico a este apartado segundo» (8). En efecto, si bien con los criterios de sustitución de los titulares no resulta afectado el ejercicio de la competencia por el órgano que la tiene asignada en la medida que el acto dictado le resultará imputado con independencia de que lo haga el titular del mismo o un suplente, si como consecuencia de la sustitución llegara a producirse una alteración competencial se estarían vulnerando las exigencias del principio constitucional que garantiza la seguridad jurídica al realizarse dicha operación al margen de los mecanismos previstos con carácter general por la propia Ley 30/1992.

---

(7) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 5, pár. 2.

(8) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 5, último párrafo.

4. *Los límites a la obligatoria traducción de los expedientes y documentos administrativos en los supuestos de eficacia extraterritorial*

Mayores singularidades plantea la decisión jurisprudencial sobre los aspectos lingüísticos impugnados por la Generalidad de Cataluña. En concreto, estando pendiente la resolución del recurso de inconstitucionalidad, mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, tuvo lugar una reforma del artículo 36 tendente a eximir de la traducción al castellano aquellos documentos y expedientes administrativos cuya eficacia extraterritorial fuera a producirse en una Comunidad Autónoma que dispusiera de la misma lengua oficial en que habían sido inicialmente confeccionados. No obstante, el Alto Tribunal rechaza que con la modificación normativa carezca de sentido resolver este aspecto de la regulación impugnada por cuanto, a tenor de las disposiciones transitoria segunda y final de la Ley reformadora aludida (9), no puede excluirse la aplicación de la antigua redacción del precepto a hechos acaecidos con anterioridad a su pérdida de vigencia. La posición mayoritaria del Tribunal Constitucional sostiene que «no cabe desconocer que en algunos supuestos singulares la oficialidad de la lengua propia de una Comunidad Autónoma no se detiene en los límites de su territorio», por lo que «en el ámbito territorial donde una lengua tiene carácter oficial, los actos jurídicos realizados en dicha lengua, aunque tengan su origen en un procedimiento administrativo instruido en otra Comunidad Autónoma en la que dicha lengua tenga también carácter cooficial, han de surtir, por sí mismos, plenos efectos sin necesidad de ser traducidos», afirmando en consecuencia que la obligación de traducir al castellano no vulneraría el artículo 3 del Texto Constitucional y las respectivas normas estatutarias de interpretarse el precepto recurrido conforme a estas precisiones (10).

Sin embargo, el Voto Particular suscrito por los Magistrados Viver Pi-Sunyer y García Manzano discrepa con acierto de esta posición mayoritaria al señalar que entre las «reglas o criterios tradicionales de interpretación figura, sin duda, como límite infranqueable de toda actividad interpretativa, el deber de respetar el tenor literal de los preceptos», afirmando con rotundidad que los términos exactos de la norma impugnada exigen la declaración de su inconstitucionalidad en la medida que la traducción al castellano se requiere en todo caso y sin excepción alguna. En definitiva, si la regulación de la Ley 30/1992 había configurado la traducción con carácter necesario, no puede aceptarse que el alcance de esta previsión pueda ser limitado sin violentar la literalidad del precepto impugnado, maniobra que sobrepasa las funciones interpretativas propias del Tribunal, Constitucional, que en ningún caso se encuentra habilitado para forzar el tenor li-

---

(9) Según la disposición transitoria segunda, «a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior», estableciendo la disposición final única un plazo de *vacatio* de tres meses.

(10) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 9, pág. 5.

teral de las normas hasta desvirtuarlo con el fin de satisfacer las exigencias del sentido común.

5. *La extensión de la normativa estatal básica en relación con los órganos administrativos colegiados*

Un especial alcance tiene la decisión jurisprudencial acerca de la extensión de las normas estatales básicas sobre los órganos administrativos colegiados por cuanto el Tribunal ha privado de dicha naturaleza a la mayoría de las reglas previstas al respecto en la Ley 30/1992, que, de esta manera, habrán de entenderse aplicables exclusivamente en el ámbito de la organización administrativa estatal *stricto sensu*. Resulta llamativo que el Tribunal Constitucional haya prestado proporcionalmente una menor atención a fundamentar su decisión en relación con la materia que constituía el objeto principal de los recursos de inconstitucionalidad planteados, carencia especialmente perceptible respecto de la regulación referida a las funciones del Presidente y el Secretario, a los derechos de los miembros y al contenido del acta. Sin embargo, la oposición autonómica a las reglas previstas en el artículo 22 es objeto de un detallado análisis por el Tribunal, que considera innecesario privar de su condición básica a la declaración general de sometimiento de los órganos colegiados a la normativa prevista en la Ley 30/1992 dado que, «una vez depurados los preceptos que no tienen carácter básico, ningún reproche cabrá formular desde la perspectiva competencial al artículo 22.1 de la Ley» (11).

