

Nº 25
Primer trimestre 2021

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 25. Marzo 2021



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 24

Diciembre 2020

<http://gabilex.castillalamancha.es>

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.



D. Jordi Gimeno Bevia

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL	
El Consejo de Redacción	11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LAS MEDIDAS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA	
D. Alfonso Sánchez García	15
ACERCA DE LA ACTUALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE NAVARRA EN MATERIA DE TRÁFICO	
D. Francisco Negro Roldán	93
RÉGIMEN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE GOBIERNO	
D. José Joaquín Jiménez Vacas.....	149
ACOSO LABORAL EN EL ÁMBITO FUNCIONARIAL: CUESTIONES PROCEDIMENTALES Y PROCESALES. EL DERECHO DE ADAPTACIÓN DE JORNADA PARA LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, Y SU REDACCIÓN EN EL RDL 6/2019	
D. Cecilia Alvarez Losa y D. Juan José González López	183



LOS SERVICIOS A LAS PERSONAS: LA ADJUDICACIÓN
DIRECTA COMO ALTERNATIVA AL CONCIERTO SOCIAL
D^a Arantza Martín Egaña 250

LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR
EN LOS PROCESOS DE MEDIACIÓN
D^a María Maldonado Araque.....353

CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD EN ESPAÑA:
IMPUNIDAD Y DERECHO INTERNACIONAL
D^a María del Mar Imaz Montes.....418

**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR
JAIME PINTOS SANTIAGO**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ESPACIO EUROPEO
DE INVESTIGACIÓN
D. Antonio Maniatis.....477

MECANISMOS DE CONTROL EN LA EJECUCIÓN DE
OBRAS PÚBLICAS
D. Jans Erik Cavero Cárdenas..... 493

BASES DE PUBLICACIÓN 544



EDITORIAL

En el número 25 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales que se suman a dos trabajos de la sección internacional, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el trabajo de D. Alfonso Sánchez García con el artículo que lleva por título "Posibilidades y límites de las medidas de cooperación y coordinación interadministrativa en materia de contratación pública electrónica". El autor aborda con maestría como la interoperabilidad constituye un elemento de carácter "básico, estructural y esencial" de la administración electrónica y, en consecuencia, de la contratación pública electrónica.

A continuación, D. Francisco Negro Roldán analiza en un interesante y profuso trabajo la actualización de las competencias de Navarra en materia de tráfico.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. José Joaquín Jiménez Vacas que aborda el Régimen de los órganos colegiados de Gobierno.

Cecilia Alvarez Losa y Juan José González López en su artículo "Acoso laboral en el ámbito funcional: cuestiones procedimentales y procesales" analizan con brillantez las cuestiones procedimentales y procesales



más relevantes, que pueden plantearse en relación con el acoso laboral en el ámbito del empleo público.

D^a. Arantza Martín Egaña analiza pormenorizadamente los servicios a las personas: la adjudicación directa como alternativa al concierto social.

D^a María Maldonado Araque profundiza en un gran trabajo sobre la protección del interés superior del menor en los procesos de mediación.

D^a María del Mar Imaz Montes cierra la sección nacional con el artículo Crímenes de lesa humanidad en España: Impunidad y Derecho Internacional.

Por último, la sección nacional se cierra con dos trabajos, uno, de D. Antonio Maniatis que hace una reflexión sobre la contratación pública en el Espacio Europeo de Investigación y otro, de D. Jans Erik Cavero Cárdenas con el trabajo titulado "Mecanismos de control en la ejecución de obras públicas", un interesante artículo en el que aborda la contratación pública de obra, centrándose el autor específicamente en la fase de ejecución contractual

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



RÉGIMEN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE GOBIERNO

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Técnico Superior de Administración General de la
Comunidad de Madrid
DPP. por el Instituto Nacional de Administración Pública
(INAP.) España.

"Los Reyes se fían más de la pericia de los Letrados que de la lealtad y virtudes de los Nobles, a los que reservan cargos de mayor perfil político.» (J.M. GARCÍA MARÍN. El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media, INAP, 1987)¹

Resumen: Como reconoce la exposición de motivos de la vigente Ley de Gobierno, además del principio departamental, el funcionamiento del Gobierno queda presidido por los de colegialidad y dirección presidencial. Especialmente este último deduce, que los órganos colegiados de Gobierno difieren en el proceso de toma de decisiones de sus análogos administrativos. La colegialidad propia de los órganos encargados de la dirección del Poder Ejecutivo (Consejo de Ministros y Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas), así como, en general, de los órganos pluripersonales de apoyo a aquellos, presenta, por consecuencia, ciertas

¹ Págs. 221 y 221



características singulares en lo que refiere a su intensa dependencia, estructural y funcional, de la máxima autoridad unipersonal: el Presidente del Gobierno o de la Comunidad Autónoma, por lo que procede concluir que la «colegialidad gubernamental» se encuentra debilitada, tanto jurídica cuanto políticamente.

Abstract²: As recognized by the statement of reasons of the current Government Law, besides the departmental principle, the functioning of the Government is presided by the principles of collegiality and presidential primary. Specially form this latter principle, it may be deduced that collegiate bodies of government differ in the decision-making process from their administrative analogues. The collegiality inherent to the bodies that are in charge of the executive power management (Council of Ministers and Councils of the Autonomous Communities) –usually as well as the multiple person bodies that support them- is consequently presenting certain unique characteristics regarding its intense structural and functional dependence on the highest unipersonal authority: the President of the Government or the Autonomous Community, so, therefore, it might be concluded that actually, the "governmental collegiality" had been weakened, both legally and politically.

Palabras clave: Órganos colegiados, Gobierno, Consejo de Ministros, Presidente, Colegialidad

Keywords: Collegiate bodies, Government, Council of Ministers, President, Collegiate.

Sumario:

² Adaptation by Carmen Larrea.



1. LA «TEORIA DEL ORGANO.» ÓRGANOS UNIPERSONALES Y ORGANOS ADMINISTRATIVOS COLEGIADOS; 2. ÓRGANOS COLEGIADOS EN LA LEY DE REGIMEN JURIDICO DEL SECTOR PUBLICO: REFERENCIA A LOS ORGANOS DE GOBIERNO; 3. CONCLUSION: EL PRINCIPIO DE COLEGIALIDAD GUBERNAMENTAL.

