



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**LOS CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS
SU NATURALEZA JURÍDICA.- REFLEXIONES SOBRE SU
RESPONSABILIDAD CIVIL Y LA DE SUS MIEMBROS**

**Por: Juan Manuel Echevarría Hernández
Secretario del Consejo Social de la
Universidad Complutense de Madrid**

Octubre 2002



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**LOS CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.- SU
NATURALEZA JURÍDICA.- REFLEXIONES SOBRE SU RESPONSABILIDAD
CIVIL Y LA DE SUS MIEMBROS.**

Por: Juan Manuel Echevarría Hernández
Secretario del Consejo Social de la Universidad
Complutense de Madrid

I.- El Concepto de los Consejos Sociales en la
Normativa Legal.-

Antes de cualquier consideración entendemos que corresponde recordar y examinar cómo consideran y tratan a los Consejos Sociales las normas jurídicas vigentes (o en tramitación) que le son aplicables.

1.1.- El artículo 14 de la Ley Orgánica de Universidades de 21 de diciembre de 2001 prescribe:

"- El Consejo Social es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad."

- "Corresponde al Consejo Social la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios, promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad, y las relaciones de ésta y su entorno cultural, profesional, económico y social, al servicio de la calidad de la actividad universitaria..."



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

2

"Asimismo le corresponde la aprobación del Presupuesto y de la Programación plurianual de la Universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno. Además, con carácter previo al trámite de rendición de cuentas a que se refieren los Arts. 81 y 84, le corresponde aprobar las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella puedan depender, sin perjuicio de la legislación mercantil u otra a la que dichas entidades puedan estar sometidas en función de su personalidad jurídica..."

1.2.- La misma Ley en su Art. 13 señala que son "órganos de gobierno y representación" de las Universidades públicas los siguientes:

- Colegiados: Consejo Social, Consejo de gobierno, Claustro universitario, Junta consultiva, Junta de Facultad, de Escuela Técnica o Politécnica Superior y de Escuela Universitaria o Escuela Universitaria Politécnica, y Consejo de Departamento.

- Unipersonales: Rector, Vicerrectores, Secretario General, Gerente General, Decanos de Facultades, Directores de Escuelas Técnicas o Politécnicas Superiores, de Escuelas Universitarias o Escuelas Universitarias Politécnicas, de Departamentos y de Institutos Universitarios de Investigación.

1.3.- El proyecto de Ley de los Consejos Sociales de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid conceptúa al Consejo Social de la siguiente forma en los siguientes documentos de su tramitación:



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

1.3.1.- El Consejo Social, en el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 15 de julio de 2002, por el que se aprueba el proyecto de ley de los Consejos Sociales de las Universidades públicas y se envía a la Asamblea General para su consideración y estudio, se define como un **órgano de participación de la sociedad en la Universidad**. Es un **órgano colegiado**, integrado en la Universidad compuesto por representantes de la comunidad universitaria y los intereses sociales, siendo estos últimos mayoritarios. El órgano Consejo Social es, **fundamentalmente, un órgano de supervisión**, especialmente en las actividades de carácter económico y en una doble dirección: La promoción de la **colaboración** de entidades sociales y económicos en la financiación de la Universidad y la **supervisión de actividades económicas** de la misma. Además, le corresponde la **supervisión del rendimiento de los servicios** que presta la Universidad".

1.3.2.- En el anexo de dicho acuerdo, en el que se incluye la "**Exposición de motivos**" de la futura ley antes citada, se considera que el Consejo Social es "un **órgano** que debe establecer la **adecuada relación** entre la Universidad y la sociedad, en la que se inserta, buscando la mayor calidad de la enseñanza y la investigación universitarias y la intensificación de las relaciones con los ámbitos profesionales, culturales, económicos y sociales." Además de estas **funciones de relación**, el Consejo Social se concibe como un "**órgano de participación** de las instituciones sociales en la vida universitaria, especialmente las actividades de carácter económico y en una doble dirección: la **colaboración** de entidades sociales y económicas en la financiación de la universidad, y la **supervisión** de las actividades económicas de la misma".



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

4

En cualquier caso -sigue diciendo- los Consejos Sociales se prevén como **"órganos de cooperación con el gobierno de las universidades... y tiene otra misión, la de conectar más intensamente los ámbitos culturales, científicos, profesionales, empresariales y financieros al quehacer universitario y la Universidad con estos mismos sectores; y a la sociedad en su conjunto".**

1.3.3. El mismo proyecto de ley en su Art. 1. señala que el Consejo Social es el **"organo de participación de la sociedad en la Universidad, cuyo fin es conseguir la mayor calidad de sus enseñanzas, potenciar su capacidad investigadora e impulsar el progreso social, cultural y económico de la sociedad en la que se inserta".**

Y en su art. 2 señala como funciones del Consejo Social **"la supervisión de carácter económico de la Universidad, del rendimiento de sus servicios, promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad y las relaciones entre esta y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de las actividades universitarias".**

Como vemos no puede ser más variada la descripción de los fines, funciones y competencias de los Consejos Sociales. Es raro que se repitan las mismas frases y conceptos. Cada documento las expone de otra manera; o, al menos, no de forma igual. Les dedica toda una gama de frases generales, de tono amplio y vago y sin concreción alguna.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Pero en todo momento y sin excepción se le califica como ÓRGANO ADMINISTRATIVO.

1.3.4.- El citado proyecto de ley atribuye las siguientes categorías de competencias al Consejo Social, según las rúbricas de los Artículos que dedica a enumerarlas:

- A.- Competencias de aprobación.
- B.- Competencias de supervisión
- C.- Competencias de iniciativa o proposición
- D.- Competencias de colaboración en determinados nombramientos universitarios, (como el de Gerente).

1.3.5.- El art. 19 del reiterado proyecto de ley, al tratar del régimen jurídico de las actuaciones del Consejo Social dice que se regirá "por lo previsto en la legislación básica del Estado, lo dispuesto en esta ley y en la legislación dictada en materia de funcionamiento de los órganos colegiados".

Y el Art. 18 dice que será aplicable con carácter supletorio, el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativo a la regulación de los órganos colegiados de la Administración.

1.3.6.- Por fin, según el art. 20 del reiterado proyecto de ley, el Consejo Social puede "**adoptar acuerdos** (dictar actos administrativos), **los cuales agotarán la vía administrativa y serán impugnables, directamente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa**



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

pudiéndose interponer, con carácter previo, recurso de reposición, ante el mismo órgano que los ha dictado en los términos establecidos en la legislación básica del Estado sobre el procedimiento administrativo común".

II.- Naturaleza jurídica de los Consejos Sociales de acuerdo con las anteriores normas

A la luz de las anteriores disposiciones legales (que siguen la misma línea establecida por la derogada LRU) según se desprende de la simple lectura de tales preceptos y normas, sin necesidad de comentario ni interpretación alguna, resulta que para el legislador el Consejo Social:

2.1. Es un órgano administrativo colegiado.

2.2. Es un órgano colegiado de cooperación con el gobierno de la Universidad, en unión de otros asimismo colegiados y de otros unipersonales. Luego no participa en el gobierno. Se limita a "cooperar" con él. Y, sin embargo, por excepción, participa en la estructura jerárquica del órgano (Art. 22.2. LAP).

2.3.- Se rige por las normas dictadas en materia de funcionamiento de los órganos colegiados en la legislación básica del Estado, en aquello que no esté señalado en su régimen jurídico propio. (Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992).



