

CAUSA, MOTIVO Y FIN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

POR

ADOLFO CARRETERO PÉREZ.

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: Los elementos del acto administrativo.—II. LA CAUSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO: 1. *La causa en sentido filosófico.* 2. *La causa jurídica.* 3. *Antecedentes de Derecho privado.* 4. *La causa del acto administrativo como concreción del interés público.* 5. *Su configuración.* 6. *Teorías sobre la causa del acto administrativo.* 7. *La causa como elemento tipificador del acto.* 8. *Consecuencias de la causa defectuosa.* 9. *Los actos administrativos abstractos.* 10. *La causa y los actos administrativos discrecionales.* 11. *La causa y los actos administrativos económicos.*—III. EL MOTIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO: 1. *Los momentos del acto administrativo.* 2. *Concepto del motivo en el acto administrativo.* 3. *Su relevancia.* 4. *Los actos administrativos gratuitos.* 5. *Diferencia entre causa y motivo del acto administrativo.* 6. *La motivación.* 7. *Consecuencias de los motivos defectuosos.*—IV. EL FIN DEL ACTO ADMINISTRATIVO: 1. *Concepto.* 2. *Problemas del fin del acto administrativo.* 3. *Diferencia entre causa y fin del acto administrativo.* 4. *Diferencia entre fin y motivo.* 5. *Conexión de los elementos teleológicos del acto administrativo.* 6. *Los fines defectuosos en el acto y la desviación de poder.* 7. *Su encuadramiento en los sistemas contencioso-administrativos.* 8. *Su encuadramiento en el Derecho procesal administrativo español.* 9. *La desviación de poder y el abuso del Derecho.* 10. *Régimen procesal de la desviación de poder.*

INTRODUCCIÓN.

1. El acto administrativo es la expresión formal y técnica del acontecer de la Administración que designa los efectos del obrar de los entes públicos. Como concepto lógico-jurídico se compone de partes intelectuales que son indivisibles y se llaman elementos. El elemento es la unidad conceptual última de la institución jurídica del acto administrativo. El acto administrativo, institución fundamental, está a su vez formado por partes que pueden analizarse separadamente formando la estructura o distribución de elementos.

2. La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, que establece el Régimen jurídico del acto administrativo como categoría

consagrada en el Derecho positivo, regula: el órgano, el contenido, la exteriorización, la instrucción, la eficacia y la validez. De ella se desprende que los elementos del acto administrativo son: La actuación de un ente público que obra por medio de un órgano competente, manejado por personas físicas a las que se les encomienda el obrar concreto de la Administración. La esquematización de los elementos del acto administrativo se completa con la Ley de 27 de diciembre de 1956, que regula la desviación de poder de la siguiente forma:

Elementos subjetivos.—Procedencia de un ente administrativo. Actuación del órgano competente, manejado por la persona física que es su titular.

Elementos formales.—Expresión de la voluntad por medio de un procedimiento exteriorizador.

Elementos sustanciales.—Creación de relaciones entre la Administración y otro sujeto dentro de unos límites normativos (posibilidad, licitud y congruencia); temporales (comienzo, suspensión y cesación de los efectos) y de autolimitación de la voluntad de la Administración (condición, término y modo del acto administrativo).

Elementos teleológicos.—Causa tipificadora del acto administrativo. Motivo expreso de la voluntad operante. Fin de interés público del acto.

I.—LA CAUSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

1. En sentido filosófico, la causa forma parte de la teleología de los actos humanos: Es todo principio, por el cual algo pasa del no ser al ser. Se distingue entre causa eficiente o agente por el cual se obra, causa final o resultado previsto en el obrar y causa impulsiva o motivo que es el factor psicológico de libre apreciación y que mueve a la causa eficiente. Los actos humanos se componen, pues, de motivo y resultado: Primero escogemos un fin práctico y después elegimos los medios. Las acciones humanas son el reino de los fines.

2. Al Derecho le interesa el estudio de la causa en sentido jurídico: El acto jurídico es ante todo un acto humano y por ello los resultados de la filosofía se aplican dando lugar a la teoría de la causa, una de las más confusas del acto administrativo. Ello da por supuesto que todo acto jurídico tiene causa; alguna teoría ha pretendido que la causa sólo es relevante en los actos patrimoniales; pero salvando la objeción inicial de

que una cosa es la existencia y otra su funcionamiento, la causa se halla demostrada, hasta en los actos menos aptos, para contenerla: los actos procesales. En todo acto hay una razón jurídica relevante que lo justifica, o de lo contrario no se le protegería por las normas. La causa es un requisito de validez de todo acto jurídico; cuando menos, dice GUASP, en todo acto hay un interés protegible: la relación de la persona respecto de un bien vital (1).

3. Complica la cuestión el antecedente necesario del Derecho privado, que no tiene un concepto único de la causa ni histórica ni fenomenológicamente (2).

I. En el Derecho romano la causa tuvo varias acepciones: Se tomó como causa eficiente, al concebirla como origen del acto jurídico y título fundamentador de los derechos; pero también como la razón que impulsa a contratar, fin del sujeto protagonista del acto, e incluso como motivo o exigencia de móviles racionales y lícitos de la voluntad.

II. El Derecho intermedio, preocupado de destacar los aspectos espiritualistas romanos, modificó el concepto primitivo, distinguiendo dos clases de causas: la final u objeto al que se dirige la voluntad y la causa impulsiva o motivo que le mueve a obrar. De este modo la confusión de la doctrina aparece ya desde su nacimiento. El Derecho romano, por su casuismo, y el intermedio por confundir causa y motivo, no nos legaron un concepto unívoco de teleología jurídica.

III. A consecuencia de este defecto aparece una discrepancia de con-

(1) GUASP: *El problema de la causa en los actos procesales* ("Revista de Derecho Procesal", núm. 3), hace aplicación de la causa a los actos interlocutorios y finales del proceso, considerándola como un presupuesto del acto o razón jurídicamente relevante de la actividad que se realiza. Aísla como problema diferente el que la causa pueda o no configurarse como un requisito independiente, o quede absorbida por las normas que el orden procesal prescribe para la realización de cada acto procesal en concreto. Si en Derecho procesal, que es el Ordenamiento de las formas más rígidas, se puede hallar una causa en los actos procesales, hay ya una primera razón para que exista en los actos administrativos, que aunque igualmente se producen a través de un procedimiento, lo son de modo más flexible.