1.La «teoría del órgano.» Órganos unipersonales y órganos administrativos colegiados

La Constitución Española de 1978 (en adelante, CE.), no reconoce, expresamente, al Estado, personalidad jurídica. Tampoco se la reconoce –expresamente- a las Comunidades Autónomas y sí, sin embargo, la reconoce a Municipios (artículo 140, «éstos gozarán de personalidad jurídica plena») y a las Provincias (art. 141, «la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia»), e incluso a circunscripciones territoriales supramunicipales (artículo 152, apartado 3º, «mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.»).

Como igual resulta conocido, siendo preciso, no obstante, recordarlo, el artículo 3.4 de la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) dispone, a su vez, que:

«Cada una de las Administraciones Públicas [relacionadas al artículo 2 de la ley citada] actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.»



Teniendo consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como «cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de dichas Administraciones Públicas» (art. 2, LRJSP, citado), el carácter abstracto de la personalidad jurídica que el ordenamiento atribuye a dichas estructuras administrativas determina, a su vez, una exigencia de configurar unidades «funcionales», servidas por personas físicas, a las que se reconoce la capacidad de actuar, en cada caso concreto, las potestades que aquellas entidades tienen atribuidas, imputándose a estas últimas el resultado de dicha actuación.

Esta necesidad es puesta de manifiesto por R. MARTÍN MATEO al definir a los órganos administrativos como «centros permanentes de decisión, servidos por personas físicas»³, expresión que, por su parte, debe interpretarse en el sentido de que el ejercicio por el órgano administrativo de las competencias atribuidas, se entiende realizado por la propia persona jurídica en la que se integra⁴.

La Administración Pública, como persona jurídica, no puede, en efecto, actuar –por sí misma- en el tráfico, por faltarle, esencialmente, la sustancia necesaria para ello.

³ Manual de Derecho Administrativo, 20.ª ed. (1999), Trivium, Madrid, pág. 152

⁴ VALERO TORRIJOS, J. (2002) Los órganos colegiados. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pág. 390.



Dicha actuación ha de producirse, en consecuencia, mediante personas físicas a quienes corresponde formar, manifestar o ejecutar su «voluntad.»

La cuestión que se plantea –de inicio- es, por tanto, relativa a explicar la naturaleza de la relación que liga a tales personas (físicas) y a la Entidad jurídica (Administración Pública) por cuenta de la que actúan. Dos han sido, a saber, las teorías más relevantes formuladas al respecto.

La que puede sintetizarse teoría de la «representación», que considera que dichas personas físicas resultan genuinos representantes de la Administración Pública, existiendo, de manera consecuente, una dualidad de personalidades y/o de voluntades. Y, frente a ella, la generalizadamente aceptada en la actualidad «teoría del órgano», que considera que las personas físicas que actúan por cuenta de la Administración no son representantes sino, más bien, titulares de los órganos de aquella y que, por consecuencia, ostentan, virtud de dicho nombramiento, una misma personalidad⁵. No es, por ello, posible hablar de una voluntad administrativa «distinta» de la de los sujetos (personas físicas, titulares del órgano) que, en cada momento y para cada actuación, la encarnan, virtud de los correspondientes nombramientos administrativos.

Así, conforme recuerda la consensuada «teoría del órgano», acuñada por GIERKE (1880), «la organización administrativa se resuelve en órganos», y cada Administración Pública, a partir de su personalidad jurídica única, actúa y exterioriza su voluntad, de acuerdo al principio de competencia, a través de sus

⁵ GIERKE, O. V. Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien (1880)



órganos administrativos que decide crear con base en su potestad de auto-organización⁶.

En consecuencia, desde punto de vista doctrinal, cabría considerar que los órganos administrativos son aquellas unidades a las que el ordenamiento reconoce posibilidad de realizar eficazmente una actuación, comprometiendo a la persona jurídica en la que se integran⁷.

El artículo 8.1 de la LRJSP, a estos efectos y bajo la rúbrica de: «competencia», dispone que ésta es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia⁸.

⁶ JIMÉNEZ VACAS, J. J., Órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Revista Auditoría Pública nº 72 (2018); JIMÉNEZ VACAS, J. J., Reglas esenciales para la formación de la voluntad de las mesas de contratación pública, como órganos colegiados (2020); JIMÉNEZ VACAS, J. J. (2020), El principio de actuación ética de los miembros de órganos colegiados de selección de personal de las Administraciones Públicas. Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid; e INAP, 2020, en Estudios y Comentarios.

⁷ VALERO TORRIJOS, J. (2002) Los órganos colegiados... INAP, pág. 390

⁸ La competencia de un órgano administrativo es, según M. SÁNCHEZ MORÓN, la parcela de potestad que corresponde a cada órgano o conjunto de facultades, funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a un órgano determinado (Derecho administrativo, 2016, ob. Cit. por CAMPOS ACUÑA, M^a. C. Comentarios a la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, 2017, pág. 60).

Las competencias administrativas están asignadas a los órganos administrativos a partir de las que constitucionalmente corresponden a cada Administración territorial, y a través de normas jurídicas, generalmente, de rango reglamentario (Decretos, en las Comunidades Autónomas, y Reales Decretos por los que se establece la



De dicha forma y frente a la noción de «competencia administrativa» que alude a aquél conjunto de «atribuciones» que corresponden a cada Administración Pública, la de competencia orgánica refiere al conjunto de «poderes» que, dentro de una concreta Administración Pública, corresponden a cada uno de sus órganos, de acuerdo a la estructura orgánica de aquella.

La «competencia orgánica» puede, conforme al anterior extremo, citado, definirse conjunto de atribuciones que corresponden a un determinado órgano o, en un sentido inverso, como los asuntos en que dicho órgano debe intervenir, ordinariamente, con exclusión de los restantes.

Así, cabe concluir, sencillamente, con L. COSCULLUELA MONTANER⁹, que:

estructura orgánica de los diversos Departamentos Ministeriales, en la AGE, por ejemplo). Así, la competencia constituye elemento esencial del órgano administrativo ya que tiene carácter de presupuesto y límite de su actividad y es, por ello, que el apdo. 1º del artículo 8 de la LRJSP citado, la define como «irrenunciable.»

