
Los requisitos de forma de los actos administrativos

POR EL

DR. ENRIQUE MARTINEZ USEROS

Catedrático de la Facultad de Derecho

1.—Nuestra literatura jurídica no ha prodigado el estudio de los requisitos de forma de los actos administrativos (1). En tal punto es corriente entre nuestros autores limitarse a recoger las directrices generales del Derecho privado, sin profundizar en la especialidad del problema.

Y la trascendencia de la cuestión resalta por sí misma en correlatividad a la que corresponde a los dichos actos, que realizan la obra administrativa. Por el acto—ha escrito GARCÍA OVIEDO—se ordena, se pide, se prohíbe. En ellos plasma el incesante dinamismo de la Administración, puesto que por ellos se satisfacen los intereses públicos en la mayor extensión (2). Y la forma es requisito sine qua non de su vida. Esta sola circunstancia justificaría el hecho de mayores detenimientos doctrinales, si no concurrieran en el mundo de nuestros días otras, de orden político, no menos importantes, para proyectar en el primer plano del interés el contenido de la teoría de cuyas líneas generales hemos de ocuparnos.

La realidad de hoy acusa por doquier la intensificación extrema del acervo de las competencias y actuaciones de la Administración pública; enriquecimiento que halla su justificación en la evidencia de un propicio

(1) GASCÓN y MARÍN, *Tratado de Derecho Administrativo*, 9ª edición, vol. I, pág. 189. También señala RAVA la falta de acuerdo en tema de forma en la teoría del acto administrativo. (RAVA, *La convalidá degli atti amministrativi*, 1937, pág. 194).

(2) GARCÍA OVIEDO, *La función notarial en la vida administrativa*, en *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, vol. IV, págs. 331 y sigs.



clima sociológico y en las necesidades, incluso económicas, de asimilación y puesta en marcha de utilidad de ingentes progresos de la más profunda renovación técnica de todas las épocas.

Al compás del robustecimiento de la fuerza del poder público, no ha corrido, ciertamente, en ningún país, la superación del respeto a los derechos individuales; antes al contrario, las ideas con mayores ambiciones expansivas de la anteguerra eran de signo propicio a la desintegración de aquéllos en la compleja suma de los superiores intereses de la comunidad. Toda facultad y todo beneficio había de llegar al ciudadano en función de los mismos. Peligrosa tesis de jurisprudencia de intereses que hace tabla rasa de los valores personales más indiscutibles y de toda estimación no materialista.

Pero el hoy de la postguerra no se halla liberado de tan negros horizontes. Subsiste la amenaza y, lo que es también oscura perspectiva, la necesidad de situarse en posición de eficaz defensa sugiere de continuo la conveniencia de ir prescindiendo los países de las más tradicionales y estimadas formas de garantía política ciudadana, frente a posibles atropellos de la Administración y de los gobernantes.

No es desorbitante con los hechos el punto de vista que, en la coyuntura en que vivimos, piensa en el cumplimiento de los procedimientos de actuación administrativa como sucedáneos de esas defensas políticas del individuo ante las hipotéticas demasías del poder, forzosamente robustecido por la indiscutible realidad de la multiplicación de sus atribuciones. Piénsese que, en definitiva, todo formalismo es siempre un instrumento para la eficacia que pasa por la antesala de la desconfianza.

El formalismo administrativo se inicia en los mismos orígenes de nuestra Ciencia porque ésta nacía como producto de un Estado que desconfiaba de sus Poderes. ¿Puede, pues, extrañar el retorno a la fe en la garantía formal cuando el hombre del día llega al convencimiento de vivir un presente con todos los síntomas de la adversidad frente a las realizaciones del Estado de Derecho?

2.—Forma jurídica, puede pensarse, es la envoltura y vehículo de la fase psíquico-volitiva del acto: gracias a ella la decisión que brota de las profundidades de la conciencia penetra en el mundo de lo sensible, revelándose como objeto inmediato de la percepción extraindividual. En frase de PETRONE, es el aparato espectacular de toda determinación psicológica, merced al cual el momento psíquico se convierte en momento físico. Por ello es requisito esencial del acto, pues sin él quedaría aquella aprisionada en las intimidades del espíritu, sin posible trascendencia en el Derecho (3).

(3) Vid. PETRONE, *L'etica come filosofia dell'azione e come intuizione del mondo*, en



La forma, sostiene RESTA, supone corporeización de la voluntad del sujeto. Es, expresa en otro lugar, «el medio de reconocibilidad para el mundo jurídico del querer interno del agente». Y puesto que la voluntad no opera sino en vista de un fin, la forma representa el instrumento que la norma pone al servicio de la voluntad para la consecución del fin. El Derecho, pues, ha de regular la preordenación de la forma a la voluntad del sujeto, en vista de los fines a que éste puede tender (4).

La forma actúa sobre la materia y es indispensable para la existencia y la percepción. Y más aún en el Derecho, ciencia de alteridad, en el que es básica la relación entre diversos sujetos. Los actos jurídicos necesitan una forma y en este sentido todos son formales. Es cierto que los actos y negocios jurídicos surgen y producen efectos porque en el Derecho objetivo se quiere dar realidad a la intención, que es el contenido de la voluntad que los anima, pero es evidente que puesto que el Derecho reglamenta relaciones externas debe seguir también formas exteriores para lograr sus fines. Formas son así, dice HUBER (5), presupuestos de exteriorización, a veces simplemente fundados en la naturaleza de las cosas (6).

Pero este concepto unívoco de la forma, propio del Derecho privado, no impera en el administrativo. A lo que en el primero se llaman formas—expresa GIANNINI—corresponde en el segundo la forma de la manifestación de voluntad, que es entre aquéllas sólo la más importante. Ha de tenerse presente la equivocidad genérica del concepto forma, que no debe ser usado sin previa definición, puesto que puede utilizarse con vario sentido en el campo del Derecho (7).

Ya LAFERRIERE sostuvo que en nuestro Derecho las formalidades no

Problemi del mondo morale, Palermo, 1905, págs. 303 y sigts. En conocida frase de IBERING la forma es para los actos jurídicos lo que el cuño es para la moneda, esto es, límite creador y manera de penetración en el mundo de lo eficaz. (IBERING, *Geist des römischen Rechts*, vol. III, pág. 494). Igualmente en arte, la forma es el modo plástico de realización, la concreción de la idea, el límite (Vid. GONZÁLEZ PALOMINO, *Hacia un Derecho notarial*, en Revista de Derecho Privado, 1934, págs. 238 y sigts.) V. también en este sentido JERÓNIMO GONZÁLEZ. *La teoría del título y el modo*, en Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, 1925, pág. 84.

(4) RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, Milano, 1939, págs. 242 y sigts. y *Il silenzio nell'esercizio della funzione amministrativa*, 1932, pág. 28.

(5) Pero cuando se habla de formas en el Derecho privado—agrega—no se piensa en estos supuestos dados en la misma naturaleza de las cosas. (HUBER, *Los preceptos de forma en el Derecho privado suizo*, edición española, pág. 60 y sigts.) Vid. también FERNÁNDEZ DE VELASCO, *La acción popular en el Derecho administrativo*, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 1919, págs. 344 y sigts.

Procede establecer la diferenciación entre forma y fórmula, pues son cosas distintas la ontológica e ineludible necesidad de la forma de los actos jurídicos y el formalismo, que entiende aquélla como fórmula, esto es, como «modo ya establecido para explicar o pedir, ejercitar o resolver una cosa con palabras y actos precisos o determinados». (Vid. COSSIO, *Lecciones de Derecho Hipotecario*, Barcelona, 1945, págs. 5 y sigts.; y *La transmisión pasiva de las obligaciones a título singular*, en Anales de la Academia Matritense del Notariado, vol. I, pág. 192).

(6) Vid. SCIALOJA, *Negocios jurídicos*, traducción española de De Pelsmaeker, 1942, pág. 30.

(7) Vid. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, 1939, págs. 331-332.



han de considerarse únicamente como aparato exterior destinado a dar más solemnidad al acto, puesto que en el pensamiento legislativo son garantías ofrecidas a los interesados, al público en general y a la propia Administración, frente a las decisiones insuficientemente estudiadas (8).

Esto es, se puede usar de la noción forma como requisito del acto administrativo no sólo para expresar un simple medio de exteriorización de la voluntad, sino también para comprender la serie de requisitos que, con mayor o menor amplitud, han de concurrir para la determinación o producción de la misma.

A este respecto existe poca coincidencia de pareceres entre los autores que se pronuncian sobre el particular. Unos aceptan y otros repudian tal extensividad del concepto forma (9).

Entre estas dos posiciones antagónicas aparecen en ocasiones intentos de compromiso, como el de DE VALLES, que, opuesto en un principio al sentido amplio de la forma, sostiene después que para el procedimiento de determinación del querer público son orientados medios al fin de que la voluntad del agente responda a las exigencias colectivas, y que a estos requisitos se les aplica el nombre de formas en el sentido de que son trámites del proceso subjetivo de determinación del querer (10).

El problema se complica cuando se toma en consideración la posibilidad de que requisito de la producción de la voluntad sean una serie de actos preparatorios.

No hubo vacilación a tal respecto, por ejemplo en MEUCCI, que nos habla de que el contenido de la forma puede ser un acto que accede a otro, del cual sea garantía, determinación o modalidad (11).