Asimismo, la decisión jurisprudencial admite la posibilidad de que el legislador básico establezca un régimen jurídico peculiar para los órganos colegiados representativos por cuanto, tal y como ha reconocido en varias ocasiones el Alto Tribunal, resulta admisible «en supuestos excepcionales, establecer bases que no contengan una regulación absolutamente uniforme en todos los casos, cabiendo excepciones relativas a supuestos específicos» (12). Ahora bien, la principal característica de la regulación específica prevista en el artículo 22.2 consiste en la atribución a estos órganos de la potestad para establecer o completar sus propias normas de funcionamiento, capacidad de autonormación que no puede entenderse, a juicio del Tribunal, como una negación de las competencias que correspondan a la respectiva Comunidad Autónoma para regular estos mismos aspectos, de manera que «las potestades de autorregulación que esta norma reconoce a este tipo de órganos colegiados, deberán ejercerse de conformidad con lo que, en su caso, dicha normativa disponga» (13). En conclusión, no parece que la norma reguladora de las bases del régimen jurídico de las Adminis-

(11) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 6, pár. 2, *in fine*.

(12) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 6, pár. 3, citando una doctrina consolidada que se recoge en las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 147/1991, de 4 de julio, y 109/1998, de 21 de mayo.

(13) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 6, pár. 4.

traciones públicas tenga pretensiones de ordenar el sistema de fuentes en este concreto asunto desplazando la competencia autonómica, sino que, más bien, simplemente faculta a este tipo de órganos para regular su propio funcionamiento en atención a las singulares características que en ellos concurren, potestad que, como cualquier otra, debe ejercerse con pleno respeto a la distribución competencial que realizan la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía.

Por el contrario, el núcleo central de la regulación recogida en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992 sobre los órganos administrativos colegiados ha perdido gran parte de su originario sentido, debiendo destacarse la enorme desproporción existente entre el intenso alcance de la decisión jurisprudencial y la escasa fundamentación en que descansa el fallo. En efecto, si bien el parecer jurisprudencial se articula en torno a una acertada distinción entre los aspectos internos y externos del régimen jurídico de los órganos colegiados como elemental exigencia del tratamiento común a los administrados requerido por el artículo 149.1.18.º del Texto Constitucional, en relación con las impugnaciones de los artículos 23 a 27 de la Ley 30/1992 el Tribunal se limita a señalar que «para dar respuesta a las alegaciones de las partes conviene reproducir en toda su extensión el tenor de estos preceptos», añadiendo únicamente que los mismos «regulan aspectos que afectan a la organización y funcionamiento interno de los órganos colegiados y basta su simple lectura para constatar que lo hacen de un modo tan detallado y exhaustivo que no deja espacio significativo suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan desplegar las potestades de desarrollo legislativo» (14).

Un planteamiento más compacto de la decisión adoptada hubiera exigido que se agotaran las consecuencias del razonamiento y, una vez establecidos los criterios que se acaban de transcribir, se enjuiciara el contenido material de los preceptos impugnados demostrando de manera fehaciente cómo, en cada uno de los múltiples aspectos por ellos regulados, el grado de detalle al que alude genéricamente la Sentencia realmente existe y no se encuentra justificación alguna que ampare esa exhaustividad, ya que el propio Tribunal ha reconocido que en determinadas circunstancias excepcionales la regulación básica pormenorizada podría ser aceptada (15). Pues bien, la decisión del supremo intérprete constitucional olvida estos extremos y renuncia a realizar un análisis profundo de los preceptos impugnados, fundamentando una decisión tan relevante mediante la mera reproducción del tenor literal de los preceptos impugnados, señalando a continuación que basta su simple lectura para concluir su inconstitucionalidad en cuanto normas estatales básicas.

(14) STC 50/1999, de 6 de abril, f.j. 7, párs. 1 y 6.

(15) Vid. por todas la STC 147/1991, de 4 de julio, f.j. 4, donde se recoge una valoración excesivamente amplia de esta posibilidad.

III. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA SOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL.  
NECESIDAD DE UNA REFORMULACIÓN DE LAS BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO  
DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS A PARTIR DEL EXAMEN MATERIAL  
DE LA REGULACIÓN DE LA LEY 30/1992

La rigurosa justificación de la debilidad que cabe atribuir a la labor interpretativa realizada por la STC 50/1999, de 6 de abril, en relación con el régimen jurídico de los órganos colegiados requiere llevar a cabo un estudio pormenorizado de la regulación material recogida en los artículos 22 a 27 de la Ley 30/1992 para precisar si, en cada caso concreto, su grado de concreción y detalle se encuentra proporcionado a la relevancia interna o externa de la norma prevista. Es decir, con la tarea propuesta se pretende demostrar que, en algunos aspectos, el criterio propuesto por el Tribunal Constitucional de remitir a la obviedad la motivación de su fallo resulta cuando menos discutible al poderse sostener de manera fundada una opinión contraria, lo que no obsta para coincidir con su posición en determinados extremos cuando existan razones suficientes para hacerlo.

