

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)  
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**TEMA: LA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

**RESUMEN:** La presente recopilación de doctrina, ofrece un acercamiento al tema de la declaración de la voluntad del acto administrativo, considerado por la doctrina como un elemento esencial, desarrollándose principalmente su definición y tratamiento a nivel nacional e internacional.

## Índice de contenido

1DOCTRINA.....	1
a)La declaración de voluntad en el acto administrativo.....	1
b)Consideraciones sobre la voluntad.....	2
c)La motivación en el acto administrativo.....	4
d)La voluntariedad del Acto Administrativo.....	5

### 1 DOCTRINA

#### **a) La declaración de voluntad en el acto administrativo.**

[GARCÍA DE ENTERRIA]<sup>1</sup>

“Se trata, en primer término, de una declaración intelectual, lo que excluye las actividades puramente materiales (ejecuciones coactivas, actividad técnica de la Administración). Esto no obstante, por declaración no ha de entenderse únicamente la que formalmente se presenta como tal (aunque esto será lo común en la actividad administrativa como consecuencia de su procedimentalización y de su expresión escrita ordinaria, art. 41 LPA), o declaración expresa, sino también la que se manifiesta a través de comportamientos o conductas que revelan concluyentemente una posición intelectual previa (declaración o acto tácito; por

ejemplo, art. 8 apartado 3 RBCL. Sentencias de 23 de mayo y 21 de setiembre de 1973, en materia de autorizaciones). Esto no obstante, la exigencia normal de una declaración formal y aún escrita, como veremos, y la regla que no admite ejecuciones materiales limitativas sin un previo acto que, definiendo lo que es de derecho en el caso concreto, juegue como título de la ejecución (art. 100 LPA), viene a excluir la expresión tácita de la declaración en cuanto a los actos que llamaremos de gravamen o limitativos de la esfera jurídica del destinatario; más bien la expresión tácita de una voluntad en este ámbito expresará aquí normalmente una ilegalidad incluso una vía de hecho. Por ello, el campo propio de los actos tácitos en, o bien el orgánico o interno, o bien el de los reconocimientos de derechos o beneficios en favor de los particulares, el de los actos favorables, pudiendo en consecuencia identificarse un cambio de conducta en esa materia con una revocación irregular.

b) La declaración puede ser de voluntad, que será lo normal en las decisiones o resoluciones finales de los procedimientos, pero también de otros estados intelectuales; de juicio, de deseo, de conocimiento, como es hoy pacíficamente admitido en la teoría general del acto jurídico. En el caso de la Administración la expresión de esos otros estados resulta habitual. Así, expresión de un simple juicio es todo acto consultivo (artículos 84-87 LPA), o un informe (ad ex., arts. 75 LEEA, 267 d), LRL), o una rendición de cuentas (ad ex., art. 122 y ss. LGP, arts 64 y siguientes LEEA, 787 y ss. LRL), o los actos de intervención y fiscalización financiera realizados por la Intervención General de la Administración del Estado (arts. 92 y ss. LGP; en términos semejantes, el art. 770 LRL), etcétera; no se incluyen en este tipo de actos aquellos que comportan esencialmente una estimación intelectual, pero en los que la misma es la base interna para una decisión de voluntad (resolución de recursos o peticiones, actos de aprobación en general, actividad disciplinaria o sancionatoria, actos que interpretan o aplican una norma, etc). Expresiones de deseo son las propuestas o las peticiones de un órgano (o de un ente) a otro (por ejemplo, arts. 10, apartados 3, 6 y 7; 13 apartados 7 y 8; 14, apartados 2, 6 y 9; 16, apartados 3; 19, apartados 3 y 4 LRJAE)."

#### ***b) Consideraciones sobre la voluntad***

[BOQUERA OLIVER]<sup>2</sup>

“La es un impulso psíquico, un querer. Los juristas no la estudian en sí misma, como ya antes hemos insinuado, sino que suelen ocuparse de la descripción y análisis de fenómenos previos y externos a la voluntad -como son los procedimientos para su preparación y para su formación, cuando la voluntad es la de un órgano colegiado-, y de las consecuencias de sus defectos o vicios.

En el Derecho administrativo, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho privado, ha sido preocupación constante ordenar la preparación y la formación de la voluntad de los sujetos titulares del poder administrativo, porque, de una parte, como decía G. Jéze, las “autoridades públicas no tienen para contrarrestar su negligencia o su imprudencia, la preocupación de su interés personal o de su responsabilidad personal”, pues quienes deciden en nombre de las Administraciones públicas no reciben las consecuencias positivas o negativas de sus decisiones. De otra parte, porque conviene evitar que las declaraciones de voluntad de las Administraciones públicas no reciben las consecuencias positivas o negativas de sus decisiones. De otra parte, porque conviene evitar que las declaraciones de voluntad de las Administraciones públicas lesionen ilegalmente derechos o intereses de los particulares, lo que justificaría su anulación o nulidad. Por las razones expuestas, las leyes establecen formalidades, trámites, que sirven para preparar la voluntad y, en algunos casos, para formarla. El número y complejidad de los trámites de preparación de la voluntad suele estar en función de la trascendencia de la decisión. A mayor trascendencia de la decisión mayor número y complejidad de trámites preparatorios. De este modo, se procura que la voluntad se manifieste cuando ya el sujeto conoce suficientemente todo lo que resulte necesario para que su decisión sea conveniente al interés público y conforme con la legalidad.