Resulta necesario intentar aclarar la distinción entre potestad, atribución y función, ya que estas palabras se suelen utilizar como sinónimas, aunque tengan, en realidad, significados distintos. De ahí, que «la potestad o capacidad, sería propia del sujeto, de la Administración Pública, y la competencia sería la participación que cada órgano dentro de la Administración (persona jurídica) tiene de las potestades públicas atribuidas a ésta» (J. MESEGUER YEBRA, 2005, La competencia administrativa y sus modulaciones). En cambio, la función sería la fracción que corresponde a cada puesto de trabajo respecto a la competencia atribuida al órgano en que está integrado (CAMPOS ACUÑA, M^a C. Comentarios a la Ley 40/2015..., 2017, ver pág. 60).

⁹ Manual de Derecho Administrativo (1998), págs. 173 - 174



«El órgano administrativo se suele definir como la Unidad básica diferenciada de la estructura organizativa, que está integrada por un titular, un conjunto de funciones [o competencia] y unos medios materiales para su ejercicio [o presupuesto].»

La LRJSP acoge, en dichos términos, una concepción «clásica» del órgano administrativo –casi restrictiva- ya que solo reconoce dicha condición (ex artículo 5.1) a:

«Las unidades administrativas a las que se atribuyen funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.»

La creación de cualquier órgano exigirá, añade el precepto en su apartado 3º, del cumplimiento, al menos, de los siguientes tres requisitos:

- a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate, y su dependencia jerárquica,
- b) Delimitación de sus funciones y competencias, y
- c) Dotación de los créditos presupuestarios necesarios para su puesta en marcha y/o funcionamiento.

El órgano administrativo resultará, por consecuencia, una realidad en que confluirán dichos elementos, a saber: dependencia, jerarquía, competencia y medios materiales y económicos de actuación (presupuesto). Y, de no confluir, nos situaremos ante meras unidades administrativas y no ante órganos. Por su parte, cabrá distinguir, de acuerdo a su competencia, entre órganos activos, que manifiestan y ejecutan la voluntad de la Administración; deliberantes, que forman la voluntad administrativa pero no la emiten ni ejecutan; consultivos, cuya función consiste en emitir, a petición de otros órganos, informes y/o dictámenes –de acuerdo



a criterios técnicos, expertos o jurídicos-; y de control, que enjuician y fiscalizan la actuación de otros órganos desde una perspectiva de legalidad, eficiencia, eficacia y/o de oportunidad.

Una diferencia con la normativa previa a la LRJSP la encontramos en el apartado 4º del artículo 5 relacionado; que a la exigencia de que no puedan crearse nuevos órganos que supongan «duplicación de otros ya existentes, si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos» añade, para mayor garantía, que «la creación de un nuevo órgano, sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población» no conteniendo, por esta parte, el precepto, de mayor precisión sobre cómo debe realizarse esa comprobación, dado su carácter básico.

Bajo dicho concepto –trazado por la LRJSP- y desde un punto de vista estructural, los órganos administrativos pueden clasificarse en unipersonales y colegiados, dependiendo la opción por una u otra figura jurídica, del ámbito material de actividad, pero también de la opción por la Administración Pública en que aquél se constituya.

Son órganos administrativos unipersonales, aquellos en que su titular es una persona física, respondiendo, por tanto, a un modelo de organización vertical (una Dirección General, por ejemplo, en un Departamento Ministerial o en una Consejería autonómica).

Por el contrario, resultarán colegiados aquellos en que la titularidad queda confiada a un conjunto de personas físicas que concurren a la formación de la voluntad del órgano. Así, el modelo colegial («collegium»), quiere responder a una formación horizontal de los actos y a la



conurrencia de voluntades, buscando la ponderación de puntos de vista entre los miembros del órgano administrativo.

Los órganos colegiados quedarán integrados, así, en la Administración que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones (competencia) o de la propia naturaleza del órgano.

La noción se matiza por algún autor, que incorpora ciertas precisiones sobre el modo de formación de la voluntad colegiada:

J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS define este tipo de órganos como: «aquellos integrados por personas físicas, por sí o como órganos de otros entes, los cuales manifiestan su voluntad, que viene a constituir la del órgano colegial.¹⁰» Por su parte, F. GONZÁLEZ NAVARRO, como aquéllos cuyo titular es un «colegio», es decir, la suma de personas físicas cuyas distintas voluntades se fusionan en una superior, que es la llamada «voluntad colegial.¹¹» L. MURILLO DE LA CUEVA afirma, en fin, que son colegiados aquellos órganos que están compuestos por varios miembros y forman su voluntad con el concurso de todos ellos, en pie de igualdad; luego a contrario sensu no lo serían los integrados por varios miembros en que sólo uno de ellos

¹⁰ Principios jurídicos de la organización administrativa (1957) pág. 244 y Tratado de Derecho Administrativo, pág. 469 (1967.)

¹¹ Órganos colegiados en la Ley de procedimiento administrativo (1962) y Derecho Administrativo español, tomo II, pág. 304 (1994).



decide¹². Este matiz conecta, para E. CARBONELL PORRAS (1999), con la importante distinción entre la colegialidad perfecta y la imperfecta, y su aplicación a los órganos colegiados de Gobierno –o de naturaleza política–¹³.

De estos datos, en cualquier caso, deriva un peculiar régimen jurídico, pues si en los unipersonales la voluntad administrativa es la manifestada por su único titular, en los órganos colegiados –siempre y sólo– debe seguirse un procedimiento con término en alcanzar la voluntad colegiada.

En tal sentido, y conviene hacer este inciso, los grupos de trabajo no son órganos colegiados, no obedecen a su naturaleza, por tanto; y ni siquiera órganos administrativos, pues carecen de concreta atribución competencial en las normas de organización, que no prevén su intervención en el curso de un procedimiento administrativo, ni tan siquiera emitiendo actos de trámite. Su actividad, en efecto, carece de cualquier relevancia jurídica que no sea la de servir de apoyo y/o de fundamento a otros actos, bien de trámite, bien resolutorios de los órganos, ahora sí, a los que el ordenamiento jurídico prevé competencia. En estos supuestos, lo que se produce es una actividad conjunta –de despacho y/o trabajo– de varias personas físicas, pero no constituyendo, por sí, esta circunstancia,

¹² Órganos de las Administraciones Públicas (artículos 11 a 29), pág. 258, en *Administraciones Públicas y Ciudadanos* (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común), Barcelona (1993)

¹³ CARBONELL PORRAS, E. (1999) *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*. CEPC _ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ed. BOE.



evidentemente, órgano administrativo ni, en puridad, «collegium.»