1. *El régimen jurídico de los órganos colegiados representativos (art. 22.2)*

Como hemos señalado con anterioridad, la sentencia comentada confirma la naturaleza básica de las previsiones recogidas en este precepto en relación con los órganos colegiados representativos al considerar que la remisión a su potestad autonormativa no significa que la regulación dictada por estos órganos sobre su propio funcionamiento pueda encontrarse al margen de lo dispuesto en las normas autonómicas que resulten aplicables. Ahora bien, no debe pasar inadvertido que una lectura distinta de la dicción legal podría conducir a una solución contraria por cuanto, si consideramos básico el reconocimiento de esa capacidad para establecer y completar sus propias normas de funcionamiento, cabría sostener que la normativa autonómica nunca podría negar dicha posibilidad a estos órganos, con lo que esta imposición produciría una clara vulneración de las competencias autonómicas en materia organizativa que no estaría justificada por el tratamiento común que reclama la Constitución.

Parecidas objeciones podrían realizarse respecto de la regla relativa a la incardinación jerárquica de estos órganos en la estructura organizativa de la Administración que corresponda cuando así lo establezcan sus normas de creación o se desprenda de las funciones o la naturaleza del órgano. Si bien la redacción del precepto permite un amplio margen a la normativa específica de creación del respectivo órgano para precisar la existencia de dicha relación de subordinación y/o supraordenación, se cercena al mismo tiempo la capacidad de establecer con carácter general una solución distinta en un ámbito esencialmente interno cual es el diseño organizativo de la propia Administración pública, sin que exista circunstancia alguna que justifique la naturaleza básica de tal intromisión. Una opinión

matizada al respecto es la mantenida por DÍEZ SÁNCHEZ al considerar que «el reproche ha de ser parcial, no obstante, e incluso salvable por cuanto en definitiva cada Administración puede decidir a través de la norma de creación (no hay imposición)» (16). Sin embargo, el hecho de restringir la facultad de decisión exclusivamente a la norma de creación o remitirla a las funciones o la naturaleza del órgano supone que la respectiva Administración afectada no puede establecer una solución alternativa con carácter universal para todos sus órganos, por lo que debe rechazarse la eficacia básica de la disposición analizada.

Junto a estas reglas generales específicas para los órganos colegiados representativos, existen a lo largo del Capítulo ahora analizado otros preceptos que igualmente establecen peculiaridades en relación a su régimen jurídico, extremos que serán examinados al hilo del estudio detallado de los preceptos donde se recogen.

## 2. *El estatuto del Presidente (art. 23)*

La totalidad del contenido de este precepto ha sido privada de su naturaleza básica por la STC 50/1999, de 6 de abril, de manera que actualmente no puede predicarse dicha eficacia de ninguna de las funciones atribuidas al Presidente por el apartado primero, ni tampoco en relación a las reglas para la sustitución del mismo en los supuestos de vacante, ausencia, enfermedad o cualquier otra causa legal.

La amplitud de esta decisión debe considerarse excesiva por las razones que a continuación se exponen. A estos efectos podemos señalar la existencia de una serie de reglas en relación a las cuales, dado su carácter estrictamente organizativo y en la medida que no influyen sobre el mecanismo de formación de la voluntad del órgano, debería aceptarse la decisión del Tribunal: en concreto, la facultad del Presidente de representar al órgano, así como las precisas reglas de sustitución del mismo en los supuestos de vacante, ausencia, enfermedad o cualquier otra causa legal, regulación que podría alterarse por la normativa autonómica sin que se viera afectada de manera relevante la finalidad del tratamiento común que preside la reserva en favor del Estado de las bases sobre el régimen jurídico de estos órganos. El excesivo detalle de esta regulación ya había sido denunciado doctrinalmente por cuanto anula «todo margen de alternativa a disposición de las autonomías que no pueden, por no poder, ni siquiera variar el orden de criterios. Hubiera bastado con establecer el mínimo (Vicepresidente) y en su caso adicionar esos criterios pero facultando a las Administraciones para que dispongan de ellos conforme a lo que en cada caso su organización propia les aconseje» (17).

(16) J. J. DÍEZ SÁNCHEZ, *Los órganos colegiados en la Ley 30/1992*, «Revista de Administración Local y Autonómica», núm. 266, 1995, pág. 366.