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

7

- 2.4.- Es un órgano de supervisión de actividades y servicios (rendimiento y calidad).
- 2.5.- Es un órgano de cooperación y colaboración de la Sociedad con la Universidad.
- 2.6.- Es un órgano de conexión de la Sociedad y la Universidad.
- 2.7.- Es un órgano de aprobación de determinados documentos económicos.
- 2.8.- Es un órgano de participación y relación de la Sociedad en la Universidad.
- 2.9.- Es un órgano de promoción de ayudas económicas y financieras para la Universidad.
- 2.10.- Es un órgano consultivo de obligada audiencia para la Universidad (en determinados casos).
- 2.11.- Es un órgano generador de iniciativas y propuestas.
- 2.12.- Es un órgano de nombramiento y designación de determinados funcionarios universitarios, en colaboración con el Consejo de Gobierno o el Rector de la Universidad. (El Gerente General)



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

III.- RESUMEN Y REFLEXIONES GENERALES

3.1.- Estamos, pues, ante un órgano administrativo colegiado "sui generis", atípico y mixto que asume, juntas, TODAS las funciones y misiones genéricas posibles de los demás órganos colegiados de la Administración y participa de las características de todos ellos; y que, en su propia "mixtura", encuentra su originalidad y atipicidad.

No hay ningún otro órgano colegiado administrativo -que sepamos- que tenga esa tan abigarrada gama de funciones y competencias. Ninguno.

3.2.- Además ¿qué otro órgano colegiado puede, sin tener personalidad jurídica -como ocurre al Consejo Social- dictar actos administrativos, (es decir declaraciones de voluntad que crean, modifican o niegan derechos públicos subjetivos) recurribles en vía contencioso administrativa?

3.3.- Se trata, por fin -lo dice la ley-, de un órgano de la Universidad (Art. 13 de la LOU) que COOPERA con tal gobierno al contar con una representación en el Consejo de Gobierno de ésta. Pero el auténtico órgano de gobierno de la Universidad es el Consejo de Gobierno según el Art. 15 de la LOU. El Consejo Social es solo un cooperante más, al nivel de los demás colegiados que enumera dicho precepto: Claustro, Junta de Facultad, etc; y de otros unipersonales: Vicerrectores, Decanos, Directores de Escuela, etc.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

3.4.- La confusión crece de punto cuando el Art. 20 de la LOU expresa que el Rector "es la máxima autoridad académica en la Universidad y ostenta la REPRESENTACIÓN DE ÉSTA". "Ejerce la dirección y gobierno de la universidad, desarrolla las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados correspondientes y EJECUTA SUS ACUERDOS".

3.5.- Luego entonces, en definitiva, quien ejecuta los acuerdos del Consejo Social es el Rector y quien representa a la Universidad es el Rector. El "titular" real del órgano colegiado llamado Consejo Social es, pues, la Universidad. Recordémoslo, después, cuando hablemos de la responsabilidad.

Ciertamente el Artículo 13 del último Proyecto de Ley de los Consejos Sociales de las Universidades de Madrid, (en la misma línea que señala también el Art. 23.1. de la LAP) dice que "**la representación del Consejo Social la ostenta el Presidente**", pero esa representación no es tal sino solo y meramente "**protocolaria**" o de exclusiva "**personificación**" porque no se puede hablar de representación de quien no existe como persona jurídica (que es lo que ocurre con el Consejo Social).

3.6.- La L.O.U., al adjudicar al Rector la representación de la Universidad, como persona jurídica pública parece "olvidarse" del Consejo Social y pierde el hilo conductor regulador de él. No sabe qué hacer con él ni cómo tratarlo y por eso incurre en contradicción. Lo trata como un "cuerpo extraño", aunque no lo refleje expresamente así. Se limita a introducirlo en la lista de los órganos de la Universidad sin percatarse, por lo visto, -o sin querer hacerlo- de su especialidad.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Ciertamente el Art. 19 del último Proyecto de Ley de Consejos Sociales de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid, ha eliminado una previsión que recogía en la primera redacción de este artículo: que "la publicación o notificación de los acuerdos del Consejo Social correspondía al Rector, **"dando cuenta inmediata de ello al Presidente del Consejo Social"**. Sin embargo y pese a esa supresión el Art. 20 de la LOU, con olvido evidente de la especialidad del Consejo Social, (que es un órgano colegiado de gobierno de la universidad, que, aún sin personalidad jurídica es capaz de dictar acuerdos y actos administrativos) mantiene que el Rector es el que tiene que ejecutar los acuerdos de los órganos colegiados de la Universidad, con lo que ocurre que el Consejo Social no puede ejecutar sus acuerdos, aunque si publicarlos y notificarlos (ii??).

Es decir que el Consejo Social no puede aplicar los medios de ejecución coercitiva que asegure el cumplimiento de sus decisiones y que están enumerados en los Art. 93 a 101 de la Ley 26-11-92: Apremio patrimonial; ejecución subsidiaria; multa coercitiva; y compulsión sobre las personas. Si los afectados no quieren cumplir las decisiones del Consejo Social ha de ser el Rector quien aplique los anteriores medios. Por lo tanto los acuerdos del Consejo Social son prácticamente de "acatamiento voluntario".

Por lo tanto -insistimos- el auténtico titular jurídico administrativo del órgano Consejo Social es la Universidad y es sobre ella sobre quien gravita -como veremos- la responsabilidad civil primaria por los actos de éste. Como lo es respecto de los de los Vicerrectores, Decanos, Claustro, Junta de Facultad, etc.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

11

IV.- Los órganos colegiados en la organización administrativa.- Sus características generales.

Seguiremos, a partir de este momento (y por lo que atañe a la doctrina general administrativa) las líneas de discurso de los autores más conocidos y especializados: Carbonell, García de Enterría, Piñar Mañas, García Trevijano, González Pérez, etc.

Recordemos ahora cómo trata la legislación y la doctrina a los órganos colegiados en la organización administrativa y sus características según ésta, para poder aplicarlo, después, a los Consejos Sociales y permitirnos, así, enjuiciar correctamente la responsabilidad civil de los miembros del Consejo Social (y de éste, como tal).

Iremos aplicando al Consejo Social cada una de esas notas, cualidades y características propias de este tipo de órganos, para poder tipificarlo perfectamente:

4.1.- El "órgano administrativo" se suele definir como la unidad básica, diferenciada de la estructura organizativa, que está integrado por un titular, un conjunto de funciones y unos medios materiales para su ejercicio.

4.2.- Estas unidades pueden ser unipersonales, si su titular es un único sujeto; o colegiadas si la titularidad se comparte por una pluralidad de personas físicas.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

4.3.- De este dato se deriva un peculiar régimen jurídico pues si en los unipersonales la voluntad administrativa es la manifestada por su único titular, en los colegiados debe seguirse un procedimiento, cuyo objeto es determinar la voluntad del órgano.

4.4.- La doctrina ha definido a los órganos colegiados como **"aquellos integrados por personas físicas, por si o como órganos de otros entes, los cuales manifiestan su voluntad, que viene a constituir la del órgano colegiado"**.

O **"aquellos cuyo titular es un "colegio", es decir la suma de personas físicas cuyas distintas voluntades se fusionan en una voluntad superior, que es la llamada voluntad colegiada"**.

4.5.- La definición de órgano colegiado y la distinción entre órgano colegiado y grupo de trabajo se recoge en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 14 de abril de 1997, que en su Capítulo IV, título II, dedicado a la regulación de los órganos colegiados estatales, dice que son **"aquellos que se creen formalmente y estén integrados por tres o más personas a las que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento o control, y que actúen integrados en la Administración general del Estado o alguno de sus organismos públicos"**. (Art. 38)

4.6.- El art. 40 diferencia a los órganos colegiados, de otras figuras ("grupo de trabajo"). Los primeros son aquellos a los que se atribuyen



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

competencias decisorias, de propuesta o emisión de informes preceptivos que sirvan de base a las resoluciones de seguimiento o control de las actuaciones de otros órganos de la Administración del Estado.

