

# EL ACTO DE CERTIFICACIÓN

ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN CERTIFICANTE DEL  
SECRETARIO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS  
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

José Joaquín Jiménez Vacas



eBook en [www.colex.es](http://www.colex.es)

1.ª EDICIÓN





# EL ACTO DE CERTIFICACIÓN

Análisis de la función certificante del secretario de los  
órganos colegiados de las Administraciones públicas

**1.ª EDICIÓN**

**José Joaquín Jiménez Vacas**

*Doctor en Derecho  
Universidad de Salamanca (USAL)*

**Prólogo de:**

**Pedro T. Nevado-Batalla Moreno**

*Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca (USAL)*

COLEX 2022

**Copyright © 2022**

**Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) garantiza el respeto de los citados derechos.**

**Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.**

**Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web [www.colex.es](http://www.colex.es) un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.**

© José Joaquín Jiménez Vacas

© Editorial Colex, S.L.  
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)  
A Coruña, C.P. 15004  
[info@colex.es](mailto:info@colex.es)  
[www.colex.es](http://www.colex.es)

I.S.B.N.: 978-84-1359-457-6  
Depósito legal: C 402-2022

*A mi esposa Carmen, sin la que nada tendría sentido,  
y a mis hijos, mi verdadero todo en la vida.  
A mi padre José Joaquín Jiménez Sánchez,  
que desde el cielo vela por mis propósitos.*



# SUMARIO

<b>0. PRÓLOGO</b> .....	15
<b>1. APERTURA: NOTA DEL AUTOR</b> .....	19
<b>2. APROXIMACIÓN</b> .....	21
<b>3. CONTEXTO, DISCUSIÓN Y PROBLEMÁTICA, A LA LUZ DE LA VIGENTE NORMATIVA DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO</b> .....	27
3.1.- Interés y justificación .....	27
3.2.- El órgano administrativo y su tipología estructural .....	36
3.3.- Los órganos colegiados en la LRJSP .....	44
3.4.- Regulación básica. ....	46
3.4.1.- Régimen jurídico .....	46
3.4.2.- La figura del secretario: definición de los objetivos de investigación. .	51
3.4.3.- Convocatorias y sesiones .....	60
3.4.4.- Orden del día. ....	71
3.4.5.- Votación y acuerdos .....	73
3.5.- Regulación no básica y régimen aplicable a los órganos colegiados de la AGE. ....	84
3.5.1.- Creación .....	85
3.5.2.- Composición y formal constitución del órgano colegiado. ....	86
3.5.3.- Presidente .....	87
3.5.4.- Miembros .....	92
3.5.5.- Renuncia a la condición de miembro .....	98
3.6.- Abstención y recusación .....	98
3.7.- Especial referencia a los órganos colegiados de Gobierno .....	105
<b>4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	113
4.1.- Naturaleza jurídica de la función certificante. ....	113
4.1.1.- Función tradicional de las Administraciones Públicas. ....	113
4.1.2.- Concepto de función administrativa certificante: fundamento y elementos, subjetivo y objetivo, que la componen .....	131
4.1.3.- Ejercicio de la función administrativa certificante .....	145
4.1.4.- Naturaleza de la función: planteamiento y discusión .....	149

SUMARIO

4.1.5.- Especial referencia a la forma en el acto de certificación . . . . .	155
4.1.6.- Resultados de investigación y conclusión. . . . .	161
4.2.- Función certificante, o de fe pública, de las actuaciones de los órganos colegiados, como función exclusiva de su secretario . . . . .	164
4.2.1.- Naturaleza de la función pública de Secretaría de los órganos colegiados: planteamiento y debate . . . . .	164
4.2.2.- Habilitación legal del secretario para ejercicio de la función administrativa certificante de actuaciones de los órganos colegiados. . . . .	179
4.2.3.- Resultados de investigación y conclusión . . . . .	186
4.3.- Misión, visión y valor público de la función certificante, o de «fe pública», del secretario de los órganos colegiados . . . . .	187
4.3.1.- Naturaleza jurídica del acto colegiado . . . . .	187
4.3.2.- Oralidad del acto colegiado y Naturaleza jurídica de las actas . . . . .	193
4.3.3.- Responsabilidad del secretario de los órganos colegiados, en la redacción de las actas . . . . .	200
4.3.4.- Contenido del acta . . . . .	208
4.3.5.- Resultados de investigación y conclusiones . . . . .	214
4.4.- El «acto certificado», resultado de la función certificante del secretario de los órganos colegiados . . . . .	219
4.4.1.- La certificación de los actos colegiados . . . . .	219
4.4.2.- Falsedad y arbitrariedad en la expedición del acto certificado . . . . .	222
4.4.3.- Resultados de investigación y conclusión . . . . .	237
4.5.- Pertinencia de condición y conocimientos por el secretario del órgano colegiado, dada la función certificante que la normativa le encomienda: conclusión . . . . .	238
<b>5. CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>243</b>
5.1.- Secuencia de conclusiones obtenidas . . . . .	243
5.2.- Recomendaciones . . . . .	250
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>253</b>