(17) J. J. DÍEZ SÁNCHEZ, *Los órganos colegiados...*, ob. cit., pág. 367. No obstante, en nuestra opinión, incluso la obligatoria existencia del Vicepresidente habría supuesto igual-

Por el contrario, existen algunas previsiones que, de manera indirecta pero significativa, gozan de una dimensión externa y podrían afectar a la formación de la voluntad colegiada o a su manifestación, por lo que debería admitirse un cierto margen a la regulación estatal básica, que en ningún caso podría ofrecer una normativa precisa y detallada. Así, se encontrarían en este grupo las facultades de asegurar el cumplimiento de las leyes y visar las actas y certificaciones de los acuerdos del órgano; en ambos casos, el carácter genérico y nada exhaustivo de la regulación nos llevaría a admitir la eficacia básica de estas funciones del Presidente, máxime si tenemos en cuenta que esta figura constituye una exigencia de la planta colectiva del órgano, por lo que, si necesariamente ha de existir en todo caso, resulta imprescindible otorgarle dichas competencias con carácter básico. Este argumento reduplica su virtualidad en relación al resto de los cometidos asignados por el artículo 23, competencias que, por afectar directamente a la formación de la voluntad colegiada, tienen una eficacia que supera evidentemente la dimensión estrictamente interna, de manera que debería afirmarse rotundamente su naturaleza básica. Así, la facultad de convocar las sesiones y fijar su orden del día constituye el correlato necesario de las reglas sobre estos aspectos que se recogen en el artículo 26, regulación que, por el contrario, sí conserva su carácter básico según la interpretación jurisprudencial, debiéndose entender que la correcta formación de la voluntad colegiada depende en gran medida del respeto a estas normas. En este mismo sentido, debe afirmarse el carácter básico del condicionamiento de la referida atribución presidencial por las peticiones del resto de los miembros por cuanto, si bien la generalidad de su redacción requiere del imprescindible complemento de una regulación adicional o, en su caso, de un acuerdo general del propio órgano que precise los detalles de este derecho de los miembros, la necesidad de que el orden del día no quede a la voluntad unilateral del Presidente es una exigencia que afecta directamente a la formación de la voluntad de los órganos colegiados, dado que la adopción de un acuerdo sobre una determinada cuestión requiere su previa inclusión en la relación de asuntos a tratar en la sesión correspondiente. Por similares razones a las expuestas anteriormente, también es preciso reconocer la naturaleza materialmente básica de la facultad presidencial de dirigir los debates y suspenderlos por causas justificadas, funciones que aseguran el correcto desarrollo de las sesiones y, en consecuencia, la adecuada formación de la voluntad colegiada. Por último, la misma eficacia básica debe predicarse de la regla que otorga carácter dirimente a la voluntad presidencial en caso de empate, ya que de no hacerse así se estaría bloqueando en dicha situación la adopción del correspondiente acuerdo.

En relación a las funciones presidenciales en los órganos colegiados representativos, parece justificada la condición básica de que esta última

---

mente una vulneración de las competencias organizativas propias de cada Administración por cuanto la relevancia de su incidencia en el tratamiento común al administrado es prácticamente nula en cuanto figura diferenciada.

previsión en situaciones de empate sólo se aplique cuando la normativa específica del órgano en cuestión lo prevea, ya que de no aceptarlo así se podría poner en peligro el equilibrio entre los diversos grupos integrantes del órgano, configuración plural que en muchos casos constituye la auténtica razón de ser de la planta colegiada. En cambio, la condición básica de la regla específica sobre la sustitución del Presidente en este tipo de órganos debe también ser rechazada por las mismas razones que anteriormente se adujeron con carácter general, si bien la remisión a la regulación propia o al acuerdo del órgano le priva materialmente de dicha naturaleza, a diferencia de la disposición relativa al voto dirimente del Presidente, que cuando menos tiene una eficacia básica negativa consistente en impedir que la normativa autonómica rechace con carácter general esta facultad presidencial para todos los órganos colegiados representativos.

### 3. *La figura del Secretario (art. 25)*

Según la interpretación del Alto Tribunal, la práctica totalidad de este precepto —salvo la existencia misma del Secretario, que podrá ser miembro del órgano o simplemente una persona al servicio de la Administración respectiva— carece de naturaleza básica. En concreto, la sentencia comentada ha negado este carácter a los criterios para la designación, el cese y la sustitución temporal del Secretario recogidos en el apartado segundo, declaración que se extiende igualmente al conjunto de las facultades que le asigna el artículo 25.3. No obstante, utilizando los mismos parámetros expuestos en relación con el Presidente, podemos hacer una triple clasificación respecto de las funciones del Secretario que nos permita analizar adecuadamente esta interpretación.

Al igual que en el caso anterior, esta figura constituye una exigencia de la planta pluripersonal del órgano, configuración que requiere del inexcusable apoyo de instrumentos unipersonales que faciliten su funcionamiento y ejecuten sus decisiones, si bien el Secretario goza de una dimensión predominantemente interna, caracterización que es preciso tener en cuenta al valorar la decisión del Tribunal Constitucional. Así, debido al carácter exclusivamente interno de las reglas de designación, cese y sustitución del Secretario, parece razonable permitir que la regulación autonómica incida sobre este extremo con carácter preferente, de ahí que deba compartirse la decisión jurisprudencial de negar eficacia básica a lo dispuesto en el artículo 25.2.