Por el contrario los órganos colegiados a los que no se atribuye tales funciones, es decir los que realizan funciones consultivas y de asesoramiento no preceptivo, se consideran grupos de trabajo y pueden crearse por simple acuerdo del Consejo de Ministros y de los Ministerios interesados; no es necesario, como en los otros Real Decreto u Orden Ministerial.

RESUMEN Y REFLEXIONES:

De acuerdo con las anteriores premisas podemos concluir que el Consejo Social es un auténtico órgano administrativo colegiado dotado, entre otras, de competencias decisorias, de iniciativa o propuesta y consultivas, en el que sus miembros fusionan su autonomía en una voluntad superior (voluntad colegiada). Por lo tanto no es un mero grupo de trabajo. Pero no tiene personalidad jurídica pese a ostentar, como hemos dicho -y entre otras muchas- funciones decisorias, y poder dictar actos administrativos ¡que ningún órgano superior de la Universidad puede revisar ni tiene que ratificar.!

- V.- Naturaleza de la colegialidad de los órganos administrativos.
La distinción entre colegialidad perfecta e imperfecta.

En atención al grado de participación de los miembros en la formación de la voluntad administrativa del órgano la doctrina diferencia entre



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

colegialidad perfecta e imperfecta. En los órganos perfectos o comunes rige el principio mayoritario y todos sus miembros contribuyen a la voluntad colegiada, mediante la correspondiente votación. En los imperfectos, también llamados deliberantes o colegiados monocráticos, no se produce la votación para determinar la voluntad mayoritaria, pues aunque se delibere o discuta, solo decide uno de sus miembros.

RESUMEN Y REFLEXIONES:

El Consejo Social es un órgano administrativo colegiado perfecto porque la decisión (o resolución) le corresponde a la mayoría de sus miembros, que es la que, por votación, forma la voluntad de dicho órgano, conforme señala el Reglamento y la Ley que regula todos ellos. El Presidente es un "primus inter pares" y, por tanto, no decide nada en solitario (salvo en materia de "policia de sesiones", como veremos más adelante al estudiar el punto IX de este trabajo).

VI.- Clasificación de los órganos administrativos colegiados

La doctrina (asi como la LAP aunque esta no lo recoja con los mismos nombres) diferencia a los órganos administrativos colegiados en:

6.1.- Consultivos, activos, deliberantes o de control, pero para distinguirse de los órganos unipersonales consultivos, la raíz de la distinción está sobre todo en la plurisubjetividad.



6.2.- También se diferencia entre no representativos y representativos, según la naturaleza de sus miembros:

A) Los primeros están integrados por personas al servicio de las Administraciones públicas y los segundos por miembros que representan a una determinada o varias colectividades u organizaciones.

B) A su vez, los no representativos, (también llamados burocráticos), se componen por funcionarios y autoridades administrativas y pueden ser intraadministrativos, si sus miembros pertenecen a una única Administración; o interadministrativos cuando representan a distintas Administraciones.

C) Los representativos pueden ser electivos o no electivos criterio que tiene en cuenta que el nombramiento se realice mediante votación o por designación.

6.3.- Por fin los órganos colegiados se distinguen según los intereses defendidos por sus miembros:

A) Son órganos colegiados reales aquellos en los que existe un único interés público, susceptible de interpretaciones u opiniones diversas; y

B) Son órganos colegiados virtuales aquellos cuyos miembros defienden intereses heterogéneos y enfrentados (como es el



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

caso de órganos integrados por representantes de la Administración y de asociaciones u organización representativas de intereses sociales, colectivos, profesionales o económicos)

RESUMEN Y REFLEXIONES

De acuerdo con todo esto y sumando todas las anteriores características y clasificaciones resulta que los Consejos Sociales:

Primero.- Son auténticos órganos administrativos colegiados, (y no meros grupos de trabajo) con funciones consultivas, activas, deliberantes y de control (tienen todas esas funciones), representativos (representan a varias colectividades) e interadministrativos (representan varias Administraciones); son, a la vez, reales y virtuales (por posibles enfrentamientos de intereses) e integrados por miembros electivos y no electivos (algunos de sus miembros son natos).

Segundo.- Al no tener personalidad jurídica los Consejos Sociales, como tales, no pueden ser demandados ni comparecer en juicio, función que corresponde a la Universidad y, en su representación, al Rector (Art. 20 de la LOU), porque la Universidad es la única con personalidad jurídica de Derecho público. Así lo expresa el Art. 2.1. de la LOU: "las Universidades están dotadas de personalidad jurídica...". Solo de la Universidad se predica esta condición y no de ninguno de sus demás órganos, unipersonales o colegiados.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Tercero.- Sin embargo, pueden dictar actos administrativos, pueden notificarlos y publicarlos pero no los pueden ejecutar. La ejecución corresponde al Rector, según la LOU (Art. 20).

Es decir que el Consejo Social no puede aplicar los medios de ejecución coercitiva que asegure el cumplimiento de sus decisiones y que están enumerados en los Art. 93 a 101 de la Ley 26-11-92: Apremio patrimonial; ejecución subsidiaria; multa coercitiva; y compulsión sobre las personas. Si los afectados no quieren cumplir las decisiones del Consejo Social ha de ser el Rector quien aplique los anteriores medios. Por lo tanto los acuerdos del Consejo Social son prácticamente de "acatamiento voluntario".

Conclusión: Que conozcamos nosotros en ningún órgano administrativo colegiado actual concurren tantas y tan variadas características, así como tantas contradicciones e incongruencias, en su regulación y consideración jurídicas. En ello radica, precisamente, la atipicidad y especialidad de los Consejos Sociales, que son, por ello, unos órganos administrativos que podríamos llamar "transversales", atipicidad que el legislador no se atreve a reconocer y regular y los incluye, como una cuña extraña, dentro de la lista de los órganos tradicionales de gobierno del cuerpo universitario.

VII.- Régimen jurídico de los órganos administrativos colegiados según la Ley 30/1992 (LAP)

Damos ahora un paso más para conocer el tratamiento que recibe el régimen jurídico de los órganos administrativos colegiados, según las leyes vigentes, con objeto de aplicarlo, después, a los Consejos Sociales.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

18

7.1.- El Cap. II del título III de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LAP) de 26 de noviembre de 1992, en su art. 22 establece:

"El régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a la normas contenidas en el presente Capítulo sin perjuicio de las especialidades organizativas de las Administraciones públicas en que se integren".

"Los órganos colegiados de las distintas Administraciones públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representantes de distintas Administraciones públicas, cuenten o no con representación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán dictar o completar sus propias normas de funcionamiento".

7.2.- La LOU, respecto de los Consejos Sociales (y la Ley de cada una de las Comunidades sobre ellos) establece la posibilidad de que regulen o completen las propias normas de funcionamiento pero teniendo siempre como supletorio el régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común, así como la legislación dictada en materia de funcionamiento de los órganos colegiados administrativos.

RESUMEN Y CONCLUSIÓN

Por lo tanto el régimen jurídico sobre responsabilidades de los Consejos Sociales y de sus miembros ES EL MISMO



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

QUE RIGE PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y PARA SUS AGENTES O FUNCIONARIOS, recogido en el Título X (Art. 139 a 146 de la LAP).

El Artículo 145.1 dice así:

"1.- Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares EXIGIRÁN DIRECTAMENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio.- 2. La Administración correspondiente, cuando hubiera indemnizado a los lesionados exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido POR DOLO, CULPA O NEGLIGENCIA GRAVES, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca. Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso..."