De la diferente tipología de órganos colegiados pueden señalarse, a modo de mejor ejemplo y precisamente por su existencia en el común de las Administraciones Públicas con independencia de su ámbito territorial, a saber: las Mesas de contratación pública, los Jurados de expropiación forzosa, los Claustros universitarios de profesores, Comisiones jurídicas asesoras, las Juntas superiores de hacienda y Tribunales económico-administrativos, o los Órganos de selección de personal, entre los que cabe hacer cita, a modo de ejemplo más que característico, de los conocidos –por temidos– Tribunales de oposiciones. Por su parte, cabe citar, los órganos consultivos virtud a lo previsto por el artículo 7 de la LRJSP actuarán para cumplir con las garantías de su actividad no sometida a dependencia jerárquica (ni orgánica, ni funcional, no pudiendo recibir instrucciones ni directrices o cualquier clase de indicación), de forma colegiada.

Apuntalar, de manera sumaria, que el ejercicio de la función consultiva se caracteriza, a dicho efecto, como ha señalado A. J. SÁNCHEZ NAVARRO¹⁴, por tres elementos: el subjetivo, que no le dota de poder o potestas sino, más acertadamente, de auctoritas, lo que garantiza su independencia y su capacidad de influencia; el institucional, que asegura su autonomía orgánica y/o funcional; y el objetivo, que comporta un asesoramiento basado en Derecho. Como ha afirmado también M. SANCHEZ MORÓN, dictámenes tales como los del Consejo de Estado, si bien no vinculantes, sí constituyen introducción en el procedimiento administrativo de una

¹⁴ La función constitucional del Consejo de Estado tras su reforma por la Ley Orgánica 3/2004. RAP núm. 169 (2006)



garantía de objetividad, la cual se ve reformada por la auctoritas en sus opiniones¹⁵. Este extremo lleva a localizar, así, con base en la función consultiva, cierta clase de órganos colegiados, denominada «de expertos.» A modo de somero ejemplo de este último extremo, citar la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, de supresión del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid que, por su parte, atribuyó el ejercicio de la función consultiva a la vigente Comisión Jurídica Asesora a la que calificó de «órgano colegiado superior consultivo de la Comunidad de Madrid¹⁶.»

2. Órganos colegiados en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público: referencia a los órganos de Gobierno

Como la pretérita ley del año 1958, de Procedimiento Administrativo, y la posterior 30/1992, de 26 de noviembre, la vigente LRJSP contiene reglas sobre órganos colegiados «sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran», disociando el legislador, por un lado, una regulación básica: artículos 15 a 18, aplicable a los órganos colegiados de todas las entidades que integran el Sector Público (conforme el art.2 de la propia ley, ya citado) y, por otro, mayor detalle de organización y funcionamiento de los de ámbito del Estado: artículos 19 a 22 del mencionado texto legal.

La regulación de los órganos colegiados se halla recogida en la Sección 3 «Órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas», del Capítulo II «De los

¹⁵ El control de las Administraciones Públicas y sus problemas (1991)

¹⁶ «BOCM» núm. 309, de 29 de diciembre de 2015; «BOE» núm. 71, de 23 de marzo de 2016



órganos de las Administraciones Públicas», del Título I «Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público», de la LRJSP; siguiéndose el esquema dual del legislador, de dividir en dos normas la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC); atribuyendo a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), la regulación de las relaciones ad extra y a la LRJSP la regulación de las relaciones ad intra¹⁷.

Se acoge, de dicho modo, la posición manifestada por el TC (Tribunal Constitucional), en Sentencia 50/1999, de 6 de abril¹⁸, declarando contrarios al orden

¹⁷ CAMPOS ACUÑA, Ma. C. Comentarios a la Ley 40/2015... (2017), pág. 88: Esta técnica [ad extra y ad intra] no fue, sin embargo, la prevista inicialmente por el legislador, que en fase de anteproyecto separaba la regulación de la organización y funcionamiento de los órganos colegiados conforme al desdoblamiento realizado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC).

De tal modo, el anteproyecto de LPAC contenía las normas de carácter básico y el anteproyecto de LRJSP la regulación específica de los órganos colegiados de la AGE, siguiendo pauta del ordenamiento anterior, conforme a la cual la normativa básica venía regulada en los arts. 22 a 29 LRJPAC, dejando a la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (conocida por LOFAGE) la regulación de los órganos colegiados integrados en la AGE, así como su creación, modificación y supresión. Sin embargo, en su dictamen a sendos anteproyectos, el Consejo de Estado apostaba por una regulación conjunta en la LRJSP, solución que, como vemos, fue acogida positivamente por el legislador (Dictamen núm. 275/2015).

¹⁸ STC dictada en recursos acumulados de inconstitucionalidad 521/1993 y 547/1993, promovidos, respectivamente, por la Junta de Castilla y León y por el Consejo Ejecutivo de la



constitucional de competencias algunos artículos de la hoy derogada LRJPAC, por carecer éstos de carácter básico. Además, como es ya tradicional en Derecho español, y objeto específico de este estudio, la regulación de los órganos colegiados administrativos es diferente de la aplicable a los órganos colegiados de Gobierno.

En efecto, el principio científico de la división del trabajo, ha desglosado el Derecho administrativo del Derecho político y la CE recoge, en su Título IV, determinados principios que inspiran la actuación administrativa, garantizan el sometimiento pleno de su actividad a la Ley y el Derecho, y configuran al Gobierno como el órgano eminentemente político que dirige la Administración Pública y ejerce la potestad reglamentaria.

El ordenamiento que tuvo origen en el régimen autocrático precedente, venía reduciendo el papel del Gobierno al órgano superior en que culminaba la Administración del Estado, quedando éste, como consecuencia, concebido mero apéndice –o prolongación- de la misma, con la que compartiría, en muy buena medida, una naturaleza administrativa. El artículo 97 de la CE de 1978, deshace esta concepción y recupera para el Gobierno el ámbito político de la función de gobernar, inspirada por el principio de legitimidad democrática, manteniendo, por su parte, a la Administración Pública bajo inspiración de un principio y legitimidad distintos: el de servicio, con objetividad, a los intereses generales (art. 103 del texto constitucional).