En nuestro Derecho, la preocupación por mejorar las normas sobre procedimiento administrativo culmina con la publicación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que constituye una buena prueba de lo que acabo de decir.

Cuando quien debe decidir es un órgano colegiado, la ley impone un procedimiento especial para formar su voluntad. Un procedimiento mediante el cual se suman las voluntades del colegio.”

**c) La motivación en el acto administrativo**

[ULLOA LORÍA]<sup>3</sup>

“Es la que permitirá eventualmente la impugnación del acto o su revisión. Expresa la voluntad de la administración.

Al respecto dice el Art. 136:

1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos:

- a. Los actos que impongan obligaciones o que limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos;
- b. Los que resuelvan recursos;
- c. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos;
- d. Los de suspensión de actos que hayan sido objeto del recurso;
- e. Los reglamentos y actos discrecionales de alcance general; y
- f. Los que deban serlo en virtud de ley.

2. La motivación podrá consistir en la referencia explícita o inequívoca a los motivos de la petición del administrado, o bien a propuestas, dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado realmente la adopción del acto, a condición de que se acompañe su copia.

Artículo 335- La comunicación, sea publicación o notificación, deberá contener lo necesario de acuerdo con el artículo 249 y además, las peticiones, propuestas, decisiones o dictámenes que invoquen como motivación en los términos del artículo 136, párrafo 2.

Artículo 336- Son aplicables a la comunicación del acto final, en lo procedente, las mismas normas que rigen la comunicación de los actos de procedimiento, previos o posteriores a aquel.

El fin está condicionado por el motivo y el contenido del acto, como medio para la realización. El motivo es el hecho que provoca la necesidad en cuya satisfacción objetiva el fin se puede decir que consiste, y el contenido es el que determina el modo de satisfacción de dicha necesidad.

Vicio de exceso de poder: Cuando hay irregularidad en el fin por una directa desviación del mismo por parte del funcionario y no en defecto del motivo o contenido.

De acuerdo al principio de Regulación Mínima el fin del acto es siempre reglado. La ley lo fija usualmente en forma expresa y específica. Incluso puede deducirse del ejercicio mismo de la potestad.

Cuando el acto se aparte de su finalidad estará viciado por incongruencia del fin, según lo establece el artículo 131 de la LGAP el cual dice: El presidente de la República o, en su caso, quien lo sustituya, presidirá el Consejo de Gobierno, con todas las facultades necesarias para el cumplimiento de sus funciones."

**d) La voluntariedad del Acto Administrativo.**

[GARCIA-TREVIJANO FOS]<sup>4</sup>

"Constituye un requisito subjetivo fundamental. Hablo de «voluntariedad» y no de «voluntad» porque, como sabemos, los actos administrativos no se reducen a estas declaraciones, sino que abarcan también las de conocimiento y de juicio. La nota común de todas estas declaraciones es la voluntariedad. Los actos involuntarios no entran en el concepto, aunque puedan tener alguna relevancia jurídica a efectos de terceros. Hablo de actos y no de hechos.

Esta voluntariedad podrá ser positiva o negativa, lo que se refleja en el contenido, es decir, acceder o rechazar lo que el administrado solicita o reclama.

Una cuestión importante es la siguiente: la voluntad psicológica del titular del órgano, ¿influye en el acto?

Para quienes no puede aplicarse la idea de negocio jurídico al

campo administrativo (FORTSHOFF entre otros), de ningún modo puede considerarse el acto administrativo como expresión de la voluntad psíquica del funcionario del que emana. Se colocan como objeciones dos:

- La voluntad de los órganos colegiados.
- El hecho de que un acto, objetivamente justo, es válido y correcto, aunque esté realizado por un funcionario enfermo mental.

Lo importante, se dice, es atender al sentido objetivo del obrar administrativo.

A mi juicio esto no es exacto en su manifestación dogmática.

Se parte aquí de una asimilación exagerada de la voluntad privada y la orgánica. En esta última hay un doble fenómeno de imputación: la psicológica del funcionario y la jurídica al ente del que forma parte el órgano que recubre. Cierto que aquél desaparece en su actuación orgánica, y precisamente ello hace que se pueda hablar de personas incapaces que sean funcionarios (recuérdese el caso del esclavo en Derecho romano), pero lo que no puede faltar nunca es la capacidad natural para entender.

En el caso de la colegialidad, por un fenómeno exclusivamente jurídico, se considera formada una voluntad cuando se cumplen los requisitos exigidos, y esto no rompe en absoluto con el principio que considera a la voluntad como elemento esencial del acto. También cada componente del colegio soporta así dos imputaciones: la suya propia en cuanto persona física, y la jurídica de imputación a un órgano primero, y al ente del que forma parte, después.