De este modo no hay que acudir a ningún otro ordenamiento para conocer esa regulación y mucho menos, por conexiones exóticas, a las leyes societarias, civiles o mercantiles, de responsabilidad limitada o personalistas. Ni tampoco a la legislación que regula las Fundaciones de Derecho privado o de Derecho público. Hay que estar solo a lo que regulan los preceptos y la Ley citada, normas que, además, y por su naturaleza "odiosa" son de interpretación restrictiva y nunca expansiva. Por eso no se invoca en su texto



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

otra legislación supletoria porque solo a ellas y única y exclusivamente a ellas ha de estarse en esta materia sin acudir a ningún otro cuerpo normativo.

VIII.- Responsabilidad patrimonial civil personal de los miembros del Órgano Colegiado; y del propio Órgano Colegiado.

Según la anterior plataforma jurídica y la naturaleza compleja y atípica de los Consejos Sociales, la cuestión de la propia responsabilidad patrimonial civil personal de los Consejeros (y del Consejo Social, como órgano) requiere establecer unas premisas previas.

8.1.- La responsabilidad es exigible, en primer lugar, de la Administración (en nuestro caso la Univesidad) como titular del órgano, según señala y exige el Art. 145.1 de la LPA ("**los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente...**"). Ésta, después, puede repetir (acción de reembolso) sobre el funcionario o agente (unipersonal o colegiado) para resarcirse de lo satisfecho a terceros, por vía de indemnización. O para resarcirse de su propio perjuicio.

Esta sería la hipótesis común aún en el caso de los órganos administrativos unipersonales. Efectivamente, es rara la reclamación directa frente al agente o funcionario, aunque lo permita, vagamente, el marco del Art. 146.1 de la LPA en caso de responsabilidad civil derivada de delito. Lo normal es la reclamación directa frente al titular del órgano, la Administración (en nuestro caso, la Universidad).



8.2.- Pero el régimen general de la responsabilidad patrimonial de la Administración exige incorporar una previsión respecto de la ulterior responsabilidad personal de los miembros de los órganos colegiados, pues son ellos los componentes del órgano. A este fin el artículo 27.4 de la LAP excluye la responsabilidad (directa o subsidiaria) de quienes voten en contra o se abstengan, generalizando, para todos los órganos colegiados, la regla del artículo 78 de la LRBRL (Ley de Bases de Régimen Local). Este precepto forma parte del sistema general de responsabilidad de las Administraciones Públicas de conformidad con el art. 149.1.18. de la Constitución.

Naturalmente en el caso de delito, de conducta delictiva tipificada en el código penal, el responsable único, directo y personal sería el agente, funcionario o miembro del órgano colegiado que sea imputado, quien también lo sería, en exclusiva, de la responsabilidad civil inherente y derivada de dicha infracción penal (Art. 146.1 LPA). Por eso ya no nos referiremos más a esta hipótesis en este trabajo, porque no presenta problemas, por su claridad.

8.3.- Ese Artículo 27.4 de la LAP permite precisar qué miembros son responsables patrimoniales de los daños causados por la actividad o inactividad del órgano colegiado: los que voten a favor, con dolo o culpa grave. No comprende la responsabilidad que pueda surgir de las relaciones que vinculen a los miembros individualizadamente con la propia Administración, otra Administración u organización o asociación (responsabilidad disciplinaria) responsabilidad que transcurre por otras vías jurídicas.

8.4.- Del mismo modo, el Presidente y el Secretario son unidades unipersonales titulares de determinadas funciones de las que surgen concretos



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

deberes cuyo incumplimiento genera su responsabilidad personal, con independencia de su participación en la votación para la adopción del acto colegial, por ello trataremos, después, individualizadamente, este supuesto.

8.5.- Asimismo cabe la posibilidad de que la Administración, lesionada por la actividad del órgano o funcionario, reclame directamente de éste -y no en vía de regreso o reembolso- el importe del daño originado, por dolo o culpa grave, como consecuencia directa de la actuación u omisión del mismo. Pero en el caso del Consejo Social esta hipótesis sería remota por cuanto que no se puede olvidar que en el Consejo Social están integrados, como miembros natos, el Rector, el Secretario General y el Gerente General, y, como veremos más adelante (apartado VIII. letra I), ello implica que la Universidad se vería en un aprieto reclamando responsabilidades en actos en los que hubieran votado a favor estos funcionarios. Como decimos nos ocuparemos de este aspecto después.

8.6.- Como hemos dicho antes, los artículos 145 y 146 de la LAP son los únicos que regulan, exclusivamente, la responsabilidad penal y civil patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

En el segundo caso (responsabilidad civil) hay un sector doctrinal que opina que este precepto 146 (que regula la responsabilidad civil derivada de delito) admite vagamente que la reclamación se dirija directamente contra el sujeto (Art. 146.1) (supuesto muy raro) o, como es frecuente y normal -y requiere la Ley- contra la Administración (Art. 145.1) que, si indemniza, podrá



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

repetir contra la autoridad o personal causante de la lesión pero **SOLO POR DOLO, CULPA O NEGLIGENCIA GRAVE** de éste (en los órganos colegiados mediante el voto a favor emitido con esas características). Además se prevé la depuración de las responsabilidades personales por los daños y perjuicios causados a la propia Administración. No obstante, como ha señalado y criticado la doctrina, la posible repetición sobre el personal o la autoridad responsable es escasamente utilizada incluso en ocasiones en que el quebranto causado, (propio de la Administración o ajeno, de terceros) es evidente.

8.7.- Sin embargo, el precepto analizado excluye la responsabilidad personal del miembro del Colegio que vota en contra o se abstiene. De hecho y en sentido contrario, sólo son responsables quienes hayan votado a favor del acuerdo del que deriva la responsabilidad, pues a estos efectos la inasistencia se equipara a la abstención. Se ha dicho que así "se abarata" la responsabilidad en relación con lo que establecía la LPA de 1958 que sólo la excluía cuando se hubiera votado en contra.

8.8.- Al respecto, hay que tener en cuenta que, si la regla general es que es suficiente que los votos a favor sean más que los votos en contra, sin contarse ni la abstención en sentido estricto ni la inasistencia (siempre que se hayan cumplido los requisitos de "quórum" funcional), el incumplimiento de los deberes legales de asistencia y votación posibilita que se adopte la decisión colegiada que genera la responsabilidad de la Administración, pero el miembro que incumplió esos deberes no resulta responsable personalmente (aunque podrá ser sancionado si es un funcionario).



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

8.9.- Por lo anterior y sin perjuicio del escaso empleo de la acción de regreso por parte de la Administración, lo cierto es que, en los órganos colegiados, difícilmente podrá ejercerse la acción si sólo responden quienes voten a favor porque esa es la única manera de formar la voluntad colegiada. El responsable sería, en primer lugar el titular del órgano como tal y después, por repetición de éste, sus miembros porque sería absurdo que tratándose de órgano colegiado, el tercero lesionado se dirigiera, directamente, contra los miembros (todos o algunos) ya que lo lógico es reclamar al órgano titular, con personalidad jurídica, como tal (en nuestro caso la Universidad porque el Consejo Social carece de personalidad jurídica, al ser, a su vez, un órgano de ésta).

Por eso el Consejo Social como tal, NO ES RESPONSABLE CIVIL NI PUEDE SER SUJETO PASIVO DE RECLAMACIÓN ALGUNA POR CARECER DE PERSONALIDAD JURÍDICA.