Sin embargo, el resto de la regulación del precepto referido debe ser precisada en cuanto a su alcance. Por un lado, existen numerosas facultades atribuidas al Secretario que tienen una incidencia externa, cuando menos indirecta, en la medida que influyen en la formación de la voluntad colegiada o en su manifestación, si bien no es posible conceder a estos preceptos la posibilidad de cercenar las facultades normativas autonómicas estableciendo una regulación pormenorizada sin justificación material suficiente. Partiendo de estas premisas —en contra de la postura del Tribu-



nal Constitucional, que en este punto resulta contradictoria por cuanto respeta la eficacia básica del artículo 27.1, donde se prevé la necesidad de que el Secretario levante acta de cada sesión— debería aceptarse el carácter básico de las funciones consistentes en redactar y autorizar las actas de las sesiones, así como expedir certificaciones de los acuerdos adoptados. Sin embargo, es preciso rechazar el excesivo alcance que la Ley 30/1992 concede a las competencias asignadas al Secretario en relación a la recepción de todos los escritos dirigidos al órgano dado que no se establece conexión alguna con el orden del día de las sesiones que han de celebrarse, conclusión que, por el contrario, no puede obtenerse respecto de la atribución referente a la preparación del despacho de los asuntos por cuanto su objeto está limitado a la celebración de las sesiones del órgano. Asimismo, la precisión relativa al derecho al voto que corresponde al Secretario si ostenta la condición adicional de miembro del órgano debe reputarse de carácter básico por afectar intensamente a la adopción de los acuerdos. Esta misma eficacia, en contra de la opinión del Tribunal, también debe ser reconocida a la facultad de efectuar la convocatoria de las sesiones y realizar las correspondientes citaciones por cuanto se encuentra íntimamente ligada a la adopción colegiada de las decisiones, ya que la defectuosa realización de dicha tarea podría imposibilitar la concurrencia de los miembros a la correspondiente sesión y, en consecuencia, privarles de su cometido más esencial: concurrir a la formación de la voluntad colectiva del órgano (18).

#### 4. *Los derechos y deberes de los miembros (art. 24)*

El Tribunal Constitucional ha negado la eficacia básica de toda la regulación de este precepto, de manera que tras la STC 50/1999, de 6 de abril, carecen de esta naturaleza los derechos de los miembros del órgano relativos a la recepción anticipada de la convocatoria y la información relacionada con el orden del día, a la participación en los debates y a la formulación del voto, al planteamiento de ruegos y preguntas y a la obtención de la información precisa para la realización de las funciones asignadas, así como la prohibición de abstención que pesaba sobre quien tuviera la condición de miembro por su cualidad de autoridad o personal al servicio de la Administración. El Tribunal también ha rechazado la virtualidad básica de las reglas señaladas por el apartado tercero de este artículo para la sustitución de los miembros titulares del órgano en caso de ausencia, enfermedad u otra causa justificada.

Un examen detallado del alcance de las previsiones de este artículo demuestra que su mayoría tienen por objeto garantizar la esencial intervención de cada uno de los miembros en las sesiones que celebre el órgano, ya

---

(18) Cfr. en sentido contrario J. J. DIEZ SANCHEZ, *Los órganos colegiados...*, ob. cit., pág. 368, quien afirma que «se trata de elementos del funcionamiento que, al margen de su admisibilidad general, pueden ser adoptados del mismo modo o con otro diferente por los entes autonómicos, sin afectar a la esencia de la organización ni a su régimen».

que de otra manera no podría realmente sostenerse que la voluntad emanada obedezca en última instancia al principio colegial. En consecuencia, todos los extremos recogidos en el artículo comentado que se refieran de manera incuestionable a la participación de los miembros en las decisiones del órgano han de considerarse materialmente básicos, si bien al mismo tiempo debemos rechazar aquéllos que, por redactarse de forma excesivamente detallada, pudieran impedir la correspondiente normativa de desarrollo. A la vista de estos criterios, parece razonable compartir la decisión del Alto Tribunal en relación a la antelación mínima de cuarenta y ocho horas establecida con carácter general por cuanto imposibilita que, en atención a circunstancias concretas que lo justifiquen, las Comunidades Autónomas puedan establecer un plazo inferior (19), a pesar de la relevancia que tiene la recepción anticipada del orden del día y la información correspondiente a los asuntos a tratar en orden a la adecuada preparación de los mismos por los miembros del órgano y, por extensión, para la correcta formación de la voluntad colectiva. En cambio, la prohibición de que los miembros se atribuyan funciones representativas del órgano se encuentra redactada en términos tan amplios que no puede considerarse que obstaculice el establecimiento de una regulación de desarrollo propia, si bien en la medida que la representación del órgano pueda considerarse una cuestión organizativa que no condiciona la adopción colegiada de los acuerdos puede negarse su carácter materialmente básico.