También expresamente ha defendido APPENDINO la tesis antedicha, al expresar que la forma puede consistir en una serie de actos conexos que constituyan un procedimiento (12), e implícitamente no es raro verla

(8) Vid. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative*, Paris, 1896, vol. II, pág. 436 y sigs.

(9) Vid. por ejemplo, LUCIFREDI, *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, 1941, pág. 18; W. JELLINEK, *Der fehlerhafte Staatsakt und seine wirkungen*, 1908, pág. 37-39 y 103-104; TRENTIN, *L'atto amministrativo*, 1915, págs. 225 y sigst.; BROCCOLI, *La codificazione del Diritto Amministrativo*, 1933, págs. 114 y sigts.; DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, 1917, págs. 191-192; ANDERSEN, *Ungültige, Verwaltungsakte mit besonderer Berücksichtigung der Ungültigkeitsgründe*, 1927, págs. 109-110; PRESUTTI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 3.ª edición, 1931, vol. I, pág. 165; ALLORIO, *Diritto Processuale Tributario*, 1942, pág. 652-653; FERRERO, *Le forme scritte degli atti amministrativi*, en *Anali Perugia*, 1934, vol. XLVI, págs. 62-64 y 101; CAETANO, *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, trad. española de López Rodó, págs. 280-281.

(10) Vid. DE VALLES, *Elementi di Diritto Amministrativo*, 1937, pág. 209.—La palabra forma como procedimiento de determinación de la voluntad administrativa—había escrito con anterioridad DE VALLES—da lugar a no pocos inconvenientes por confundirse con la dicción idéntica usada en Derecho privado para indicar los modos de declaración de la voluntad. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, 1917, págs. 18 y sigts.

(11) MEUCCI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 3.ª edición, 1902, pág. 589 y sigts.

(12) APPENDINO, *Sistema di Diritto Amministrativo Scientifico*, 1931, pág. 167.



admitida por los autores, hasta el extremo de que muchos de los que combaten el punto de vista de que los requisitos de forma comprendan algo más que simples ropajes de exteriorización de la voluntad, formulan a este respecto afirmaciones contradictorias.

Pero fué JEZE el gran crítico de la idea de estimar como formas los actos de preparación y determinación de la decisión volitiva del órgano. La emisión de un dictamen en la evacuación de una consulta, sostenía, es una manifestación de voluntad o un acto jurídico, pero no una forma. Es colaboración al acto jurídico definitivo, que será obra de varios agentes. Es preciso reducir la noción de forma—terminaba—que es esencialmente un carácter material.

Formas, insiste, son la escritura, la firma, la inscripción en un registro oficial, la obligación de realizar el acto en un lugar determinado, con acceso al público, en una cierta época u hora, con quorum requerido, con la observación de ciertos plazos, con debate contradictorio, con comunicación previa de un expediente; pero, al contrario, cuando un acto jurídico implica el concurso de varias manifestaciones de voluntad, no se trata de forma, sino de actos de competencia colegial (13).

En verdad que esta cuestión tiene referidos los términos de su resolución a los más generales, anteriormente aludidos, sobre si al llamado requisito de forma puede corresponder la disciplina de la producción de la voluntad o sólo la de su exteriorización. Y he aquí, ciertamente, que en las críticas de JEZE ya implícita la aprobación del primer término de la disyuntiva, por cuanto en su enumeración de las formas se contienen algunas que, con evidencia, no pueden encuadrarse en la tesis restringida.

Siendo ello de tal suerte no parece fundada la posición limitativa, ya que tanto debe dar que la exigencia para la determinación de la voluntad sea la concurrencia de un número preciso de votantes, como la necesaria emisión y recepción del parecer de un órgano consultivo. Es notorio que ninguna de las dos circunstancias caben bajo el concepto restringido de la forma como elemento de exteriorización, y también ha de admitirse que en nada es posible sentar entre ellas distingos, al respecto del problema que nos ocupa, para el fin de la producción de la voluntad (14).

Pero no ha de pasarse por alto que para la hipótesis últimamente considerada, y para la que es su antecedente, o sea la relativa a la admisión de ese sentido de la forma como requisito de producción de la vo-

(13) Vid. JEZE, *Cours de Droit Public.*, 1923, págs. 278-281.

(14) PRESUTTI nos habla de las formas en el Derecho público como instrumentos de cooperación jurídica necesaria, entre los cuales incluye el caso en que tal cooperación se pres- te mediante una declaración de voluntad de contenido más o menos vinculado. (Vid. PRESUTTI, *Introduzione alle Scienze Giuridiche e Istituzioni de Diritto pubblico*, 1926, págs. 321 y sigts.



luntad que da vida a los actos administrativos, es preciso determinar si en esta acepción la noción forma conserva o no su peculiar valor de ser delimitadora de la substancia; de suponer, como pudiera admitirse con JEZE, un carácter material.

A la negativa se inclinan aquellos pareceres que califican dichos requisitos como circunstancias de los elementos subjetivos del acto- (KORMANN, FRAGOLA, ROMANO, RANELETTI), o de la organización administrativa en general (DE VALLES).

No obstante los fundamentos que, indudablemente, abonan la defensa de tales criterios, es preciso ver que en ellos se adopta una intransigente posición sobre ontología jurídico formal, resultante de aplicar únicamente los datos sobre la misma obtenidos utilizando exclusivamente las experiencias más generales del Derecho privado, que, a diferencia de como se produce la génesis del acto administrativo, opera sobre la base del nacimiento de una voluntad de libre determinación y de origen estrictamente individual.

El signo de la exterioridad no tiene por qué concurrir en los actos privados sino a partir del momento en que la decisión ya producida se va a manifestar o declarar, para la plenitud de su potencial eficacia en Derecho. Pero en el Derecho administrativo ocurre de manera distinta. No existe ese santuario de íntima y secreta operación psicológica que genera la volición. Tal génesis requiere control y exterioridad por una duplicidad de razones: porque no es libre la elección del sentido orientador de aquélla, ya que está vinculada a los motivos extraindividuales que se conectan con los fines colectivos del acto; y, porque en muchos casos no es simple, sino compleja, la voluntad que en la decisión se contiene. En una palabra, que son controlables y externos los momentos de intención, deliberación y decisión de los sujetos administrativos.

Para dichos necesarios exterioridad y control, la legislación administrativa señala requisitos que no siempre pueden ser considerados como instrumentos de exteriorización de una voluntad individual, esto es, formada exclusivamente por procedimientos psíquicos; al contrario, entre su variada gama muchas veces es la propia concurrencia de la voluntad individual lo que se requiere. Mas mírense en relación con el objetivo que cumplen de la producción del acto administrativo, y se verá que son verdaderos moldes, verdaderos instrumentos en los que se materializa y concreta la substancia, el elemento volitivo, haciendo posible que el proceso psicológico del titular de un órgano, o de los titulares de varios órganos, pueda llegar a convertirse en voluntad del órgano y, por tanto, en acto administrativo simple o complejo.

Las formas de producción son pues, auténticas formas, por cuanto en



verdad que son aparatos espectaculares, corporeizaciones de decisiones que, integrándose entre sí, darán lugar al nacimiento de la voluntad administrativa; y este hecho se produce objetivando mediante aquéllas la voluntad o voluntades del titular o titulares, o la concreción de un determinado motivo para ser obtenida la constancia de su adecuación a un cierto fin.

No son, evidentemente, estos requisitos de forma, elementos de exteriorización de actos administrativos ya producidos, pero sí son, y así resalta con evidencia, delimitaciones de la materia propia de los mismos, que es la intención, la voluntad. Por ellos, voluntades que aún no integran actos administrativos se delimitan y precisan para hacer posible su recíproco complemento o control, en función de los cuales está puesta la erección de los dichos actos administrativos.

3.—La tradicional inserción del estudio de las formas de los actos administrativos en el curso de la exposición del llamado procedimiento administrativo—del que recientes trabajos muestran el interés y conveniencia de una revisión legislativa unificadora (15)—, fuerza a considerar comparativamente ambos conceptos y a procurar hacer determinación sobre ciertos matices no siempre tenidos en cuenta con la debida pulcritud.

Se ha dicho que el procedimiento es la forma según la cual se desarrolla la actividad de una autoridad (16), idea recientemente recogida al expresarse que es «la forma con arreglo a la cual un órgano público ha de ejercer sus funciones» (17).

También se hace resaltar que para la calificación del procedimiento es básica la idea de que él es un iter voluntatis (18). El procedimiento —escribe ROYO VILLANOVA—es la vía que ha de seguir la Administración para llegar a una meta: el acto administrativo. En realidad, prosigue, todas las funciones, todos los actos del Estado, son metas que sólo pueden alcanzarse a través de determinados caminos establecidos por el Derecho. Así la Ley se elabora mediante el procedimiento legislativo, y las sentencias judiciales y los actos administrativos se logran siguiendo el procedimiento judicial y el administrativo respectivamente (19).

De tal modo contemplada la esencia del procedimiento, se justifica

(15) Vid. GASCÓN y MARÍN, *Necesidad de un Código de Procedimiento Administrativo*, en *Revista de Estudios Políticos*, 1949, núm. 48, pág. 11 y sigs.; ROYO VILLANOVA, *El Procedimiento Administrativo como garantía jurídica*, en *Revista de Estudios Políticos*, 1949, núm. 48, págs. 55 y sigs.