(2) En el Derecho privado la bibliografía sobre la causa es muy copiosa y de variable calidad. Para un análisis histórico de la causa: CAPITANT: *De la cause des obligations*, 1927. En nuestro Derecho es fundamental: NÚÑEZ LACOS: *El enriquecimiento sin causa en el Derecho español*, 1934, investigación profunda de la fenomenología filosófica y jurídica de la causa en los actos jurídicos, haciendo alusiones al acto administrativo, que ha completado en su trabajo *La causa del acto administrativo* (incluido en el libro homenaje a Jordana de Pozas, vol. III, 1961-1965).

ceptos y nacen tres teorías fundamentales de la causa, de las que se derivan una multitud de subteorías:

A) La teoría subjetiva relaciona la causa con la voluntad del sujeto, suponiendo que la voluntad se dirige a un fin y se determina por motivos o representaciones de los hechos que impulsan psicológicamente a obrar. La causa es el fin. Los motivos completan la voluntad.

B) La teoría objetiva la relaciona, en cambio, con la Ley. Los efectos jurídicos de un acto se producen porque están presupuestos por la Ley y no basta la voluntad si no hay un acto justificable para las normas. La causa es la función económica social del acto.

C) La teoría integral de la causa comprende todos los elementos teleológicos del acto y pretende superar estas dos posiciones antagónicas, entendiendo la causa, subjetiva y objetivamente, fundándose tanto en la crítica de las anteriores como en razones positivas.

a) La teoría subjetiva no tiene en cuenta la clásica distinción entre los *finis operis* (del acto en sí) y los *finis operantis* (de su autor), pues si aquélla es típica, ésta es variable. Aunque la causa se considerase como el motivo final, será siempre un motivo típico, que puede actuar por motivos psicológicos variables (caridad, lucro, etc.).

b) La teoría objetiva desconoce a su vez el valor de la causa impulsiva: Los efectos de los actos los producen las normas, pero éstas exigen una voluntad que las promueva, y no sólo se debe tener en cuenta la función del acto, sino el concreto interés que realiza; el acto como categoría no puede justificarse si no se examina la concreta voluntad de las partes: la finalidad o intención en él contenida. Por eso los móviles ilícitos invalidan el acto. El mismo Tribunal Supremo ha declarado que es causa ilícita, no sólo la que lo sea por razón del objeto del acto, sino por su móvil, e incluso por la inmoralidad de la operación en su conjunto y el móvil ilícito trasciende a la configuración jurídica del acto como causa lícita (sentencias de 2 de abril de 1941, 12 de abril de 1944, etc.).

c) Esta teoría integral es la que predomina en el Derecho privado. Los actos jurídicos no exigen una justificación objetiva solamente, que explique la estructura y tipo del acto, sino que hay que pasar a un segundo momento y examinar la función de la voluntad concreta en que todo acto consiste. Sólo una visión parcial limita la causa a elementos particulares del acto: la categoría del mismo está adecuada al fin práctico que se persigue por el autor. La causa es la síntesis de los elementos teleológicos: su concepto jurídico es igual al filosófico.

d) Sin embargo, de ahí arranca el error, porque lo que jurídicamente

son causas, filosóficamente se deben considerar consecuencias. Es en la adquisición de Derechos cuando empieza a jugar el concepto jurídico de la causa, es decir, después del momento filosófico. La teoría integral confunde la causa con todos los elementos teleológicos del acto, cuando éstos separadamente pueden tener una autonomía y efectos propios. Son problemas diferentes, la estructura de los elementos teleológicos, que pueden considerarse aisladamente y su funcionamiento, que ha de actuar conjuntamente. La verdadera causa es la que representa el tipo de acto y permite valorar los negocios jurídicos en categorías. La categoría integral representa un sincretismo tan sintetizador, que realmente diluye todos los elementos que pretende coordinar; su aceptación conduciría a la inseguridad y a la admisión de criterios extraños a lo jurídico para valorar los actos de Derecho (3).

4. La causa de los actos administrativos tiene además un elemento original que no se da en los actos privados, que es constante y objetivo: el interés público. No importa tanto la voluntad del Agente como su realidad objetiva. Por su estructura, el acto administrativo no difiere del privado, pues ambos contienen una voluntad; pero varía su forma y finalidad, ya que la privada es libre, pero la pública es invariable: es el interés general (4).

5. Sin embargo, cuando se dice que el interés público es la causa del acto administrativo se habla en sentido poco técnico, pues lo que hay que examinar es el concreto interés público exigible al acto y aun así se expresa una idea incompleta, puesto que el interés público se halla tanto en el resultado del acto como en sus antecedentes que lo provocan. En el acto administrativo no es posible confundir la causa y el fin. La causa es su justificación o conformidad a Derecho a la Justicia. Es una

(3) Su máximo representante es BETTI: *El negocio jurídico*, 1952. Se ha llamado Bettismo al exceso de sincretización entre las teorías más opuestas, fenómeno de gran importancia en la literatura jurídica actual, que revela un estado de opinión favorable a las soluciones pragmáticas y supereclecticismo de aspectos muy complejos, que no es ahora del caso examinar.

(4) MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián: *La desviación de poder* (núm. 22 de esta REVISTA) y *El exceso de poder como vicio del acto administrativo* (núm. 23 de esta REVISTA), ha puntualizado los dos aspectos del interés público dentro del acto administrativo: como concepto integrante del Ordenamiento jurídico, es decir, contenido de sus principios básicos, y como elemento concreto de sostenimiento del acto administrativo. En el primer aspecto es un principio general de las normas y en el segundo uno de los elementos de validez del acto administrativo. No son independientes, sino que el segundo es funcional y se deriva de la aplicación del primero.

Ley de producción del acto que se halla en el plano de los valores. De ahí que siendo el interés público el contenido de la legalidad no puede *per se* justificar el acto que lo satisface, de no acudir a criterios jurídicos.

6. Precisamente en hallar la justificación de los tipos de actos administrativos es donde aparecen las diferentes concepciones de la causa. Igual que en Derecho privado pueden adoptarse varias posturas fundamentales: la anticausalista; la teoría objetiva de la causa; la teoría subjetiva y la tesis del concepto integral.