Por el contrario, las normas relativas a la participación de los miembros del órgano en la adopción colegiada de los acuerdos que se recogen en el apartado primero de este artículo —con la salvedad del plazo de cuarenta y ocho horas para la recepción de la notificación de la convocatoria y de la disposición de la información relativa a los puntos incluidos en el orden del día— deben considerarse materialmente básicas ya que garantizan la razón de ser de la colegialidad: la integración de las voluntades individuales de los miembros en otra colectiva superadora de aquéllas que, al mismo tiempo, respeta las posibles discrepancias como manifestación esencial de la riqueza que conlleva la multiplicidad en la titularidad del órgano. Esta misma justificación debe extenderse a la prohibición de abstención dirigida a los miembros de un órgano colegiado que formen parte del mismo por su condición de autoridad o personal al servicio de las Administraciones públicas, medida que, si bien puede entenderse como una innecesaria merma de la libertad personal de estos miembros, obedece a la necesidad de que no se bloquee el funcionamiento del órgano —y en consecuencia no se impida el ejercicio de las competencias irrenunciables que le corresponden— por no alcanzarse el número mínimo de votos equivalentes a la mayoría exigida, existiendo mecanismos alternativos que, al

---

(19) En relación con la excesiva concreción de dicho aspecto, J. J. Díez Sánchez acepta su carácter básico implícitamente al considerarlo un plazo mínimo que únicamente puede ser ampliado para garantizar en mayor medida la finalidad a que se dirige, si bien admite al mismo tiempo la reducción del plazo de cuarenta y ocho horas por razones de urgencia, a pesar de que la Ley 30/1992 no se refiera específicamente a este supuesto (*Los órganos colegiados...*, ob. cit., pág. 367).

mismo tiempo que permiten la adecuada motivación del sentido positivo o negativo del voto emitido, satisfacen la exigencia antes aludida. En cambio, la adecuada defensa de los intereses representados por la participación social o de otras Administraciones en el seno de los órganos colegiados aludidos en el artículo 22.2 de la Ley 30/1992 fundamenta un tratamiento dispar a la interdicción aludida.

En relación con la regulación referente a la suplencia de los miembros titulares del órgano colegiado, al tratarse de una cuestión que sólo indirectamente afecta a la formación de la voluntad, su eficacia básica debía haberse respetado por cuanto únicamente se limita a establecer con carácter general la posibilidad de que los mismos sean sustituidos, permitiendo un amplio margen de maniobra a la normativa de desarrollo tanto por lo que se refiere a los supuestos en que cabe la suplencia como en lo relativo a los criterios que deben emplearse en la sustitución. Por el contrario, la regla específica sobre la sustitución de los miembros titulares de los órganos representativos, en la medida que no se ajusta a esta limitación, debe entenderse que carece de alcance básico al subordinar la voluntad autonómica a los límites que establezcan las normas de organización propias de estos órganos, a no ser que dicha remisión se entienda en el sentido de reconocer la primacía de la regulación propia de la Comunidad Autónoma frente a las normas adoptadas por el mismo órgano de acuerdo con el criterio establecido por el Tribunal Constitucional al interpretar el alcance de su potestad autoorganizativa.

5. *Las reglas para la formación de la voluntad colegiada: convocatorias y sesiones (art. 26)*

Aunque el contenido de este precepto no había sido cuestionado en cuanto a su constitucionalidad, parece conveniente remarcar que, partiendo de la necesidad de respetar la naturaleza materialmente básica de las reglas relativas a la formación de la voluntad colegiada por su importante incidencia sobre los administrados, debe compartirse sustancialmente la interpretación que realizan los recurrentes al otorgar dicho carácter a la regulación sobre el régimen de convocatorias y celebración de las sesiones, si bien, tal como el mismo Tribunal reconoce, en relación con los órganos colegiados representativos, las referencias del artículo 26 a las reglas de funcionamiento que establezcan los propios órganos deben entenderse en el sentido de que también habrán de respetar lo dispuesto en la normativa autonómica que pudiera dictarse.

No obstante, debemos poner de manifiesto una incoherencia más de esta decisión jurisprudencial por cuanto, si bien rechaza el carácter básico de la función reservada en el artículo 25.3.e) al Secretario del órgano para expedir las certificaciones de los acuerdos, no hace idéntica declaración —al menos por su evidente conexión— respecto de la posibilidad que el artículo 26.5 reconoce en favor de quienes acrediten un interés legítimo para dirigirse al Secretario de un órgano colegiado con el fin de «que les

sea expedida certificación de sus acuerdos», de manera que implícitamente el Tribunal Constitucional está reconociendo la naturaleza básica de la potestad certificante del Secretario en relación con las decisiones que se adopten.