Se perfilan, así, con nitidez, los rasgos propios que definen a Gobierno y a Administración como instituciones

Generalitat de Catalunya contra determinados preceptos de la LRJPAC.



constitucionalmente diferenciadas, y establece la subordinación de la Administración Pública a la acción política de dirección del Gobierno. Se conserva, también, como texto independiente la Ley del Gobierno (LG.) que, por regular de forma específica la cabeza del poder ejecutivo, con naturaleza y funciones eminentemente políticas, debe mantenerse separada de la norma reguladora de la Administración, dirigida por aquel, hacia el servicio con objetividad al interés general (ex art. 103 de la CE, ante citado).

De acuerdo con este criterio, la LRJSP modificó la LG, con el objeto de extraer aquellas materias que, por ser más propias de la organización y funciones de los miembros del Gobierno, en cuanto órganos administrativos, deben preverse desde la norma reguladora de la Administración. El propósito último del conjunto, será proveer de una regulación de los órganos colegiados administrativos diferente de la aplicable a los órganos colegiados «de Gobierno.»

Así, si bien la CE reconoce, efectivamente, protagonismo colegiado del Consejo de Ministros, reserva al Presidente del Gobierno el nombramiento y cese de los Ministros y Vicepresidentes y, por extensión, la dirección de la acción gubernamental y la coordinación de sus miembros (ex arts. 98 y 100).

Siguiendo a J. VALERO TORRIJOS¹⁹, la primacía presidencial sobre el resto de los integrantes del Gobierno se justifica, en gran medida, a partir del concreto modelo parlamentario constitucionalizado, en que únicamente se conciben instrumentos efectivos para exigencia de la máxima responsabilidad política, esto es,

¹⁹ VALERO TORRIJOS, J. (2002) Los órganos colegiados... INAP, págs. 356 - 358



su cese mediante moción de censura, respecto del Presidente, mientras que para el caso de los Ministros las consecuencias del control parlamentario no pueden llegar más allá de la mera reprobación prevista al art. 111 de la CE, por cuanto la decisión sobre el cese o continuidad del/la Ministro/a al frente de su Departamento corresponde, en exclusiva, al Presidente. Este último recibe, así, directa y personalmente, y en efecto, la confianza política del Parlamento, con antelación incluso a la determinación del Equipo Ministerial, de ahí que no pueda hablarse de una auténtica y/o efectiva dirección «colegiada» del ejecutivo, dada la primacía institucional que corresponde al Presidente.

En definitiva, la colegialidad propia de los órganos gubernamentales encargados de la dirección del Poder Ejecutivo (Consejo de Ministros y Consejos de Gobierno de las CCAA) así como, en general, de los órganos pluripersonales de apoyo de aquellos –Comisiones Delegadas-, presenta, por consecuencia, unas características singulares por lo que refiere a su intensa dependencia, estructural y funcional, de la máxima autoridad unipersonal: el Presidente del Gobierno o de la Comunidad Autónoma, por lo que puede concluirse, con hace A. BAR CENDÓN²⁰, que la «colegialidad gubernamental» se encuentra debilitada, tanto jurídica cuanto políticamente.

La peculiaridad, por efecto, determina, que la formación de la voluntad gubernamental se encuentre excluida del régimen jurídico general establecido para los órganos colegiados, de forma que el alcance efectivo de las

²⁰ La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica, en la obra colectiva: El Gobierno en la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía, Diputación de Barcelona, Barcelona (1985), págs. 47 y sig.



previsiones legislativas existentes en algunas Comunidades Autónomas sobre adopción de acuerdos mediante votación por parte de los respectivos Consejos de Gobierno, deba ser interpretado atendiendo a la peculiar configuración de la colegialidad gubernamental. En relación con la citada orientación presidencialista en los ejecutivos autonómicos, en detrimento del órgano colegiado, puede leerse a M. BASSOLS COMA, en la obra «Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 40 - 41, (1984, pág. 97 y siguientes).

Sin embargo, como resalta E. ARGULLOL MURGADAS²¹, en relación al Consejo de Gobierno autonómico, esta perspectiva no puede hacer olvidar que las prescripciones constitucionales reservan a favor del órgano colegiado la titularidad del Poder Ejecutivo y, como consecuencia, de las principales competencias gubernamentales, por lo que el poder de dirección del Presidente debe ejercerse a través de aquél salvo las funciones que tenga reservadas en tanto que órgano unipersonal, valoración que debe igualmente extenderse al Consejo de Ministros.

La vigente LRJSP asume, sin embargo, la distinción, y en su disposición adicional vigesimoprimera establece que: «las disposiciones previstas en esta ley, relativas a los órganos colegiados, no serán de aplicación a los órganos colegiados de gobierno de la Nación, los órganos colegiados de gobierno de las Comunidades Autónomas y los órganos colegiados de gobierno de las Entidades

²¹ ARGULLOL MURGADAS, E. (1983) Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas. Referencia al Estatuto de Castilla y León. Revista Vasca de Administración Pública, núm. 7, pág. 49.



locales», sin dejar, por lo tanto y no obstante, de considerar a éstos de carácter colegiado (collegium)²².

Atendiendo a la disposición final decimocuarta de la LRJSP la adicional vigésimo primera, resultará básica. Esta disposición, en la LRJSP, tiene claro antecedente en la homóloga disposición adicional primera de la previa LRJPAC. De acuerdo a esta última, las estipulaciones del Capítulo II del Título II [...] no serán de aplicación al Pleno y, en su caso, a la Comisión de Gobierno de las Entidades Locales, a los órganos colegiados del gobierno de la Nación y a los órganos de gobierno de las CC.AA. Por ello, a pesar de la cierta distinta redacción, el objetivo resulta el mismo: hacer diferencia del régimen de los órganos colegiados «ordinarios», del aplicable a los órganos de gobierno²³.

Como reconoce la exposición de motivos, a su vez, de la LG, además del principio departamental, el funcionamiento del Gobierno queda presidido por los de colegialidad y, más concretamente, de dirección presidencial, que deduce, indudable, que los «órganos colegiados de Gobierno» difieren en el proceso de toma de decisiones. Debe tenerse en cuenta que, incluso en la hipótesis de que en alguna ocasión se vote y cada miembro (de Gobierno) manifieste su opinión individual, el resultado será jurídicamente irrelevante, pues el

²² Así, por ejemplo, el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece en su apartado 1º que el Gobierno de la Comunidad de Madrid, es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad de Madrid, correspondiéndole las funciones, ejecutivas y administrativas, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea.

²³ En mismo sentido, CAMPOS ACUÑA, M^a C. Comentarios... (2017) pág. 706



Presidente (del Gobierno) puede decidir lo contrario de lo defendido por la mayoría.