(16) SPIEGEL, *Die Verwaltungsrechtswissenschaft*, 1909, pág. 83.

(17) ROYO VILLANOVA, loc. cit. pág. 62.

(18) LENTINI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 1939, vol. I, pág. 198.

(19) ROYO VILLANOVA, loc. cit., pág. 55.



la tesis de que tanto las formas de determinación como las de exteriorización caen plenamente en la órbita de aquél.

Mas de ello no debe derivarse la identidad entre el estudio de las formas y el del procedimiento administrativos. Identidad que no se produce por un doble género de consideraciones que ocasionan, de un lado, una más amplia estimación cuantitativa de lo que es el procedimiento con relación a las formas; y, de otro, un menor problematismo de la consideración de los requisitos de forma en su análisis en el seno del procedimiento, del que realmente tienen con respecto a la vida del acto administrativo.

Han de recordarse las diferencias entre las concepciones restringida o amplia del procedimiento con relación a los actos administrativos. La noción restringida nos presenta el procedimiento como una serie de comportamientos ligados en una sucesión lógica y legalmente necesaria; mientras que la amplia se refiere a una serie de actos que, poseyendo individualidad jurídica propia, son colegiados entre sí e intervienen en la vida de una más amplia relación, influyendo en su nacimiento, desenvolvimiento o fines (20).

La primera expresa lo que FORTI califica como acto-procedimiento, esto es, un acto cuya declaración de voluntad se forma a través de una serie de comportamientos sucesivos en los que, salvo el último, todas las actuaciones tienen únicamente un efecto parcial y se han producido para un único efecto final (21). En suma, parece esencial distinguir, progresando en la inspiración de FORTI, entre la existencia de un procedimiento para un acto y la integración de varios actos en un procedimiento.

En el primero, las singulares actuaciones que en serie sucesiva originan el acto procedimiento, no pueden ser catalogadas como actos administrativos. Ello es obvio, ya que el acto administrativo es declaración de voluntad que tiende a producir por sí efectos de Derecho. Efectos que en el acto procedimiento no los generan las actuaciones parciales, que operan coadyuvando para la producción de un único acto y efecto jurídico administrativos, aunque en ciertos casos esta coadyuvantía sea ocasionada mediante declaraciones de voluntad, verdaderos actos de sujetos distintos del órgano a cuya competencia corresponde la emisión del acto final de que se trate (22). En el segundo, hay pluralidad de actos que forman una superior unidad, sin perjuicio de su individualidad.

(20) FORTI, *Atto e procedimento amministrativo*, en *Studi in onore Ranalletti*, 1931. vol. I, pág. 459.

(21) FORTI, loc., cit., págs 456-457; VITTA, *Diritto Amministrativo*, 3.ª edición, 1949; vol. I, pág. 381.

(22) Para este caso BRACCI prefiere sustituir el nombre procedimiento administrativo por el de operaciones administrativas. (Vid. BRACCI, *Dell'atto complesso in Diritto Amministrativo*, 1927, pág. 35). Ya DE GERANDO apreció que el procedimiento judicial era una serie de actos,



De todo lo cual resulta que no pueden identificarse los conceptos de forma y procedimiento en sentido amplio, en el que es claro que se comprenden requisitos que son de forma y otros que no lo son (23).

Desde otro plano de consideración, se observa que como quiera que hasta hoy no existe general admisibilidad de la esencia del procedimiento en sentido amplio, o si se prefiere proceso, como concepto aplicable a toda clase de función pública (24), tradicionalmente tal concepto viene impregnado de los caracteres propios del fin de la función jurisdiccional en que se ha desarrollado. De aquí que de proceso o de procedimiento administrativo sea común el tratar como parte integrante del estudio de la llamada Justicia Administrativa (25).

Resulta pues, que la consideración de las formas realizada de ordinario en las exposiciones del Procedimiento Administrativo no se efectúa sino parcialmente, —al menos en todo el fundamental aspecto de formas de producción—e incluso en correspondencia a una clase de actividad que sólo por necesaria asociación de complemento funcional desarrolla la Administración: la llamada potestad jurisdiccional.

Es notorio, por tanto, que existe un mayor horizonte en el estudio de las formas de los actos administrativos si éste se lleva a cabo en el mo-

mientras que el procedimiento administrativo era en gran parte un verdadero estudio y a menudo una técnica. (Vid. DE GERANDO, *Institutes de Droit Administratif*, tomo V, págs. 535 y sigts.).

(23) Con esta idea parece coincidir la afirmación de SPIEGEL de que se suele entender por proceso el procedimiento de la jurisdicción contenciosa, puesto que desde el punto de vista teórico la jurisdicción voluntaria no es una jurisdicción propiamente dicha, sino resolución de determinados fines administrativos que sólo por razones históricas entran en la competencia de los jueces. (SPIEGEL, loc., cit., pág. 81).

Pero surge la necesidad de aludir a la diferenciación entre proceso y procedimiento, que se realiza por los procesalistas—como dice ROYO VILLANOVA (loc., cit. págs. 58-59)— más enunciativa que explicativamente, y que en los estudios de Derecho administrativo sólo por excepción aparece formulada.

BALLBE, (*La esencia del proceso*, en Revista de Legislación y Jurisprudencia, tomo 182, págs. 5 y sigts.) inspirándose en CARNELUTTI sostiene que lo que caracteriza al proceso es que el sujeto pasivo de la función pública de que se trate ha de tener el derecho a participar en la formación de la serie o sucesión de actos que lo integran (loc., cit., pág. 42), para el logro del fin esencial del mismo: ser el mejor instrumento de garantía del buen ejercicio de la función pública (loc., cit., pág. 51).

No nos corresponde detenernos en este problema, y sí únicamente recordar cómo la distinción de CALAMANDREI entre proceso y procedimiento abona la conclusión a que llegamos progresando en la tesis de PORTI. En efecto, sostiene CALAMANDREI que proceso y procedimiento aun empleándose en el lenguaje común como sinónimos tienen significado técnico diverso, en cuanto el procedimiento indica más propiamente el aspecto exterior del fenómeno procesal. (CALAMANDREI, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 1943, pág. 242).

(24) Tesis que defiende BALLBE en su citado trabajo, y que recientemente ha reconocido CARNELUTTI (V. su Conferencia sobre «El Derecho Procesal en el pasado, en el presente y en el porvenir», en Revista de Derecho Procesal, 1950, pág. 173). La concepción jurídica piramidal inspiró en MERKL la generalidad conceptual del proceso. Proceso es—escribió—el camino a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior produce una manifestación jurídica de un plano inferior. (MERKL, *Teoría general del Derecho Administrativo*, 1935, págs. 280-281).

(25) Inspiración que informa el citado trabajo de ROYO VILLANOVA (V. especialmente, págs. 56-57).



mento y con la orientación del de los requisitos que integran la existencia del acto. Esta hipótesis tiene ante sí toda la problemática de la función administrativa; aquélla solamente la de la jurisdiccional que ejerce la Administración.

4.—En Derecho administrativo las formas tienen una importancia especial, nacida de la peculiar naturaleza de los actos de la Administración y de su trascendencia en el orden de los intereses sociales y en el particular de los ciudadanos (26).

La naturaleza de los dichos actos impone la observación de más rigores de forma que en otros casos. El acto administrativo nace de modo distinto y tiene alcance más amplio que el privado. En éste los momentos de deliberación y producción se corresponden, por regla general, de manera perfecta en un sólo sujeto; todo el proceso de intención, deliberación y decisión acontece en el área insondable del espíritu y, producida la decisión, se exterioriza por declaración de la propia voluntad productora. Existe una inmediata y necesaria relación de causalidad psíquico fisiológica entre las voliciones de la persona física y su obrar externo. Por eso, la sujeción a una determinada forma establecida de manera precisa por el Derecho no es de ordinario esencial al acto individual. No es necesario, ni posible, controlar el proceso formativo que en él se revela (27).

En cambio, en los sujetos de Derecho público falta una voluntad formada por una concreta y natural facultad del agente. El acto es más bien resultado de entrecruzamiento de pareceres y de fusión de voluntades. No es psíquico sino jurídico el procedimiento de formación de las personas jurídicas, por lo que no se verifica aquella íntima e inmediata correlación entre el acto y la determinación interna. La exteriorización es de ordinario separable de la volición, y ésta—escribe WALTER JELLINEK—constituye en sí misma un procedimiento. De suerte, que puede afirmarse que en el Derecho administrativo el imperio de las formas es más intenso por la especial naturaleza del sujeto, del ente, que no manifiesta la voluntad ni desarrolla la acción sino por medios de formas; ni opera, ni afirma su existencia, ni es capaz, sino por la representación y en la forma establecida por la Ley (28).

(26) La necesidad de la vinculación a la forma en el Derecho administrativo—sostiene RAVA—se basa, cuando la Ley no la dispone expresamente, en particulares razones que dependen o de la naturaleza del acto, o de las especiales exigencias de la formación de la voluntad, o del procedimiento requerido para la eficacia de aquél. (RAVA, op., cit., pág. 197).

(27) TRENTIN, *L'atto amministrativo*, Roma, 1915, pág. 231.