# 0. PRÓLOGO

Un poder activo como es el que desarrolla la Administración pública requiere de una serie de garantías y condicionantes formales que aseguren, desde el estricto cumplimiento de la legalidad, el acierto de las decisiones adoptadas. Decisiones que, por sí mismas, al estar vinculadas a la concreción del interés general otorgando respuestas a las necesidades y expectativa de los ciudadanos, implican un riesgo apreciable desde una triple perspectiva:

- Riesgo jurídico, por la posibilidad de incurrir en una patología que conduzca a un conflicto que deba ser resuelto en sede administrativa o judicial, con posibilidad de anular la actuación desarrollada malogrando el esfuerzo administrativo invertido.
- Riesgo económico, por los recursos materiales que pueden ser absorbidos sin ningún tipo de rendimiento público o social, haciendo disminuir las oportunidades de mejora o, simplemente, de sostenibilidad a largo plazo del interés general reflejado en el espacio de bienestar en el que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y libertades a la vez que cumplir con las obligaciones que le son propias.
- Riesgo democrático, tal vez el que puede parecer el menos apreciable desde una perspectiva material o de mirada directa, pero real y de un efecto demoledor para la estructura institucional del sistema político. Y es que los desaciertos o los comportamientos públicos inapropiados generan un coste, no ya de reputación individual o de gobierno, sino de credibilidad y legitimidad de las instituciones actuantes, afectando a la solidez del propio sistema político. Son las buenas decisiones las que hacen creíble la democracia como objetivo fundamental de atención preferente.

Todas estas garantías y condicionantes que previenen y minimizan los riesgos expuestos pueden ser reconducidas en la figura del procedimiento administrativo que se convierte en un auténtico instrumento de legitimación de las instituciones y, particularmente, de la Administración. Procedimiento administrativo que, común a todos los españoles, no lo olvidemos, tiene un respaldo constitucional.

Estos planteamientos que el jurista escucha tempranamente en sus primeros años de formación universitaria y que deberían ser confirmados con el tiempo, mucho más cuando se produce el desempeño electivo o selectivo de funciones públicas, se relativizan o, directamente se cuestionan.

Es un clásico cuestionar otorgar a los pilares del bloque jurídico administrativo definidores del derecho a una buena administración como fundamento de un buen gobierno, una pátina de cierta antigüedad o de modelo superado por las nuevas técnicas o visiones de la gestión pública en las que muchas garantías y formalidades (el propio procedimiento administrativo) se consideran como un verdadero obstáculo ya que sus posibles ventajas no alcanzan a compensar sus debilidades en forma de rigidez o dilación temporal para atender necesidades que requieren fórmulas de respuesta más simples y más ágiles.

Es más, esa modalidad de fundamentalismo que supraordena una pretendida superioridad de la decisión del electo político frente a la que llega a imponerle o más bien, reconducir, la legalidad y sus formalidades, sitúan al Derecho Administrativo o sus aspectos más limitadores de la arbitrariedad, fuera de la cartilla ideológica de corrección y gobierno que algunos, con una fuerza social y política nada desdeñable, tratan de imponer.

Si estuviéramos en el orden político-jurídico orwelliano de 1984, la situación que se vive o que, en algunos casos (cada vez con más frecuencia) se observa, sería un buen ejemplo de «bipensar». Se tiene que reconocer la imperativa vigencia de las exigencias procedimentales por mandato legal, pero a la vez no hay empacho en mantener una cierta laxitud con el cumplimiento y, poco a poco, los elementos medulares del procedimiento y sus garantías se devalúan por falta de atención o interés real en su verificación, alcanzado de hecho un efecto abrogatorio.