I. La teoría anticausalista no admite el concepto de causa, tal como se concibe en Derecho privado o acepta un concepto parcial.

A) GIANNINI (5) dice que en Derecho administrativo, la causa es irrelevante, porque los actos administrativos son típicos en cada uno de sus elementos. La voluntad viene conexa con los motivos de la decisión y los presupuestos de hecho antecedentes del obrar. El fin es un elemento también típico y lo único relevante es el elemento teleológico: el efecto querido por la Administración, los motivos o voluntad del agente y el presupuesto o situación anterior que se pretende modificar son inseparables y no hay una causa propia del acto administrativo. GARRIDO (6) la critica por excesiva: la causa sólo puede concebirse como lo hace el Derecho privado. Lo que GIANNINI llama elementos teleológicos son los momentos sucesivos del obrar que pueden concebirse aisladamente.

B) ALESSI (7) parte de la inadmisibilidad de ninguna de las teorías elaboradas sobre la causa, porque le parecen insuficientes. Mantiene que la causa es la relación económico-social justificativa de la atribución patrimonial entre los sujetos; por tanto, la teoría del Derecho privado

(5) Su teoría sobre la causa del acto administrativo la expone GIANNINI, en su monografía: *L'Interpretazione dell'atto amministrativo*, 1939, donde desarrolla su concepto normativo del acto administrativo; es decir, que la voluntad de la Administración no puede asimilarse a la del negocio jurídico de Derecho privado; de este punto de partida, que es correcto, obtiene en cambio consecuencias discutibles, pues pretende demostrar la diferente función de la voluntad en uno y otro tipo de actos, lo que le conduce a su teoría sobre la causa del acto administrativo, que desecha como un elemento inoperante

(6) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, 1960, págs. 353 y sigs., ha dedicado atención a refutar las tesis extremistas de parte de la doctrina italiana.

(7) La postura de ALESSI se inicia en su monografía, *In torno ai cocetti di causa giuridica illegittima ed eccesso di potere*, 1934, continuada en su *Sistema Istituzionale di Diritto amministrativo*, 1958, y proviene de la aceptación de las teorías de Derecho privado, que niegan la relevancia de la causa de los actos jurídicos y de los Derechos subjetivos, que pretenden sustituir por conceptos nuevos como el de situación jurídica y legitimidad material de los actos, debida especialmente a BARBERO. Es de tipo patrimonialista, y por ello excesivamente parcial, este enfoque de la causa.

sólo es aplicable a los actos negociales y lo que se busca es construir una teoría jurídica de la causa. Sustituye la noción de causa por la de la legalidad material del acto administrativo, que debe tener el grado necesario de interés público exigido por la Ley. Esta tesis es endeble: acepta una noción de causa que no es la general y además la confunde con el interés público, que se halla también en el fin del acto administrativo.

II. La teoría objetiva de la causa aplica al Derecho administrativo la sistemática del Derecho privado. La causa es el objeto lógico, que coincide con el esquema del acto dado por la Ley. La causa es el efecto práctico del acto, típico en los de cada especie, y en él viene inserto el interés público. La diferencia aparece porque en Derecho privado son irrelevantes las valoraciones que efectúa el Agente acerca de la finalidad del negocio, mientras que en el Derecho administrativo el titular del órgano valora el interés público, que le permite adoptar un tipo de actos administrativos (8).

III. La teoría subjetiva considera que además de la función objetiva del acto el Agente obra sobre él al representarse el resultado: por ese motivo inmediato es por el que obra el funcionario y valora el interés público; luego la causa es un aspecto subjetivo del acto: la valoración de interés público por el Agente. En tanto el órgano administrativo emite una voluntad dirigida a una finalidad pública, juzga éste, que unas veces puede interpretar libremente (actos discrecionales) y otras describe la norma (reglados). La causa es el motivo volitivo último de la voluntad del órgano administrativo. El acto administrativo es un silogismo: la premisa mayor es el interés público; la menor, la voluntad del funcionario y la consecuencia es la causa, que se define como la valoración del interés público por la Administración (9).

IV. Para FERNÁNDEZ DE VELASCO (10) esta teoría es equivocada: la voluntad del acto administrativo no es psicológica, sino legal. El Estado se apropia de la voluntad de sus órganos y la de éstos nace de la compe-

(8) FRACOLA: *Gli atti amministrativi*, 1952, recoge sintéticamente y con tendencia ecléctica la doctrina italiana.

(9) BODDA: *Oppinioni sulla causa dell'atto amministrativo* (studi in onore di Santi Romano, 1940, pág. 49); FORTI: *I motivi e la causa degli atti amministrativi* ("Studi di Diritto Pubblico", 1937, vol. I, pág. 447).

(10) FERNÁNDEZ DE VELASCO: *El acto administrativo*, 1929, único de los tratadistas clásicos españoles que estudió monográficamente la problemática del acto administrativo, contrariamente al resto de su producción, combate las teorías francesas predominantes en su época.

tencia y de la interpretación y resulta, por tanto, objetiva y exterior al funcionario. Igualmente GARRIDO la critica por incompleta, pues sólo puede aplicarse a los actos negociales y confunde la causa, unas veces con el interés público, otras con el objeto o el fin del acto. Además, el interés público no equivale a la causa concreta de cada tipo de acto administrativo, ni tiene en cuenta los hechos anteriores sobre los que se pretende obrar. El interés público es, efectivamente, valorado por el funcionario, pero no puede confundirse con su voluntad, pues como los motivos son exteriorizables, con el mismo fundamento puede hablarse, como lo hace la doctrina francesa, de motivos determinantes (11), y en ellos incluir la causa, pero contradictoriamente, pues la concibe como el motivo determinante impulsivo, es decir, subjetivo, y a continuación sólo halla en cada acto un solo motivo típico: el servicio público, con lo cual demuestra que es una idea objetiva.