8.10.- Como pura especulación defendida por un sector de la doctrina (Carbonell Porrás) la responsabilidad patrimonial de los miembros, ante la Administración o ante terceros, podría determinarse teniendo en cuenta: la existencia o no del deber legal de asistencia o de una expresa prohibición de abstención. Así:

A) Si los miembros tienen deber legal de asistencia y de votar, la responsabilidad sólo debería excluirse por el voto en contra o la inasistencia por justa causa.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

B) Si los miembros tienen deber legal de asistencia, pero no de pronunciarse a favor o en contra de la propuesta, la responsabilidad se excluiría por la abstención, el voto en contra o la inasistencia por causa justificada, pero no por la simple inasistencia.

C) Si los miembros no tienen deber legal de asistencia ni de voto, la responsabilidad debería recaer solo sobre los que votan a favor.

En definitiva, un régimen de responsabilidad del miembro que respondiera a este esquema (que no es el del Derecho positivo) no tendría como único fin el ejercicio de la acción de regreso (su escasa trascendencia convertiría el tema en secundario), sino contribuir a asegurar el efectivo cumplimiento de los deberes legalmente impuestos a los miembros y, de este modo, garantizar el adecuado y eficaz funcionamiento del órgano colegiado, que se frustra con el reiterado e injustificado incumplimiento del deber de asistencia de sus miembros.

8.11.- La libre elección del sentido del voto. Análisis específico de la abstención.

Si la hipotética responsabilidad del miembro ante la Administración (o ante terceros) deriva de si vota o no en contra se hace necesario entender cuál sea la adecuada forma de expresarlo:

8.11.1.- La abstención en sentido estricto.
Diferencia con la inasistencia.



CONSEJO SOCIAL

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Genéricamente la abstención significa que un miembro no ha manifestado su voluntad en contra o a favor del acuerdo propuesto, lo que puede producirse por circunstancias diversas: el miembro no asiste a la sesión correspondiente; asiste pero no participa en la votación (se ausenta o no emite voto alguno y permanece en silencio); participa pero no se pronuncia ni a favor ni en contra de la propuesta (se abstiene). Este sentido amplio, que identifica al que inasiste a una votación y al que vota abstención, es relevante a efectos de la responsabilidad, personal del miembro pues en ninguno de los supuestos lo será. Por el contrario, la abstención en sentido estricto, que es la que ahora interesa, se produce cuando un miembro asiste a la sesión y participa en la votación pero no se manifiesta ni a favor ni en contra.

La abstención es una concreta voluntad del miembro que puede considerarse indiferente, de no intervenir, o participar ni en la adopción ni en el rechazo de la propuesta formulada, pero, en definitiva, es voluntad del miembro y, por ello, un voto. Pero esto no excluye que quién se abstiene, vota, es decir manifiesta su voluntad individual, aunque sea irrelevante en el cómputo final. Se trata de planos distintos: participar en la votación pero no en la adopción de la voluntad colegiada.

Por el contrario, los inasistentes a la sesión no participan ni en la votación ni en la formación del acto colegial, no manifiestan una voluntad individual, y nunca pueden considerarse votantes. Recordemos que quién asiste a las deliberaciones previas pero abandona la sesión en el momento de la votación, se considera una abstención implícita, pues de la conducta deriva un expreso deseo de no participar en la adopción o rechazo del acuerdo que, sin embargo, sí es conocido por el miembro.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

8.11.2.- El voto en contra de las propuestas ilegales como principio general. Y desde luego en contra de las constitutivas de delito.

A) La naturaleza jurídico-administrativa del órgano cuya titularidad comparten y el principio de legalidad matizan la libre elección del sentido del voto. Al respecto, podría sentarse, como principio general, que los miembros deberían votar en contra (y no limitarse a abstenerse) en aquellas propuestas que se someten a votación y que, de aprobarse, significarían la adopción de un acto colegial ilegal o viciado.

B) No obstante no ha sido este el criterio seguido por el legislador (salvo caso de acto delictivo y no solo del de mera ilicitud), admitiéndose en todo caso la abstención en la LAP con los límites que seguidamente se analizan:

8.11.3.- "La abstención legal u obligatoria". Abstención por razones personales o funcionales. Distinción y consecuencias.

A) Igual que los titulares de órganos unipersonales, los miembros de los colegiados no deben intervenir cuando estén incurso en las causas generales de abstención que contempla el artículo 28 de la LAP. El deber se justifica en la garantía de la imparcialidad y objetividad de la actuación administrativa, que podría vulnerarse si participa quien tiene algún vínculo personal con el asunto a decidir, y se traduce en la imposibilidad legal de participar en la formación de la voluntad colegiada.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

B) Pero el derecho de voto de algunos miembros de los órganos colegiados puede excluirse por el ordenamiento jurídico por razones objetivas y funcionales, que no tienen en cuenta una relación personal del miembro con el asunto a decidir. Son miembros natos que carecen de derecho al voto en determinados asuntos para garantizar la objetividad e imparcialidad del acto colegial.

C) Esta distinción entre abstención por razones personales o funcionales no es intrascendente:

- Si un miembro debe abstenerse por su relación personal con el asunto en cuestión no puede participar en la votación, pero tampoco en la deliberación.

- Por el contrario, cuando un miembro debe abstenerse por razones objetivas sólo está prohibido el voto, pero podría participar en la deliberación y manifestar lo que estime oportuno, como se deduce de su condición, salvo disposición en contrario. Además, en estos supuestos no cabe, aunque fuera posible, la suplencia pues el suplente tampoco podría intervenir en la formación de la voluntad colegiada.

8.11.4.- La prohibición de abstención.

El artículo 24.1 c) de la LAP establece que "no podrán abstenerse en las votaciones. quienes, por su cualidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas, tengan la condición de



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

miembros de órganos colegiados". La consideración de personal de la Administración explica la prohibición, pues el miembro la representa, actúa por y para ella y debe necesariamente pronunciarse sobre el asunto de competencia del órgano colegiado y lo contrario equivale al no ejercicio de sus funciones. Desde este punto de vista, el precepto comentado está en concordancia con el artículo 89.5 de la LAP conforme al cual **"en ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia .de los preceptos legales aplicables al caso"** y que resulta de aplicación a los órganos unipersonales y colegiados. Su incumplimiento genera responsabilidad disciplinaria, pero queda excluida la acción de regreso de la Administración pues el miembro que se abstiene no resulta responsable aunque, con su abstención, haya permitido la actividad o inactividad generadora de la responsabilidad patrimonial.

En este extremo debemos recordar que en el Consejo Social existen solo tres miembros que lo son, natos, por su cualidad de autoridades o personal al servicio de la Administración, es decir que por sus cargos se integran en él automáticamente: el Rector, el Secretario General y el Gerente General. Y nos preguntamos ¿es lícito que puedan abstenerse en alguna votación?. Creemos que no, pues estaría sujeto a responsabilidad disciplinaria, por lo razonado antes.

Se dirá que también hay otros cargos designados o elegidos de entre el mundo académico o el ámbito social pero ninguno lo son por razón del cargo o puesto que ocupen sino como consecuencia de los mecanismos de selección y elección.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Sin embargo los miembros del Consejo Social que se integran en el Consejo de Gobierno entendemos que no solo pueden abstenerse sino que deben hacerlo cuando se trate de materias de las cuales vaya a conocer y resolver, posteriormente, el primero para evitar prejuzgar o condicionar la ulterior decisión. Pero pueden intervenir en el debate y hacer saber, si lo juzgan oportuno, su parecer personal.

8.11.5.- La delegación del voto y la representación entre miembros.

Con carácter general la manifestación del voto es un derecho personal del miembro del órgano colegiado que asiste a la sesión. No obstante, diversas técnicas permiten que el miembro que no asiste a una sesión participe en la adopción del acto colegial.