Así, en dicho sentido, cuando trata sobre la distinción entre colegialidad perfecta e «imperfecta», E. CARBONELL²⁴ señala que el funcionamiento de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas responde, con un carácter general, a reglas similares. No obstante, algunas leyes autonómicas incorporan previsiones que parecen aproximarlos a los órganos colegiados «comunes», también en el proceso de adopción de decisiones: regulan ciertas votaciones, prevén voto de calidad de su Presidente e, incluso, admiten que los miembros «disidentes» manifiesten opinión en contra de un acuerdo alcanzado. La Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, por buen ejemplo, permite (ex su artículo 25.3) que, a petición de cualquiera de los miembros del Consejo de Gobierno, consten en Acta las manifestaciones que estimen oportunas.

En atención al grado de participación de los miembros en la formación de la voluntad administrativa, la doctrina diferencia –por tanto- la colegialidad «imperfecta» de la «perfecta.» Siguiendo de nuevo a E. CARBONELL PORRAS, en los órganos perfectos o «comunes», rige el principio mayoritario y todos sus miembros contribuyen a la voluntad colegiada mediante correspondiente votación. Ex art. 17.5 de la vigente LRJSP, los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos.

En los imperfectos, también denominados «deliberantes», o colegiados monocráticos, no se

²⁴ CARBONELL PORRAS, E. Los órganos colegiados... (1999) págs. 35 – 36



produce, sin embargo, una votación para determinar la voluntad mayoritaria pues, aunque se delibera y discute, sólo decide uno de sus miembros.

En este caso, se cuestiona si son (realmente) órganos colegiados, duda que afecta –fundamentalmente- a los órganos de gobierno político, cuestión objeto de análisis a este breve estudio.

La dominación presidencial sobre el órgano colegiado que dirige, en efecto constituye una consecuencia de la configuración institucional del poder ejecutivo que consagran tanto la CE (1978), como los vigentes Estatutos de Autonomía, dado que las funciones atribuidas al Consejo de Ministros o a los Consejos de Gobierno de las CC.AA., deben enmarcarse en las facultades de dirección y coordinación que corresponden al Presidente, sin que, en ningún caso, pueda entenderse que los Ministros y los Consejeros son meros agentes –ejecutivos- de las decisiones presidenciales sino auténticos responsables de los cometidos que específicamente les correspondan²⁵.

Esta primacía constituye, en definitiva, reflejo de la confianza política que ha recibido, personalmente, el Presidente, en sede parlamentaria, de manera que los integrantes del respectivo Consejo no sólo deben someterse a las directrices que, individualmente, puedan recibir de aquél, sino que, sobre todo, en su nombramiento y cese, dependen exclusivamente de la voluntad presidencial, circunstancia que puede resultar determinante de una actitud sumisa a los criterios de quien dirige la acción del Gobierno²⁶. En la opinión de

²⁵ VALERO TORRIJOS, J. (2002) Los órganos colegiados..., pág. 639

²⁶ VALERO TORRIJOS, J. (2002) ob. Cit., págs. 639 y sig.



S. FERNÁNDEZ RAMOS, este principio característico de los órganos gubernamentales se justifica tanto por la dependencia presidencial de los miembros, cuanto por la necesidad de garantizar la unidad y «cohesión» en el ejercicio de la función de dirección política²⁷.

Una solución idéntica debería aplicar, añade J. VALERO TORRIJOS (ob. Cit., 2002, pág. 639), en relación con cierto tipo de órganos de coordinación interna en el seno de una misma Administración Pública que, con base a sus funciones esencialmente políticas y a la posición prevalente que ocupa uno de sus miembros sobre el resto, no pueden entenderse sometidos al régimen general establecido por la LRJSP para la formación colegiada de la voluntad, afirmación que resulta reforzada, si se me permite, en aquellos supuestos en que el nombramiento y remoción de los miembros del órgano constituya una competencia exclusiva del Presidente.

Uno de los casos más expresivos de esta categoría, continúa el citado autor, viene ejemplificado por la Comisión Territorial de Asistencia al Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas (art. 79 de la LRJSP), órgano que en ningún caso puede conceptuarse de gubernativo pero que, sin embargo, debe entenderse excluido de la normativa básica sobre los órganos colegiados en la medida que le corresponde, fundamentalmente, una clara labor de asistencia inmediata a una instancia esencialmente política como es el Delegado del Gobierno, quien además puede condicionar, decisivamente, opiniones de los Subdelegados presentes en la Comisión al depender, en

²⁷ FERNÁNDEZ RAMOS, S. (1997) El derecho de acceso a los documentos administrativos, Marcial Pons, Madrid, pág. 602.



su nombramiento y cese, de la exclusiva voluntad de aquél. Así, la naturaleza de esta Comisión viene determinada, en gran medida, por las funciones políticas que tiene encomendadas el Delegado del Gobierno quien, por otro lado, dispone reconocida a su favor la libre designación de los Subdelegados de las Provincias integradas en su ámbito territorial, con el único límite de su condición funcional superior (Grupo A, Subgrupo A1)²⁸.

Una interpretación –literal- de la disposición adicional vigesimoprimera impediría, en puridad, extender la exclusión del régimen general en relación a cualquier otro órgano de apoyo a la estructura de Gobierno que no pueda considerarse estrictamente incluido en ella, situación en que se encontraría, por ejemplo, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, u órgano autonómico asimilado. Sin embargo, el funcionamiento interno de esta Comisión no puede resultar equiparado al de un simple órgano colegiado administrativo, no sólo porque realiza, conforme añade J. VALERO TORRIJOS, una función preparatoria y/o de asistencia al Consejo de Ministros sino, y ante todo, en la medida de que no existen votaciones al término de las discusiones que tienen lugar en su seno, de manera que cuando su Presidente «considera que un asunto está suficientemente debatido, resume el contenido de la discusión en el sentido de constatar la existencia, o no, de unanimidad o sensible mayoría, en favor de la aprobación de la propuesta.²⁹» Singularidad que justifica que deba extenderse la exclusión del régimen jurídico general a la pre-citada Comisión General de

²⁸ VALERO TORRIJOS, J. (2002) ob. Cit., pág. 413 (ver nota 40)

²⁹ VALERO TORRIJOS, J. (2002) Los órganos..., págs. 412 - 413



Secretarios de Estado y Subsecretarios, así como a los órganos autonómicos equivalentes (en la Comunidad de Madrid, la Comisión General de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos, por ejemplo)³⁰.