V. La teoría integral de la causa pretende llegar a la equivalencia de la causa en sentido filosófico y en sentido jurídico, igual que en Derecho privado (12). Sostiene que el Derecho privado responde a las necesidades de la lógica y no hay una especialidad de la causa en el Derecho administrativo: No puede ser la voluntad del funcionario, que debe justificarse por razones superiores, ni tampoco admitirse que sea una idea final (interés público, servicio público, etc.), porque en el acto administrativo se distingue claramente el fin del órgano del fin del acto. A esta misma solución ecléctica llegan todas las teorías que admiten el doble efecto subjetivo y objetivo de la causa, pero valorados unitariamente. El interés público se concreta en el acto administrativo de dos formas: Dejando que el órgano lo fije subjetivamente y definiéndolo las normas objetivamente. El fin objetivo sería invariable y determinado para cada acto, mientras que su apreciación dependería de la Administración. La causa sería el primer momento objetivo y el fin el segundo momento subjetivo: la causa sería la causa eficiente en sentido filosófico y el fin la causa final. Concibe, pues, la causa como única en su estructura y doble en su funcionamiento.

(11) JÈZE: *Theorie générale sur les motifs déterminants des actes juridiques en Droit public* ("Revue du Droit Public", 1924).

(12) CAPRIOTTI: *La causa giuridica nei meri atti amministrativi*, "Rivista di Diritto Pubblico", 1943, pág. 186; MASTROPASQUA: *Osservazione sulla teoria della causa dell'atto amministrativo negoziale* ("Rivista di Diritto Pubblico", 1939); PHILIBERT: *Le but et le motif dans l'acte administratif*, 1933; RANELLETTI: *Gli atti amministrativi speciali*, 1945; VEDEL: *Essai sur la notion de cause en Droit administratif français*, 1934.

7. A través del polimorfismo de la noción de causa, especialmente de la teoría integralista, se destaca que su elemento esencial es servir de justificación del acto administrativo como categoría típica. Cada categoría de acto administrativo obedece a una obligación impuesta por las normas, que valoran el interés público, exigiendo que se realice de forma determinada. La causa es la conformidad del acto a la categoría legal. Como elemento trasciende de la mera voluntad o del interés público del acto: Es objetivo: La razón justificadora de la producción de un acto administrativo concreto. Responde a la pregunta de por qué para satisfacer un interés público definible se emplea una clase y no otra de acto administrativo.

I. Como causa categórica es el hecho determinante, que clasifica el acto administrativo en un determinado tipo de actos. No se trata de un motivo, sino de un hecho. Las categorías son muy importantes porque son el medio de establecer el orden en el funcionamiento de la Administración, permitiendo encuadrar sus actos. Así como el Derecho penal es totalmente tipificado, en Derecho administrativo la causa es el elemento que tipifica los actos en categoría.

II. Como categoría clasificatoria expresa una situación objetiva legal. Los elementos de esta causa categórica son: La objetividad o existencia de una realidad independiente del sujeto; la complejidad, porque puede comprender muy diversas situaciones, la juridicidad o correlación entre los antecedentes del acto y la tipicidad o existencia en abstracto para toda una clase de actos.

III. En consecuencia, es un elemento esencial del acto administrativo inherente a los de cada clase, e implícito en el acto. Expresa por qué se adopta un tipo de acto administrativo determinado ante un interés público concreto: La ocupación o la provisión de plazas determinan el acto de expropiación o el de nombramiento.

8. Consecuencias de la causa en el acto administrativo son:

I. La invalidez del acto puede presentarse por inexistencia de causa o por error sobre la misma.

A) La inexistencia produce la nulidad del acto (verbi gracia, una medida de policía que se pretende tomar por contrato administrativo). Los sujetos no pueden escoger causa, sino que éstas se dan en vista de una realidad legal a la que se deben inexcusablemente acomodar.

B) El error plantea el problema de su prueba, pero una vez demostrada su existencia, el acto es nulo: Si los actos administrativos necesitados de coadyuvante significan que uno de sus elementos es la voluntad del particular, faltando ésta (verbi gracia, petición de retiro) no hay causa, no porque haya un error en la apreciación de los hechos, sino por la emanación de una clase de acto, que no es el apropiado para ellos.

II. El vicio sobre la causa del acto administrativo no es sobre la voluntad, sino objetivo, porque una vez probado que no existe causa, aunque ello lo desconozca la Administración, hay defecto (verbi gracia, nombrar para una plaza que no está vacante).

III. El defecto de la causa produce la nulidad absoluta porque el acto no ha sido el adecuado y no se ha podido seguir el procedimiento legal, según el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Si la Administración en lugar de expropiar cediese terreno al propietario, no habría posible convalidación del acto.

9. Se discute la posibilidad de actos administrativos abstractos. VÉDEL (13) sostiene su existencia cuando la Ley no establezca ninguna condición del hecho para la validez del acto, pues entonces la limitación de la potestad administrativa se consigue no por la causa, sino por el fin: El interés público estructural que produce la causa eficiente puede no hallarse en el propio acto, pero basta que exista fin de interés público. Estas ideas son contradictorias: Todo acto administrativo es fiscalizable en su oportunidad, y como ésta no funciona independientemente del acto, debe conocerse dentro de él.

10. Tampoco puede decirse que los actos administrativos discrecionales permiten a la Administración conformar la causa del acto. Habrá en el acto discrecional una posibilidad de la misma para configurar su contenido, pero el acto como categoría legal lo predetermina la Ley. El acto administrativo, incluso el discrecional, es siempre típico, aunque su contenido puede variar. La Administración no puede desfigurar su categoría; únicamente puede valorar la oportunidad de la decisión en que el acto consiste. El modo de satisfacer la necesidad concreta puede dejarse a la apreciación de la libertad administrativa: el acto con que

(13) HAURIUO es el principal defensor de la teoría tipificadora de la causa del acto administrativo: *Precis du Droit administratif*, 1921 (10.ª edición. pág. 455). Pero luego la fue perfilando cada vez de modo más admirable, al analizar la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, en sus *Notas de jurisprudencia*, aparecidas en Sirey, 1929.

se realice debe estar encuadrado a su fin. La categoría es un molde inmodificable; una forma que admite varios contenidos, que se llenan con la discrecionalidad. El fin del acto puede valorarse, pero la causa es reglada. Todo acto administrativo es típico o nominado en cuanto sólo produce sus defectos como queridos por la Ley. Si los actos privados pueden ser innominados, los públicos nacen ya tipificados: Cada interés público concreto requiere una categoría de acto que lo satisfaga. Según GIANNINI, el acto administrativo es la forma típica de cumplir un fin público. La competencia, la causa y la forma siempre están regladas; sólo el fin puede valorarse por la Administración. No hay otros actos administrativos que los típicos legales.