- La LAP no prevé que quien no asiste intervenga en la formación de la voluntad colegiada, pero, al regularse solo la suplencia (Art. 24 LAP se está implícitamente prohibiendo la delegación. Sin embargo, la suplencia es una técnica distinta ya que cambia la persona física que en esa concreta sesión actúa como titular, mientras que en la delegación de voto, la voluntad manifestada es la del miembro titular (es decir el delegado).

- Distinta es la representación entre miembros que se caracteriza porque, ante la imposibilidad de asistir a la sesión, se autoriza a otro miembro a que vote en su nombre, manifestando una voluntad que resulta



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

imputada al titular. La representación es diferente de la delegación pues en ésta es el delegado el que manifiesta su opinión individual. Por el contrario, en la representación es el representante el que actúa en nombre del representado, y no manifiesta una voluntad basada en los propios criterios personales, que son los que explican que sea miembro del colegio. Por esta razón y en defecto de previsión específica, el criterio general parece que debería prohibir la representación, que puede desfigurar la voluntad colegiada. Pero en eso habrá que estar a la regulación concreta aplicable al órgano colegiado. Respecto de los Consejos Sociales al exponer las conclusiones sobre estas premisas, concretaremos cuál es la posición legal.

REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

Según el Proyecto de Ley de Consejos Sociales de la Comunidad de Madrid, resulta:

A) Todos los miembros del Consejo tienen el derecho y el deber de asistir a las reuniones (art. 16.3).

B) Tienen el deber de ejercer el cargo personalmente (pero pueden delegar por escrito y para reunión concreta en otro miembro del mismo apartado del Art. 8) (Art. 11.3). Como vemos la ley no habla de representación sino de delegación, con lo cual el titular delegado no vota por el delegante (no lo representa) sino por él mismo. La responsabilidad, pues, sería del delegado.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

C) En caso de reiterado incumplimiento de sus obligaciones podrán ser sustituidos por acuerdo del Consejo Social, con el voto favorable de los dos tercios. (Art. 12.3).

La inasistencia reiterada puede dar lugar a una responsabilidad disciplinaria en el caso de los Consejeros que dependan de la Administración, por hacer dejación de sus funciones y, por tanto, de sus obligaciones de defender los criterios de ella (Rector, Secretario General y Gerente General).

D) Los Consejeros que lo son, natos, por su cualidad de autoridades o de personal al servicio de la Administración, (Rector, Secretario General y Gerente General) no se deben abstener, bajo responsabilidad disciplinaria, según lo que hemos expuesto antes.

Sin embargo, en mi opinión, los miembros del Consejo Social que se integren, por exigencia legal, en el Consejo de Gobierno de la Universidad, no solo pueden abstenerse, sino que deben de abstenerse cuando se trate en dicho órgano de gobierno asuntos o materias que deban ser conocidas y resueltas después por el Consejo Social; y ello para evitar prejuzgar o condicionar la ulterior decisión de éste. Pero, desde luego, pueden intervenir en el debate.

E) Los miembros del Consejo Social que no asistan por causa fundamentada o se abstengan en la votación (salvo en el caso de la letra D anterior), o deleguen en otro, o voten en contra no son responsables directamente y civilmente frente a terceros. Ni tampoco en vía de regreso.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

F) LOS QUE VOTAN A FAVOR, RESPONDEN DESPUÉS QUE LO HAGA LA UNIVERSIDAD, POR REPETICIÓN DE ÉSTA PERO SOLO EN CASO DE DOLO, CULPA O NEGLIGENCIA GRAVE.

La carga de la prueba de ese dolo o culpa grave gravita sobre la Administración (Universidad) por tratarse de materia "odiosa" y "punitiva" y, como tal, de interpretación restrictiva, gozando el afectado de "presunción de diligencia".

G) Como el Consejo Social es un órgano sin personalidad quien responde, en primer lugar, es la Universidad, como titular real del órgano (Art. 145.1 LPA); y será el sujeto pasivo de la reclamación y quien puede repetir, después, frente al Consejero, que hubiera votado a favor con esas graves notas de dolo o culpa grave, en acción de reembolso.

Efectivamente la persona jurídica pública legitimada para ser receptora de la reclamación, comparecer en juicio y representar a la Administración institucional es, en este caso, la Universidad que es, según la LOU, la que únicamente tiene esa calidad (Art. 2.1)

La representación en juicio la asume el Rector, según dispone el Art. 20.1. de la LOU

H) La responsabilidad solo será predicable, en principio, por los actos decisorios del Consejo Social ya que por los demás actos o resoluciones, en materias que le competen, prácticamente no cabe reclamación alguna por tratarse de actuaciones de mera "coadyuvación", "consultoría" o "proposición".



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

l) La hipótesis de la acción de reembolso por parte de la Universidad sería en la práctica muy remota teniendo en cuenta que el Rector, el Secretario General (que por cierto es el Jefe de la Asesoría Jurídica) y el Gerente General, forman parte, como miembros natos de pleno derecho del Consejo Social. Por tanto si ellos hubieran votado a favor del acuerdo dañoso, el supuesto de repetición sería prácticamente inviable porque también serían ellos responsables. Y si hubieran votado en contra (creemos que la abstención no procedería por lo expresado antes) ello hubiera dado lugar en la sesión a un "clarinazo de atención" tan grave que los demás miembros del Consejo no lo hubieran podido desoir, también por razones evidentes.

IX.- Responsabilidad civil del Presidente de los órganos colegiados y la del Presidente del Consejo Social, en razón a ser titular de la "policía de las sesiones".

Formulemos ahora unas reflexiones en torno a la eventual responsabilidad del Presidente del órgano colegiado, como titular de dicha Presidencia. Al igual que haremos después con la del Secretario del mismo (y, más tarde, respecto del Presidente y Secretario del Consejo Social) Y, en uno y otro caso, por razón del cargo que uno y otro ostenta; y como consecuencia del desempeño de las funciones que les están atribuidas por ley.

9.1.- Responsabilidad del Presidente en este aspecto

9.1.1.- El Presidente, aparte de su responsabilidad general como miembro del órgano (y en idéntica línea como se



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

acaba de dejar sentado para los demás), tiene otra como titular de la "policia de sesiones". Es una atribución suya que ampara la adopción de cualquier decisión o medida que sea precisa para que la sesión se desarrolle normal y regularmente. Como tal se reconoce en el art. 23.1 de la LAP y es una de las funciones necesarias en todo el órgano colegiado, que explican que ninguna sesión pueda desarrollarse sin un Presidente. Si incumple esas obligaciones puede ser responsables de los daños que, como consecuencia directa de ello se causen a terceros o a la propia Administración. Como vamos a ver eso requeriría, en el Presidente, una desidia tan grave que no cabe pensar en ello, como hipótesis normal y razonable.

9.1.2.- El Presidente es titular de la "policia de sesiones" y debe resolver todas las cuestiones incidentales que se produzcan. Aunque podrá tener en cuenta las opiniones de los miembros, él es el único responsable y puede negar cualquier debate o votación al respecto. Esta amplia atribución se valora por las normas de algunos órganos colegiados que aseguran la imparcialidad y objetividad del Presidente o prevén órganos colegiados secundarios que le asistan.