Respecto de la necesidad de una presencia mayoritaria de los miembros del órgano para la celebración de la sesión en primera convocatoria —y en consecuencia también para la adopción de los acuerdos que en ella se tomen— podría pensarse que se trata de una elemental exigencia para la adecuada formación de la voluntad colectiva por cuanto la elección de la planta colegiada viene motivada por la conveniencia de que determinados asuntos se sometan al criterio de una pluralidad de personas. Dado que esta finalidad quedaría desvirtuada de no establecerse una asistencia mínima a la reunión, deberían admitirse los términos tan concretos que utiliza la Ley 30/1992 (20). No obstante, la eficacia básica de esta imposición queda en entredicho por cuanto este mismo precepto permite el establecimiento de un régimen distinto para la celebración de la sesión en segunda convocatoria, sin establecer limitación material alguna en cuanto al tiempo de su celebración y al número de miembros que deben concurrir.

#### 6. *La documentación de los acuerdos: el acta (art. 27)*

La STC 50/1999, de 6 de abril, ha interpretado que no puede considerarse materialmente básico que los miembros del órgano colegiado puedan exigir que figure expresamente en el acta la explicación del sentido de su voto, la incorporación de los votos particulares y la transcripción íntegra de su intervención en la sesión, privando asimismo de dicha eficacia a la obligación de que las actas se aprueben necesariamente en la misma o siguiente sesión, así como a la posibilidad de que el Secretario expida certificación de los acuerdos adoptados sin perjuicio de la posterior aprobación del acta haciendo mención expresa de esta circunstancia.

La decisión del Alto Tribunal sobre este extremo se fundamenta en un examen ligeramente más pormenorizado —aunque igualmente insuficiente— que el realizado en relación al resto de los aspectos de la regulación sobre los órganos colegiados, desproporción que parece injustificada por cuanto la funcionalidad de las actas únicamente se refiere a la plasmación material de una decisión que requiere su previa formación conforme a unas reglas específicas donde radica el núcleo esencial de la regulación de estos órganos, normativa que sustancialmente se recoge en los preceptos anteriores.

El supremo intérprete del Texto Constitucional ha admitido implícitamente el carácter básico de la exigencia consistente en que los acuerdos adoptados, así como las circunstancias en que se celebró y desarrolló la correspondiente sesión, constituyen el contenido necesario del acta, decisión

---

(20) Cfr. la opinión contraria de M. M. FERNANDO PABLO, *La Ley común de Procedimiento Administrativo*, Colex, Madrid, 1993, pág. 119, nota 65.

jurisprudencial plenamente justificada por cuanto, a pesar de no afectar directamente a la colegiación de la voluntad del órgano, la documentación de las decisiones constituye un elemento imprescindible para garantizar la seguridad jurídica. En efecto, a diferencia de los actos dictados por el titular de un órgano unipersonal cuya voluntad normalmente queda recogida en sus términos exactos en el soporte escrito —o de otra naturaleza— donde se refleja y que él mismo suscribe con su firma u otro mecanismo que permita autenticar su decisión, el carácter colectivo de la titularidad de los órganos colegiados determina que el proceso de formación de la voluntad ofrezca numerosas peculiaridades hasta su culminación, siendo necesario que uno de sus integrantes presentes resuma los principales extremos del mismo según su propio criterio y, posteriormente, se someta la versión así obtenida a la aprobación del conjunto de los miembros que asistieron a la reunión. De no requerirse la transcripción fehaciente de los aspectos relativos al número de asistentes a la sesión, al orden del día, a las circunstancias de lugar y tiempo en que se celebró, al contenido de los acuerdos y a la justificación de la opinión de cada uno de los miembros a través de los puntos principales de las deliberaciones, ninguna persona ajena al órgano podría conocer con seguridad los pormenores de la decisión colegiada que se adopte, dificultándose en consecuencia la actividad probatoria que, en su caso, deba realizarse si algún interesado pretendiera la revisión judicial del acuerdo. Todos ellos son extremos que, de manera directa, reflejan la formación de la voluntad del órgano y, en consecuencia, pueden provocar la invalidez del acto que se haya dictado, por lo que debe compartirse el criterio de los recurrentes de no impugnar el contenido del artículo 27.1.

Por estas mismas razones resulta criticable que el Tribunal Constitucional haya rechazado en su totalidad la naturaleza básica de la regulación recogida en el artículo 27.2. Si bien parece excesivo conceder este alcance a la exigencia concreta de que el texto de la intervención de uno de los miembros, con el fin de permitir su transcripción íntegra en el acta, deba aportarse en el acto o que sea el Presidente quien fije el plazo para hacerlo por cuanto impide que la normativa autonómica establezca otra solución, en cambio, el carácter básico del resto de las previsiones recogidas en este precepto debería haberse respetado. En efecto, el derecho de los miembros a que figure en el acta de manera expresa e individualizada su abstención, su voto afirmativo o negativo, así como los motivos que justifican cualquiera de estas posturas, guarda una íntima conexión con la motivación del acuerdo adoptado por el órgano, así como con la posible exención de responsabilidad por parte de sus integrantes, extremo este último considerado básico por el Alto Tribunal al reconocer implícitamente esta eficacia a la regla contenida en el apartado cuarto de este artículo, en virtud de la cual «cuando los miembros del órgano voten en contra o se abstengan, quedarán exentos de la responsabilidad que, en su caso, pueda derivarse de los acuerdos», si bien este aspecto debe reputarse de plena competencia estatal —y no sólo básica— por integrarse en el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas. La dificultad de demostrar la posición