(28) FORTI, *Atto e procedimento amministrativo*, en *Studi in onore Ranelletti*, 1931, vol. I, págs. 450-451; DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, 1917, págs. 189 y sigts.; WALTER JELLINEK, *Der felerhafte Staatsakt und seine wirkungen*, 1908, págs. 37-39 y 103-104; MEUCCI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 3.ª edición, 1892, págs. 589 y sigts.



La Administración—escribió HAURIU—carece de verdadera conciencia social, y, por ello, es necesario que tal laguna se colme con una diversidad de requisitos mediante los cuales multitud de agentes se intervingan recíprocamente. Las formas no sólo limitan las atribuciones de los agentes, sino que exigen que otros las controlen. Y es que el Derecho administrativo regula mediante formas el proceso de creación de la voluntad administrativa, determinando los modos según los cuales la voluntad de la persona o personalidades individuales puede convertirse en voluntad del órgano (29).

Esta ausencia de conciencia íntima de que habla HAURIU se ve principalmente en los órganos colectivos (30), pero también falta en los unipersonales. Los actos de éstos no son tampoco como los de Derecho privado, en los que conciencia, voluntad y exteriorización se hallan en íntima conexión con el interés personal del sujeto; el acto de la Administración, aun siendo simple, como se ha de inspirar en el interés público requiere intervenciones de relieve externo perceptible. En el órgano individual la voluntad se determina psíquicamente, pero con fines y móviles colectivos del ente a que pertenece, pues no hay libertad de contenido en la voluntad del sujeto de Derecho público. Es meramente declarativa del interés público tal cual éste es; no puede crearlo como la voluntad privada crea el interés privado (31). Como escribe JEZE, al particular le basta con querer, pero el órgano administrativo ha de querer para un fin público.

El requisito de la forma lo imponen también sabias y prudentes consideraciones de orden público y de interés particular. Las formas en lo

(29) HAURIU, *Précis de Droit Administratif*, 12.^a edición, 1933, pág. 441. VITTA, *Gli Atti Collegiali*, 1920, pág. 10.

Ya PACINOTTI hubo de señalar que en Derecho público los momentos del querer y del obrar tienen individualidad y relieve propios (PACINOTTI, *Saggio di Studi su i negozi giuridici di Diritto Pubblico*, en *Archivio Giuridico*, vol. LXXI (1903), págs. 185 y sigts.); añadiendo HAURIU que en los particulares la formación de la decisión no tiene trascendencia externa, mas sí en la Administración pública cuyos mecanismos de producción son aparentes. (HAURIU, *Précis*, 3.^a edición, 1897, pág. 195).

(30) Ya escribió VITTA que si por forma se entiende en el campo jurídico general la apariencia exterior que una declaración de voluntad debe asumir para obtener eficacia frente a los otros sujetos de Derecho, cuando se trata de la voluntad colegial por forma se entiende sobre todo el proceso de formación de la misma. (VITTA, *Gli Atti Collegiali*, 1920, pág. 10).

(31) MAIORANA, *La connessione giuridica delle Scienze di Stato*, Roma, 1899, núm. XXXVII.

Sobre la misma idea expresaba FRAGOLA que la Administración, como persona jurídica, no puede obrar al igual que la persona natural; sino que tiene que actuar por órganos preordenados, dentro de los límites y bajo las formas precisas establecidas en la Ley (FRAGOLA, *La invalidità degli atti amministrativi*, en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1910 (II), pág. 232).

En este mismo género de razones se inspira la afirmación de JOSSEMAN de que en el orden general del Derecho se opera en los tiempos modernos un renacimiento formalista que tiende a proteger al débil contra el fuerte y a hacer más difícil el abuso de autoridad. (Vid. JOSSEMAN, *Considerazioni sul contratto regolato*, en *Archivio Giuridico*, 1934, págs. 3 y sigts.). En el mismo sentido véase más recientemente entre nosotros FARRÉ, *Función de las cláusulas de estilo en las escrituras*, en *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, vol. III, págs. 95 y sigts.



administrativo son a un tiempo garantías de una buena gestión y protección de los derechos e intereses de los administrados. Defienden a la Administración de los errores y a los particulares de la arbitrariedad. Dice HAURIUO, que para comprender la importancia de las formas es necesario percatarse de que las formalidades constituyen, con la determinación previa de las competencias, la principal condición del orden y de la moderación en el ejercicio del poder administrativo.

El expedienteo del que tanto se protesta, es de ordinario una necesidad, pues, como señalan ALIBERT y APPLETON (32), la Administración suele producir sus actos sin debate contradictorio, circunstancia que puede determinar errores e injusticias; por lo que para evitarlos, y asegurar la madurez y oportunidad de las decisiones, las leyes exigen la observación de formas especiales, que son la contrapartida de los poderes exorbitantes de la misma. Enemiga de la arbitrariedad—escribió IHERING—la forma es el freno de los que quieren convertir la libertad en licencia; es la hermana gemela, el guardián de la libertad (33).

A mayor abundamiento, recuerda DE VALLES que el contenido social de la obra administrativa requiere, en general, que las declaraciones se dirijan a la colectividad, y no de persona a persona, por lo que para evitar todo equívoco deben manifestarse en forma clara y precisa (34).

De otra parte, los necesarios contactos entre Administración y administrados exigen se prevengan las controversias y colisiones de Derecho que entre aquélla y éstos puedan producirse, delimitando con ostensibilidad los respectivos campos de actuación y los recíprocos derechos e intereses. Las formas son en este sentido no sólo límites, sino a la vez garantía, tanto de los particulares como de la Administración, y, en general, del interés público.

Son razones de esta última índole las de más fuerte convicción en pro de la necesidad de las rigideces de la forma en la vida administrativa. Como dice JEZE (35), las necesidades del buen funcionamiento de los servicios públicos dominan todo el Derecho administrativo. Es raro en el Derecho privado que la Ley prescriba formas solemnes para atraer la atención de los interesados a la importancia del acto que van a realizar, y sobre las consecuencias que va a producir (36). El Derecho priva-

(32) HAURIUO, *Précis de Droit Administratif*, 9.^a edición, 1909, pág. 507, ALIBERT, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, 1926, pág. 222. APPLETON, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, 1927, págs. 599 y sigs. Las formas—dice APPLETON—protegen al ciudadano contra la arbitrariedad y la Administración frente a las tentaciones del Poder y a las imprudencias de los hombres.

(33) IHERING, *op.*, cit., pág. 470.

(34) DE VALLES, *op.*, cit., pág. 226.

(35) JEZE, *Les formes en Droit administratif français*, en *Revue du Droit Public*, 1922, págs. 502 y sigs.

(36) Si el formalismo presenta el peligro de que quien se ha comprometido pueda desli-



do se basa en la idea de que el interés personal de cada parte bastará para garantizar a la misma de sus imprudencias; mas los órganos públicos no cuentan para combatirlos con el freno y estímulo del interés y responsabilidad personal. Es preciso, pues, proteger mediante formalidades, tanto los intereses generales de la colectividad, como los de los individuos afectados por las medidas de los agentes administrativos (37).

Dos son las consideraciones supremas a este respecto. Es una la de que el acto se produzca sin ligerezas ni imprevisiones, sino que sea resultado de una reflexión madura: el acto ha de surgir con perfecto conocimiento de causa y con la mayor fijeza y precisión posibles. Es otra, la de prevenir y evitar que, por una confusión malsana de los intereses públicos con los particulares, puedan aquéllos sufrir menoscabo. Un ritual adecuado es de ordinario apto a lograr esta doble finalidad. Las formas han de ser más minuciosas y numerosas cuanto que el acto deba tener consecuencias más graves.

Ya decía LAFERRIERE que a cada una de las formalidades corresponde en el pensamiento del legislador que las establece un medio de evitar un error, de impedir una injusticia, de asegurar la madurez y oportunidad de la decisión; de forma que no puede estimarse correcto un acto

garse por virtud de un vicio de forma, el sistema contrario entraña el peligro de que quien no tenía ninguna intención de obligarse pueda venir comprometido contra su voluntad. En cuanto en una conversación sonaba la palabra «sacramental» el romano sabía que la conversación, hasta entonces amistosa, se convertía en un negocio jurídico. Con esa palabra se le invitaba a explicarse sobre la naturaleza de sus asertos y seguridades, a representarse el objeto, alcance y consecuencias de la estipulación que se le pedía. Un sencillo vocablo era despertador de la conciencia jurídica (Vid. IHERING, *loc. cit.*, pág. 497 y sigs.).

(37) ALBI, tratando de la contratación, dice que en lo administrativo rigen en materia de forma principios diametralmente opuestos a los civiles—si bien hemos de llamar la atención sobre el hecho de que la tendencia socializadora produce en el Derecho privado, al respecto que nos ocupa, sensibles modificaciones en el estado de cosas preterito, reduciendo el valor actual de la oposición señalada, lo que hay que explicar precisamente por la minoración que aquella tendencia efectúa en el ámbito de la autonomía de la voluntad—. En lo civil—escribe ALBI—el viejo y rígido formalismo romano fué sustituido de modo rotundo por la Ley única del Título XVI del Ordenamiento de Alcalá, que, bajo influencia canónica, consagró la conocida norma de que «sea valedera la obligación o el contrato que fueren hechos en qualquier manera que parezca que alguno se quiso obligar a otro e hacer contrato con é. Pero en Derecho Administrativo es distinto. La resolución no significa como en lo civil un simple fenómeno psicológico, un acto personal de su propia decisión; los representantes de la Administración son, en resumen, y cualquiera que sean los principios que sirven de fundamento al régimen jurídico a que se hallen sometidos, gestores de intereses ajenos, y por ello precisa establecer garantías para evitar abusos, muy posibles cuando los intereses cuyo cuidado se tiene no son propios. (ALBI, *Los Contratos Municipales*, 1944, pág. 13).