11. La causa en los actos administrativos económicos, no debe equipararse a la de los contratos privados: En éstos predomina la autonomía de la voluntad y en los administrativos la realidad objetiva: En uno es la equivalencia de las prestaciones y en otro además la prerrogativa de la Administración. En Derecho administrativo existe, si no una teoría general, al menos importantes aplicaciones de enriquecimiento sin causa (14). La ausencia de causa no es sólo la falta de un elemento de hecho, sino un defecto de la legalidad del acto.

(14) El principio de enriquecimiento sin causa en Derecho administrativo, en virtud del cual la Administración no puede enriquecerse indebidamente a costa de otro, que debe ser indemnizado del perjuicio, ha sido expresamente admitido por el Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para las obras construidas con destino a servicios públicos y usadas por la Administración sin pagarlas, obligándola en virtud del principio. Incluso se concede mayor cobertura y es posible hallar una gestión de negocios de Derecho administrativo, en cuyo caso el gestor, además de ser resarcido de lo que se haya aprovechado la Administración, lo es por los gastos que por causa de la gestión ha soportado (Consejo de Estado, Dictamen de 5 de febrero de 1947, expedientes 2.354 y 2.079; Dictamen de 23 de diciembre de 1959, expediente 25.670; sentencias de 21 de diciembre de 1945, 21 de septiembre de 1949, 1 de abril de 1963, etc.).

En la expropiación forzosa tiene aplicaciones muy importantes, cuando un ente público se aprovecha de la utilidad de la expropiación sin entrar en relación con el expropiado. Puede darse una gestión de negocios entre dos entes administrativos (sentencia de 16 de noviembre de 1962), o a favor de un particular (artículo 56 de la Ley de Aguas). Sobre este extremo: GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, 1956, págs. 93 y sigs.; CARRETERO: *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa* 1966, págs. 72 y 73.

II.—EL MOTIVO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

1. Todo acto se realiza por algo (causa), en vista de algo (motivo) y para algo (fin). Estas tres fuerzas pueden llamarse causas: Causa psicológica de libre apreciación (motivo), que conduce al acto, por lo que éste se hace jurídicamente existente (causa) y se satisface una concreta necesidad (fin). En todo acto hay tres momentos: hechos sobre los que se pretende obrar; normas que autorizan a modificarlos y valoración de ambos antecedentes.

2. El motivo es la razón justificadora de la decisión del acto administrativo: El acto se compone de una decisión o manifestación de la voluntad que produce los efectos jurídicos; la valoración jurídica de los antecedentes de ella, que produce la fijación del contenido del acto y las medidas adecuadas. Es la consideración que conduce a fundamentar el acto administrativo. Todo acto administrativo se forma por una sucesión de motivos que integran el *iter voluntatis* y conducen a la adaptación de la decisión a los hechos: Las justificaciones fácticas y jurídicas de la voluntad del órgano administrativo (15).

3. Así como en Derecho privado los motivos son irrelevantes, porque el acto existe con independencia de ellos, salvo cuando se insertan en el acto como una de sus cláusulas, o influyen en la voluntad de tal forma que sin ellos no se habría producido (vicios de la voluntad), en Derecho administrativo tienen otra consideración, porque rige la regla de la legalidad y exteriorización de los motivos. Como el obrar administrativo ha de ser legal y visible, no pueden admitirse los motivos personales, sino preordenados para que se pueda revisar la legalidad del acto.

4. Por esta razón no pueden admitirse actos administrativos gratuitos: No es aplicable al Derecho administrativo la distinción privatística entre negocios lucrativos y onerosos, porque la Administración no puede por su propia naturaleza enajenar sin contraprestación: Los actos de beneficencia aparente (verbi gracia, moratorias) no son gratuitos, sino que se dan en consideración al interés público: No puede confundirse

(15) IACCARINO: *Studi sulla motivazione*, 1933; ROERHSSEN: *Note sulla motivazione degli atti amministrativi* ("Rivista di Diritto Pubblico", 1941).

el motivo público con un móvil de la voluntad; con el *animus donandi* (16).

5. Los motivos se diferencian de la causa del acto administrativo en todos sus caracteres y elementos:

I. Los motivos son variables, subjetivos y atípicos; mientras que la causa es fija: la voluntad no puede influir sobre ella. La formación de la voluntad del órgano administrativo, aunque haya de responder a formalidades preestablecidas en la Ley, es el resultado de un proceso psicológico integrado por todas las razones legales, que son los motivos del acto.

II. El motivo supone la valoración de argumentos para la actuación del órgano administrativo, dentro de un acto cuya categoría viene ya establecida por la Ley.

III. No son siempre un elemento implícito del acto, sino que pueden formularse externamente.

6. El motivo, como elemento subjetivo del interés público, existe en todo acto administrativo, pero su exteriorización formal, la motivación, puede faltar. La Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo define la motivación como el procedimiento que expresa los motivos que han justificado el acto.

I. No hay en Derecho administrativo obligación general de motivar los actos, sino solamente aquellos en que lo exige la Ley o la propia naturaleza del acto (Resoluciones). Tampoco es necesaria una motivación textual, pues puede resultar de actos externos y del contexto del acto de que se trate.

II. Por el contrario, hay que estimar que la existencia de una motivación extratextual induce a creer que todo acto administrativo debe tener bien visibles sus motivos: O en sí mismo, o en relación con otros actos, incluso en los actos verbales, en que pueden existir motivos no

(16) Lo que aparece muy claro en los beneficios tributarios (exenciones y bonificaciones, reducciones, desgravaciones, etc.), que son medios de fomento de la Economía, pero no actos administrativos gratuitos, lo cual no tendría una justificación de interés público y además está prohibido por el artículo 6.º de la Ley de Administración y Contabilidad, que impide a la Administración Financiera la disposición de bienes de la Hacienda Pública sin autorización legal.

traducidos en fórmulas. La motivación no es sólo una exigencia jurídica, sino ética, que trata de la publicidad del acto.