3. Conclusión: el principio de colegialidad gubernamental

En la opinión de F. DELGADO PIQUERAS³¹, en fin, resulta patente, para concluir la cuestión, que:

«La naturaleza política del Gobierno y la propia función de gobernar exigen un modo de actuación ágil, continuo y preferentemente informal, sin perjuicio de que suelen dotarse de algunas reglas internas de funcionamiento no juridificadas.»

La vigente LG establece algunas reglas respecto del funcionamiento del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno, en efecto.

Corresponde al Presidente convocar, presidir y fijar el orden del día de las sesiones del Consejo de Ministros, ex artículos 2.a) y 18.1 y .3 de la LG.

El Secretario de Gobierno (o del Consejo), integrado en el Ministerio con competencia en materia de Presidencia, es el órgano de apoyo que asume la asistencia al llamado Ministro-Secretario, la remisión de las convocatorias a

³⁰ En el mismo sentido, VALERO TORRIJOS, J. ob. Cit., 2002, pág. 413, y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Fundamentos de Derecho Administrativo, vol. I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid (1988) pág. 1022

³¹ DELGADO PIQUERAS, F. Algunas aportaciones de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 85 (1995) pág. 43



los miembros y el archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y Actas de las reuniones (art. 9); en definitiva, del expediente administrativo de cada sesión del órgano.

Sin embargo, no existe previsión general alguna sobre la formación de la voluntad colegiada, pues –como se ha pretendido deducir- el Consejo de Ministros delibera y/o discute, pero las decisiones se adoptan, siempre y solo, por el Presidente, y no mediante votación, aunque parte de la doctrina haya cuestionado, en alguna ocasión, dicho extremo, de inercia «presidencialista», máxime votaciones exigidas por la diferente legislación (autonómica) para los acuerdos adoptados por los respectivos Consejos de Gobierno, las que tienen, entiendo, no obstante, una virtualidad puramente interna, que se justifica por la necesidad de organizar mínimamente su funcionamiento y determinar cuál es la opinión mayoritaria entre sus componentes, alcanzando sentido cuando el Presidente encuentre debilitada su primacía institucional, al tratarse de un Gobierno de coalición –no tan ajeno en nuestros momentos- o sustentado por una partido único con diversas corrientes internas representadas en el órgano colegiado³². En tales casos, y al no disponer del mismo margen para solventar divergencias sustanciales, cesando a los miembros disidentes, las votaciones formales para establecer el criterio común del Gobierno alcanzarán la

³² Ver SANTAMARÍA PASTOR, J.A. en Fundamentos de Derecho Administrativo, vol. I, CEURA, Madrid (1988), págs. 1016 y 1017, autor que señala que: ante estas situaciones, el órgano colegiado gubernamental debería adoptar criterios flexibles basados en la confianza sin llegar, por ello, a administrativizarse. VALERO TORRIJOS, J. (2002), en Los órganos colegiados... INAP, pág. 641, cita la obra.



mayor relevancia como buen instrumento para solucionar las discrepancias políticas internas³³.

Por su parte, J. A. SANTAMARÍA PASTOR³⁴ recuerda el modelo alemán, en el que, conforme el principio de gabinete o colegial: «las decisiones que trascienden la competencia, el interés o la responsabilidad de un Departamento, deberían ser adoptadas colectivamente y con arreglo a la técnica de las mayorías, en el seno del Gobierno.»

También, J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS³⁵ considera que las materias eminentemente jurídicas, como la resolución de conflictos de atribuciones o de recursos de súplica, deberían someterse siempre a la pertinente votación.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta –como regla general– que, incluso en la hipótesis de que en alguna ocasión se vote y cada miembro del Consejo de Gobierno manifieste su opinión individual, el resultado será jurídicamente irrelevante, pues el Presidente puede decidir lo contrario de lo defendido por la mayoría virtud del citado principio de dirección presidencial. En todo lugar, sin embargo, los miembros quedan plenamente vinculados por los acuerdos del Consejo, sin que puedan reflejar en el Acta su opinión en contra o exteriorizar su discrepancia de forma distinta a la de la dimisión³⁶; con carácter general, repito.

³³ VALERO TORRIJOS, J. (2002) Los órganos..., págs. 641 y sig.

³⁴ Ver ob. Fundamentos de Derecho Administrativo, ob. Cit. (1988)

³⁵ Ver ob. Tratado de Derecho Administrativo (1973)

³⁶ CARBONELL PORRAS, E. (1999) ob. Cit., pág. 37



En contra del criterio, R. PARADA VÁZQUEZ sostiene que los miembros sí pueden votar en contra y salvar, así, su responsabilidad jurídica, aunque: «a seguidas, el Presidente destituya –o pueda destituir- si le place, a los disidentes³⁷.» Corresponde al Rey de España, nos recuerda el artículo 62 de la CE, nombrar y separar a los miembros del Gobierno, siempre a propuesta de su Presidente. El resultado de la votación y posible discrepancia quedarían, concluimos, en cualquier caso, en el plano interno o, en su caso, si se quiere, en el plano político, pero tal y como se encuentra regulado, no excluiría de la responsabilidad.

Estas peculiaridades explican que la doctrina se cuestione la naturaleza «colegiada», propiamente, de los órganos de Gobierno y se subraye que rija una combinación de los principios colegial y monocrático, a aquellos.

A propósito del Consejo de Ministros, L. M. DIEZ PICAZO³⁸ señalaba que la «colegialidad», como criterio de organización, no puede ser:

«Toscamente identificada con la mera pluri-personalidad, pues exige más: que los miembros se hallen en una posición tendencialmente paritaria que les permita satisfacer el objetivo perseguido al implantar una estructura colegial, es decir, que la voluntad del órgano no tenga un origen monocrático, sino que se forme a partir de la deliberación y de la opinión mayoritaria.»

³⁷ Derecho Administrativo. II Organización y empleo público (1996) págs. 88 – 89

³⁸ La estructura del Gobierno en el Derecho español. DA., Núm. 215, (1988) pág. 60



Otros autores señalan que «deliberar», es igual a discutir un asunto en una junta o asamblea³⁹. Pero, si me lo permiten, entiendo: sin mayor matiz arrogado que meramente aquél que se cita.