ALESSI, estima que la mayor importancia de la forma en el Derecho público no deriva del distinto procedimiento de formación de la voluntad; sino más de la función de garantía que está llamada a realizar en la moderna organización estatal. (ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, Milano, 1942, pág. 154).

Necesario es—afirma FORTI—el máximo rigor en la exigibilidad de los requisitos de forma en el Derecho administrativo. (FORTI, *Diritto Amministrativo*, 4.ª edición, 1945, vol. II, pág. 158). En el Derecho Administrativo, escribe FRAGA, la forma es solemnidad necesaria en general, no sólo para la prueba, sino para la existencia del acto, ya que es garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa. (FRAGA, *Derecho Administrativo*, 3.ª edición, México, 1944, págs. 248-249).



sino cuando todas las formalidades han sido observadas y cumplidas (38).

Cabe pues afirmar que el principio de la libertad formal sufre en nuestro Derecho fuertes derogaciones. En Derecho público, afirman RANELLETTI y FLEINER, no hay libertad formal sino cuando la Ley ha omitido determinar alguna. No obstante, ULBRICH, MEYER y KORMANN han defendido que en la duda debe acogerse el principio de la libertad (39).

La espiritualidad de las formas del Derecho privado está en relación con la creación también privada de la norma de las obligaciones; pero en Derecho público la garantía de la forma estriba en la adecuación del acto a la norma ya existente, o a los fines de la que concedió facultad a la Administración para obrar con discrecionalidad. Por ello el acto administrativo tiene que ser esencialmente formal, puesto que el formalismo no busca la solemnidad, sino el establecimiento de garantías sobre el control de un obrar predeterminado.

De aquí que se considere que todos los actos administrativos son formales, bajo forma vinculada o discrecional en las varias adecuadas a la causa del acto, pues la causa, que en nuestro Derecho es en todo caso controlada por los teleologismos sobre que se asienta la vida de la Administración pública, es instrumentalmente un vínculo para la forma, como substancialmente es un vínculo para la voluntad. Opera sobre la voluntad psicológica y sobre la voluntad jurídica (exteriorizada), obligando a la una a dirigirse y a la otra a manifestarse según los esquemas preordenados directa o indirectamente en la norma objetiva.

De cuanto con anterioridad se expresa, resulta que el requisito de forma interviene en el acto administrativo: primero, en el proceso de determinación volitiva, y luego en la declaración de voluntad (40).

Y es diversa la trascendencia que le corresponde en cada uno de los antedichos casos, puesto que son cosas distintas la necesidad de la concurrencia del número de votantes previsto en la Ley para la producción de un acto colegial y el requisito de documentación escrita de un acto, o el de su debida publicación o notificación (41). En el primer ejemplo está afectada la propia existencia de la voluntad, mientras que en el segundo y tercero es sólo su declaración o posibilidad de conocimiento lo que entra en juego.

(38) LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative*, 1896, vol. II, págs. 436-437.

(39) Para la enumeración de partidarios de una y otra posición, véase RAVA, op., cit., págs. 194 y sigts.

(40) ZANOBINI, *Corso di Diritto Amministrativo*, 5.ª edición, 1947, vol. I, pág. 208 y sigts. ZANZUCCHI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 8.ª edición, 1948, págs. 62-63.

(41) BRUNIALTI, *II Diritto Amministrativo*, 1912, págs. 255 y sigts.



En esta distinción de las formas administrativas según se vinculen a la determinación o declaración de la voluntad, radica la importancia superior que su problemática presenta en el Derecho administrativo (42), pues es de gran valor para la eficacia del acto y la trascendencia que deba atribuirse al incumplimiento de aquéllas.

Los requisitos que han de cumplirse en el proceso determinador de la voluntad administrativa, están en dependencia de la fijación de los móviles que deben inspirar dicha voluntad. A tal fijación es de ordinario ajeno el Derecho, que en tal proceso, generalmente, no puede intervenir en el campo privatista sino a posteriori; mas otro es el terreno sobre que opera el orden administrativo, ya que en él los fines de actuación de sus sujetos los dá la Ley según las conveniencias públicas, y no es, por tanto, el libre albedrío individual el que motiva el acto a producir. Es el propio espíritu inspirador del ordenamiento jurídico quien fija dicho móviles de actividad, en conexión con los fines de la misma.

La indicada fijación se basa en la apreciación de las circunstancias que deben provocar el acto e informar su sentido. De ahí que se reglamenten los requisitos que han de cumplirse para lograr el conocimiento de los hechos y de su significación y trascendencia. Se establecen los particulares que debe comprender la observación, los medios a través de los cuales ha de efectuarse, la valoración que a los diversos hechos tiene que darse, etc.... Es decir, se prescribe la obligatoriedad de realizar inspecciones, proceder a interrogatorios, evacuar consultas, verificar reconocimientos, recibir propuestas o pareceres, actuar en un lugar o tiempo determinado (43), etc., etc.

Todo este cúmulo de actuaciones es clasificado por ZANOBINI en dos grupos distintos, según se refieran a los momentos de indagación y valoración de los presupuestos o al mismo momento de determinación de la voluntad (44).

La indagación de los presupuestos no suele ser siempre hecha por el propio órgano o autoridad que va a producir el acto. De este modo acontece de ordinario sobre los presupuestos de carácter jurídico y en los de-

(42) INGROSSO, *Le forme nel Diritto Amministrativo*, en *Giurisprudenza italiana*, 1908, IV, núm. 3.

(43) Vid. W. JELLINEK, loc., cit., BIONDI, *Del termine virtuale nell'emanazione degli atti amministrativi e del loro subbietto giuridico*, en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1909, (II), pág. 311 y sigts.

La exigencia de producir los actos en un determinado lapso, con la secuela de la doctrina del silencio administrativo, es extraña a la temática que en este momento nos inspira. Es una cuestión de garantía ciudadana fundamentada en el principio más general de seguridad jurídica de que los derechos y competencias no deben pender con indefinibilidad de potencial ejercicio. En cambio el tiempo puede jugar en este aspecto de la producción de la voluntad del órgano administrativo exigiendo un plazo mínimo de reflexión a su titular.

(44) ZANOBINI, op., cit., págs. 208 y sigts.

pendientes de situaciones que vienen expresadas documentalmente. En otros casos la indagación es atribuida a diferentes órganos técnicos. Los medios de indagación pueden ser facultativos o determinados por la Ley o la práctica administrativa, y casi siempre que de esta última manera ocurre vienen establecidos con carácter obligatorio, de tal manera que su omisión o alteración vicia el acto.

La valoración de los datos así obtenidos puede encomendarse, bien a la misma autoridad activa, bien a los órganos técnicos de indagación, bien a especiales órganos consultivos. Mas aun en el segundo y tercer caso no es forzoso que la autoridad que va a producir el acto haya de conformarse al juicio que los otros órganos emitan, sino que en muchos supuestos conserva libertad de decisión (45).

La segunda fase del período que consideramos es la estricta determinación de la voluntad, sobre los motivos fijados por el órgano según el conocimiento de los presupuestos y de su valoración técnica y administrativa.

Tratándose de órganos individuales, tal determinación se halla en el acto administrativo vinculada por el nexo lógico que se exige y controla entre los presupuestos y la resolución, siempre y en todo caso según los fines de la Ley para la promoción de los mismos en aras de las conveniencias públicas.

Mas donde la reglamentación del momento de determinación de la voluntad resulta más ostensible, es en los actos complejos y en los de los órganos colegiales (45 bis). En unos mediante los requisitos relativos a la iniciativa y a como se ha de producir la concurrencia de voluntades; respecto a los otros en lo que toca a los pormenores de la convocatoria, al orden del día, al quorum, al régimen de actuación y sesiones.

(45) De aquí la clasificación de las consultas en vinculantes y no vinculantes, y claro está que en las mismas hay que distinguir entre las que preceptivamente se deben pedir según Ley y las que por voluntad del órgano pueden solicitarse. La consulta vinculante se refiere a los casos de preceptividad de la misma, y aún en el supuesto, no demasiado frecuente, de que el órgano activo haya de sujetarse al parecer emitido por el de consulta, tal necesaria sujeción no crea la obligación de producir el acto, siendo, en general, la posibilidad de abstenerse independiente de que haya recaído dictamen.

Ni aún viniendo el órgano activo obligado a sujetarse a los límites del parecer del consultivo, tal eficacia da a la decisión de éste el rango de un acto de voluntad; es siempre un juicio de valor. (Cf. FORTI, loc. cit., pág. 444).

(45 bis) El «Visto Bueno» como formalidad posterior—escribe DI MAIO—, no es forma sino un nuevo acto de aprobación; que no puede considerarse como parte integrante de un acto complejo porque no se trata de formación plural de una única voluntad. Se trata de un acto de voluntad diversa: la de aprobar la declaración anterior; aunque de un modo abstracto ambos satisfagan un único interés general de la Administración. La aprobación no es requisito constitutivo ni de validez, sino de eficacia. (DI MAIO *Sulle approvazioni amministrative*, en Rivista di Diritto Pubblico, 1935, págs. 415 y sigs.).