III. Esta pudiera ser la tendencia del Derecho positivo, anterior a la Ley de 17 de julio de 1958. La Orden de 10 de junio de 1913 obligaba a motivar o relacionar en todo acuerdo administrativo los hechos y fundamentos de Derecho en que se apoyase. El Tribunal Supremo (sentencia de 11 de febrero de 1919) había negado la validez de la fórmula «Visto»; aunque admitía excepciones en que se sobreentendía la motivación, como la confirmación en alzada del acto recurrido, o la conformidad con el dictamen de un órgano consultivo (sentencia de 6 de febrero de 1922) los diversos Reglamentos administrativos exigían la motivación como principio general.

IV. La Ley de Procedimiento Administrativo sólo obliga a motivar con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho los actos que limiten derechos subjetivos, resuelvan recursos, se separen del criterio seguido en actuaciones anteriores, o del dictamen de órganos consultivos, o que deban serlo en virtud de disposiciones legales y los acuerdos de suspensión de actos que hayan sido objeto de recurso. Se exceptúan los actos en ejercicio de la función de policía sobre prensa, radio, cinematografía y teatro. El criterio de la Ley consiste en exigir la motivación textual solamente a los actos que limiten la esfera de los administrados o de órganos administrativos inferiores, o supongan un nuevo contenido de actos y además se trate de actos recurribles ante la jurisdicción contenciosa.

V. La obligación de motivar, cuando exista, es un requisito formal del acto administrativo, que impone la exteriorización visible de la voluntad del órgano como elemento de validez del mismo. Si la motivación es facultativa, sólo sirve como medio de prueba. El motivo es parte integrante de la voluntad administrativa, pero la motivación es externa y se convierte en elemento objetivo y formal.

7. Las consecuencias de los motivos defectuosos pueden ser varias:

I. Los motivos han de ser lícitos y se presumen idóneos, salvo prueba en contrario, que incumbe a quien los critica.

II. Han de ser ciertos. La Administración tiene la obligación de examinar los hechos concretos de cada asunto y no puede amparar la legalidad de sus actos en una motivación genérica que no particularice el caso

concreto, pues la apreciación de los hechos se refiere a la legalidad de los motivos del acto.

III. Los defectos sobre los motivos (error, fraude, etc.) no producen la nulidad, sino solamente un vicio de la voluntad que causa la anulabilidad del acto. El vicio sobre los motivos es causa de nulidad relativa, como aplicación indebida de la Ley, o calificación inexacta de los hechos, pero no es nulidad absoluta, porque el interés público puede satisfacerse si la motivación es equivocada.

IV. En cambio, la inexistencia de una motivación textual, cuando la Administración tiene obligación de motivar, produce la nulidad del acto, según el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pues se prescindiría totalmente de una norma de procedimiento, sin que sea posible calificar el defecto según el motivo sea fundamental o accidental, porque entonces falta una garantía administrativa.

III.—EL FIN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

1. Es el efecto jurídico fundamental perseguido por el acto administrativo: Puede considerarse la prosecución del interés público concreto exigible al acto. Todo acto administrativo persigue un fin genérico (verbi gracia, los actos de policía, velar por el orden público); pero el acto concreto especifica ese fin (verbi gracia, como se mantiene el orden público al ordenar sobre situación individualizada).

2. Así como los hechos naturales cumplen las Leyes físicas, los actos humanos se realizan para obtener un resultado: El acto se descompone en consentimiento y fin que se propone alcanzar; se obra por una razón finalista: La voluntad es una unidad psicológica, de la cual el fin es uno de los momentos, como visión del resultado que se pretende alcanzar por medio de los efectos del acto. Pero en el acto administrativo la voluntad se mueve por el interés público, y de ahí que los problemas fundamentales de acto sean: Distinguirlo de la causa y del motivo; estudiar las relaciones entre el fin y el interés público y las consecuencias del fin defectuoso del acto.

3. Una teoría, llamada teleológica de la causa, pretende asimilarla al fin; la causa sería el fin objetivo típico del acto administrativo; o la causa es la simple cualificación del fin, o no tiene valor por sí y por eso debe

analizarse como formando parte del fin: la causa es el fundamento necesario para que la voluntad produzca el efecto jurídico del acto y este fundamento es el interés público, el fin del acto (17). Esta teoría es equivocada: La asimilación de la causa al fin sólo tiene en cuenta un aspecto del problema. Cuando se habla de la causa y del fin, nadie niega que están relacionados entre sí, pero se pretende destacar la individualidad de cada uno de estos elementos, pues el acto administrativo no es un fin en sí, sino un medio para cumplir fines y las intenciones subjetivas del Agente sólo interesan en la medida que pueden plasmarse en actos típicos: De ahí la función estructural y antecedente de la causa, que no puede desaparecer ni aunque se la contemple desde un punto de vista finalista y la insuficiencia de la explicación de la causa por el fin.

4. Tampoco puede confundirse el fin del acto administrativo, que es un elemento consiguiente e inexpressable en él, con los motivos, que son los antecedentes del resultado, perfectamente exteriorizables en la motivación. Los motivos son subjetivos porque necesariamente ha de ser así la justificación que del acto hace el órgano que lo emite; por el contrario, el fin es objetivo y lo establece la Ley. Cuando la Administración sanciona a un funcionario, la causa es la actuación administrativa encauzada en un procedimiento sancionador; el motivo, las razones que permiten al órgano administrativo sancionar la conducta del funcionario y el fin, el restablecimiento de la legalidad y moralidad administrativa.

5. Todos estos elementos: causa, motivo y fin, tienen un fondo común por ser parte de la teleología del acto, y por eso no funcionan aislados, sino conexos:

I. Un acto administrativo que no cumple el concreto interés público al que se destina, dice BONNARD (18), tiene necesariamente equivocada la motivación. Pero en ocasiones la regla contraria no se produce y puede haber error en los motivos y lograrse el fin del acto.

(17) Esta teoría se mantiene por los partidarios del concepto subjetivo de la causa, especialmente BODDA, obra citada.

(18) BONNARD: *Le pouvoir discretionnaire des activités administratives et le recours pour excès du pouvoir* ("Revue du Droit Public", 1923). El fin del acto no es nunca discrecional; la Administración debe obrar legalmente y obtener con su actividad los resultados que pretende la norma que la habilita para actuar: es decir, utilizar su potestad con la finalidad legal, que es la fórmula de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para definir la desviación de poder en el artículo 82.