Podría argumentarse que cabe verificar la hipótesis de un componente del colegio que ostente la representación de otros y que vote de distinta manera por sí mismo y por los representados. Habría que distinguir entre las distintas formas de representación. Si ésta se confiere con un sentido determinado del voto cabe perfectamente que, respetándolo, se vote de una forma para los representados y de otra por sí mismo; pero si se trata de una representación concebida en términos amplios, no cabe separar la voluntad psicológica del representante en dos partes, debe votar de la misma forma.

En cuanto al supuesto del funcionario loco que dicta un acto justo y correcto hay que destacar que la incapacidad mental es un defecto que afecta al acto. Si después, en vía de un recurso, se mantiene el acto, no será porque no existiera dicha incapacidad

sino por otras razones, como por ejemplo, la confianza de los terceros, los derechos adquiridos, la economía procesal suponiendo que el mismo acto podría ser dictado de nuevo (principio éste que ha sido admitido por los Tribunales incluso en vía civil cuando la sentencia que se dictara sería la misma que se recurre, en cuyo caso, aún reconociendo la existencia del vicio jurídico, se mantiene aquélla).

Lo que sí hay que separar es la voluntad y la intención. Esta última es sinónimo de dirección a un fin determinado, que puede ser no ajustado a derecho. Puede haber malicia, dolo, etc. Pero en ocasiones el vicio del acto es independiente de esta malicia. Es posible una desviación de poder de buena fe cuando el acto discrecional no tiende al fin propuesto por el Ordenamiento, por ejemplo, porque rompe el principio de igualdad jurídica.

Por último, hay que señalar que la tesis que se critica daría al traste con la voluntad cuando se aplicase a las personas jurídicas de Derecho privado. Aquí cobra de nuevo importancia la postura que hemos mantenido de que hay un Derecho supraindividual que abarca a todas las organizaciones, incluso privadas.

Una de las diferencias entre una rama jurídica y otra es que en el campo privado (por mantener la terminología clásica), solamente interesa la voluntad externamente manifestada, pero en el Derecho administrativo importa también su proceso de formación.

En las actividades discrecionales, que son las que hay que vigilar más atentamente, la única forma de detectar una desviación de poder es, en la mayor parte de las ocasiones, buscar los antecedentes del acto externo, porque es en el proceso de formación donde se esconden los motivos reales de la actuación (en los casos, naturalmente, de malicia).

En el T. I (págs. 407 y ss.) hemos distinguido la diferente forma de comportarse ante el Derecho las personas físicas cuando actúan sus propios intereses, cuando actúan intereses de tercero y cuando lo hacen como titulares de órganos de personas jurídicas. Habrá que recordarlo en este momento.

La diferencia, pues, entre «formación y manifestación» de voluntad es fundamental. Cuando se trata de personas físicas que actúan sus propios intereses, sólo interesa la manifestación externa, planteándose entonces los problemas de las relaciones entre la voluntad interna y declarada. En el Derecho individual, al igual que en el internacional, prevalece la voluntad manifestada, pero en el administrativo (y diría, que en el supraindividual), lo hace la voluntad realmente formada, como afirma D'ALESSIO, y ello

porque es la voluntad interna realmente formada por los órganos competentes la que asegura y realiza la tutela del interés público.

De aquí desciende la gran trascendencia del procedimiento, hasta el extremo de que se ha llegado a afirmar que el Derecho administrativo no es más que un conjunto de procedimientos.

Puede ocurrir que se exija también una forma especial de manifestación. En tal caso, aunque prevalece la voluntad formada, la invalidez procederá por el aspecto puramente formal del incumplimiento de la forma prescrita.

De la voluntad pueden surgir actos ilegales e ilícitos. Los primeros cuando se violan normas de acción (que regulan la conducta de la Administración), y los segundos cuando se infringen normas de relación y se ocasionan daños a terceros. Esto último dará lugar a la teoría de la responsabilidad. Digamos simplemente que pueden coexistir actos ilícitos e ilegales, lo cual plantea el tema de si para accionar en cuanto al primer aspecto es preciso previamente o, a la vez, conseguir la anulación del acto. Esto solamente en caso de actos y no de hechos."

#### **FUENTES CITADAS**

- 1 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de derecho administrativo. Madrid, España. Editorial Civitas. 1969. Extracto de la antología del Curso de Derecho Administrativo. Pp 7-8.
- 2 BOQUERA OLIVER, Jose. Estudios sobre el acto administrativo. 5º edición. Madrid, España. Editorial Civitas. 1988. pp 74-75.
- 3 ULLOA LORÍA, Francisco. Curso básico de derecho administrativo. 1º edición. San José, C.R. Editorial IJSA, julio 1998. pp 123-125.
- 4 GARCIA-TREVIJANO FOS, Jose. Los actos administrativos. 2º edición. Madrid, España. Editorial Civitas, 1991. pp 137-139.