En el caso de los órganos colegiados podemos tener un buen ejemplo. Precisamente en esta tipología de órganos en los que la formación de su voluntad requiere de reglas formales que garanticen el acierto y legalidad de las mismas, pueden identificarse comportamientos que lejos de reflejar formalidad y garantía en la toma de decisiones de evidente trascendencia jurídica y económica, parecen mostrar una toma de acuerdos meramente grupal en la que las garantías de la convocatoria, plazos, acceso a la información o adopción de acuerdos llegan a tomarse como meras orientaciones sujetas a la conveniencias del momento, al interés de los miembros del órgano o al de la mayoría de ellos.

El incremento de la conflictividad judicial sobre la materia acredita estas afirmaciones y son los fallos judiciales una pasarela única por la que desfilan omisiones e irregularidades de un grosor que llegan a causar estupefacción y, sobre todo, sonrojo jurídico. Reuniones sin convocatoria previa, incorporación sobrevenida de puntos a tratar en el orden del día, imposibilidad de acceder a la documentación, actas declaradas confidenciales o la cualificación del crite-

rio individual de los miembros del órgano frente a la regla de la mayoría, son algunos ejemplos que muestran la facilidad con la que se altera la regulación de la organización y funcionamiento interno de los órganos colegiados.

Ante este escenario, la figura del secretario, en general, y el desempeño de su función certificante, en particular, se muestra como una pieza esencial en el engranaje de funcionamiento de los órganos colegiados, otorgando el sentido de técnica y profesionalidad que todo órgano administrativo debe anudar en su actuar como, recordemos, factor legitimador y garantía de acierto.

Sólo un funcionario de carrera, como auténtico profesional al servicio del Estado tal cual reclamaba Azaña en 1934 como necesidad de la burocracia española, es capaz de identificar la importancia del secretario del órgano colegiado y las potestades que por tal condición le son habilitadas para ser desempeñadas en garantía del buen funcionamiento de aquel.

Sólo un funcionario de carrera, desde una impecable perspectiva técnica y una correctísima metodología, es capaz de construir todo un sistema de fundamentación legal y doctrinal sobre ese integrante del órgano colegiado que es el secretario. Obligado componente que por sí mismo es, como se ha dicho, una garantía del poder activo que puede llegar a desplegar un órgano colegiado en cualquier área en la que el legislador le haya atribuido alguna competencia, todas ellas relevantes para el buen fin del interés general y su atención a largo plazo. Auténtico rompiente e inhibidor de malas prácticas.

Sólo un funcionario de carrera con vocación de servicio, actitud de cumplimiento e interiorizada vocación de servicio es capaz de apostar por un tema que, como diría BIELSA, no es de los que seducirían a la mayoría para su cultivo.

Lo cual confirma el buen juicio en la elección del tema por cuanto, en no pocas ocasiones, son sólo unos pocos, una minoría, los que mantienen la distancia visual sobre lo que es verdaderamente importante para el bien común, para el interés general, sin caer en la ceguera social e institucional por falta de atención que hoy se configura como un problema que compromete la propia supervivencia del sistema.

Pero sobre todo hay que reconocer valentía en la opción elegida al saber que, frente a la extendida burocracia de faroleros y la tiranía de sus estudios y propuestas, la elección de un tema propio de la ortodoxia de la Administración no es lo más frecuente, aunque, sí es lo que, sin duda, más se necesita.

La mejor aportación al trabajo de otros muchos funcionarios y operadores que habrán de asumir la responsabilidad de la secretaría de un órgano colegiado, es presentar un análisis serio y riguroso de una figura y sus funciones que, pese a su importancia, ha sido muy poco atendida por la doctrina y en la actualidad alejada del punto de mira de esas nuevas tendencias en materia de gestión pública que olvidan o no quieren entrar en áreas del saber y la práctica administrativa que conducen a definir los perfiles del buen gobierno a través de la buena administración.

Ese funcionario público es D. José Joaquín Jiménez Vacas, autor de esta monografía que tengo el honor de introducir.

Una monografía que es el fino destilado de una tesis doctoral defendida en la Universidad de Salamanca, valorada por el tribunal que la juzgó con la máxima calificación académica, sobresaliente cum laude, y el reconocimiento adicional de ser premio extraordinario de doctorado.

El futuro de la Administración, de una Administración estable y profesional con capacidad para garantizar el interés general a largo plazo, recae en funcionarios ejemplares como D. José Joaquín Jiménez Vacas que llevan su vocación de servicio más allá del desempeño profesional, contribuyendo a que los estudios de Derecho Administrativo se enriquezcan con el trabajo robado a su tiempo libre y, lo que más cuesta, a su familia.