DONATI estimó que la aprobación representa el cumplimiento o incumplimiento de la condición de la cual depende la eficacia de un acto ya jurídicamente existente. (DONATI, *Atto complesso, autorizzazioni, approvazione*, en Archivo Giuridico, 1903, pág. 61).



Tras la producción sigue la declaración de voluntad. Por forma de la declaración se entiende la manera según la cual aquélla se revela al exterior y adquiere entidad objetiva; siendo sólo éste el sentido de la forma que generalmente se admite.

La forma de exteriorización comúnmente establecida para los actos administrativos es la escrita, pudiendo la Ley señalar únicamente que el acto se produzca por escrito o también la fórmula que ha de usarse. La escritura la impone muchas veces la propia naturaleza del acto (46), y otras la declaración, además de tener que ser realizada por escrito, requiere solemnidades especiales: como la concurrencia de determinadas personas o autoridades en el momento de otorgarse el documento, unidad de acto en la redacción, que ésta haya de ser producida en un lugar determinado, elevación a escritura pública (47), etc., etc.

Las leyes establecen en ocasiones formalidades relativas a las menciones específicas que debe contener la declaración, sea para atestiguar el modo cómo la voluntad ha sido producida (oído el parecer, de acuerdo con el parecer, por unanimidad, por mayoría, etc.), sea para mostrar los motivos que la han determinado (48).

(46) LUCIFREDI, *Forma scritta e prova testimoniale in materia di atti amministrativi*, en Rivista di Diritto Pubblico, 1933, I., pág. 417. DE VALLES, por el contrario, sostiene que la prescripción de una determinada forma obligatoria para la declaración de voluntad debe ser jurídica y no derivar de circunstancias de hecho (DE VALLES, *Elementi di Diritto Amministrativo*, 1937, págs. 212-213). FRAGOLA sostiene que el acto administrativo sólo puede ser verbal en caso de necesidad; cuando es imposible formularlo por escrito. (FRAGOLA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 1944, págs. 158 y sigts.).

KORMANN se muestra contrario a la idea de que sea la escritura la única forma correcta de expresión de los actos administrativos. (KORMANN, loc., cit., pág. 175).

(47) GARCÍA OVIEDO, *La función notarial en la vida administrativa*, en Anales de la Academia Matritense del Notariado, vol. IV, págs. 331 y sigts.

(48) JACCARINO distingue entre justificación y motivación. La primera enuncia el estado de hecho de la cuestión y el criterio técnico adoptado para proveer en consecuencia, mientras que la segunda tiende a demostrar que el criterio seguido era evidentemente el mejor que se podía seguir. (JACCARINO, *Studi sulla motivazione*, 1933, págs. 200 y sigts.).

No puede la motivación—sostiene KORMANN—ser considerada como un requisito de forma, como muchas veces ocurre; ella no nos habla de formas, sino del contenido de un acto administrativo. (KORMANN, *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte*, 1910, pág. 180).

WALTER JELLINEK realiza el estudio de la motivación asociadamente al de la forma escrita. (Vid. WALTER JELLINEK, *Verwaltungsrecht*, 3.ª edición, (1931), reimpresión en 1948, págs. 270 y 290).

Por supuesto, dice ALESSI, la motivación no debe ser encuadrada entre los elementos formales del acto administrativo. (ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, 1942, pág. 158). Del lado teórico, escribe ALLORIO, la necesidad de la motivación se presenta como una condición de forma intrínseca. La declaración de voluntad debe ir en la decisión acompañada de una decisión de ciencia. (ALLORIO, *Diritto Processuale Tributario*, 1942, págs. 658-659). RESTA estima la motivación elemento formal de la manifestación de voluntad, de especial relieve en el Derecho administrativo, pues es la forma de comunicación de los motivos subjetivos del acto, esto es, uno de los elementos del proceso volitivo. (RESTA, loc., cit., pág. 203 y sigts.). Para JACCARINO la motivación es un elemento del acto en aquellos casos en que por disposición de la Ley, o por su naturaleza, aquél no puede existir o producir sus efectos sin ella. Y es, al contrario, un medio de prueba de la legitimidad y oportunidad del mismo en los casos en que no es necesariamente requerida. (JACCARINO, loc., cit., pág. 264). En el mismo sentido se pronuncia LUCIFREDI, (*L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*, 1941, págs. 24-25).



Las formas cumplen aún una última misión en la genética del acto administrativo, en orden a la notificación o publicación de la voluntad; momento ulterior al de la declaración, aunque aparentemente puedan confundirse, ya que el hecho de la declaración necesariamente ha de darse para al existencia del acto, mientras que la publicación o notificación son requisitos de mera eficacia, a veces considerados como actos autónomos complementarios (49).

6.—La distinción establecida entre formas que regulan la determinación de la voluntad y formas que regulan el procedimiento de decla-

igualmente D'ALESSIO, cuando distingue entre un aspecto sustancial y un aspecto formal de la motivación. Sustancialmente, escribe, no se concibe la posibilidad de ausencia de la motivación, puesto que no puede fallar la razón de interdependencia lógica entre el acto y las razones que basan la determinación de la voluntad; pero formalmente tal expresión no puede exigirse que se produzca siempre en el acto mismo. Es imposible en los actos tácitos y en los expresos escritos no afecta a la validez, salvo que se haya impuesto de manera expresa o implícita. (D'ALESSIO, *Diritto Amministrativo*, 3.ª edición, 1943, vol. II., pág. 200).

ZANOBINI estima que la motivación debe exigirse extensivamente, pues es la manera de facilitar la interpretación del acto y el control del exceso de poder; pero es erróneo el parecer de HENRI WELTER cuando nos indica que la obligación de motivar supone restringir la libertad de decisión. (WELTER, *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative*, 1929, pág. 123). Puede ocurrir que en el terreno de las realidades así suceda—y aún la mera hipótesis no honra a los sujetos del caso supuesto—, pero no en el de los principios; ya que si la motivación es un valladar contra la arbitrariedad no lo es porque afecte a la discrecionalidad del acto, toda vez que ella ha de estar siempre en función del bien del servicio. Y bien dice en este sentido GUCCIARDI que la oportunidad de la motivación crece en razón directa a la discrecionalidad del acto. (GUCCIARDI, *Le transazioni degli enti pubblici*, en *Archivio di Diritto Pubblico*, 1936, I, pág. 245. En el mismo sentido se pronuncia ROENNESSEN cuando expresa que, definida la motivación cual exteriorización de la voluntad, es evidente que será siempre tan necesaria como la misma existencia de la voluntad; mas tal necesidad es mayor cuando la voluntad de la Administración puede parecer más oscura, lo que sucede precisamente cuando la Administración posee un poder discrecional. (ROENNESSEN, *Note sulla motivazione degli atti amministrativi*, en *Rivista di Diritto Pubblico*, 1941, pág. 136). También BONDA coincide en esta idea. (BONDA, *Lezioni di Diritto Amministrativo*, 1940, vol. I, pág. 153).

No se suele encontrar en las legislaciones el establecimiento de la obligación general de motivar los actos administrativos, pero debe realizarse dicha motivación—en opinión de RANELLETTI—: 1.º Cuando expresamente se prescriba en la Ley; 2.º En los actos en que la imponga la particular naturaleza del procedimiento, por ejemplo en los actos que implican un juicio de valor y en los casos en que se establezcan obligaciones positivas o negativas a un sujeto de Derecho. (RANELLETTI, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, 7.ª edición, 1945, págs. 99 y sigts.). PERSUTTI aboga por la preceptividad de la motivación en todos los casos de resoluciones de tipo preparatorio. (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 3.ª edición, vol. I, págs. 189 y sigts.) y es unánime el criterio de rigorista exigibilidad en los actos revocatorios. (V. RISPOLI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 3.ª edición, 1938, pág. 367; y, RESTA, loc. cit., pág. 253).

El Congreso de Varsovia (1935) del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, aconsejó la motivación—al menos sumaria—de todos los actos administrativos que afecten a un particular.

(49) Vid. APPLETON, loc. cit.—Según RESTA hay que distinguir entre los actos administrativos receptivos y los no receptivos, siendo característica de tal clasificación el que la notificación constituya o no condición de su eficacia. El acto de la notificación es independiente y autónomo del acto en sí, acto anterior,—dice el referido autor—; sin que el natural carácter accesorio de aquél, que vive en conexión lógica con el acto comunicado pero en perfecta independencia jurídica, se altere por la circunstancia de ser condición de su eficacia. Las notificaciones, agrega, son sólo necesarias cuando la eficacia del acto principal está condicionada a su emanación, y únicamente afectan a dicha eficacia, no al contenido ni a la capacidad productiva del acto comunicado. (V. RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, 1939, págs. 256 y sigts.



ración de la misma, nos va a permitir robustecer el sentido de la clasificación de las formas en esenciales y no esenciales (50).

Como se sabe, las bases sobre que reposa la existencia del acto jurídico en general son: la voluntad y su exteriorización, presupuesto que no debe ser descuidado en el estudio de la invalidez de aquél ni, por tanto, en el deslinde de sus diversas hipótesis. Tales conceptos, si bien adquiridos con especial referencia al Derecho privado, muchas veces al ser aplicados al ordenamiento jurídico público puede ocurrir que ganen en nitidez. Dicha ventaja es fácil ver que se logra como consecuencia de la posibilidad que en este último existe de separar con claridad los momentos de formación y declaración de la voluntad, lo que no es realizable de ordinario en el Derecho privado.