contraria a la decisión mayoritaria adoptada se evidencia especialmente si no puede acudirse a un instrumento probatorio distinto de la palabra propia o la declaración testifical de otro miembro, si bien esta última posibilidad ni siquiera existiría cuando se trate de una votación secreta. Idénticas precisiones deben realizarse en relación con la emisión de un voto particular por los miembros del órgano que disientan sustancialmente de la posición colegiada adoptada, si bien la obligación de formular el voto disidente dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas cercena la capacidad de la normativa autonómica, por lo que este dato temporal no debe gozar de virtualidad básica, tal y como ha reconocido el propio Tribunal, que, por otro lado, extiende incorrectamente su declaración a la posibilidad misma de que se emita dicho voto discrepante con la eficacia de que se incorpore al texto del acta aprobado.

Sin embargo, la obligatoria aprobación del acta en la misma o siguiente sesión que prescribe el apartado quinto, a pesar de la utilidad práctica que presenta por evidentes razones de proximidad temporal, establece una regla demasiado concreta que sólo de manera muy indirecta afectaría a la fehaciencia de la voluntad colegiada en el supuesto de que, transcurrido un lapso temporal muy amplio, la aprobación del acta se complicara al no recordarse los estrictos términos del acuerdo. Ahora bien, en modo alguno puede considerarse un problema respecto a la formación de la voluntad del órgano, que ya se ha consumado, por lo que parece razonable permitir el establecimiento de una solución diversa en relación a la aprobación del acta. Por último, una vez justificado el carácter básico de la potestad certificante del Secretario frente a la opinión del Alto Tribunal, también sería preciso reconocer este alcance a la exigencia del párrafo segundo de este mismo apartado, en virtud de la cual «en las certificaciones de los acuerdos adoptados emitidas con anterioridad a la aprobación se hará constar expresamente tal circunstancia», previsión que tiene una relevante eficacia externa por cuanto impide que el lector de la certificación considere erróneamente que los términos concretos de la misma se corresponden exactamente con la versión aprobada por el órgano tal y como ha sido transcrita en el acta.

#### IV. REFLEXIÓN FINAL

La STC 50/1999, de 6 de abril, ha supuesto un importante avance en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, por extensión, en la configuración de las organizaciones administrativas del Estado autonómico. La finalidad constitucional de lograr un tratamiento común de todos los administrados con independencia de la Administración pública a la que se dirijan no puede entenderse en un sentido absoluto que impida la existencia de la más mínima diferencia en cuanto al régimen jurídico aplicable y, en consecuencia, justifique una ampliación desmedida de la competencia estatal

para dictar las bases en esta materia. Por el contrario, el adecuado respeto de la competencia autonómica para organizar la propia Administración pública sin más limitaciones que las establecidas en la Norma Fundamental y el respectivo Estatuto de Autonomía obliga a modular, como acertadamente ha intuido el Tribunal Constitucional, la amplitud de las normas básicas distinguiendo aquellos aspectos que, por afectar a la organización y funcionamiento de las Administraciones públicas, tienen una dimensión predominantemente interna frente a los que aparecen dotados de un perfil marcadamente externo.

Sin embargo, la insuficiente fundamentación de la decisión del supremo intérprete del Texto Constitucional en relación con las bases del régimen jurídico de los órganos administrativos colegiados abre un horizonte de dudas e incertidumbres en la difícil tarea de racionalizar la multiplicidad de organizaciones administrativas existente en el Estado autonómico. La indiscriminada ampliación de las competencias autonómicas sobre el respectivo aparato administrativo puede generar regulaciones muy diversas sobre aspectos esenciales de la formación de la voluntad colegiada de los órganos pluripersonales con una clara incidencia sobre los ciudadanos que, una vez afianzadas, supondrán una pesada rémora para cualquier intento estatal de reconducir a sus justos límites este proceso desintegrador.

Como consecuencia del exceso minimalista producido por la superficial interpretación que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional se ha sentado un peligroso precedente que, de consolidarse, supondría un riesgo importante para que el Estado pueda ejercer apropiadamente las funciones constitucionalmente asignadas en orden a garantizar la igualdad sustancial en el trato a los administrados, produciéndose un efecto contrario al pretendido por el Tribunal cuando acude a la distinción antes referida: lograr una interpretación que armonice el tratamiento común reclamado por la Constitución con la variedad inherente a un Estado descentralizado. ¿Mantendría el Tribunal Constitucional el mismo criterio si alguna Comunidad Autónoma decidiera plantear un conflicto competencial aduciendo que las bases estatales en materia de régimen jurídico de las Entidades Locales son excesivamente detalladas?