Se agradece que editoriales como COLEX reconozcan este mérito, facilitando la publicación de esta monografía, expresando con ello un compromiso por el Derecho Administrativo que minimiza el riesgo que supone toda actividad pública en cualquiera de sus diversas modalidades.

Y, sobre todo, muy particularmente, agradezco que, a través de esta obra, mi nombre quede vinculado al de un encomiable profesional público e investigador de referencia que, a través de la autoridad que impone un trabajo bien hecho, hace el mejor servicio que requiere España de todos nosotros, para orgullo de su familia y quienes le conocemos.

**Pedro T. Nevado-Batalla Moreno**

Profesor Titular de Derecho Administrativo Universidad de Salamanca  
(USAL)

# 1.

## APERTURA: NOTA DEL AUTOR

*«El que lo vio lo atestigua, y su testimonio es válido, y él sabe que dice la verdad para que también vosotros creáis».*

(Evangolio de San Juan 19, 35)

Conforme recuerda la teoría del órgano, acuñada por GIERKE (1880), la organización administrativa se resuelve en órganos y cada Administración, a partir de su personalidad jurídica, actúa y exterioriza su voluntad de acuerdo al principio de competencia, a través de los órganos que decide crear con base en su potestad de autoorganización.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), acoge una concepción clásica de órgano administrativo. Desde punto de vista estructural, los órganos administrativos pueden clasificarse en unipersonales y colegiados. Son unipersonales aquellos en que su titular es una persona física. Por el contrario, resultan colegiados aquellos en que la titularidad queda confiada a un conjunto de personas 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 concurrencia de voluntades, buscando ponderación de puntos de vista entre los miembros del órgano; extremo del que deriva un peculiar régimen jurídico, pues si en los unipersonales la voluntad es la manifestada por su único titular, en los colegiados debe seguirse un procedimiento con término en alcanzar constancia de la «voluntad administrativa colegiada».

En las fases que integran el procedimiento administrativo para formación de la voluntad de los órganos colegiados, resulta esencial la función atribuida a su secretario, como «fedatario público» en relación a los actos de certificación que aquel acredita y expide bajo su responsabilidad (actas, certificaciones), con carácter exclusivo, de acuerdo con lo previsto por los artículos 16.2 y 19.4.e) de la vigente LRJSP.

La forma del procedimiento colegiado es verbal y, por consecuencia, oral es la forma del acto colegiado, excepción a la regla escrita de los actos admi-

nistrativos. La oralidad, en desarrollo de cada sesión y en la adopción de la voluntad, requerirá, por lo tanto, de la ulterior documentación escrita y, para asegurar que el acto que ha de ser protegido desde el documento público en que queda fijado reúne los requisitos precisos, exige la ley intervención de la figura del secretario, en que deposita la plena confianza.

La LRJSP prevé, con carácter básico, en efecto, que los órganos colegiados tendrán un secretario que podrá ser miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración correspondiente. Integrante del órgano, le corresponden funciones especiales para su funcionamiento como lo son velar por la legalidad formal y material de sus actuaciones, certificar éstas y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos son respetados.

Por consecuencia —*ex lege*— la función del secretario del órgano colegiado deduce responder a principios de objetividad e imparcialidad, de capacidad e idoneidad, por sus necesarios conocimientos en Derecho para ejercicio de dicha función de «fe pública». Función de naturaleza medial o instrumental hacia otras, públicas o privadas, en que, por razones de seguridad jurídica e interés general, se haga necesaria constancia de certeza.

Esto es, sin lugar a duda, una distinción, un privilegio, pero también un deber que la ley impone al fedatario público, pues si el privilegio honra y eleva, también exige. Así, el secretario del órgano colegiado es encargado de la función consistente en recibir y dar forma legal a los documentos públicos emanantes del conjunto de personas que concurren a la formación de voluntad del órgano; redactando aquellos de forma y manera adecuada a su fin y confiriéndoles autenticidad. Dicha facultad quedará complementada con las de conservar los originales de aquellos y expedir copias que den fe cierta de su contenido («autenticadas»).

Defendía D. MIGUEL DE CERVANTES SAAVEDRA, en el prólogo de *El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha*, a comienzos de 1.605, la necesidad de presentar la historia «monda y desnuda», sin ornato ni la innumerabilidad y catálogo de los acostumbrados sonetos, elogios y epigramas, que al principio de los libros suelen ponerse. Digamos entonces, sencillamente, que la pretensión de esta investigación es deducir, en Derecho, y después de examinar en clave actual el concepto de la función pública certificante, su misión, su visión y su valor público, particularizando en la actividad del secretario del órgano colegiado estudiando, detenidamente, los elementos que intervienen en el ejercicio de la función citada. Les invito a acompañarme, por favor, en esta apasionante aventura.