II. De la misma forma, aún es más intensa la relación entre la causa y el fin. La causa no contempla más que la influencia de los antecedentes del acto sobre éste, mientras que el fin valora sus consecuencias. La causa puede fiscalizarse independientemente del fin, pero encuentra igualmente su límite en el fin, porque sin éste no hay causa posible. La causa viene relacionada con el fin a través del elemento de legalidad del acto; es decir, de todo aquello que no sea discrecional. La Ley de Expropiación Forzosa habla del interés público como causa *ex propiandi*, que a la vez es su finalidad.

Respecto del interés público, cada categoría del acto administrativo considera un aspecto particular de la utilidad pública que debe hallarse en concreto. El interés público no puede enunciarse en abstracto pura y simplemente, sino insertarse en el acto administrativo, según una triple fórmula que expresa VEDEL (19):

III. La fragmentación del interés público. A la idea de que es indivisible se ha sobrepuesto la consideración de la multiplicidad de ese interés, que requiere medios distintos de satisfacción.

IV. Su exteriorización. La causa, tipificadora del acto y el fin, que lo procura lo muestran respecto a tercero. Lo que se debe buscar es el interés público fiscalizable en cada acto, igual que sus demás elementos objetivos o formales.

V. El interés público no es más que el contenido de la legalidad, y por eso es graduable, en cada acto, como uno de los requisitos de su legalidad material. El acto tiene un fin concreto; los motivos son las razones que mueven a obrar y deben interpretar, tanto la causa como el fin del acto; pero ambas vienen determinadas por la Ley: Son regladas.

6. Al ser el fin un elemento con propia personalidad, su inexistencia provoca un defecto del acto administrativo; ello nos lleva al importante problema del correcto encuadramiento de la desviación de poder (20).

I. El recurso de desviación de poder no se refiere al examen de la validez de la causa, porque ello es cuestión de legalidad: Si la Administración, en lugar de emplear un tipo de acto usa otro (verbi gracia, compra en lugar de expropiar), ya no interesa analizar la intimidad del acto, porque es inadecuado y está viciado de nulidad, por no haberse seguido

(19) Obra citada.

(20) WALINE: *Droit administratif*, 1954.

el procedimiento, la vía de derecho que sería la legal (art. 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

II. Tampoco puede referirse a la invalidez de los motivos. La motivación se basa en la apreciación de los hechos tal como aparecen probados en el expediente y en su calificación. Los errores de subsunción producen la anulabilidad del acto. Al fiscalizarse los motivos, lo que importa es que la decisión administrativa ha de estar justificada de doble forma, porque los hechos fundamentales han de ser materialmente exactos y porque su calificación por la Administración ha de ser correcta: Si se sanciona a un funcionario, ha de examinarse la certeza de la condición de un hecho material y su tipificación en el supuesto legal.

III. Menos puede confundirse el problema del fin del acto con el de su discrecionalidad. Esta significa que la Administración puede optar por razones de oportunidad entre varias soluciones, para cumplir el fin, que es objetivo y legal. El acto administrativo persigue un fin público concreto y sólo es válido si el acto lo cumple (sentencia de 24 de octubre de 1959); por eso cabe la desviación de poder en los actos reglados (sentencia de 1 de diciembre de 1959), porque la Administración puede interpretar la Ley equivocadamente y conseguir un fin distinto del legal. La fiscalización de la oportunidad es análoga a la de la finalidad. Así la concibe la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: No se habla de acto discrecional, porque la discrecionalidad es un elemento de la legalidad: el que permite configurar su interés público concreto.

7. El Derecho francés e italiano (21) han clasificado los vicios del acto administrativo en tres categorías: incompetencia, violación de Ley y mal uso de la potestad administrativa; a los que corresponden tres clases de recursos: el exceso de poder, el abuso de poder y la desviación de poder. Con esto resultaba que todas las clases de ilegalidad del acto debían

(21) BORSI: *La Giustizia amministrativa*, 1941 (7.ª edición); CAMMEO: *Commentario alle leggi sulla Giustizia Amministrativa*, 1910; GUICCIARDI: *La Giustizia Amministrativa*, 1953 (3.ª edición); LESSONA: *La Giustizia Amministrativa*, 1953 (3.ª edición); RANELLETTI: *Le garantigie della Giustizia nella Pubblica Amministrazione*, 1937 (5.ª edición); LAFERRIERE: *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1896 (2.ª edición); HAURIOU: *Éléments du contentieux administratif* (Recueil Academie Legislation, Toulouse, 1905); ODENT: *Contentieux administratif*, 1954; ALIBERT: *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, 1926; MEJEAN: *La procedure devant le Conseil de Prefecture*, 1949. Una clara exposición de los motivos de anulación necesarios para deducir la pretensión ante el Consejo de Estado y su crítica en GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, 1955 (1.ª edición), págs. 332 y sigs.

encuadrarse, más o menos artificialmente, en una de esas categorías, llegándose a la desviación de poder como revisión de la potestad discrecional para fin distinto del legal. Sin embargo, posteriormente la jurisprudencia francesa (22), en vista de la gran eficacia de este arma de impugnación en manos de los litigantes de mala fe, no la usa tan ampliamente, prefiriendo hablar de error en la apreciación de la potestad administrativa, o de violación de la Ley. Dé ahí la decadencia del recurso de desviación de poder, pasando su preponderancia a la fiscalización de los motivos del acto. En Italia, todos los modos de ilegalidad sustancial del acto se sintetizaron en la ilegalidad de la causa del acto, como vicio en que se viola una norma medio, para llegar a un fin.

8. Estos antecedentes nos demuestran el acierto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa al configurar la desviación de poder como una infracción al Ordenamiento jurídico respecto de los fines del acto; no sobre la apreciación de los hechos, sino respecto de la apreciación del fin del acto y el uso de la potestad administrativa. El acto viciado de desviación de poder es correcto causal y formalmente, pero su fin es distinto del legal.

9. Se asemeja al abuso del Derecho (23), aunque éste juega sobre la responsabilidad y la desviación de poder sobre la invalidez y no hay acto emuladorio, porque el acto de desviación de poder puede beneficiar a la Administración. En ambas instituciones se fiscaliza el fin del acto, porque el ejercicio de los derechos subjetivos en el abuso de derecho tiende a fines contrarios a la norma, que atacan su contenido de justicia, aunque el acto formalmente sea correcto. El parangón con el fraude de Ley resulta forzado, pues en la desviación de poder se puede lograr un fin administrativo y ser inválido el acto, por no ser el fin adecuado. La desviación de poder es una de las instituciones típicas del Derecho administrativo: la fiscalización de la legalidad material del acto administrativo.

10. Aunque el régimen propio de la desviación de poder pertenece al Derecho procesal administrativo, destacaremos algunos aspectos sustanciales del mismo y su matización jurisprudencial en España (24):

(22) LONG, WEIL et BRABANT: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 1956, obra fundamental para conocer la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado en la materia.

(23) MARTÍNEZ USEROS: *La doctrina del abuso del derecho y el orden jurídico administrativo*, 1949.

(24) CLAVERO ARÉVALO: *La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tri-*

I. El caso más grosero de desviación de poder es el del acto administrativo ajeno a toda clase de interés público (actos de venganza, de competencia ilícita, etc.). En ellos puede haber una inmoralidad del autor; pero es suficiente un fin de hecho, no admitido por el Ordenamiento jurídico. El Tribunal Supremo dice (sentencia de 26 de diciembre de 1960) que no se ha seguido el cauce ético inspirador de la Ley.

II. También hay desviación de poder cuando en el acto se da una finalidad, pero no aquella para la que se le confiere potestad al autor. No se da el fin para el cual la Ley atribuye potestad a la Administración (sentencia de 14 de mayo de 1959).

III. La desviación de poder ha de buscarse en las circunstancias del acto. Su problema consiste en hallar el origen del defecto: la fuente, puesto que no puede fundarse en presunciones o interpretaciones de la intención de la Administración, sino en hechos concretos que deben probarse (sentencia de 7 de octubre de 1963). Raramente podrá hallarse en la motivación y habrá que remontarse a los antecedentes del acto; es clásica la desviación de poder que se comete a través de la ilegalidad de

bunal Supremo (núm. 30 de esta REVISTA); GARCÍA DE ENTERRÍA: *La lucha contra las inmunidades del poder en Derecho administrativo* (núm. 38 de esta REVISTA), analiza el acto administrativo, distinguiendo la desviación de poder de otros conceptos afines:

1.º *Desviación de poder*.—Es la revisión de la finalidad administrativa, especialmente en los actos discrecionales que permiten a la Administración una opción entre varias soluciones y supone una atribución legal de potestad indeterminada en alguno de los elementos del acto, dejando margen para precisar las condiciones del ejercicio de la potestad administrativa. Es fiscalizable tanto por la existencia de elementos reglados (competencia y procedimiento) como por el examen del fin del acto (desviación de poder).

2.º *Control de los hechos*.—El acto administrativo debe recaer sobre hechos reales, cuya existencia debe probarse en el expediente administrativo por los medios de prueba admitidos por la Ley. La fiscalización de la realidad de los hechos es problema de legalidad material, no de desviación de poder; los hechos existen o no y la Administración no puede hacer más que tenerlos por probados o por no demostrados.

3.º *Conceptos jurídicos indeterminados*.—Son nociones establecidas de modo impreciso que la Administración debe rellenar por medio de normas culturales o *standard* jurídico. Tampoco puede optar entre una u otra decisión, sino que la solución es única y la Administración debe calificar la conducta del administrado para acomodarla al módulo social. Por tanto, es problema de legalidad material, para la cual la Administración tiene el mismo margen que tendría un juez: una apreciación que no se refiere al fin del acto.

Pues bien, sobre este esquema, la causa, en nuestra opinión, forma parte del control de los hechos, porque son éstos los que tipifican el acto administrativo que ha de adoptarse (si hay utilidad pública, el de expropiación; si hay infracción disciplinaria, la sanción correspondiente, etc.); el motivo lo haría sobre la calificación de conceptos indeterminados, porque la Administración habría de justificar argumentándolo por qué una conducta está incluida en el *standard* jurídico (verbi gracia, por qué hay buena o mala fe en un administrado); el fin versaría sobre la desviación de poder.

desviar el procedimiento adecuado. La Administración descubre el verdadero fin recurriendo a procedimientos adecuados a otros fines. Así, tiene declarado el Tribunal Supremo que a la desviación de poder se llega fiscalizando la causa determinante del acto o la conducta procedimental, como el ejercicio formalista de las facultades administrativas (sentencias de 20 de mayo de 1958 y 24 de octubre de 1959).

IV. En ese sentido hay que admitir la jurisprudencia que estima puede coexistir el vicio con otros defectos del acto, o la indebida apreciación de los hechos por la Administración (sentencias de 24 de octubre y 1 de diciembre de 1959), pues generalmente es un vicio subsidiario y supone que el acto administrativo es formalmente correcto y que la Administración ha obrado dentro de la esfera de su competencia, pues de existir vicios en esos aspectos la jurisdicción no podrá entrar a conocer del fondo del asunto, al que pertenece la desviación de poder. Por eso el Tribunal Supremo ha declarado que no puede identificarse con la incompetencia, por suponer los actos insertos concretamente en el marco de la competencia específica del órgano que lo realiza (sentencia de 9 de junio de 1959) ni confundirse con otras infracciones del Ordenamiento jurídico, como la ocultación de motivos, error en los hechos o contradicción con los precedentes (sentencias de 17 de abril de 1963).

V. A pesar de que no comporte la nulidad absoluta, sino la anulabilidad del acto, puede de oficio la jurisdicción contencioso-administrativa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de la Jurisdicción de 27 de diciembre de 1956, plantearla y constituir un nuevo motivo en el cual fundar la pretensión impugnatoria de nulidad, que ya tiene solicitada el recurrente (sentencia de 27 de septiembre de 1963).

VI. La desviación de poder es un vicio característico de los actos administrativos, que las sentencias judiciales no pueden cometer. Si una sentencia anula un acto administrativo y es errónea, no por ello infringe la finalidad de la misma, que es la fiscalización de la legalidad administrativa, pues la jurisdicción juzga y ordena, pero no administra; la revocación de la sentencia no tiene otra motivación que el error del juzgador en la aplicación del Derecho.

Del mismo modo, en la apelación de una sentencia que señale desviación de poder, en asuntos que serían inapelables por otra causa, aquélla queda concretada a ese punto y no a otros extremos inapelables (sentencias de 14 de mayo y 8 de junio de 1959).