Estas precisiones son las que estimamos de fundamental importancia para la discriminación entre formas esenciales y no esenciales, teniendo además por base la idea de que la esencialidad, en su más estricto y riguroso sentido, afecta al ser, al existir de una determinada entidad o noción. Por eso, ante la rúbrica general de formas esenciales de los actos administrativos, no cabe pensar en otra cosa que en requisitos de su existencia como tales; si bien es obvio que también, con distinto sentido, se puede hablar de requisitos esenciales de su validez o de su eficacia.

Como hemos visto, en el acto jurídico público son perfectamente separables las fases de formación y exteriorización de la voluntad. Es decir, la primera es ya un momento con trascendencia jurídica y, por cuanto por él se tiende a la creación de la voluntad del órgano público, los requisitos—sean de fondo o de forma—que regulen tal creación son siempre esenciales para la existencia del acto. Sin su concurrencia la voluntad concreta del caso, aquella que debe nacer, no nace.

En cambio, las formas que regulan la declaración o exteriorización de dicha voluntad pueden ser esenciales a la existencia del acto o pueden afectar solamente a su eficacia. Aquí el criterio de distinción es sumario; sólo es esencial el que haya declaración que exprese fielmente la voluntad formada. En cuanto tal declaración se produce el acto existe (51).

(50) Muy raramente se atiende como es debido a esta clasificación, y aún deteniéndose en ella, la mayoría de las veces no se fundamenta. Así ocurre en PRESUTTI, CAMMEO y W. JELLINEK. En otras ocasiones se intenta delinear pero se llega, como en KORMANN, a la conclusión de no ser posible establecer principios generales en orden a la esencialidad de las formas. Cuando el propósito clasificador es cumplido, como hacen MEUCCI, BRUNIALTI, TRENTIN, FRAGOLA, por ejemplo, no se alcanzan soluciones claras por faltar el apoyo directo en esa distinción de formas afines a la producción y a la declaración de voluntad.

(51) Lógicamente puede pensarse en que el alcance de la esencialidad de la forma de la declaración sea mayor en el negocio jurídico. La continuidad de vinculación de los efectos del negocio a la voluntad inicial, parece natural que exija un rigor en dicha forma no sólo en dependencia con la fidelidad de expresión volitiva, sino con la idoneidad a hacer factible el cumplimiento de la referida voluntad. Obvio es señalar, que en lo que antecede se aplica la



Salvo este circunscrito límite no puede establecerse correspondencia en los requisitos que regulan la formación y declaración de voluntad. Aquéllos implican en el órgano público un complejo gestativo; los segundos sólo en la mínima parte precisa para la exteriorización afectan a la ontología del acto; en todo lo demás suponen únicamente mayor o menor solemnidad en el mismo.

Por eso el incumplimiento de cualquiera de los requisitos de la fase determinante de la voluntad ocasiona que ésta nazca viciada, por falta de los elementos de juicio necesarios para la exacta decisión en el caso de que se trate. No nace la voluntad específica del mismo, sino otra, y el acto que ha de ser producido según aquélla no llega a existir, porque le falta el elemento esencial.

Se pueden pues catalogar como requisitos de forma esenciales para la existencia del acto administrativo: los correspondientes a las sucesivas fases de creación de la voluntad del órgano y la declaración en sí misma (52); cualquiera que sea con tal que exprese fielmente el contenido de aquélla (53).

distinción entre acto y negocio jurídico en función del carácter interviniente de la voluntad productora. (V. a este respecto, KORMANN, *System der Rechtsgeschäftlichen Staatsakte*, 1910; FORTI, *Diritto Amministrativo, Parte Generale*, 2.ª edición, vol. II, 1934, págs. 52-53). Entre nosotros las referencias de ROYO VILLANOVA, *Problemas del Régimen jurídico municipal*, 1944, págs. 19-20; y GARRIDO FALLA, en relación al punto concreto que estudia, *El negocio jurídico del particular en el Derecho administrativo*, en *Revista de Administración Pública*, 1950, págs. 117 y sigs.

(52) V. HAURIOU et BEZIN, *De la declaration de volonté en Droit administratif*, en *Revue Trimestrelle de Droit civil*, 1903, pág. 543 y sigs.

DUCURT, con base en sus concepciones sociológicas, rechaza los problemas de la divergencia entre la voluntad interna y la declarada. La voluntad interna es para él una situación individual que no puede producir efecto alguno, mientras que la declarada lo es social y como tal lo produce. Esta teoría, señala, debe aplicarse sobre todo a los actos administrativos, porque en ellos serían más graves los inconvenientes derivados de poder discutir la idoneidad de la manifestación de voluntad.

La voluntad del administrador, prosigue, no puede producir efectos de Derecho sino cuando es manifestada al exterior, y en los límites en que es manifestada, puesto que sólo bajo estas condiciones constituye un acto social. De otra parte, el agente no es sino el representante de una persona pública y únicamente puede tenerse en cuenta la voluntad declarada. Su voluntad interior es la personal, no de la entidad. El agente no es el representante de la entidad sino cuando él manifiesta su voluntad en las formas y condiciones prescritas por la Ley para que su voluntad sea considerada como voluntad de la entidad. En Derecho administrativo, termina, no será jamás admitida la prueba de que la voluntad real del administrador es diferente en calidad o en cantidad del contenido de la declaración. (Vid. Ducurt, *L'acte administratif et l'acte juridictionnel*, en *Revue du Droit Public*, 1906, págs. 413 y sigs.). En el mismo sentido, FAGGELLA, en *Diritto e Giurisprudenza*, 1905, pág. 858.

(53) Se halla fuera de nuestro punto de consideración el alcance distinto que se haya de dar al vicio o falta de forma, así como la diversa trascendencia que deba reconocerse a los múltiples casos posibles en el primer supuesto. Ellas son cuestiones de matiz, que quedan al margen del estricto problema de la consideración del valor atribuible a la forma en cada fase de la producción y efectividad del acto, que se resuelven por la jurisprudencia; pues, como señala WALINE, no pueden sentarse principios generales ya que es, en muchas ocasiones, cuestión de hecho hallar el criterio aceptable para evitar tanto la rigidez excesiva que atenace la vida administrativa, como el relajamiento de las exigencias legales en garantía ciudadana. (Vid. WALLINE, *Tarité Elementaire de Droit Administratif*, 5.ª edición, pág. 129.



Atendiendo a otros aspectos suelen clasificarse las formas de diversos modos (54). Así se distinguen en intrínsecas y extrínsecas con relación al acto; en internas y externas, con referencia al orden de relaciones jurídicas de la Administración; generales y especiales, comunes y particulares; expresas y tácitas, etc. (55).

Más interés tiene la clasificación de la forma en tasada y discrecional, cuyos conceptos no presentan particularidad alguna en relación con lo que la discrecionalidad significa en nuestro Derecho; pero sí interesa destacar a este respecto—como hace STAINOW (56)—que la existencia de facultad discrecional en cuanto al fondo de un acto administrativo no implica que sea también discrecional la elección de la forma, pues entre ambas discrecionalidades no siempre existe correlación (57). Ello es así por cuanto la forma cumple en el acto administrativo una función de garantía, conjuntamente con su valor instrumental en la ontología de aquél, lo cual, en este respecto, inspira a FERNÁNDEZ DE VELASCO para llegar a decir que la discrecionalidad tiene siempre el límite de la forma (58).

(54) La forma—dice FERNÁNDEZ DE VELASCO—además de garantía es determinación o modalidad, y por ella el acto adquiere existencia, se perfecciona, le integra o completa, resultando así la forma esencial, natural, integral o complementaria, por donde se muestran también trasladadas al Derecho administrativo las tres categorías de formas *ad substantiam*, *ad solemnitatem* y *ad probationem*. (FERNÁNDEZ DE VELASCO, *El acto administrativo*, págs. 196 y sigts.).

(55) Debe hacerse señalamiento de la especial importancia del silencio como forma administrativa de expresión de la voluntad, pero el estudio particular del mismo no encuadra en los límites de este trabajo. En otro lugar nos hemos ocupado de tal problema: V. MARTÍNEZ USEROS, *La teoría del silencio administrativo en el régimen jurídico municipal español*, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, 1947, págs. 165 y sigts.

(56) Vid. STAINOW, *Du contrôle juridictionnel sur l'exercice du pouvoir discretionnaire*, en *Mélanges Negulesco*, Bucarest, 1935, págs. 687 y sigts.—El legislador, escribe STAINOW, se vé cada día más en la necesidad de aumentar el poder de apreciación de los órganos de la Administración; pero es un aumento de poder discrecional en cuanto al fondo con el que no se corresponde, ni puede corresponderse, un aumento de libertad en cuanto a las formas de los actos administrativos.