## 2. APROXIMACIÓN

*«Del funcionario se espera, no sólo que observe estrictamente la ley positiva sino también que practique valores como la imparcialidad, la independencia, la equidad, la lealtad, la anteposición del interés general al propio, o la probidad en el servicio público».*

J. GOMÁ LANZÓN (2009)<sup>1</sup>

En Derecho, casi todo es discutible.

En ello reside, sin embargo, uno de sus mayores atractivos. En ello, radica un incesante estímulo para el perfeccionamiento, para la sosegada reflexión, para la búsqueda de soluciones justas a los problemas concretos.

El Jurista no es, por lo tanto, un hombre de leyes. Es un hombre de Derecho.

Y el Derecho es una ciencia social viva, al servicio de la vida misma. Los flujos políticos, tecnológicos, culturales, económicos y sociales determinan un incesante proceso de constante adaptación del Derecho a los principios generales de la organización social a que aplica, sin perder de vista, nunca, la consecución de la Justicia como logro primario e irrenunciable.

La interpretación y aplicación del Derecho, así, no debe ser rígida, ni estática. Cada día surgen nuevas normas, Instituciones, nuevos retos, nuevas necesidades y exigencias. En suma, una nueva problemática que debe solucionarse a través de una verdadera labor de integración y de creación del Derecho, labor en que la Función Pública desempeña, y debe seguir desempeñando, un papel primordial.

Esta circunstancia exige, en el funcionario público, toma de conciencia de las necesidades reales de la vida práctica y una formación jurídica suficiente para poder hacer y ejercer sus funciones con *prudencia* romana; lo que equivale a decir, como verdadero Jurista<sup>2</sup>.

---

1. *Ejemplaridad pública*, Taurus, Madrid (2009), vid. pág. 269

2. El manejo del Derecho es una técnica refinada y difícil, que no suele estar al alcance de todos los funcionarios [...] Los funcionarios, en suma, hay casos en que no aplican el

# EL ACTO DE CERTIFICACIÓN

Certificado, en Derecho administrativo, es el documento público en el que, bajo fe y palabra de la persona que lo confecciona y firma, se hace constar un hecho, acto o estado de las cosas, sin incorporar ningún tipo de declaración de opinión.

Las certificaciones, como resultado de la función certificante del secretario del órgano colegiado, son declaraciones de conocimiento, no de voluntad ni de juicio, del acto colegiado, expedidas, con el visto bueno del presidente, en los términos y con el contenido en que se adoptaron por el órgano.

La protección por el ordenamiento jurídico de las certificaciones resulta decisiva, ya que la veracidad del certificado expedido por secretario se presume con efecto propio y absoluto por su eficacia sustantiva, pues queda cubierta por la fe pública y por su eficacia probatoria *ius tantum*. La protege el propio concepto jurídico de la fides pública: su validez y legitimación se presumen mientras no se demuestre lo contrario con otras pruebas.

La función —quiere concluirse por esta investigación— se cumple a través de un verdadero acto administrativo, «de certificación», que proporciona prueba y que, además, lleva consigo el poder o facultad de dar fe, que garantiza autenticidad, o certeza, sobre el fondo del documento público en que adopta forma.

Así, el objeto de la presente investigación ha sido relativo no a los actos administrativos en general, sino a una especie muy acotada de aquellos: los actos de certificación. Concretamente, los emanados del secretario de los órganos colegiados, a la luz de la vigente normativa.

Los resultados obtenidos permiten conocer los aspectos jurídicos de la función certificante y su resultado en el acto de certificación; habiendo concluido definida la naturaleza jurídica de dicha función de fe pública de las actuaciones de los órganos colegiados, como exclusiva de su secretario, su misión, visión y valor público, así como la pertinencia, a la luz de la vigente normativa, de que el secretario reúna la condición de funcionario, preferentemente titulado en Derecho, dada la función certificante, o de fe pública, que se le encomienda.



## JOSÉ JOAQUÍN JIMÉNEZ VACAS

José Joaquín Jiménez Vacas (Madrid, 1981) esposo de la arquitecta Carmen Larrea y padre de dos hijos, es Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (USAL); desde 2009 funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid y, desde 2010, Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.

PVP: 20,00 €

ISBN: 978-84-1359-457-6



9 788413 594576