9.1.3.- El Secretario, salvo que sea mero redactor de actas (luego veremos el caso del Secretario de los Consejos Sociales), debe colaborar estrechamente en esto con el Presidente y, en su caso, advertirle de la posible ilegalidad de sus decisiones. Aunque la LAP no incluye el asesoramiento legal entre las funciones del Secretario, como hace la legislación local, podría deducirse del art. 25.3 f), que le atribuye cuantas funciones sean inherentes a su condición, y "de su naturaleza funcional". Este



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

36

asesoramiento no implica que se comparta la responsabilidad derivada de la "policia de sesiones", que compete en exclusiva al Presidente, pero si es relevante para garantizar que se respete el procedimiento colegial, sobre todo en aquellos órganos colegiados presididos por personas que no poseen los conocimientos precisos para asegurar ese regular funcionamiento.

Más tarde -como hemos anunciado- en el epígrafe X trataremos, concretamente, de la responsabilidad del Secretario del Consejo Social, precisamente por no ser, por exigencia legal, funcionario. Es decir por no exigir la Ley reguladora que el cargo de Secretario lo ocupe un funcionario en activo (aunque el Secretario pueda serlo por mera coincidencia y pida la excedencia mientras ocupe la Secretaría).

9.2.- Contenido

La LAP se refiere expresamente en el art. 23.1 c) a la moderación de los debates y a su suspensión por causa justificada, pero la "policia de sesiones" es mucho más amplia y así se deduce del apartado e), que atribuye al Presidente el deber de asegurar el cumplimiento de las leyes.

9.3.- Aunque no es posible un análisis agotador del alcance y contenido de la "policía de sesiones", pues el casuismo que la práctica diaria muestra lo impide, comprende sin duda las siguientes funciones: a) Moderación de los debates; b) Autorizar y prohibir la salida de los miembros; c) Suspender y levantar la sesión.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

9.4.- También le corresponde el disponer que se recojan en el acta las concretas intervenciones de quienes lo pidan, así como el sentido de su voto, con su fundamentación, de quienes lo soliciten (Art. 27 LAP).

9.5.- La "policía de sesiones" afecta (y están sujetos a ella) a todas las personas que asistan, sean miembros o invitados (art. 17.3 del Proyecto de ley de la CAM).

9.6.- Por fin, hemos de advertir que el Art. 23.1.e. de la LAP confía además en el Presidente el "asegurar el cumplimiento de las leyes", extremo éste que recoge el Art. 13.3 del Proyecto de Ley de Consejos Sociales de Madrid, diciendo que el Presidente "velará por el respeto al ordenamiento jurídico". Ambas expresiones no entrañan, a mi juicio, cumpulsión ni responsabilidad adicional alguna porque es una obligación obvia, que afecta a todo español de manera genérica: "cumplir y hacer cumplir las leyes".

REFLEXIONES Y CONCLUSIONES:

Primero.- La responsabilidad civil del Presidente del Consejo Social por incumplimiento grave o doloso de sus obligaciones dirigiendo las sesiones solo sería reclamable en supuestos extremos de desorden gravísimo en la reunión o en procedimiento de convocatoria, constitución o terminación de ella. Y, además, derivarse directamente, de ese desorden y por ese desorden, un perjuicio concreto para tercero o para la Universidad, extremo éste que tampoco sería fácil determinar, concretar y deslindar. Por eso la deseamos en un escenario normal y habitual.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Segundo.- Su condición de ser "representante" del Consejo Social (Art. 13 del Proyecto de Ley de CC.SS. de la Comunidad de Madrid) no le añade ninguna responsabilidad adicional, porque, como hemos dicho antes (vid. III. número 3.5) esta representación es puramente "protocolaria" e "impropia" Y NO JURÍDICA, porque al carecer el Consejo Social de personalidad no es posible tal representación. Por ello hablaríamos mejor y más propiamente de que se trata de una mera ficción legal para concretar la "personificación" del Consejo Social en el Presidente del mismo.

Efectivamente, nadie puede representar propia o impropia, con entidad jurídica a una colectividad que carezca de personalidad jurídica. Las personas morales o jurídicas pueden ser representadas por una persona o varias personas físicas (de manera conjunta) pero por razón de que esas personas morales están dotadas por Ley de dicha personalidad. Pero en el caso de los Consejos Sociales no se da esta hipótesis porque, según el Art. 2.1. de la LOU, sólo la Universidad es la que tiene personalidad jurídica.

X.- Responsabilidad del Secretario de los órganos colegiados y la del Secretario Consejo Social en la redacción del acta.
Consecuencias:

10.1.- El Secretario de los órganos colegiados (ya hemos dicho antes; vid 9.1) parece que debe, en principio, asesorar al Presidente para advertirle de las infracciones de procedimiento o de fondo, en lo que sea razonable y sea exigible según lo establezca así la norma reguladora del órgano y según el origen de su nombramiento y la titularidad universitaria exigida para ser Secretario.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

En el caso de los Consejos Sociales, en algunos de ellos se exige simplemente título superior para poder ser nombrado Secretario (en otros - en Madrid - solo se requiere según el proyecto que analizamos "experiencia en gestión de entidades públicas o privadas"). Por ello creo que no sería exigible del Secretario esa obligación de asesoramiento jurídico al Presidente. Así parece desprenderse también del Proyecto de Ley de Consejos Sociales de la Comunidad de Madrid, (Art. 15) que más adelante examinaremos.

10.2.- Pero el Secretario responde de y por la redacción de las actas. Efectivamente la redacción del acta corresponde al Secretario del órgano colegiado (arts. 24.3 d), y 27.1 de la LAP), pero debe visarse por el Presidente.(art. 23.1 f), de la LAP) y ratificarse por el Pleno (art. 27.5 de la LAP). El Secretario actúa como fedatario público por lo que el visado del Presidente es una mera legalización documental, una ratificación de que el Secretario ejerce las funciones inherentes a su condición.

El Secretario, cuya presencia o de su suplente es necesaria para la válida celebración de la sesión, toma las notas precisas para elaborar el borrador del acta que después se pone en conocimiento de los miembros, pues sólo ellos pueden ratificar que es ajustada a la realidad. Pero es el Secretario el titular de la fe pública, el responsable de la fidelidad del acta y esta afirmación está presente al analizar su contenido y su valor si, por cualquier circunstancia, el Presidente no la visa o los miembros no la ratifican. Precisamente por este motivo, no es una cuestión menor, como tendremos ocasión de comprobar, que el Secretario responda a los principios de objetividad e imparcialidad; y mérito y capacidad.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

10.3.- El Secretario del Consejo Social según la futura Ley de la Comunidad de Madrid (Art. 15), tiene como funciones la dirección de la organización de apoyo a la que se refiere el art. 21, **"preparar las reuniones del Consejo y las Comisiones, dar fe de los acuerdos, custodiar los libros de actas de las sesiones del Pleno y de las Comisiones del Consejo Social, expedir los certificados de sus acuerdos, custodiar los expedientes de archivos, auxiliar al Presidente en cuantas tareas le encomiende y las que le confiere el Reglamento de régimen interior"**.

Como vemos la futura Ley de la Comunidad de Madrid no habla ni de la obligación de asesorar en Derecho ni de la obligación de extender el Acta de las sesiones, sino solo de certificar los acuerdos, sin duda por entender que esto último es obvio, (pero no es tan obvio como el legislador cree). Ha debido quedar claro -en mi opinión- que el Secretario no debe renunciar o abandonar la redacción del acta a un tercero aunque naturalmente reciba la ayuda material e instrumental que necesite para ello. Solo él puede dar fe de lo que ha pasado en la reunión y de los acuerdos recaídos. Debe relatar lo ocurrido en las sesiones y las incidencias sobrevenidas en ellas, en unión de las vicisitudes de la deliberación y votación, cuando el asunto lo requiera.