El control del acto en cuanto al fondo es muchas veces más que un control de Derecho un control de oportunidad y de aptitud en el funcionario. Así pues, mientras que el control jurisdiccional no se puede ejercer sobre la libertad de apreciación confiada al órgano en cuanto al fondo, se ejerce por el contrario muy fácilmente sobre la apreciación de las formas y de los procedimientos impuestos al órgano administrativo, que debe a veces seguir aun cuando la Ley le hubiera otorgado un amplio poder de apreciación en cuanto al fondo. Los actos discrecionales pueden ser anulados por defectos de forma. Es pues el control de la forma una garantía frente a la discrecionalidad administrativa y a su posible arbitrariedad.

(57) Vid. GASCÓN y MARÍN, *Las garantías jurídicas del ciudadano*, Madrid, 1917, págs. 30-36. ARIAS DE VELASCO, *Lo discrecional y lo reglado*, en *Revista de Derecho Público*, 1932, pág. 38.

(58) FERNÁNDEZ DE VELASCO, *La acción popular en el Derecho administrativo*, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1919, pág. 453. En el mismo sentido MARTÍN RETORTILLO, *Notas sobre el procedimiento contencioso administrativo*, Huesca, 1933, pág. 158. En contra HENRY WELTER, cuando nos dice que el modo de acción de la Administración no debería, en principio, estar fijado por la Ley, sino en los casos en que razones superiores lo exigieren para la plena garantía de la libertad. La apreciación discrecional de las modalidades y del carácter de la decisión constituyen a menudo un dominio reservado, sustraído tanto al control de la legalidad como al de la moralidad. (*Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative*, 1929, pág. 47).



7.—En lo dicho se apoya nuestra afirmación inicial respecto de la forma como elemento básico de integración del acto jurídico administrativo.

Pero esta posición no es común en el orden general del Derecho. Escribe Cossio que ordinariamente se concibe la forma como algo añadido del acto y exterior a él; como una envoltura que viene a cubrir una relación jurídica previamente creada, dotándola de nuevos efectos de que sin ella carecería, y que se suelen agrupar bajo la designación de publicidad de la relación (59). Algo que sin forma permanecía secreto entre las partes, y sólo entre ellas sería eficaz, al recibirla se hace público, puede ser debidamente probado y llega a alcanzar la plenitud de sus efectos incluso frente a las personas ajenas a la relación.

Un ejemplo, entre muchos, de la consideración de la forma a que queda hecha referencia, lo tenemos con rotunda expresividad cuando se nos dice que la forma aparece añadida a los elementos propios del acto jurídico; que una cosa es el querer, lo que se quiere y por qué se quiere, y otra distinta el signo visible que se emplea para exteriorizar y dar a conocer el querer y lo querido (60).

Mas si es evidente que las más estrechas relaciones de colaboración se hallan establecidas entre la ciencia psicológica y la ciencia jurídica, habida cuenta de que los actos jurídicos son antes de todo actos psíquicos (61), y de que la clave de aquéllos es la voluntad; no lo es menos que sólo la voluntad manifestada o declarada puede producir efectos de Derecho, cuya producción es circunstancia sustancial para que pueda hablarse de acto o negocio jurídico.

Parece, en verdad, contradictorio, catalogar a la forma como requisito de superposición a los actos jurídicos y reconocer que por ella se logra el efecto esencial de la exteriorización de la voluntad, indispensable para que el acto jurídico se produzca—sentido restringido de la forma—. Parece más consecuente estimarla como elemento integrador del mismo

(59). Cossio, *Lecciones de Derecho Hipotecario*, págs. 5 y sigts. Esta idea, sin embargo—expresa Cossio—es inexacta. No toda forma implica necesariamente publicidad, pues si bien la publicidad puede ser uno de los efectos de la forma no es el único, ni siquiera el principal.

Quando se considera la función de una forma—escribe ORBANEJA—hay que preguntarse si acaso su único destino es servir de medio de prueba a los actos jurídicos. Aun contando con que no sea esa su única función, habrá quien añada que no es siquiera la esencial. Quando a diario se documentan los negocios jurídicos privados, no se puede pensar que hacen eso para preparar o preconstituir prueba, sino simplemente que están con ello formando sus contratos, constituyendo relaciones jurídicas de todo orden y realizando actos de Derecho. Ciertamente que esas mismas cosas que han utilizado para fabricar sus convenciones servirán para probar su existencia si son discutidas, mas ¿no parece esta función en cierto modo accesoria y eventual? (ORBANEJA, *La prueba preconstituida*, en *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, vol. II, págs. 79 y sigts.).

(60) GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, en *Anales de la Academia Matritense del Notariado*, vol. III, págs. 327 y sigts.

(61) FRAGOLA, *Gli atti amministrativi non negoziali*, 1942, pág. 20.

acto (62). Ocurre que no se matiza con la debida pulcritud entre la exteriorización volitiva, en que sólo hay una potencialidad de conocimiento extrasubjetivo, es decir, una susceptibilidad de ser conocida la voluntad—momento que afecta a la existencia del acto—, y el de otras fases, que dan lugar a formas ulteriores, en que el acto es evidentemente dado a conocer a otros sujetos—momento que afecta a la eficacia de aquél (63).

Pero es que además, como reiteradamente se viene expresando, en Derecho público y concretamente en Derecho administrativo, existe dependencia entre formas y voluntad, puesto que las exigencias de forma se establecen en gran medida para garantizar el hecho de que la voluntad, simple o complejamente formada, del acto, esté realmente preordenada al logro de los fines que la clase de actividad pública de que se trate debe alcanzar, según el ideario o programa del ordenamiento jurídico. De esta suerte, puede sostenerse que la forma integra el acto, no sólo porque sin ella no nace en general el acto jurídico, sino también porque los actos administrativos adquieren vida y posibilidad de producir sus efectos específicos mediante la forma o formas que la Ley señala, o faculta para elegir, en el proceso de determinación volitiva—sentido amplio de la forma.

La circunstancia de que no se prescriba para ciertos actos administrativos una forma vinculante, ni varias formas a elegir, y se abandone la determinación de la misma al propio sujeto, no contraría nada de lo dicho, pues sólo implica, excepcionalmente, la aplicación del principio de la libertad electiva, y nada tiene que ver con el hecho de que aquélla sea elemento integrante del acto administrativo y no accesión que a él se produzca para fines de mera publicidad (64).

(62) FRAGA nos dice que la forma es elemento externo que viene a integrar el acto, pues en ella se comprenden todos los requisitos de carácter extrínseco que la Ley señala como necesarios para la voluntad que genera la decisión administrativa. (FRAGA, *op. cit.*, págs. 248-249).

(63) Por lo que se refiere a los negocios formales—escribe ORBANEJA—reflexionese en que el requisito formal de la declaración no es precisamente el documento, sino la formación del documento; es decir, lo que importa para la forma es el escribir, y lo que importa para la prueba es el escrito o lo que queda escrito. Lo decisivo para la formación o la existencia del negocio no es la existencia del documento, sino la realización de la forma escrita, y para la prueba lo decisivo es la existencia del documento.

La escisión entre los dos términos aparece con meridiana claridad en los casos en que la prueba del negocio formado por escrito venga dada con medios distintos del documento. Situación que revela que el documento no es otra cosa que el medio de prueba de la formación del negocio escrito, y precisamente del hecho de que fuese escrito (ORBANEJA, *loc. cit.*); pero en los casos en que la norma o la causa del acto no admiten equivalentes no documentales, lo que ocurre con frecuencia en nuestro Derecho en virtud de la complejidad del mecanismo de formación de la voluntad—escribe RESTA—, el documento es un elemento constitutivo de la exteriorización de aquélla. (RESTA, *La revoca degli atti amministrativi*, 1939, pág. 247).

(64) Como muy bien señalara JEZE, es preciso establecer distinciones en la afirmación de que la publicidad es un requisito de forma propiamente dicho de los actos administrativos.

La publicidad posterior al acto no es una forma del mismo. El acto ha sido definitivamente realizado cuando se cumple el requisito de publicidad. Su objeto es generalmente



En esto es donde tiene su razón de ser el relieve trascendente que venimos dando al punto que nos ocupa, y la razón que ampara nuestra sugestión de que se estudien los requisitos de forma de los actos administrativos como lo que realmente son, y en el lugar que les corresponde para que puedan ser analizados con el discernimiento propio a la problemática compleja de aquéllos, y no en la simple observación de su control jurisdiccional.

De otra parte, la no inclusión en el tema de las formas administrativas del estudio de las que se han de cumplir para generar la decisión del órgano, determina la limitación, también al principio observada, con que este punto se analiza en la teoría del acto administrativo, ya que es evidente, y así se ha afirmado más atrás, que el problematismo de la forma de la declaración, como requisito de existencia de dicho acto, queda concretado en la expresión fiel de la voluntad producida.

Poner de relieve estos matices de consideración sobre el punto estudiado es el objetivo perseguido con el presente trabajo, que deja al margen el desarrollo de las sugerencias realizadas y que prescinde, asimismo, de la observación, puramente pragmática, de que el empleo del vocablo forma, para expresar los requisitos que disciplinan la generación de la voluntad administrativa, puede inducir a confusiones, dado el valor tradicional atribuido a aquélla en el campo del Derecho privado.

llevar el acto a conocimiento de los interesados o del público. La publicidad no aparece aquí como condicionamiento de competencia, de volición válida del agente; mas la forma anterior o coetánea de un acto jurídico tiene otro objeto. Es un verdadero elemento necesario de la volición porque condiciona el ejercicio de la competencia. (JEZE, *Cours de Droit Public*, 1923, págs. 281-282).