Los matices, en efecto, a la naturaleza colegiada de los órganos de Gobierno, tienen en cuenta el proceso para la formación de la voluntad y la irrelevancia externa de las discrepancias posibles, que es consecuencia de la doble naturaleza –jurídica y político administrativa- que los caracteriza.

Como resulta sabido, los órganos de Gobierno participan de una doble naturaleza –de órgano constitucional o estatutario y órgano administrativo, o cabeza de Departamento Ministerial- que también se proyecta sobre sus funciones –políticas y administrativas-. Pero, desde el concepto inicialmente sostenido, los órganos de Gobierno de la Nación y de las Comunidades Autónomas resultan ser colegiados, porque su titularidad corresponde a una pluralidad de sujetos («pluri-subjetividad»), y la decisión se imputa al órgano colegiado, en su conjunto, y no a su Presidente.

Como todos los órganos colegiados, responden, por tanto, a principios generales propios y comunes a cualquier «collegium» (convocatoria de los miembros, actos orales, documentación pública por escrito, etc.), aunque son atípicos⁴⁰ por cuanto a formación de la

³⁹ GUAITA, A. El Consejo de Ministros (1967) págs. 61 – 62. También, MORELL OCAÑA, L. Derecho de la organización administrativa, (1988) pág. 77, y GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid (1967) págs. 533 – 534

⁴⁰ CARBONELL PORRAS, E. Los órganos colegiados... (1999) pág. 38



voluntad administrativa. Precisamente porque se consideran órganos colegiados, el legislador los excluyó del ámbito de aplicación de la LRJSP, ex disposición adicional vigesimoprimera.

Sin embargo, se acepta que el concepto de órgano colegiado quede delimitado por la contraposición con el unipersonal, aunque los colegiados de Gobierno no se rijan, tal y como se ha expuesto, por lo dispuesto con carácter general para lo demás de rango administrativo.

CONSULTAS:

ARGULLOL MURGADAS, E. (1983) Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas. Referencia al Estatuto de Castilla y León. Revista Vasca de Administración Pública, núm. 7.

BAR CENDÓN, A. (1985) La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica, en la obra colectiva: El Gobierno en la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía, Diputación de Barcelona, Barcelona.

BASSOLS COMA, M. (1984) Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Presidencia y Consejo de Gobierno. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 40-41.

CAMPOS ACUÑA, M^a. C. (2017) Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. Ed. Wolters Kluwer, LA LEY.

CARBONELL PORRAS, E. (1999) Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos. CEPC _ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ed. BOE.



COSCULLUELA MONTANER, L. (1998) Manual de Derecho Administrativo, Cívitas, Madrid.

DELGADO PIQUERAS, F. (1995) Algunas aportaciones de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 85.

DÍEZ PICAZO, L. M. (1988) La estructura del Gobierno en el Derecho español. D.A., Núm. 215.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (1997) El derecho de acceso a los documentos administrativos, Marcial Pons, Madrid.

GIERKE, O. V. (1880) Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien.

GARCÍA MARÍN, J. M. (1987) El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A. (1957) Principios jurídicos de la organización administrativa. Instituto de Estudios Políticos. IEP, Madrid.

Tratado de Derecho Administrativo. Madrid (Ed. 1967 y 1973)

GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1962) Órganos colegiados en la Ley de Procedimiento Administrativo, DA. Núm. 55.

Derecho administrativo español. EUNSA, Pamplona. Tomo II (1994)

GUAITA, A. (1967) El Consejo de Ministros.

JIMÉNEZ VACAS, J. J. Órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas, en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Revista Auditoría Pública nº 72 (2018), ASOCEX. Págs. 107 - 114.



<https://asocex.es/wp-content/uploads/2018/12/Revista-Auditoria-Publica-n%C2%BA-72-pag-107-a-114.pdf>

Reglas esenciales para la formación de la voluntad de las mesas de contratación pública, como órganos colegiados. Opinión & Análisis. Observatorio de Contratación Pública. Ministerio de Economía y Empresa _ Gobierno de España (2020)

<http://www.obcp.es/opiniones/reglas-esenciales-para-la-formacion-de-la-voluntad-de-las-mesas-de-contratacion-publica>

El principio de actuación ética de los miembros de órganos colegiados de selección de personal de las Administraciones Públicas. Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid (2020)

<http://www.madrid.org/revistajuridica/attachments/article/145/Etica%20Organos%20Seleccion%20JJ%20Jime nez%20Vacas.pdf>

INAP. Estudios y comentarios (05/05/2020):

<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510574>

MARTÍN MATEO, R. (1999) Manual de Derecho Administrativo, 20.^a ed., Trivium, Madrid.

MESEGUER YEBRA, J. (2005) La competencia administrativa y sus modulaciones. Boch, Barcelona.

MORELL OCAÑA, L. (1988) Derecho de la organización administrativa.

MURILLO DE LA CUEVA, L. (1993) Administraciones Públicas y Ciudadanos (estudio sistemático de la ley



30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común). Barcelona.

PARADA VÁZQUEZ, R. (1996) Derecho Administrativo. II Organización y empleo público.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2016) Derecho administrativo. Parte general, Tecnos. Madrid.
El control de las Administraciones Públicas y sus problemas (1991)

SÁNCHEZ NAVARRO, A. J. (2006) La función constitucional del Consejo de Estado tras su reforma por la Ley Orgánica 3/2004. RAP núm. 169.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1988) Fundamentos de Derecho Administrativo, vol. I, CEURA, Madrid.

VALERO TORRIJOS, J. (2002) Los órganos colegiados. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

SIGLAS, ACRÓNIMOS

AGE. Administración General de Estado

Apdo. Apartado

Art. Artículo

BOCM. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid

BOE. Boletín Oficial del Estado

CCAA. Comunidades Autónomas

CC.LL. Corporaciones Locales

CE. Constitución Española

CEPC. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Cit. Cita

DA. Documentación Administrativa (revista)

Ed. Edición

IEP. Instituto de Estudios Políticos

INAP. Instituto Nacional de Administración Pública



LG.	Ley del Gobierno
LOFAGE.	Ley de Organización y Funcionamiento de la AGE.
LPAC.	Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJPAC.	Ley 30/1992, de 26 de noviembre (derogada)
LRJSP.	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
Núm.	Número
Ob.	Obra
Pág.	Página
RAP.	Revista de Administración Pública
Sig.	Siguientes
TC.	Tribunal Constitucional