10.4.- Ratificación o aprobación del acta por los miembros

El borrador redactado por el Secretarios se somete a la ratificación por los miembros. La ratificación o aprobación es una mera declaración de conocimiento, que no contiene elementos valorativos ni declaraciones de juicio; sólo confirma que lo que ha recogido el Secretario es



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

verdad. Como hemos dicho, el acto colegial es oral y la circunstancia de su recepción en el acta es elemento de prueba. El acto, válido desde que se adoptó, despliega los efectos jurídicos que en cada caso haya previsto el ordenamiento jurídico. La aprobación por los miembros no es una ratificación de los acuerdos adoptados, ni convalida posibles irregularidades de la sesión o del acto colegial. Del mismo modo la validez y eficacia del acto colegial no depende de la aprobación del acta. Si los miembros consideran que el acto colegial está viciado, procede la REVISIÓN DE OFICIO (Art. 20.2 del Proyecto de Ley) pero no negarse a aprobar el acta, pues esta negativa no excluye los deberes legales del Presidente y Secretario en orden a la ejecución de los actos colegiales.

Por su parte el Art. 27.5 de la LAP señala que "las actas se aprobarán en la misma o en la siguiente sesión, pudiendo, no obstante, el Secretario certificar sobre los acuerdos específicos que se hayan adoptado sin esperar a la ulterior aprobación del acta. En las certificaciones de acuerdos emitidos sin aprobación del acta se hará constar tal circunstancia".

Y la STS de 9 de febrero de 1996 (Ar. 1107) subraya sin duda el sentido de esta ratificación:

"Esta aprobación, en puridad de principios, responde a un control por el propio órgano colegiado de la redacción del acta realizada por el Secretario, dando su aprobación cuando refleje con exactitud lo acordado y los términos relevantes del debate, y denegándola en otro caso. Por tanto esta aprobación del acta no supone -no debe suponer- adición alguna de resolución o acuerdo sino limitarse a constatar que el documento refleja adecuadamente lo ya decidido con anterioridad."



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

42

Con ocasión de la ratificación del acta no cabe plantearse discusión alguna sobre el fondo ni cuestionarse el acuerdo alcanzado. Las únicas intervenciones de los miembros admisibles son las que tengan por objeto analizar la fidelidad entre lo sucedido y lo incluido en el acta y a este fin responden las posibles rectificaciones del borrador.

En principio corresponde al órgano colegiado resolver las posibles discrepancias que se susciten, pero es el Secretario, titular de la fe pública, el que debe velar por que el acta sea veraz y no incluya datos, circunstancias o rectificaciones que no se ajusten a la realidad. En la hipótesis de que no se produzca la ratificación del acta porque no se celebre sesión siguiente, por la errónea creencia de que si no se ratifica el acto no es válido, el borrador redactado por el Secretario puede considerarse como documento probatorio válido.

10.5.- Contenido del acta de la sesión

10.5.1.- Contenido necesario y facultativo.

Distinción y consecuencias.

A) La finalidad probatoria del acta de la sesión predetermina su contenido. Sin duda, debe incluir todas las circunstancias de hecho y de Derecho que acreditan la válida celebración de la sesión y la regularidad del procedimiento colegial respecto de los distintos actos colegiales. Pero también recoge otros datos accesorios que no afectan ni a la prueba de la existencia del acuerdo ni a la validez de su adopción. Por ello, en el acta puede



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

diferenciarse un contenido necesario o natural y un contenido facultativo, aunque el carácter necesario o facultativo de algunos datos dependa de diversos factores.

De conformidad con el artículo 27.1 de la LAP, el acta debe especificar necesariamente: los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados. En principio, es claro que el contenido mínimo y necesario del acta comprende todos los datos objetivos que permiten probar la regularidad del procedimiento colegial y el contenido de los actos colegiales. (quiénes asistieron, qué se debatió y votó y cuáles fueron los actos colegiales). Además, quiénes votaron y en qué sentido lo hicieron, y ello en razón de la eventual responsabilidad, en los términos ya dichos.

Este es el contenido mínimo necesario del acta.

B) Si el contenido necesario del acta comprende todo lo relevante jurídicamente para acreditar la regularidad del procedimiento colegial, el contenido facultativo queda referido a los datos, intervenciones y circunstancias que no tengan esta trascendencia. El artículo 27 de la LAP se refiere expresamente a las peticiones de los miembros para que el acta recoja sus concretas intervenciones, o el sentido de su voto y las razones que lo justifican. Se configura, por tanto, como un derecho que se reconoce a los miembros y depende de su expresa voluntad en tal sentido. Con ello, se trata de integrar la sobriedad y objetividad en la redacción del acta con la libertad de expresión y manifestación de los miembros.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

REFLEXIONES Y CONCLUSIONES:

La responsabilidad civil del Secretario (y no digamos ya la responsabilidad penal) solo sería reclamable en caso de falsedad dolosa o gravemente culposa, del acta o de la certificación que, sobre los acuerdos, expida, en extremos claves de una y otra (y no en puntos accesorios) que alterara sustancialmente el contenido de los acuerdos recaídos o mintiera respecto del procedimiento seguido para la convocatoria, la constitución y la votación en las sesiones. Y también en casos gravísimos de negligencia en la custodia de los libros de actas. Y, por fin, que, de todo ello, -además- se derivara, directamente un perjuicio concretable e individualizable para la Administración o para terceros.

Como es natural, esta hipótesis y esas circunstancias la hacen remotísima.

XI.- Plazo para exigir la responsabilidad patrimonial de los miembros del órgano colegiado.

Advertimos que tratamos de una mera hipótesis que afectaría solo a los miembros de los órganos colegiados, en general y no a los miembros del Consejo Social, por cuanto que, como hemos dicho hasta la saciedad, quien responde es la Universidad y, solo en acción de regreso o reembolso éstos, ya que la acción nunca se dirigirá directamente, por los terceros, contra ellos. Por ello creo que el problema del plazo para reclamar esa responsabilidad sería la que rige para la acción del tercero frente a la Universidad (Administración) y la de ésta frente a los funcionarios o agentes, en acción de regreso.



CONSEJO SOCIAL
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

11.1.- Aunque parezca absurdo, todavía rige, para regular el procedimiento de reclamación de responsabilidad de los funcionarios la Ley de 5 de abril de 1904 (efectivamente el Art. 145.2 LPA anuncia una regulación que no se ha promulgado aún). En el caso de los miembros del Consejo Social algunos no son funcionarios pero están actuando como funcionarios de hecho y por tanto le es aplicable esa normativa.

11.2.- El plazo que rige para reclamar responsabilidad es el general de un año que es el plazo general que rige para todo tipo de acciones de exigencia de responsabilidad. Se discute si este plazo es de caducidad (no se interrumpe) o es de prescripción (interrumpible). Nos inclinamos por lo primero al ser éste el lenguaje que han empleado siempre las regulaciones administraciones.

El plazo se cuenta desde que se dicta el acto dañoso o se incurra en la omisión que origine la lesión patrimonial.

Somos conscientes de que este epígrafe XI exigiría un análisis más pormenorizado, reflexivo y riguroso, pero le dejamos simplemente apuntado para dejar cerrado el esquema teórico de este trabajo, que nos hemos trazado, por cuanto que éste no aspira -ni mucho menos- a ser exhaustivo en ninguno de sus aspectos, al tratarse de unas meras reflexiones.

Madrid, octubre de 2002

DOSSIER

SOBRE LA IMPOSIBILIDAD LEGAL DE COBERTURA,
MEDIANTE UN SEGURO PRIVADO, DE LA
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DERIVADA DE
DISPOSICIONES Y ACTOS SUJETOS AL DERECHO
ADMINISTRATIVO.

Madrid, octubre, 2002

Juan Antonio Labat
Secretario del Consejo Social de la
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED)