

PROCEDIMIENTO Y ACTO COMPLEJO EN LOS COLEGIOS REPRESENTATIVOS

(En torno a la teoría de la colegialidad) (*)

Por

PEDRO ALVARO JIMÉNEZ LUNA

Doctor en Derecho. Letrado consistorial de Madrid. Profesor de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA INVIABILIDAD DE UNA CONCEPCIÓN UNITARIA DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS: LA COLEGIALIDAD COMO CATEGORÍA PLURAL: A) *El carácter representativo del colegio como criterio diferenciador: los colegios representativos.* B) *Los colegios representativos como centros de composición y coordinación de intereses.* C) *La naturaleza estructuralmente compuesta de los colegios representativos.*—III. EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS TERRITORIALES MENORES. LA PRODUCCIÓN Y LA IMPUTACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO COLEGIAL: A) *La ficción de la voluntad unitaria del colegio: presupuestos para su crítica.* B) *El procedimiento colegial.* C) *La imputación formal al colegio de uno de los actos con que concluye el procedimiento colegial.*—IV. LA CALIFICACIÓN DE LOS ACTOS COLEGIALES SEGÚN LA CATEGORÍA DE LOS ACTOS COMPLEJOS. EL CRITERIO DE LA COMPLEJIDAD DEL ACTO: A) *Generalidades.* B) *La tesis negativa de la aplicabilidad de la categoría del acto complejo a los actos colegiales.* C) *La consideración del acto colegial como acto complejo. El criterio de la complejidad del acto y la pluralidad de actos complejos en el procedimiento colegial:* 1. *El acto complejo como producto de la concurrencia de declaraciones de voluntad de carácter autónomo.* 2. *Los actos colegiales como actos complejos. El criterio de la complejidad del acto. Complejidad e imputación.*—V. LA EXTENSIÓN DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN MATERIA DE IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES COMO CONSECUENCIA DERIVABLE DE LA PLURALIDAD ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DE LOS COLEGIOS REPRESENTATIVOS. LA COMPOSICIÓN PROCESAL DE INTERESES PÚBLICOS: A) *La función coordinadora de la organización y la composición de intereses públicos a través del procedimiento: sus límites.* B) *El recurso a la vía judicial.*

I. INTRODUCCIÓN

Las presentes reflexiones tienen su origen próximo en la lectura del artículo 9.º de la Ley de 28 de octubre de 1981, por la que se aprobaron determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones locales (1), precepto que consagra la legitimación de aquellos

(*) El presente trabajo ha sido redactado con destino a su futura publicación en el *Libro Homenaje al profesor GARCÍA-TREVIJANO*.

(1) «Boletín Oficial del Estado» núm. 271, de 12 de noviembre. Análogo contenido normativo alberga el artículo 46, 2.º, del Proyecto de Ley por la que se

miembros de una Corporación local que no hubieran votado favorablemente un acuerdo de la misma para impugnar, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, el acto en que tal acuerdo se concrete. Con ello, por tanto, la legitimación activa en materia de impugnación de acuerdos de las entidades locales no queda circunscrita, por cuanto a entes públicos se refiere, a los insertos en el ámbito de administraciones otras de la autora del acuerdo, sino que el recurso contencioso puede ser intentado desde la propia esfera de la entidad que produjo el acuerdo mismo; supuesto éste que, prescindiendo de la cuestión —de tan diversa índole— del proceso de lesividad, constituye una indudable novedad en nuestro Derecho.

Una primera aproximación al precepto señalado puede quizá producir extrañeza al intérprete, toda vez que sobre nuestra doctrina administrativista pesan muy considerablemente unas concretas concepciones en torno a la naturaleza de los órganos colegiados y de los actos producidos por ellos, debidas tanto a la elaboración dogmática mayoritaria de tales figuras como, en alguna medida, al contenido del capítulo II del título I de nuestra Ley de Procedimiento Administrativo. A la luz de tales concepciones, la atribución de la antedicha categoría procesal a concretos miembros de un colegio, versando la causa sobre la adecuación a Derecho de un acto del colegio mismo, puede parecer de dudosa ortodoxia y, desde luego, reputarse extravagante a los principios de nuestro Derecho organizatorio. En efecto, la doctrina se halla presidida, en este punto, por dos consideraciones esenciales:

a) Por una parte, por la idea de que el principio de colegialidad se concreta en la atribución exclusiva de relevancia externa a la voluntad de la mayoría, criterio que se integra con la consiguiente identificación de la voluntad mayoritaria con la *voluntad del órgano*, es decir, con la voluntad del colegio. La titularidad del órgano y, por ende, de la relación orgánica, se atribuye al colegio, al que se imputa el *acto administrativo colegial*.

b) Por otra parte y en congruencia con lo anterior, se entiende que el acto administrativo imputado al colegio es un *acto simple*, al ser acto de un solo órgano, puesto que las voluntades emitidas por

aprueban las bases de la Administración local (que no modifica, en este punto, el artículo 59 del texto del Anteproyecto). La única enmienda presentada a aquel artículo que afecta al párrafo de que se trata postula una mera corrección de estilo. (Enmienda número 389, firmada por el Grupo Socialista.)

cada una de las personas físicas que forman el colegio se integran en una voluntad unitaria, a través del llamado *procedimiento colegial*.

Las consideraciones reseñadas, objeto de una recepción en muchos casos acrítica por parte de la doctrina mayoritaria, tienen, quizá, la única virtud de su simplicidad. Sin embargo, el problema es tal vez más complejo y sólo desde esa mayor complejidad cabe dar respuesta suficiente a cuestiones tales cual la suscitada al inicio de estas líneas.

II. LA INVIABILIDAD DE UNA CONCEPCIÓN UNITARIA DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS: LA COLEGIALIDAD COMO CATEGORÍA PLURAL

A). *El carácter representativo del colegio como criterio diferenciador: los colegios representativos*

La construcción de la categoría de los órganos colegiados, por oposición a los llamados órganos unipersonales o monocráticos, parte, en buena medida, de la pretensión de su posible consideración unitaria, en algún modo favorecida por cierto aspecto residuario que presenta la figura, de acuerdo con el que se atribuye inespecíficamente la calificación de órgano colegiado a todo aquel que, por exclusión, no tiene carácter monocrático. Sin embargo, a lo largo de los últimos años, una renovada preocupación doctrinal por la figura del colegio (2) ha puesto de relieve la necesidad de distinguir, dentro de la misma, especies bien diversas. Dentro de la doctrina italiana, GALATERIA (3) destacó la exigencia de distinguir entre aquellos órganos colegiados que tienen *carácter representativo* y los que no revisten tal carácter y, aun dentro de los del primer tipo, entre aquellos cuyos componentes representan intereses homogéneos y aquellos otros en los que se debe presumir la heterogeneidad de los intereses representados

(2) Los presupuestos clásicos de la teoría de la colegialidad han sido cuestionados fundamentalmente por obra de VALENTINI, S.: *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milán, 1966, cuyos planteamientos han merecido la adhesión, en buena parte, de, entre otros, GIANNINI, M. S.: *Diritto Amministrativo*, Milán, 1970, pp. 263 y ss.

(3) Cfr. *Gli organi collegiali amministrativi*, Milán, I, 1956; II, 1959, *passim*. La distinción ya estaba en ZANOBINI, G.: *Corso di Diritto Amministrativo*, I, Milán, ed. 1958, p. 140. El colegio representativo —escribió ZANOBINI— «representa a la colectividad por la que han sido designados o elegidos sus componentes, en cuanto reproduce las tendencias políticas, las necesidades y los deseos de aquélla». Vid. también la recensión de GIANNINI, M. S., a GALATERIA, *op. cit.*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1961, p. 206, en la que se sostiene la

por sus miembros. Por su parte, GIANNINI (4) distinguió entre colegios *reales* y colegios *virtuales*: mientras que los primeros, según el ilustre administrativista italiano, se orientan fundamentalmente a la finalidad de obtener un análisis ponderado y profundo de los objetos sometidos a su conocimiento, los segundos, por el contrario, tienen una función esencial de *composición de intereses*. Dentro de esta categoría de los colegios *virtuales*, en la que cabe incluir los órganos colegiados típicos de las administraciones públicas territoriales, la doctrina italiana ha denominado *enti esponenziali* a aquellos colegios que constituyen directos instrumentos de expresión de colectividades jurídicamente organizadas (5).

Debe recordarse, además, que, de acuerdo con el principio democrático y representativo que informa nuestro ordenamiento jurídico público, los órganos colegiados de gobierno de las administraciones públicas territoriales tienen carácter y composición *pluralistas*, en el concreto sentido de que sus miembros representan y defienden intereses varios, distintos y hasta divergentes: su legitimación es esencialmente *política* y la justificación última del colegio mismo radica, en suma, en la *pluralidad política* de su composición (6).

similitud de la problemática de fondo que subyace a los órganos colegiados y a las empresas mercantiles, en la medida en que en ambos casos la estructura organizatoria se ordena a la actividad a desarrollar, de modo que la colegialidad no es término que designe sólo una determinada estructura, sino también una forma de actividad. Sobre la relación entre colegialidad y actividad propia del colegio, *vid.* también, del mismo GALATERIA, L.: «L'adunanza degli organi collegiali amministrativi», en *Studi in onore di S. LESSONA*, I, Bolonia, 1963, pp. 263 y ss. En torno a la representación de intereses, *vid.* ESPOSITO: «La rappresentanza istituzionale», en *Scritti Giuridici in onore di SANTO ROMANO*, I, Padua, 1940, pp. 301 y ss.; SANDULLI, A. M.: *Manuale di Diritto Amministrativo*, Nápoles, 1974, pp. 174 y 177; GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: *Tratado de Derecho Administrativo*, II, Madrid, 1967, pp. 217 y ss., quien escribe que «la representación es un fenómeno más político que administrativo, porque, administrativamente, la organización suple a la representación» (p. 218).

(4) Cfr. *Diritto Amministrativo*, I, cit., p. 267. Los colegios virtuales, escribe GIANNINI, «actúan la presencia, en sí mismos, de una multiplicidad de intereses, que *no necessariamente* han de ser heterogéneos, ni menos conflictivos» (el subrayado es nuestro).

(5) Cfr. GIANNINI, M. S.: *Op. ult. cit.*, pp. 106 y 267. *Vid.* también, del mismo autor, *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*, trad. esp. de BAENA DEL ALCÁZAR, M., y GARCÍA MADARIA, J. M., Madrid, 1980, p. 83. «Los grupos —escribe GIANNINI— que se organizan en el Estado-comunidad tienden a institucionalizarse en entes que no sólo ejercen actividades administrativas, sino que sustraen actividad al Estado. El Estado mismo, por otra parte, por razones técnico-organizativas, está obligado a instituir diversos entes públicos, de algunos de los cuales tienden a adueñarse otros grupos. Estos entes exponenciales de grupos piden al Estado legislador reconocimiento y ventajas o, por el contrario, garantías de no intervención del Estado, lo que casi siempre obtienen.»

(6) El carácter *político* de las autonomías territoriales lo afirma mayoritariamente la doctrina italiana. Cfr., por todos, GIANNINI, M. S., voz *Autonomia*

Bajo esta óptica, es quizá necesaria una revisión de los postulados clásicos de la doctrina de la colegialidad en cuya virtud se atribuye al colegio una *voluntad única*, manifestada en el acto colegial, acto éste que, desde una perspectiva causalista, se pretende que integre las manifestaciones de voluntad de los distintos miembros del colegio por referencia a una determinación teleológica constituida por el interés público cuya titularidad abstracta se atribuye al órgano

(«Teoria generale e diritto pubblico»), en *Enciclopedia del Diritto*, IV, Milán, 1959, pp. 356 y ss. Escribe GIANNINI que el poder de los entes territoriales, en la medida en que «su sujeto es un *ente esponenziale* de un ordenamiento jurídico general (...) es, por definición, un poder de dirección política, porque la comunidad no produce sino manifestaciones políticas, en el sentido rigurosamente científico del término» (p. 365), añadiendo que la autonomía local es autonomía política y que «los entes locales tienen un poder de dirección político-administrativo, a diferencia de los otros entes públicos» (*ibid.*). Breves indicaciones bibliográficas, *ibid.*, p. 366. Una cierta reconsideración del tema, bajo los presupuestos de la incidencia de la organización territorial sobre las autonomías locales en el mismo GIANNINI, M. S.: *Enti locali territoriali e programmazione*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1973, pp. 312 y ss. Por su parte, CASSESE, S.: *La formazione dello Stato amministrativo*, Milán, 1974, p. 343, considera que en ocasiones el poder local constituye una *sorta di surrogato delle organizzazioni della società civile*. Advértase que no han faltado en la doctrina italiana, a pesar de la acusada pérdida de interés científico, por parte de la doctrina misma, en materia de entidades locales (cfr., al propósito, CASSESE, C.: *Op. cit.*, página 328), quizá como producto de la concentración del esfuerzo doctrinal en torno a la organización regional, intentos originales de configurar el poder municipal y la autonomía local; así, *vid.* BERTI: *Caratteri dell'amministrazioni comunali e provinciale*, Padua, 1969, quien pretende sustraer la actividad de los entes locales al esquema del acto administrativo. BERTI formula, por otra parte (p. 142), ciertas reservas a la calificación política de la actividad de los entes territoriales menores, con base, fundamentalmente, en la sujeción de la actividad de los entes locales a procedimientos administrativos. Sin embargo, debe observarse, frente a BERTI, que la sujeción de la actividad política a cauces procedimentales, lejos de desfigurar el estricto sentido político de la actividad misma, responde a exigencias de garantía que se imponen, *precisamente*, en contemplación de su misma *politicidad*. Una crítica a la concepción de BERTI puede hallarse en SPERANZA, N.: *Governo e pubblica amministrazione nel sistema costituzionale italiano*, Nápoles, 1971, pp. 148 y ss., quien escribe que «la cada vez más acentuada tendencia a la procedimentalización de la actividad política no puede ser interpretada, jurídica e históricamente, como decaimiento de la misma politicidad» (p. 149), añadiendo que el procedimiento «trata de asegurar la más eficiente comunicabilidad (participación) entre el Gobierno y las fuerzas operantes en la sociedad» y trata de impedir que «la alta discrecionalidad de las opciones de gobierno se trasmute en arbitrio, por una representación falseada de los datos de la realidad» (pp. 149-150), para concluir «la relación fundamental entre gobierno y administración (en sentido subjetivo y objetivo) en el pluralismo institucional que caracteriza al Estado contemporáneo, no se diversifica en dependencia de los niveles en que se manifiesta» (p. 159).

En torno al carácter *participativo* de la administración colegiada, *vid.* FORSTHOFF: *Tratado de Derecho Administrativo*, trad. esp. de LEGAZ LACAMBRA, GARRIDO FALLA y GÓMEZ DE ORTEGA, Madrid, 1958, p. 564, sobre la base de la diferenciación entre una organización *burocrática* y otra *colegial* (p. 563); GARCÍA-TREVIJANO Fos, J. A.: *Op. cit.*, para quien la colegialidad permite establecer relaciones de colaboración con los administrados (p. 215).

colegiado. Ha de recordarse, empero, en este punto, que, como se ha escrito (7), el interés público cuya tutela resulta abstractamente encomendada por el ordenamiento a una administración, no constituye un auténtico interés en sentido material, sino únicamente un medio lógico-jurídico orientado a individualizar la presencia de diversos intereses públicos de *carácter concreto* (8). Por su parte, GIANNINI (9) ha señalado cómo la construcción de carácter rígidamente unitario que permitía hablar de un interés público *abstracto y singular* pierde toda vigencia con el advenimiento del Estado pluralista, en el que se ha ido produciendo con intensidad creciente el fenómeno en cuya virtud han recibido la calificación de públicos una serie muy amplia de intereses, de carácter sectorial, sucesivamente acogidos a la tutela del ordenamiento jurídico. El desarrollo de estructuras jurídico-políticas debidas a un pluralismo de complejidad progresiva determinó un aumento notable del grado de heterogeneidad de los intereses públicos, hetero-

(7) Cfr. LEVI, F.: *L'attività conoscitiva della Pubblica Amministrazione*, Turin, 1967, p. 306; HÄBERLE, P.: *Öffentliches Interesse als Juristisches Problem*, Hamburgo, 1970, pp. 240 y ss.; PIZZORUSSO, A.: *Interese pubblico e interessi pubblici*, en «Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile», 1971, *separata, passim*.

(8) La contraposición entre un interés público abstractamente considerado y un interés concreto, susceptible de individualización en el acto administrativo, se encuentra, con matices diversos, en varios autores. Cfr. PIZZORUSSO, A.: *Op. cit.*, p. 12; HÄBERLE, P.: *Op. cit.*, p. 21; MIGLIORINI, L.: *Alcune considerazioni per un'analisi degli interessi pubblici*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1968, pp. 274 y ss.; MICCIO, R.: *Il pubblico interesse nell'atto amministrativo*, en «Rivista di Diritto Pubblico», 1948, pp. 291 y ss. Con otros planteamientos, *vid.* LEVI, F.: *Op. cit.*, pp. 301 y ss. y 309 y ss. A un «interés público específico» se refiere ALLEGRETTI, U.: *L'imparzialità amministrativa*, Padua, 1955, páginas 77 y 195 y ss. Cfr. también BODDA, P.: *La nozione di causa giuridica della manifestazione di volontà nel Diritto amministrativo*, Turin, 1933, pp. 12 y ss.; PALMA: *Note intorno alle nozioni di conformità alla legge e eccesso di potere nell'evoluzione della giurisprudenza*, en «Rassegna di Diritto Pubblico», 1963, páginas 72 y ss., *espec. pp.* 79-80.

(9) Cfr. GIANNINI M. S.: *Diritto Amministrativo*, I, *cit.*, p. 106. Escribe GIANNINI en este punto que, «hasta el surgimiento del Estado pluriclasista, la teoría de los juristas era bien sencilla: de un lado se situaban los intereses de los particulares, remitidos al principio de la autonomía privada; de otro, el interés público, entendido como interés de la generalidad, de la entera colectividad estatal (...)», añadiendo que, más tarde, «esta teorización resultó inadecuada, porque ocurrió que intereses de grupos heterogéneos fueron, unos y otros, calificados como públicos y tuteladas por las oportunas leyes del Estado». *Vid.* también, del mismo autor, *Premisas sociológicas...*, *cit.*, pp. 65 y ss.: «De hecho —escribe GIANNINI—, en el curso de pocos decenios, casi toda actividad humana encuentra correspondencia en cualquiera de las administraciones públicas» (página 66).

geneidad de la que resultan claros exponentes las organizaciones representativas de las administraciones territoriales menores, que constituyen auténticos *centros de referencia* de intereses (10).

B) *Los colegios representativos como centros de composición y coordinación de intereses públicos heterogéneos*

Como consecuencia de su carácter de centros de referencia de intereses públicos diversos, los colegios representativos son, por su propio carácter, un núcleo de confluencia conflictiva de todos los intereses presentes en el ámbito de la colectividad jurídica a la que representan. Dada esta posibilidad de conflicto entre los diversos intereses —todos públicos— propios de dicha colectividad, es evidente que la única forma de tutela genérica de todos ellos consista en su mutua coordinación (11). A tal propósito, se ha señalado (12) cómo entre varios intereses que, por definición o *institucionalmente* —dada su naturaleza pública— deben resultar satisfechos, no resulta admisible, en sede de principios, que unos lo sean en detrimento de los otros, mediante la fórmula del sometimiento de un interés a otro, como sería perfectamente concebible en el ámbito de los intereses tutelados por el Derecho privado. Es en este punto en el que la organización administrativa muestra su aptitud para asumir la tutela de los intereses públicos en conflicto entre sí: ante la presencia de varios intereses potencialmente conflictivos, la contemporánea tutela de todos ellos se pretende resolver mediante la búsqueda de los medios para su *coordinación* recíproca. La tutela operada por la organización administrativa determina que el conflicto sea sólo virtual, porque, precisamente para evitar que el conflicto se convierta en *real* es para

(10) Vid. GIANNINI, M. S.: *Diritto Amministrativo*, cit., pp. 112 y ss. El concepto, de extracción sociológica, puede ser usado por los juristas, según GIANNINI, como una locución *descriptiva* (p. 112). Aquellos centros de referencia que protegen intereses públicos siguen la regla de la *maximización* del interés mismo, que constituye así el canon de comportamiento del centro en cuestión (página 113). En cuanto a la distinción entre *centros de referencia* y *centros de poder*, vid. p. 114. En torno a los centros de referencia, cfr. también: GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: *Tratado*, II, cit., pp. 174-175; Díez, M. M.: *Derecho administrativo*, I, Buenos Aires, 1963, p. 192.

(11) Cfr. BERTI, G.: *Connessione e giudizio amministrativo*, Padua, 1970, página 84.

(12) Vid. BERTI, G.: *Op. et loc. cit.*; BENVENUTI, F.: *L'ordinamento repubblicano*, Venecia, 1965, pp. 43 y ss.

lo que se interpone la organización misma, con su función coordinadora (13).

Adviértase, no obstante, con BERTI (14), que esta función coordinadora asignada a la organización administrativa asume caracteres radicalmente diversos en dependencia de los presupuestos fundamentales de que se nutre. La afirmación del carácter meramente virtual de los conflictos entre intereses públicos comporta la unidad del sujeto jurídico y la estructura jerárquica de la organización administrativa: frente a un posible conflicto entre intereses públicos heterogéneos, la organización actúa a través de sus cauces jerárquicos. La resolución del conflicto no escapa a la vía administrativa, ya que esa misma resolución constituye una función propia de la organización misma (15).

Es obvio, sin embargo, que si esta función de la organización administrativa resulta clara en una estructura centralizada y jerárquica, el problema adquiere dimensiones muy otras en el seno de una organización descentralizada y autónoma. La descentralización y la autonomía, ha escrito BERTI (16) «privan de base y de justificación a la eliminación preventiva y autoritaria de los conflictos»: el conflicto no lo será ya sólo en sentido virtual, soluble, por tanto, dentro de una organización entendida en sentido normativo, sino que será un conflicto *real*, a cuya resolución la organización formal ya no podrá atender: será entonces necesaria «una solución sustancial y no una definición meramente formal» (17). Habremos de volver más tarde sobre esta cuestión (18).

C) *La naturaleza estructuralmente compuesta de los colegios representativos*

A la vista de las observaciones anteriores, creemos que no carece de fundamento la afirmación, rechazada, sin embargo, por la doctrina mayoritaria, del carácter *estructuralmente plural* u *orgánicamente*

(13) Vid. GIANNINI, M. S.: «Diritto Amministrativo», I, cit., pp. 277 y ss.; BERTI, G.: *La Pubblica Amministrazione come organizzazione*, Padua, 1968, páginas 119 y ss.

(14) Cfr. BERTI, G.: *Connessione...*, cit., pp. 85-86.

(15) Cfr. BERTI, G.: *Caratteri dell'amministrazione...*, cit., pp. 65 y ss.

(16) Cfr. BERTI, *Connessione...*, cit., p. 88. Vid. también, ROVERSI MÓNACO, F. A.: *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padua, 1970, pp. 45 y ss.; ALLEGRETTI, U.: *Op. cit.*, pp. 344 y ss.

(17) Cfr. BERTI, G.: *Op. ult. cit.*, p. 89.

(18) Vid. *infra*, V, B).

te complejo, de los colegios administrativos de carácter representativo (19). La búsqueda doctrinal de soluciones a tal problema tiene, en buena medida, su punto de partida en los sótanos de ese inmenso edificio jurídico constituido por las teorías del órgano y de la personalidad: pero no es difícil predecir que cualquier tratamiento doctrinal sobre el que pese semejante *onus camelorum* está destinado a resultar, al cabo, confusamente inconcluyente (20). Los esfuerzos teóricos por indagar en la plurisubjetividad real de los colegios han llevado a sostener, en algún caso, la necesidad de atribuir la condición de órgano a cada uno de los miembros del colegio, otorgándoles, al menos, la conceptualización de *órganos internos* del mismo (21). Sin embargo, tales actitudes doctrinales, cuya consecuencias de orden teórico habrían sido, a nuestro criterio, muy fértiles para el desarrollo de la doctrina de la colegialidad y, en el orden práctico, de notable utilidad para explicar muchos aspectos del funcionamiento real de los órganos colegiados, hubieron de sufrir el rechazo de la doctrina mayo-

(19) Vid. SANDULLI, A.: *Il procedimento amministrativo*, Milán, 1942 (reimpreso 1959), pp. 217 y ss., esp., p. 218 (indicaciones bibliográficas, *ibid.* y nota 30); VITTA: *Gli atti collegiali*, Roma, 1920, p. 38; GIANNINI, M. S.: *Lezioni di Diritto Amministrativo*, Milán, 1950, p. 284.

(20) A pesar del injustificado optimismo de Santi ROMANO, cuando escribía que «la storia del concetto di organo, delle sue deviazioni e, diciamolo pure, delle sue aberrazioni, può servire a dimostrare con quanta fatica e con quanta lentezza, una categoria giuridica perviene talvolta alla sua limpida definizione» (el subrayado es nuestro), en *Frammenti di un Dizionario Giuridico*, Milán, 1953, voz *Organi*, p. 186. Frente a ello, sobre el concepto de órgano, toda una amplísima literatura alberga, como es bien sabido, posturas doctrinalmente irreconciliables. MICELI, en *Teoria degli organi nel Diritto pubblico*, en «Rivista di Diritto pubblico», 1923, I, pp. 361 y ss., escribe (p. 373) que la teoría del órgano estaba abandonada «tra i ferravecchi delle dottrine meccaniche e materialistiche, le quali hanno travolto e traviano ancora l'esame corrente del pensiero scientifico e le menti di tanti valorosi giuristi». Para una crítica de la teoría orgánica, *omnibus*, FERRARA: *I cosiddetti organi delle persona giuridiche*, en «Rivista di Diritto Pubblico», 1911, pp. 57 y ss., y DUGUIT, L.: *L'Etat, les gouvernements et les agents*, en «Etudes de Droit Public», II, París, 1903, pp. 26 y ss.

(21) Vid., por todos, ALESSI, R.: *Principi di Diritto Amministrativo*, I, Milán, 1966, pp. 127 y ss. Para ALESSI, la similitud estructural entre un colegio y un ente público resulta obvia y su explicación lógica, tratándose en ambos casos de *organismos sociales compuestos*. Los componentes del colegio pueden calificarse, según el profesor de Bolonia, como *órganos internos* del mismo, de igual forma que los componentes del ente son órganos del ente (vid. también *infra*, nota 37).

En cuanto a la subjetividad de los órganos administrativos, cfr., por todos, ESPOSITO: *Organo, ufficio e soggettività dell'ufficio*, Padua, 1932, *passim*. Los autores italianos que han sostenido la subjetividad del órgano lo han hecho con especial referencia a concretas figuras jurídico-positivas, renunciando a construcciones de carácter general, con la excepción, fundamentalmente, de JEMOLO: *Organi dello Stato e persone giuridiche pubbliche*, en «Lo Stato», 1931, páginas 329 y ss. (aunque su punto de partida lo constituye la regulación de los sindicatos en la ley italiana de 1926).

ritaria, anclada en la confusa dogmática del órgano y en la rígida teoría de la personalidad (22).

Al margen, en buena parte, del amplísimo debate doctrinal suscitado en torno a la figura del órgano, GIANNINI, ya en sus *Lezioni* de 1950, propuso una concepción renovadora con base en la categoría de las por él denominadas *figuras jurídicas subjetivas*, caracterizadas por el autor como *centros de referencia de una calificación jurídica subjetiva* o, más abreviadamente, como *centros organizatorios de referencia*, denominaciones mediante las cuales quedaba obviada la re-

No invocamos, sin embargo, aquellas posturas doctrinales que han pretendido una generalización de la figura del órgano por una de estas dos vías: a) La de aquellos autores que, partiendo de un concepto de órgano de índole prevalentemente semántica y, por ende, en una acepción *instrumental* (confrontese, al propósito, JELLINEK: «System der subjektiven öffentlichen Rechte», traducción it. de Vitagliano, *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, Milán, 1912, página 335), sostiene que todos los individuos y todos los órganos son entes públicos. Tal concepción es grata a los idealistas (*vid.*, por todos, PERRONE: *Il diritto nel mondo dello spirito*, Milán, 1910, p. 148), así como a los teóricos del corporativismo (*vid.*, por todos, VOLPICELLI: *Individuo e stato nella concezione corporativa*, en el volumen «Corporativismo e Scienza giuridica», Florencia, 1934, quien sostiene que todo individuo, en la medida en que es «vehículo y portador de intereses y deberes estatales» es «órgano responsable» del Estado mismo (página 16), planteamiento que ha de entenderse dentro de los presupuestos teóricos e ideológicos del autor, quien en *La teoria dell'identità di individuo e Stato*, en el mismo volumen, «Corporativismo...», cit., da en escribir que el Estado es «el mismo individuo en su libre actividad creadora»); b) La de los teóricos del organicismo que, partiendo de los presupuestos de GIERKE, en *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlín, 1887, pp. 623 y ss., y de HÄNEL: *Deutsches Staatsrecht*, I, Leipzig, 1892, para quien *Organ sind diejenigen Individuen* (p. 85), identifican al órgano con la persona física del titular. La misma postura, aunque con diversos matices, la sostuvo, como es bien sabido, MAYER: *Le droit administratif allemand*, I, París, 1903, pp. 15 y ss. En la doctrina italiana, cfr. MORATI, C.: *Istituzioni di Diritto pubblico*, I, Padua, 1969, quien, no obstante su crítica al organicismo (p. 184), mantiene algunos planteamientos próximos a tal concepción (p. 187). Clara fue, sin embargo, la adscripción al organicismo de ORLANDO: *Principi di Diritto Amministrativo*, Florencia, 1910, p. 51. La postura la sostuvieron igualmente los críticos del materialismo y del mecanicismo: *vid.*, por todos, MICELI: *Op. et loc. cit.* Dentro de la doctrina española, *vid.* SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho Político*, Madrid, 1898, p. 149, para quien órganos del Estado son «aquellos de sus miembros (individuos o corporaciones) que desempeñan funciones especiales en la vida pública»; GASCÓN Y MARÍN, J.: *Tratado de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1946, p. 259, con los matices propios de la *teoría de la representación*; PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976, p. 284, quien al distinguir entre órganos unipersonales y colegiados, escribe que los primeros «son personas físicas; los segundos, grupos o juntas (que, a su vez, tienen *órganos físicos de acción*)» (los subrayados son nuestros). Dentro de la doctrina canónica, *vid.*, por todos, DEL GIUDICE: *Manuale di diritto ecclesiastico*, Milán, 1959, p. 46. Para una crítica de las posturas reseñadas, cfr. ZANOBINI, G.: *Corso di Diritto amministrativo*, I, Milán, 1958, pp. 133 y ss., esp. pp. 137 a 139, con indicaciones bibliográficas.

(22) *Vid.* FODERARO, S.: *Personalità interorganica*, Padua, 1969, *passim*; MORATI, C.: *Istituzioni...*, cit., p. 202. Una lúcida exposición de la evolución doctrinal en ALESSI, R.: *Principi...*, cit., pp. 77 y ss.

ferencia al concepto de órgano (23). Las figuras jurídicas subjetivas son *cualesquiera entidades subjetivas reconocidas en un ordenamiento jurídico* (24), con lo que la figura aparecía, en cierto modo, como tributaria de la concepción ordinalista, de tan amplia recepción en la doctrina y aún en el derecho positivo italiano, y de la que no dejaba de representar un brillante epígono (25). Al renunciarse, con tal construcción, a dar una explicación de determinados fenómenos subjetivos según los dictados de la teoría orgánica, se hacían innecesarias algunas artificiosas explicaciones que trataron corregir el abstruso dogmatismo de aquélla, como la aportada a través de la críptica figura de la cuasisubjetividad (26).

(23) Cfr. GIANNINI, M. S.: *Lezioni...*, cit., pp. 120 y ss.; *idem*: *Diritto amministrativo...*, cit., pp. 115 y ss., quien sufrió la crítica de los defensores de posturas más tradicionales. Así, FODERARO, S.: *Op. cit.*, p. 88, escribe que «en sede de teoría general esta nueva figura no contribuye a la precisión de los conceptos jurídicos (acogiendo de nuevo —sin ninguna necesidad— nociones superadas, con diferente terminología)», añadiendo que «agrava más aún las dificultades para una adecuada solución al problema del órgano, materia que «requiere suma claridad y (...) presupuestos y conceptos simples, no nebulosos y ... herméticos, que vengan a generar ulterior confusión en un campo ya tan atormentado». Contra la crítica de FODERARO, pudiera quizá argüirse, que, muy probablemente, buena parte de la confusión que rodea la doctrina del órgano se debe a la resistencia a la búsqueda de categorías nuevas y a la reconsideración *ad nauseam* de cuestiones laberínticas, de las que da cumplida noticia su obra cit. *supra*.

(24) GIANNINI, M. S.: *Diritto amministrativo*, cit., p. 115.

(25) Son conocidas, no obstante, las reticencias de GIANNINI a la construcción de ROMANO. En su *Corso di Diritto Amministrativo*, Milán, 1965, sostuvo la imposibilidad de fundar un sistema jurídico completo sobre la teoría —o hipótesis, como prefiere llamarla GIANNINI, por no considerarla definitiva— de los ordenamientos jurídicos, sin dejar de reconocer que ésta presta un fundamento jurídico a la teoría sociológica de los grupos y a la teoría política del pluralismo, siendo capaz de explicar la pluralidad de las administraciones públicas (confróntese pp. 57 y 115 y ss.). Vid. también, del mismo autor: *Diritto amministrativo*, cit., pp. 55 y 92 y ss., esp. pp. 96-97. En torno a la postura de GIANNINI en torno al pensamiento ordinalista, vid. CASSESE, S.: *Cultura e politica del Diritto amministrativo*, Bolonia, 1971, pp. 114 y ss.

(26) Como es sabido, la figura de la cuasisubjetividad o personalidad jurídica imperfecta se remonta a los mismos orígenes de la *Organismuslehre*. GIERKE definió al órgano como una *Organpersönlichkeit*, si bien adornado de una personalidad compleja (*Gliedpersönlichkeit*), en *Die Genossenschaftstheorie...* cit., pp. 157 y 171 y ss. Confusa, al menos —si no contradictoria— fue la postura de PREUSS, quien, a pesar de su tono sistematizador, mientras en *Stellvertretung oder Organshaft*, en *Iherings Jahrbücher*, 1902, pp. 449 y ss., habla de una personalidad especial, parece haber admitido, en *Gemeinde, Staat, Reich als Gebiets-körperschaften*, Berlín, 1889, pp. 163-164, la personalidad plena del órgano. Por su parte, AFFOLTER: *Die Persönlichkeit, insbesondere jene der Verbände und Stiftungen*, en *Hirths Annalen des deutschen Reichs*, 1914, pp. 886 y ss., entiende que los oficios (*Amt*) gozan de personalidad y que cada órgano als *Tätigerin von Rechten und Pflichten* (p. 887). En la doctrina italiana, una certa *soggettività negli uffici*, reconoce DE VALLES: *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, I, Padua, 1931, p. 362. En fin, de una personalidad institucional habla MIELE: *Principi di Diritto amministrativo*, Padua, 1966, p. 83.

La elaboración de GIANNINI parte del supuesto, empíricamente constatable en las organizaciones administrativas de los Estados contemporáneos, de que, junto a los sujetos de derecho en sentido estricto —personas físicas y personas jurídicas— puede hallarse una pluralidad de sujetos que, aunque carentes de personalidad *en sentido técnico*, gozan de aptitud para producir *efectos jurídicos*. En otros términos: los centros organizatorios de referencia, para poder atender, *en forma jurídicamente útil* (27) a los intereses de que son portadores, *tienen necesidad* de que pueda recaer sobre ellos una imputación jurídica. Por ello, su actividad no es jurídicamente irrelevante, puesto que de ella pueden derivar *hechos jurídicos* que constituyan el presupuesto de ulteriores actuaciones amparadas por el ordenamiento: se trata, en suma, de una actividad que *inmediatamente no produce efectos jurídicos pero puede tener consecuencias jurídicas* (28)

Creemos que la categoría de las figuras jurídicas subjetivas, la necesidad de cuyo desarrollo postula el mismo GIANNINI (29), puede prestar una notable utilidad en orden a la explicación de muchos aspectos estructurales y —como luego veremos— también funcionales de los órganos colegiados representativos. Debe entenderse, a nuestro criterio, que tales órganos resultan *estructuralmente integrados por una pluralidad de centros organizatorios de referencia de intereses públicos tutelados por el ordenamiento*, cuya composición concreta resulta de la presencia de una o varias personas físicas, es decir, de uno o varios miembros del colegio.

Debe, además, observarse que los citados centros organizatorios no tienen una composición permanente o típica, necesariamente coincidente con grupos de intereses o con grupos de opinión institucionalmente predeterminados; sino que la individualización del centro organizatorio en cuestión es contemporánea a la fase de producción del acto colegial. Al ser los colegios representativos de que se trata colegios *perfectos* (30), las diversas figuras subjetivas que integran su estruc-

(27) Cfr. GIANNINI, M. S.: *Diritto amministrativo*, cit., p. 122.

(28) Cfr. GIANNINI, M. S.: *Op. ult. cit.*, p. 123.

(29) *Op. ult. cit.*, p. 117. En torno a las figuras jurídicas subjetivas, *vid.*, también, MORTATI, C.: *Istituzioni...*, cit., p. 158; LAVAGNA: *Basi per uno studio delle figure soggettive contenute nella Costituzione italiana*, en «Studi Economico-giuridici della Facoltà di Cagliari», 1953, *separata*, pp. 55 y ss.

(30) Cfr. SANDULLI, A. M.: *Manuale*, cit., p. 176, quien identifica a los colegios *perfectos* con los reales y a los *imperfectos* con los *virtuales*; MORTATI, C.: *Istituzioni...*, cit., p. 202. Ya nuestro SANTAMARÍA DE PAREDES: *Op. cit.*, p. 89, había hablado de la *jerarquía deliberante* como integrada por «aquellos cuerpos que tienen facultades para discutir y resolver por sí sobre asuntos propios».

tura se perfilan en la fase de deliberación y se fijan en el trámite de votación. Quiere ello decir que, si bien puede afirmarse que los referidos centros organizatorios integran la estructura fija del colegio, dicha estructura es, sin embargo, *elástica*, en la medida en que las varias figuras subjetivas que la integran no tienen una composición *personal* necesariamente predeterminada, sino llamada a sufrir las extensiones y los detrimentos que resulten de la adscripción de los miembros del colegio a las respectivas opciones formuladas en la fase de producción del acto y formalizadas al cabo mediante la emisión de un *voto de contenido determinado*. Ha de añadirse, empero, que el contenido o sentido del voto no es el presupuesto constitutivo de los centros organizatorios en cuestión, ya que éstos, a nuestro criterio, se individualizan en la fase de deliberación; pero sí el elemento formal que permite reconstruir, *ex post facto*, la estructura subjetiva del colegio de acuerdo con los presupuestos aquí esbozados.

En suma, los colegios representativos típicos de las administraciones territoriales menores adoptan, a nuestro juicio, una estructura subjetiva plural que impide, absolutamente, admitir su unicidad organizatoria. Pero es evidente que los problemas organizatorios han de entenderse en función de la actividad administrativa, al margen de la cual no son, en buena parte, sino huera cuestión. Veremos ahora qué incidencia puede tener la estructura apuntada líneas atrás sobre los aspectos funcionales de los colegios representativos (31).

III. EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS TERRITORIALES. LA PRODUCCIÓN Y LA IMPUTACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO COLEGIAL

A) *La ficción de la voluntad unitaria del colegio: presupuestos para su crítica*

Afirmada, líneas atrás, la existencia de colegios llamados a constituirse en entidades aglutinadoras de intereses diversos y calificables, por tanto, *políticamente*, como *plurales*, no puede, a nuestro juicio, dejar de oponerse importante reparos a la concepción clásica, *monista*, de la colegialidad, que, como hemos visto, identifica la voluntad de la

(31) En torno a la duplicidad de elementos —estructurales y funcionales— que concurren en la predeterminación normativa del órgano administrativo, vid. MORTATI, C.: *Istituzioni...*, cit., p. 187.

mayoría con la voluntad *única* del colegio, de acuerdo con el criterio que equipara la *pars maior* con la *pars sanior* (32). GIANNINI ha escrito que las explicaciones vertidas en el seno de la teoría clásica de la colegialidad, como aquélla, tan extendida, que basaba la unidad de la voluntad colegial en la *aceptación tácita* por parte de las minorías de los acuerdos de la mayoría, son sencillamente pueriles en la medida en que la ficción sobre la que descansan implica el desconocimiento práctico de las minorías, extremo éste que contrasta con la dialéctica interna de los órganos colegiados representativos, basados precisamente en la pluralidad y «en los casos más importantes —escribe GIANNINI— en la fidelidad de la minoría a sí misma» (33).

La atribución, en suma, al colegio representativo de una *voluntad única* puede ser, sin duda, una ficción de gran comodidad para la ciencia jurídica; pero de ello no debe derivar la ignorancia o el olvido de su composición plural y de su carácter esencial de centro de confluencia de una pluralidad de intereses tutelados por el ordenamiento. Una vez más, los instrumentos técnicos que aporta el Derecho para categorizar y dar tratamiento a los supuestos de hecho que ofrece la realidad social, no deben llevarnos a olvidar esa misma realidad a la que la ciencia del Derecho debe servir. Una ficción puede, tal vez, ayudar al jurista a superar aquellas *iuris angustiae* a que se refieren las Instituciones justinianas (34), pero aquél no debe tampoco olvidar que toda ficción es siempre una *adversus veritatem dispositio* (35). Pretender atribuir al mismo carácter formal a la deliberación, *ad exemplum*, de una Real Academia y del Pleno de un Ayuntamiento es expresión, a nuestro juicio, de un talante patológicamente conceptualista; de una especie de *síndrome pandectista* al que los juristas de nuestros días todavía les resulta difícil hurtarse.

Por lo dicho, quizá resulte necesaria alguna reflexión sobre el alcance de la ficción en que se basa la posibilidad de predicar la

(32) Vid. FERRI, G.: *Le unioni di organi*, Milán, 1943, p. 58; MORTATI, C.: *Istituzioni...*, cit., pp. 202 y 245 y ss., según el cual la voluntad de los individuos resulta unificada en el colegio en condiciones de *paridad e inseparabilidad*, sin perjuicio de que, como señala el autor, las voluntades sean coincidentes sólo *in una certa misura* (p. 245); ALESSI, R.: *Op. cit.*, p. 140; D'ALESSIO: *Istituzioni di Diritto amministrativo*, Turin, 1939, I, p. 226; VITTA: *Diritto amministrativo*, Turin, 1948, p. 162. Vid. también *infra*, nota 53.

(33) Cfr. *Diritto amministrativo...*, cit., p. 265.

(34) *Instituciones*, 3, 3, 1.

(35) Según la máxima de Andrea ALCIATO, *fictio legis est adversus veritatem in re possibili ex iusta causa dispositio*, cit. por ACCARDI, G.: *Fictio iuris*, en «Nuovo Digesto Italiano», V, *ad vocem*.

existencia de una *voluntad colegial*. Para ello puede resultar conveniente analizar, ante todo, dos órdenes de cuestiones: por un lado, el proceso de formación de la voluntad colegial, es decir, el procedimiento colegial; por otro, el carácter meramente formal, *instrumental*, de la imputación de la voluntad al colegio.

B) *El procedimiento colegial*

Observa GIANNINI que la materia propia del procedimiento colegial è *ancor carica di luoghi comuni* (36). Uno de ellos, a nuestro criterio, es la afirmación tópica de que los actos colegiales se forman mediante un *procedimiento interno*, expresión ésta que encubre una cierta actitud de menosprecio que infravalora la relevancia jurídica del procedimiento en este caso, oscurecido por la mayor trascendencia del *acto externo*, que pone fin al procedimiento mismo. En general, y como es sabido, bajo la rúbrica de los *interna corporis*, se ha albergado siempre —ya desde los glosadores, a quienes se debe el término— un *aliquid* prejurídico o, en ocasiones, incluso ajeno al objeto propio de la ciencia del Derecho (37).

La existencia de un procedimiento *ad hoc* pone ya de relieve la especialidad del proceso de formación del acto colegial, que, desde luego, nada tiene de común con el proceso de formación de la voluntad que

(36) Cfr. *Diritto amministrativo...*, cit., p. 861.

(37) Cfr. ALESSI, R.: *Principi...*, cit., pp. 127-128, quien, partiendo de la consideración de los miembros del colegio como *órganos internos* (vid. supra, nota 21) y de la analogía entre órgano y ente, entiende que «así como, frecuentemente, para el desarrollo de una función del ente es necesaria la cooperación de varios órganos, cada uno de los cuales contribuye con una manifestación propia, dando lugar a la figura del *procedimiento* administrativo (...), igualmente el conjunto de las aportaciones singulares de cada uno de los miembros del colegio podrá ser considerado como un procedimiento (interno) colegial, que lleva a la *deliberación* colegial, que concluye y resume todo el procedimiento interno». En torno a la tendencia doctrinal a sustituir el concepto de acto externo por el de *acto con relevancia externa* y a atribuir mayor importancia a la llamada *actividad interna*, vid. GIANNINI, M. S.: *Atto amministrativo*, en «Enciclopedia del Diritto», IV, Milán, 1959, *ad vocem*, esp. pp. 169-170. En cuanto a la *actividad interna*, en general, vid., por todos, el lúcido tratamiento de GIANNINI, M. S., en *Diritto amministrativo*, cit., pp. 790 y ss., para el autor, caracterizar la actividad interna como la que se expresa mediante actos que no tienen efectos jurídicos externos, es decir, que no producen efectos intersubjetivos. è *discorso assai vago* (p. 790). Sobre la inadmisibilidad de la distinción entre actos administrativos internos y externos, vid. CAMMEO, F.: *Corso di Diritto amministrativo*, Padua, 1960, quien escribe que «si por actos internos se entiende aquellos que no producen efectos jurídicos y por externos los que los producen, la distinción tiene sentido lógicamente, pero no lo tiene jurídicamente, por reducirse a aquélla entre actos relevantes e irrelevantes jurídicamente» (p. 550), para añadir que «todos los actos señalados por los autores como internos producen efectos jurídicos entre sujetos diversos y son, por tanto, externos» (p. 551).

da origen a los llamados actos simples no colegiales y que, por tanto, no puede ser equiparado, ni tan siquiera por vía de ficción, el proceso psíquico a través del cual se forman las voluntades individuales (38).

Es preciso, ante todo, reponer en su justo alcance la afirmación de que el procedimiento colegial constituye un procedimiento *interno*. El procedimiento *interno* es tal sólo en la medida en que se acentúa y desarrolla *dentro* del colegio, pero no porque carezca de relevancia jurídica externa. En este punto observa agudamente GIANNINI que el término *interno* tiene en este caso *un valor más topográfico que jurídico* (39). La relevancia externa del procedimiento colegial no se limita, a nuestro juicio, a la simple posibilidad de fiscalizar su regularidad, de acuerdo con la función de garantía que están llamadas a cumplir las normas procedimentales. Ocurre, además, que *la estructura plural de los colegios representativos impide hablar, a nuestro criterio, de que el procedimiento colegial tenga como producto un solo acto definitivo*. ALESSI ha escrito (40) que, en el ámbito de la compleja organización colegial existe un conjunto de elementos que gozan de propias *funciones internas*: cada miembro del colegio dispone de una *competencia interna*, de forma rigurosamente análoga a aquella en cuya virtud se opera la distribución de funciones entre los varios órganos integrantes de un mismo ente público y cumple la función de formar y exteriorizar lo que ALESSI llama *manifestaciones ideológicas* a través de las cuales el colegio desarrolla su actividad.

Resulta, en suma, que el desarrollo de la función del colegio implica necesariamente la cooperación de las varias figuras subjetivas que alberga en su compleja estructura, mediante sus propias manifestaciones de voluntad: el procedimiento colegial, por tanto, organiza y estructura las aportaciones singulares de cada uno de sus miembros, estructuralmente integrados en una pluralidad de centros organizatorios. Como señalara SANDULLI (41), a cada uno de los miembros del colegio cabe atribuirle un *centro interno* de poderes y funciones en orden a la formación de un acto externo: de ello deriva un *fraccionamiento* de la función y de la potestad del colegio, en la medida en que cada uno de sus miembros goza de un cierto *quantum* de dichas función y

(38) Cfr. ALESSI, R.: *Principi...*, cit., p. 127.

(39) *Diritto amministrativo*, cit., II, p. 854. Según GIANNINI, el término *interno* debe entenderse como referido a las *vicende interne dell'ufficio*, que tienen, según el autor, relevancia jurídica externa.

(40) *Principi...*, cit., p. 127.

(41) Cfr. *Il procedimento amministrativo*, cit., p. 219.

potestad. Por su parte, ALESSI (42), partiendo de la distinción doctrinal entre potestad *determinante* y potestad *constitutiva* —utilizada para explicar la distribución de competencias entre órganos administrativos incardinados en un mismo ente público—, entiende que cada miembro de un colegio es portador de una parte de ese poder determinante del que hace uso proponiendo, opinando y votando. De ahí que *el voto expresado por cada componente singular del colegio se puede definir como la manifestación del poder que corresponde a cada miembro de determinar el contenido de la manifestación colegial*.

De acuerdo con lo que queda dicho, el procedimiento colegial puede producir, a nuestro juicio, el resultado de la formación de varios actos, respectivamente integrados por aquellas declaraciones de voluntad de cada uno de los miembros del colegio que tengan contenido homogéneo (es decir, por los votos coincidentes). En otros términos: el procedimiento colegial no arroja como resultado un único acto con relevancia externa, sino, por el contrario y ordinariamente, *varios actos de contenido material diverso*, formados como producto de la conjunción de las declaraciones de voluntad coincidentes de aquellos miembros del colegio que, desde el punto de vista estructural, componen, según decíamos líneas atrás, un centro organizatorio de referencia. Bien es cierto que, como veremos, de todos estos actos, sólo uno de ellos gozará de la eficacia propia de los actos administrativos; pero la advertencia sobre la pluralidad de actos con que concluye el procedimiento colegial debe, a nuestro criterio, precavernos, al menos, contra los efectos excesivos que pudieran derivarse de la ficción de la voluntad unitaria y de la unidad de acto con la que se ha pretendido explicar el procedimiento colegial.

C) *La imputación al colegio de uno de los actos con que concluye el procedimiento colegial*

El procedimiento tiene como fin ordinario la producción de un acto administrativo definitivo. Sin embargo, no todas las incidencias del procedimiento tienen su reflejo en dicho acto: procedimiento y acto constituyen entidades distintas, si bien el segundo es, esencialmente, un *resultado jurídico* del primero (43). Como señala BER-

(42) Vid. ALESSI, R.: *Principi...*, cit., p. 128.

(43) Cfr. BERTI, G.: *La Pubblica Amministrazione...*, cit., p. 315.

TI (44), en aquellos supuestos en los que la emanación del acto se presenta como producto de la colaboración de varios órganos o sujetos, no resulta sencillo expresar en términos de *manifestación de voluntad* la coordinación de las actitudes y opiniones de aquellos. En efecto, si tal pluralidad resulta clara desde el punto de vista estructural o propiamente organizatorio, el problema se complica a la hora de presentar el acto como resultado coherente del procedimiento. Se ha escrito incluso (45) que el hecho de que el momento constitutivo del acto definitivo resulte determinado por un acto simple o por la concurrencia de varias manifestaciones de voluntad no es extremo que pueda afectar al acto mismo, sino a la *perfección del procedimiento*, de forma que su relación con el acto propiamente dicho es puramente indirecta; en otros términos: que no existe concordancia entre la complejidad en el momento de la producción y en el momento de la imputación (46).

Hemos señalado en líneas anteriores cómo el procedimiento colegial arroja la existencia de varios actos, producto cada uno de ellos de la coincidencia de las manifestaciones de voluntad homogéneas de los miembros del colegio. Queda, sin embargo, por explicar, el hecho de que de todos estos actos, sólo uno de ellos adquiera la eficacia jurídica externa típica del acto administrativo. Ello nos lleva al problema de la *imputación formal del acto colegial* y a la necesidad de diferenciar entre la producción del acto, a través del procedimiento, y

(44) *Op. ult. cit.*, p. 318 y nota 3. Según BERTI, al considerar «la colaboración de varios órganos en la constitución de un acto, podría decirse que el trabajo doctrinal (...) tiene su punto de origen (...) en la exigencia de resolver en términos de manifestación de voluntad una coordinación de actitudes y de aportaciones inicialmente apreciable sobre un plano estructural o de organización en sentido lato», añadiendo que «por lo demás, que las figuras de colaboración, en sentido amplio, en la constitución de actos jurídicos, presenten un elevado grado de relatividad con relación al punto de vista bajo el que se consideran, resulta testimoniado por las dificultades que la doctrina ha encontrado, incluso según el planteamiento tradicional, en conciliar la perspectiva del procedimiento con la descripción de los fenómenos de colaboración señalados, en términos de manifestaciones de voluntad».

(45) Cfr. SANDULLI, A. M.: *Il procedimento...*, cit., pp. 192 y ss.

(46) Cfr. BERTI, G.: *La Pubblica Amministrazione...*, cit., p. 319. Señala el autor que «actos a los que contribuyen varias entidades subjetivas, resultan luego referibles, en cuanto a los efectos, a una sola de ellas, o bien son referibles, en medida diversa, a los varios participantes». En estos casos, el *provvedimento* definitivo tiene, en cuanto a la imputación, una dirección distinta según que se considere la autoridad que lo emana o a aquellos sujetos que, aun habiendo participado en el procedimiento de formación del acto mismo, resultan después destinatarios de sus efectos.

la atribución formal del mismo a un sujeto u órgano de la Administración.

La atribución al colegio *in toto* de uno de los actos con que ha concluido el procedimiento colegial, acto cuya producción se debe no al colegio en cuanto tal sino a aquel conjunto de manifestaciones de voluntad que han resultado, de acuerdo con las previsiones del procedimiento mismo, cuantitativamente mayoritarias, no es, evidentemente, explicable desde la perspectiva *real* del procedimiento seguido, sino desde la perspectiva *formal* de la técnica de la *imputación*. En virtud de ésta, la titularidad del acto queda abstraída de las manifestaciones de voluntad que lo produjeron y, por tanto, el órgano al que se imputa el acto no es, en realidad, el órgano plurisubjetivo dotado de una estructural real compleja, sino el órgano mismo *en cuanto resulta ser representativo de un acto del procedimiento* (47). La titularidad concreta o *real* del acto colegial queda abstraída y el acto es objeto de imputación al colegio, porque *tal imputación es imprescindible para sancionar la validez del acto mismo dentro del ordenamiento jurídico*. Se trata, por tanto, de una *imputación instrumental*, en la medida en que la atribución del acto al elemento subjetivo que goza, según el ordenamiento, de competencia para producirlo, es un requisito para la validez objetiva del acto mismo. La relación entre el acto y el elemento subjetivo al que se imputa no obedece, pues, a estrictas exigencias derivadas de la autoría material del acto mismo sino, ante todo, a una finalidad de índole rigurosamente formal: la de atribuir eficacia al acto producido a resultados del ejercicio regular de las potestades administrativas en que descansan las competencias ejercitadas para dictarlo. Una vez más, bajo una técnica

(47) Cfr. BERTI, G.: *Op. ult. cit.*, p. 327. «El órgano al que el acto se refiere —escribe el autor— no es el órgano en cuanto entidad parcial o *ufficio* subjetivado de la persona jurídica de un determinado ente, sino que es el órgano en cuanto representativo de un acto del procedimiento. Si en la generalidad de los casos estas dos figuras orgánicas coinciden y se identifican en una entidad única es porque la esencial armonización de los hechos del ordenamiento —continúa BERTI— tiende a instituir coincidencias que hagan armónica y funcional la coexistencia de los dos fenómenos máximos de la producción objetiva y de la imputación subjetiva».

Debe notarse, por otra parte, que la imputación del acto —sea al órgano o sea a una persona jurídica— responde esencialmente a una finalidad, grata al racionalismo liberal, de despersonalización de la autoridad política. Esta es, para BALLADORE PALLIERI: *La crisi della personalità dello Stato*, en el vol. «La crisi del Diritto», Padua, 1953, pp. 139 y ss., la razón que llevó a atribuir personalidad jurídica al mismo Estado.

jurídico-administrativa se puede apreciar una esencial función de garantía (48).

Lo que resulta claro, a nuestro juicio, es que, en cualquier caso, la asunción del órgano como elemento subjetivo a efectos de proceder a la imputación formal o instrumental del acto administrativo, se produce con abstracción de su dimensión real o institucional (49), configurándose una relación *ex post* entre órgano y acto en la que queda oscurecido el proceso real de producción de éste, porque en tal relación —imputación— se valoran exclusivamente los aspectos de la producción del acto que el ordenamiento considera, instrumentalizándose, *a posteriori*, el procedimiento en orden a la obtención de un acto administrativo típico (50).

Interesa, pues, destacar la gratuidad de la ficción en cuya virtud el acto colegial expresa una voluntad unitaria y convergente de todos los miembros del colegio, obtenida por obra y gracia del principio mayoritario y unificada en orden a la consecución de los fines objetivos del colegio (51). No puede hablarse con rigor de que el acto

(48) En torno a la esencial función de garantía que cumple la organización administrativa, *vid.*, por todos, BACHELET: *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Milán, 1965, pp. 3 y ss., y *passim*.

(49) Cfr. BERTI, G.: *La Pubblica Amministrazioni...*, cit., p. 335.

(50) *Vid.* TRENTIN: *L'atto amministrativo*, Roma, 1915, p. 138.

(51) El elemento teleológico desempeña un papel de cierta relevancia en la caracterización del acto colegial y del acto complejo, como lo desempeñó en la construcción de la *Vereinbarung* (*vid. infra*, nota 63). Así, DONATI: *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, en «Archivio Giuridico», 1903, pp. 3 y ss., caracteriza el acto complejo con base en la unidad del interés pretendido por los sujetos autores de las manifestaciones de voluntad convergentes en el acto mismo; BOZZI, A.: *Istituzioni di Diritto pubblico*, Milán, 1973, p. 366, entiende que los actos complejos resultan «de la fusión de las voluntades de varios sujetos en orden a una actividad única por su contenido y por su fin», añadiendo que «cuando las voluntades de varios sujetos administrativos en orden a un acto de un determinado contenido no se funden, sino que están movidas por intenciones o intereses diversos o incluso contrapuestos, que se componen en un punto de equilibrio, tenemos no actos complejos, sino contratos o convenciones de derecho público»; Díez, M. M.: *Op. cit.*, p. 204, según el cual «en la deliberación de un cuerpo colegiado se persigue un mismo objeto, un solo interés, aunque los miembros del colegio no enfoquen con el mismo criterio el objeto común». Para SANDULLI, A. M.: *Manuale...*, cit., p. 449, en el acto complejo —y, por tanto, de acuerdo con los planteamientos del autor, también en el acto colegial— convergen y se unen intereses coordinados en actitud de cooperación; confróntese también *Id.*, *Il procedimento...*, cit., p. 218, donde señala SANDULLI que el carácter complejo del acto resulta de la existencia de actos homogéneos de sujetos diversos, cada uno de los cuales representa aspectos diversos del interés común, que está representado por el acto colegial. Una crítica a SANDULLI, en este punto, puede hallarse en MORTATI, C.: *Istituzioni...*, cit., p. 245, según el cual, las diversas actitudes de los miembros del colegio no tienen otro valor que el de simples motivos, irrelevantes desde el punto de vista jurídico, de las diversas voluntades singulares que confluyen en el acto único. Una perspectiva

colegial, formalmente imputado al colegio, sea atribuible por extensión a sus miembros *uti singuli*, ignorando así la realidad del procedimiento y la pluralidad de intereses teóricamente compuestos a través del mismo. Prescindiendo de la abusiva ficción de equiparar la voluntad de la mayoría. con la voluntad del colegio, resulta a nuestro juicio más cierto el sostener que la virtualidad del principio mayoritario se limita a dotar de eficacia jurídica externa a aquél de los actos producidos a través del procedimiento colegial que ha gozado de mayor anuencia entre sus miembros, permitiendo la constitución de un centro de referencia de extensión personal suficiente e idónea para propiciar la imputación instrumental del acto al colegio. Pero ello no excluye, según lo dicho, la existencia de otros actos de contenido divergente, respectivamente atribuibles a los centros de referencia integrados por los miembros del colegio que los sostuvieron con sus votos; actos éstos que no llegan a gozar de la autoridad propia del acto administrativo por no mediar imputación formal de los mismos a un órgano externo dotado de potestad suficiente como para conferirles eficacia de acuerdo con el ordenamiento.

IV. LA CALIFICACIÓN DE LOS ACTOS COLEGIALES SEGÚN LA CATEGORÍA DE LOS ACTOS COMPLEJOS. EL CRITERIO DE LA COMPLEJIDAD DEL ACTO

A) Generalidades

Como es bien sabido, la recepción de la categoría del acto complejo en el ámbito del Derecho público se produjo en los últimos años del pasado siglo, a partir de los planteamientos de la dogmática alemana del negocio jurídico (52). No vamos a recordar aquí la azarosa tra-

causalista está presente en MIELE: *Op. cit.*, pp. 153 y ss., para quien el acto complejo supone la concurrencia de poderes jurídicos que tienen en común *la misma causa*, por lo que los titulares de aquéllos se presentan como *una única parte* frente a sus destinatarios. La diferencia entre el acto complejo y el *acto contractual* es, para el autor, la de que, en este último, los poderes jurídicos concurrentes tienen cada uno *una causa distinta*, aunque *interdependiente y recíprocamente integrada*, por lo que cada uno de sus titulares se presenta como parte frente a los otros. *Vid.*, en fin, SANDULLI, A. M.: *Il procedimento...*, cit., pp. 198-199, para quien «se puede hablar de un único acto sólo en aquellos casos en los que nos hallamos frente a varias actividades dirigidas a un único fin, unidas entre sí por un vínculo de interdependencia funcional tan íntimo que se las puede concebir como constitutivas de una sola unidad orgánica».

(52). En este punto, cfr., por todos, ROMANO, S.: *Principi di Diritto amministrativo*, Milán, 1912, pp. 189 y ss.

vectoria doctrinal de la figura del acto complejo, desde sus primeros desarrollos, debidos fundamentalmente a la literatura jurídica italiana, la que, a partir de un breve repertorio monográfico (53), hoy

(53) Una bibliografía tópica sobre el tema es la integrada por las obras siguientes: BRONDI: *L'atto complesso nel Diritto pubblico*, en «Studi in onore di Schupfer», III, Nápoles, 1898 (y en Scritti minori, Turín, 1934, pp. 1 y ss.). Para BRONDI, el rasgo distintivo propio de todas las manifestaciones del acto complejo parece ser, en definitiva (pp. 92-93), el de quedar siempre referido a una colectividad de Derecho público; BORSI: *L'atto amministrativo complesso*, en «Studi Senesi», XX, Turín, 1903; DONATI: *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, cit.; BRACCI: *L'atto complesso in Diritto amministrativo*, Siena, 1927 (reimpreso en Florencia, 1961).

Puede verse, además, GASPARRI: *Studi sugli atti giuridici complessi*, Pisa, 1939; JEZE, G.: *Théorie générale des contrats de l'Administration*, París, 1930; LUCIFREDI, voz *Atti complessi*, en «Novissimo Digesto Italiano», I, Turín, 1958 (2), página 1500; ROMANO, S.: *Osservazioni preliminari per una teoria dei limiti della funzione legislativa*, en «Archivio di Diritto Pubblico», 1902; ZANOBINI, G.: *Corso...*, I, cit., p. 253; VITTA: *Gli atti collegiali*, Roma, 1920 (en torno al carácter complejo del acto colegial, cfr. p. 38); SANDULLI, A. M.: *Manuale...*, cit., pp. 449 y ss., para quien el acto colegial es un ejemplo clásico de acto complejo, acto éste que, a su vez, es una forma, para el autor, de acto compuesto. Son tales, para SANDULLI, los integrados por varios actos elementales, objetivamente homogéneos, que se coordinan para el desarrollo de una misma función y que se hallan unidos por tan estrecho vínculo que el ordenamiento los considera unidos en un solo acto. Del mismo autor, véase *Il procedimento...*, cit., pp. 192 y ss., y 200 y ss., y *Appunti sull'atto amministrativo collettivo nel quadro dell'aspetto quantitativo degli atti giuridici*, en «Jus», 1942, III. Sobre el carácter—simple o complejo—del acto colegial, vid. BORIONI: *La deliberazione nel quadro della collegialità*, en «Rivista Amministrativa», 1960; ALESSI, R.: *Principi...*, cit., para quien el acto colegial no es exactamente ni acto unitario ni acto complejo, sino la manifestación de una potestad de acción de la que está investido el órgano colegiado, resultante de una serie de actividades internas dirigidas a una finalidad unitaria (p. 130). Partiendo del concepto de poder jurídico, MIELE, G.: *Principi...*, cit., pp. 153 y ss., califica al acto colegial como *unilateral* y *pluripersonal*, en la medida en que el poder jurídico ejercitado al dictarlo *pertenece indivisible y conjuntamente a más de un sujeto*. (En torno al concepto de poder jurídico en MIELE, *vid.*, *ibid.*, pp. 45 y ss.). Tanto los actos complejos como los contractuales pueden ser, según MIELE, *iguales o desiguales*, según que, respectivamente, la modificación jurídica operada por el acto resulte de la concurrencia equivalente de varios poderes o, por el contrario, de la concurrencia de un poder jurídico principal con otros poderes accesorios, cuyas causas, no obstante, se presentan como *funcionalmente conexas* al poder principal (p. 154). Por su parte, para Bozzi, A., *op. cit.*, p. 366, la complejidad se define *igual* cuando las voluntades que concurren a formar el acto tienen la misma relevancia jurídica y *desigual* cuando una de las voluntades es jurídicamente preeminente, de modo que las otras voluntades constituyen simples presupuestos del acto. Para Bozzi, los actos colegiales deben considerarse *al exterior* como actos *simples*, en cuanto atribuibles a una entidad única; pero su formación *en el interior* es, sin embargo, *compleja*, en cuanto resulta de la fusión de las voluntades de los miembros que constituyen la mayoría o la totalidad del colegio.

En la doctrina española, *vid.* GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1946, pp. 186, 256 y 263 y ss. Para GASCÓN Y MARÍN, actos *simples* son los emanados de una sola autoridad y *colectivos* aquellos que requieren el acuerdo de un órgano pluripersonal. Son *complejos* cuando necesitan el consentimiento de varias autoridades, el *concurso de varios actos para el mismo fin* (p. 186). *Vid.* también GARCÍA OVIEDO: *Derecho administrativo*, I, Madrid, 1955,

ya clásico, añadió sucesivos matices que incorporaron al estudio del acto complejo las figuras del acto colectivo (54) y del acto colegial (55).

Si conviene recordar cómo la dogmática del llamado acto complejo ha distado siempre, desde sus orígenes, de resultar pacífica. Por una parte, no han faltado los detractores de la figura que han dudado

pp. 170 y ss.; ROYO-VILLANOVA, A.: *Elementos de Derecho administrativo*, I, Valladolid, 1946, p. 105, quien distingue entre una complejidad interna, que se da cuando en el acto colaboran diversos órganos de la misma Administración pública, y externa, cuando en el acto colaboran órganos integrados en diversas Administraciones públicas; ALVAREZ GENDIN, S.: *Tratado General de Derecho Administrativo*, I, Barcelona, 1958, p. 322; ENTRENA CUESTA, R.: *El acto administrativo complejo en la esfera local*, en «Revista de Estudios de la vida local», núm. 95 (1957), pp. 656 y ss.; IDEM: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1979, pp. 191-193; GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1966, pp. 389-390; IDEM: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, p. 172; GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: *Tratado...*, cit. pp. 212 y ss.; IDEM: *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957, pp. 107, 249 y 253; IDEM: *Requisitos de los actos administrativos*, en «Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas», núm. 57 (1980), p.172; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho administrativo*, I, Madrid, 1980, p. 481; GONZÁLEZ NAVARRO: *Organos colegiados en la Ley de Procedimiento administrativo*, en «Documentación Administrativa», núm. 55, p. 46; GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Madrid, 1973, p. 139; IDEM: *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, p. 58 y 204. Los actos de los órganos colegiados, escribe GONZÁLEZ PÉREZ, al ser actos de un solo órgano, «no son actos complejos, sino actos simples. En la formación de la voluntad interviene, efectivamente, la voluntad de las distintas personas que son sus miembros; pero estas voluntades, a través del correspondiente procedimiento, formarán el acto del órgano» (p. 204); TEIRA VILAR: *Organos colegiados a nivel provincial*, Madrid, 1963, p. 38.

(54) Cfr. VITTA, C.: *Diritto Amministrativo*, I, Turin, 1948, pp. 353 y ss.; SANDULLI, A. M.: *Il procedimento...*, cit., pp. 217 y ss. y nota 30; IDEM: *Appunti sull'atto amministrativo collettivo...*, cit., RANELLETTI, O.: *Teoria degli atti amministrativi speciali*, Milán, 1945, p. 119, quien escribe que en el acto colectivo «existe (...) una sola declaración de voluntad, pero no una sola voluntad; la voluntad declarada es la unión de las voluntades manifestadas por los participantes individuales en los actos». La expresión *acte collectif* es utilizada por DUGUIT como equivalente al *Gesamttakt* de la doctrina alemana: cfr. *Traité de Droit Constitutionnel*, I, Paris, 1927, pp. 374 y ss. y 398 y ss. (vid. infra, nota 63). En la doctrina francesa actual, *acte collectif* no tiene un significado unívoco: vid. RIVERO, J.: *Droit Administratif*, Paris, 1970, pp. 90-91, quien considera al acto colectivo como «una yuxtaposición de decisiones individuales solidarias unas de otras»; DEBBASCH, C.: *Droit Administratif*, Paris, 1969, p. 318, quien cualifica al acto colectivo por razón del destinatario.

(55) Matices a los que se unieron los relativos al contrato plurilateral y al acto continuado. Cfr. MESSINEO: *Il negozio giuridico plurilaterale*, en «Anuario dell'Università di Milano», 1926-1927; IDEM: *Manuale di Diritto Civile e Commerciale*, Milán, 1947, pp. 465 y ss.; IDEM: *Studi sul Diritto delle società*, Milán, 1949, pp. 15 y ss.; BARASSI: *La dottrina generale delle obbligazioni*, II, Milán, 1946, pp. 315 y ss. El intento de trasvasar la figura del acto continuado desde el ámbito jurídico-penal al de la Teoría general del Derecho se debe a CARNELUTTI: *Teoria generale del Diritto*, Roma, 1940, quien escribe (p. 428) que «la noción del acto continuado, que es el acto colectivo unipersonal, ha encontrado su primera elaboración (...) en el ámbito del Derecho penal, de donde (...) ha tratado de extraerse para introducirlo en el Teoría general» (el subrayado es nuestro).

o se han opuesto a su propia existencia (56). Por otra parte, la doctrina no ha alcanzado acuerdo en cuanto al concepto mismo del acto en cuestión (57) y ya el mismo BRONDI advirtió de las dificultades que presentaba aunar tan heterogéneo panorama doctrinal (58); heterogeneidad que ha llevado más tarde a algún autor a propugnar la formulación de un *concepto genérico* de acto complejo (59), postura ésta cuya utilidad doctrinal, al menos como punto de partida, parece que no debe negarse, aunque también se haya dudado de la posibilidad de llegar a un concepto, incluso genéricamente poseído (60), de la repetida figura.

B) *La tesis negatoria de la aplicabilidad de la categoría del acto complejo a los actos colegiales*

En 1957, publicaba ENTRENA CUESTA un brillante trabajo (61) que sentó, sin duda, las bases de la doctrina negatoria de la admisibilidad o aun de la *utilidad* de la figura del acto administrativo complejo en el Derecho español. Reclamándose a FORTI, escribía ENTRENA CUESTA que la creación y el reconocimiento de la categoría del acto complejo «ha hecho más mal que bien, siendo superiores, sobre todo, en la práctica, las desviaciones y los errores que de ella se han derivado a las

(56) *Vid.*, en este punto, VITTA: *Diritto amministrativo*, cit., I, p. 383.

(57) Una exposición de las posturas doctrinales puede hallarse en ESPOSITO: *Organo, ufficio...*, cit., p. 53.

(58) *Op. cit.*, pp. 572 y 567 y ss.

(59) *Vid.* FODERARO, *op. cit.*, p. 127.

(60) Cfr. BORSI: *Op. cit.*, p. 18; BRONDI, *op. et. loc. ult. cit.*, quien escribe que los supuestos de acto complejo son *irreducibili a un solo principio teorico* (p. 572); DONATI: *Op. cit.*, pp. 15-16, según el cual «en la revisión de la teoría del acto complejo yo creo que no es posible llegar a resultados teóricamente exactos (...) si no nos liberamos primero de algo que a mí me parece un prejuicio doctrinal, que es el que los actos que hasta hoy han sido designados por muchos con el apelativo común de actos complejos, respondan verdaderamente a un único y genérico concepto jurídico».

(61) *El acto administrativo complejo en la esfera local*, cit. La rareza de la figura del acto administrativo complejo en nuestro Derecho la habían destacado ya ROYO-VILLANOVA: *Problemas de régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, p. 22, y GARRIDO FALLA: *Régimen de impugnación...*, cit., p. 172, quien consideró al acto complejo como «una figura jurídica nada corriente». A ello añade ENTRENA CUESTA que «con arreglo al Derecho vigente, no existe en la esfera local ningún acto administrativo al que deba acompañar el calificativo de complejo» (*op. ult. cit.*, p. 664), ni tampoco en el ámbito de la Administración del Estado (cfr. *Curso...*, cit., pp. 192-193).

ventajas obtenidas» (62). El punto de partida de las observaciones de ENTRENA CUESTA lo constituyen, fundamentalmente, las concepciones de BORSI, que difundió y sistematizó en este punto el pensamiento de JELLINEK y de BRONDI. Para este último, los actos colegiales debían incluirse dentro de la categoría de los actos complejos *iguales*, en la medida en que representan la expresión de la voluntad de un ente jurídicamente único. La finalidad de los planteamientos de BRONDI no era otra sino la de llegar a una artificiosa distinción entre actos colegiales y *acuerdos*, en cuyo corolario se incluía la negación de la figura de los contratos administrativos. Al criticar los argumentos de BORSI, denunciaba ENTRENA CUESTA, de acuerdo con algunos autores italianos, el error de plantear el estudio del acto complejo en su relación con la figura del contrato —influencia, sin duda, de las concepciones de JELLINEK en torno a la figura de la *Vereinbarung* (63)—, cuando, en

(62) Siguiendo las palabras de FORTI: *vid. ENTRENA CUESTA: El acto administrativo complejo...*, cit., p. 657 y nota 5. Observa ENTRENA CUESTA que «ello obedece a la confusión operada al intentar incluir dentro de su ámbito todos los supuestos de cooperación de distintos sujetos u órganos en la formación de un acto administrativo (...)», añadiendo que «parece como si el término complejo se interpretase en el sentido de *complicado* y hubiese servido para encuadrar a todos aquellos supuestos de difícil calificación».

(63) Es notoria la vinculación originaria de la figura del acto complejo (*Gesamtakt*) con la oscura doctrina de la *Vereinbarung* (cfr., por todos, GLEITSMANN: *Vereinbarung und Gesamtakt*, Halle, 1900). La ambigüedad e inespecificidad de la idea de *Vereinbarung* fue reconocida, como es bien sabido, por el propio JELLINEK: *Sistema...*, cit., pp. 224 y ss. Una de las manifestaciones de la *Vereinbarung* —*forma jurídica universal*, según el propio JELLINEK, *op. cit.*, p. 219— es la referente a la forma en que se manifiesta la voluntad definitiva del Estado, resultante de la concurrencia de varios órganos estatales, ninguno de los cuales tiene voluntad, por sí propio, que pueda expresarse independientemente. Pronto, sin embargo, el tratamiento dogmático del acto complejo se disocia de la *Vereinbarung*: así, BORSI, *op. cit.*, p. 22, ya destacó las diferencias que separaban la distinción alemana entre las figuras de la *Vereinbarung* y del *Gesamtakt* de la diferenciación italiana entre las categorías del *atto complesso* y el *accordo*. Cfr. también GIERKE: *Die Genossenschaftstheorie...*, cit., pp. 133 y ss. Una crítica a las concepciones de la *Vereinbarung*, especialmente dirigida a TRIEPEL, no sin cierta aspereza, puede hallarse en HAURIUO, M.: *Principios de Derecho público y constitucional*, trad. esp. de RUIZ DEL CASTILLO, Madrid, s. f. (pero 1927) quien juzga, *pro domo sua*, la construcción germánica bajo la óptica de la *operación representativa*. Para HAURIUO, «la concepción de la *Vereinbarung*, puramente consensual, es (...) tan falsa como la del contrato social, pues es esta misma» (p. 229). Una crítica de la *Vereinbarung* bajo la idea de la *comunidad de acción*, *ibid.*, p. 522, donde señala como uno de los factores que aúnan los consentimientos el que llama *factor procedimiento*, que proporciona «el lazo jurídico de los consentimientos simultáneos o sucesivos de los que se adhieran». En sus *Principes de Droit Public*, París, 1916, pp. 136 y ss., HAURIUO escribió que «grâce à la dissociation de la formule exécutoire et du contenu de l'acte, grâce aussi à l'élasticité de la forme exécutoire qui devint une procédure, nous passons d'une espèce d'acte juridique à une autre espèce. De l'acte simple, dont le type est la décision exécutoire, dans lequel tout se rapporte à la puissance de la volonté et où l'unité de l'acte est obtenue d'une façon interne par l'unité

realidad, el acto complejo, escribía ENTRENA (64), debía considerarse en atención al proceso de formación de la voluntad de su autor, entendiéndose, de acuerdo con DONATI, que el acto jurídico no es sino un *posterius* en relación al poder que lo produce. Según el autor italiano, la complejidad del acto es producto de la complejidad de la voluntad que lo produce y dicha voluntad será, en efecto, compleja, cuando el ejercicio del poder está atribuido a varios órganos o sujetos. Las consideraciones de DONATI tenían la consecuencia de excluir del ámbito de los actos complejos a los actos colegiales, precisamente por la circunstancia de que, a su juicio —cuyo criterio comparte ENTRENA CUESTA—, en los órganos colegiados no se da la concurrencia de sujetos u órganos distintos que contribuyan a la formación de la voluntad colegial (65).

Introduciendo aún mayores restricciones a la concepción de DONATI, escribió ENTRENA que, para la existencia de un acto complejo es

même de la volonté créatrice, nous sommes conduits à l'acte complexe, autrement dit à l'opération juridique, dans laquelle l'unité de la forme exécutoire est réalisée d'une façon purement extérieure par une cérémonie sociale ou par une procédure et qui à l'intérieur contient un résultat juridique que les divers acteurs de la procédure se sont passé de main en main. Una crítica a HAURIOU y al postulado de la *Willensmacht* en DUGUIT, L.: *Traité de Droit Constitutionnel*, I, Paris, 1927, p. 379. Escribe DUGUIT que «les difficultés sont venues surtout de ce qu'on a voulu à tort ranger dans une catégorie commune tous les cas dans lesquels il y a concours de volontés sans qu'il y ait contrat» (p. 374). Según DUGUIT, es necesario distinguir entre aquellos casos en los que el concurso de voluntades no es más que una suma de declaraciones unilaterales, hipótesis en la que debería usarse la expresión *acte collectif*, equivalente para DUGUIT al *Gesamtakt* alemán, de aquellos otros casos en los que hay realmente un acuerdo de voluntades, un acto plurilateral —no un contrato— para el que DUGUIT propone el término *union*, como equivalente a *Vereinbarung*. En suma, la diferencia, para el autor francés, entre *acte collectif* y *union* radica en el carácter de *convención* que presenta ésta y del que carece aquél. En la doctrina española, un resumen de las posturas doctrinales puede hallarse en FERNÁNDEZ DE VELASCO, R.: *Los contratos administrativos*, Madrid, 1927, pp. 27, 37 y ss., 139 y 241.

(64) Cfr. *El acto administrativo complejo...*, cit., p. 660.

(65) Cfr. ENTRENA CUESTA, R.: *Op. ult. cit.*, pp. 660-661. Escribe el autor que «cuando el ejercicio del poder está atribuido a varios sujetos u órganos, nos encontramos, en opinión de DONATI, ante una voluntad compleja, que atribuirá al acto en que se manifieste el carácter de acto complejo. Para ello es necesario el concurso de los siguientes requisitos: 1.º, que las declaraciones de voluntad de los distintos sujetos u órganos tengan idéntico contenido; 2.º, que se dirijan a la producción del mismo efecto, y 3.º, que dicho efecto sea querido para la satisfacción no de intereses iguales o comunes, sino de un único o solo interés (...). De esta suerte, se restringe considerablemente el número de actos complejos al eliminar a los colegiales y a los de complejidad desigual. A los primeros, porque en ellos no concurren distintos sujetos u órganos, ya que las personas que integran un órgano colegial no tienen aquel carácter. En cuanto a los segundos, porque las declaraciones de voluntad que, según BORSI, los integrarían, no se dirigen a la producción de un mismo efecto para la satisfacción de un único interés» (los subrayados son nuestros).

necesaria la subsistencia de los siguientes requisitos: 1) Varias declaraciones de voluntad *de distintos órganos* (no de distintos sujetos) de un ente público; 2) Que dichas declaraciones se dirijan a la producción de un mismo efecto, y 3) Que este efecto sea querido para la satisfacción de un único y sólo interés (66). El primero de los requisitos enunciados, unido a la consideración del colegio como *único integrado por personas físicas cuyas voluntades se integran en una voluntad unitaria atribuible al colegio mismo*, excluía, obviamente, a los actos colegiales de la categoría de los actos complejos.

Es evidente, sin embargo, que bajo los planteamientos de ENTRENA CUESTA yace una determinada concepción orgánica sobre el colegio, inscrita en la *teoría clásica de la colegialidad*, que atribuye todo valor a la *factio iuris* en cuya virtud la voluntad del colegio es unitaria y todos sus miembros se integran en un único órgano, al que se atribuye o imputa dicha voluntad. Bajo esta óptica, las afirmaciones de ENTRENA CUESTA son, a nuestro juicio, rigurosamente irreprochables. Pero es evidente que toda opinión sobre la posibilidad de conceptuar a los actos colegiales como actos complejos está en necesaria dependencia de la calificación orgánica que se atribuya al colegio y, por tanto, aquella conceptualización deberá partir de la previa afirmación de la naturaleza estructuralmente compuesta de éste.

C) *La consideración del acto colegial como acto complejo. El criterio de la complejidad del acto y la pluralidad de actos complejos en el procedimiento colegial.*

1. *El acto complejo como producto de la concurrencia de declaraciones de voluntad de carácter autónomo.*

Líneas atrás hemos hecho una breve referencia a las discrepancias doctrinales que se ciernen sobre la figura del acto complejo y hemos apuntado la conveniencia de formular un concepto genérico del mismo, suficientemente comprensivo como para albergar supuestos de hecho diferenciados. A nuestro juicio, nos hallamos ante un acto calificable como complejo cuando tal acto resulta del *concurso de varias declaraciones de voluntad*, emitidas de acuerdo con el procedimien-

(66) Cfr. ENTRENA CUESTA, R.: *Op. ult. cit.*, p. 663.

to establecido para ello, *que coinciden en la determinación del contenido material del acto*. El elemento que da unidad al acto complejo y que lo diferencia, por ende, de la mera suma de actos simples (67), no es sólo la identidad de contenido de las declaraciones de voluntad que concurren a su formación, sino el hecho de que tales declaraciones *procedan de sujetos estructuralmente autónomos* y cuya discrepancia, por tanto, al ser objeto de una ordenada previsión por el ordenamiento, goza de relevancia jurídica. El acto complejo se integra por varias declaraciones de voluntad *puntualmente convergentes*, pero *potencialmente discrepantes*, porque tal discrepancia tiene reflejo e incidencia procedimentales; o, en otros términos, porque las declaraciones de voluntad concurrentes a su formación son imputables a centros subjetivos autónomos dotados de propio *poder determinante* (68).

De ello se desprende:

1.º Que, desde el punto de vista estructural, el acto complejo exige una pluralidad de declaraciones de voluntad, cuya autonomía contempla el ordenamiento, siendo irrelevante que dichas declaraciones sean imputables a órganos en sentido estricto o a sujetos dotados de personalidad —sean personas físicas o jurídicas—.

2.º Que dichas declaraciones se dirigen a la producción del acto en cuestión, pero *no directamente* a la producción de un acto administrativo conclusivo del procedimiento, ya que éste sólo se evidenciará a través del instrumento de la imputación, posterior a la producción del acto mismo.

3.º Que, como producto de la pluralidad de manifestaciones de voluntad que lo forman, el acto complejo se dirige, materialmente considerado, a la satisfacción de aquellos intereses públicos de que son portadores los elementos subjetivos que concurren a su formación mediante la emisión de aquéllas; o, en otros términos, que la determinación teleológica a que sirve el acto no constituye sino el elemen-

(67) Según FORSTHOFF: *Op. cit.*, p. 563, las resoluciones del órgano colegiado «son imputables a la institución; sólo en este concepto poseen validez y en cambio carecen de toda relevancia consideradas como suma de las manifestaciones de voluntad de sus componentes».

(68) En el sentido señalado, *supra*, III B) y nota 42. Por su parte, MORTATI, C.: *Istituzioni...*, cit., se refiere al problema de «cómo las múltiples manifestaciones parciales, diversas y en ocasiones opuestas entre sí, sean todas igualmente referibles al ente y deban considerarse como propias del mismo, pudiéndose dudar si no hay algunas que deban considerarse pertenecientes sólo al órgano que las emite» (p. 195).

to técnico jurídico a través del cual se integran y componen los diversos intereses públicos cuya tutela asume cada uno de los elementos subjetivos concurrentes a la formación del acto mismo (69).

2. *Los actos colegiales como actos complejos. El criterio de la complejidad del acto. Complejidad e imputación.*

Las consideraciones precedentes propician, a nuestro criterio, la calificación de *los diversos actos* producidos a través del procedimiento colegial, como actos complejos. En congruencia con ello, el procedimiento propio de los colegios representativos de las administraciones territoriales menores arrojaría *una pluralidad de actos complejos, respectivamente producidos por cada uno de los centros organizatorios de referencia*—o figuras jurídicas subjetivas—que, según se dijo líneas atrás, componen la estructura colegial.

Hay que observar, sin embargo, que la aplicación doctrinal de la figura del acto complejo a los acuerdos colegiales, tomando como punto de partida la naturaleza estructuralmente compuesta del colegio, no ha sido ajena, en buena medida, a la ficción de la voluntad unitaria (70). En efecto, lo que podemos llamar el *criterio* para calificar la complejidad del acto se ha basado en la confluencia, en el acuerdo formalmente imputado al colegio, de una pluralidad de voluntades objeto de declaraciones de contenido divergente, precisamente *aunadas* en el acto colegial mismo. La complejidad del acto se ha entendido, pues, como producto de la divergencia de voluntades, con lo que la calificación del acto colegial como complejo, a partir de tales premisas, poco podía remediar los abusos de la repetida ficción de la voluntad unitaria, en la medida en que, al cabo, la complejidad del acto se presentaba como una *explicación* con pretensiones de obviar las divergencias reales que, sobre el contenido material del acto, se evidenciaban a lo largo del procedimiento que lo produjo. El acto colegial se calificaba como acto complejo en la medida en que era produc-

(69) *Vid. supra*, II, A) y notas 7 y 8.

(70) Así, para SANDULLI, A. M.: *Manuale...*, cit., p. 449, el acto colegial es un acto complejo, ya que las voluntades de los individuos que componen la mayoría se funden en aquella única manifestación que el ordenamiento configura como voluntad del colegio. *Vid. también*, IDEM: *Il procedimento...*, cit., pp. 192 y ss. y 200 y ss.; BRACCI: *La proposta nel Diritto amministrativo*, Roma, 1925, p. 43; IDEM: *L'atto amministrativo complesso*, cit., p. 143; BORSI: *L'atto amministrativo complesso...*, cit., p. 51; VITTA: *Gli atti collegiali*, cit., p. 39.

to de todas y cada una de las declaraciones de voluntad emitidas en su fase de producción, con independencia del contenido material de las declaraciones mismas; por ello, tal calificación implicaba que el *acto colegial*, imputado al colegio, era el único producido por el mismo, pues, aún siendo éste estructuralmente complejo, dicha complejidad habría de resultar aunada en un sólo acto, materialmente atribuible a la estructura subjetivamente compleja del colegio, considerada *in toto*, y formalmente imputable al colegio como tal.

Bajo esta perspectiva, no carecían de razón aquellos que dudaban de la *utilidad* del concepto: la calificación del acto colegial como acto complejo, así entendida, mantiene la ficción de la voluntad unitaria del órgano, a la que sólo añade el matiz de la índole subjetivamente compleja del acto en cuestión.

Entendemos, por nuestra parte, que la aplicación de la categoría del acto complejo al acto colegial debe partir de otro *criterio de complejidad*. Hemos sostenido líneas atrás que el procedimiento colegial arroja como producto varios actos diversos en su contenido y en su eficacia. Pues bien: es *a cada uno de éstos actos* a los que debe, a nuestro juicio, atribuirse la calificación de actos complejos, ya que, como hemos dicho, resultan de la concurrencia de varias declaraciones de voluntad material y procedimentalmente autónomas. La estructura subjetivamente compleja del colegio se refleja no en la creación de un acto colegial de naturaleza compleja, sino en la producción de *varios actos complejos, cuya titularidad incumbe a cada uno de los centros organizatorios o figuras subjetivas a su vez integradas por aquellos miembros del colegio cuyas declaraciones de voluntad, formalizadas a través del voto, tienen contenido convergente*.

Como antes señalábamos, sólo uno de estos actos complejos —el acto *mayoritario*— adquiere la eficacia propia del acto administrativo, en virtud de la técnica de la imputación. Pero la complejidad del acto administrativo imputado al colegio y, en definitiva, el acto colegial mismo, habrán de quedar materialmente *referidos a un determinado centro organizatorio* y no a la compleja estructura plurisubjetiva del colegio.

Creemos, en fin, que las reflexiones hasta aquí esbozadas pueden ser de alguna utilidad en orden a la explicación de varias de las vicisitudes que afectan a los órganos colegiados de las administraciones públicas territoriales menores. A ello, brevemente, se ordenan las líneas que siguen.

V. LA EXTENSIÓN DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN MATERIA DE IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS DE LAS ENTIDADES LOCALES COMO CONSECUENCIA DERIVABLE DE LA PLURALIDAD ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DE LOS COLEGIOS REPRESENTATIVOS. LA COMPOSICIÓN PROCESAL DE INTERESES PÚBLICOS

A) *La función coordinadora de la organización y la composición de intereses públicos a través del procedimiento: sus límites*

La concepción unitaria del órgano, propia de la *teoría clásica de la colegialidad*, ha venido sirviendo, sin duda, a una de las más caras exigencias de la organización administrativa: la de la coordinación extraprocesal de los diversos intereses públicos cuya tutela se atribuye a la Administración. Merced a la organización, el conflicto entre diversos intereses públicos se pretende reducir a una mera *situación de hecho*, que no alcanzará efectos jurídicos porque la interposición de un determinado procedimiento supondrá, al cabo, la atribución al órgano, por medio de la técnica de la imputación, de un acto dotado de la autoridad suficiente como para resolver, por sí mismo, el conflicto de hecho producido; conflicto éste que, como se ha señalado (71), es puramente *virtual* y no llega a ser *real* porque para impedir el tránsito de uno a otro momento lógico se interpone, precisamente, la organización administrativa con su función componedora de los intereses públicos potencialmente conflictivos.

Sin embargo, esta función coordinadora de la organización a través del procedimiento presupone en gran medida el carácter unitario del órgano y de la organización misma toda, logrado mediante un rígido sistema de competencias y una estructuración jerárquica. En otros términos: la *autosuficiencia* de la organización administrativa para resolver en su propio seno los conflictos virtuales de intereses públicos concretos que puedan suscitarse es tributaria de una concepción *normativista* de la propia organización: ésta se integra en el proceso de la nomogénesis y se convierte en un puro elemento normativo que, como tal, abstrae su dimensión real y, por ende, sus aspectos materialmente conflictivos. Sólo dentro de esta concepción de la organización administrativa y de esta consideración unitaria de cada uno de sus elementos integrantes puede tener cabida la ficción

(71) Cfr. BERTI, G.: *Connessione...*, cit., p. 85.

de la voluntad unitaria de los órganos colegiales; ficción que se beneficia, pues, hartamente, de la conceptualización previa de la organización como un todo homogéneo, formalizado unitariamente en su propia existencia normativa, reductor de todo elemento material que denote su auténtica complejidad real y capaz, al cabo, de producir actos administrativos obtenidos a través de un procedimiento componedor de los conflictos virtuales de intereses públicos evidenciados a lo largo de su prosecución.

Cabe preguntarse, empero, razonablemente, si la función asignada a la organización administrativa, en los términos que acabamos de reseñar, no resulta contradictoria con los caracteres de los colegios representativos que postulábamos líneas atrás y, en concreto, con su integración plural y con la independencia estructural y funcional de los diversos actos con los que concluye el procedimiento colegial. Ocurrir cabalmente, a nuestro juicio, que en el seno de una estructura pluralista, cual la que incorporan los colegios representativos, la organización administrativa no puede ya asumir una función de composición íntegra de los intereses de que son portadores los diversos *centros de referencia* que integran aquellos colegios, porque carece para ello de los presupuestos de *unidad y jerarquía* propios de la organización monista de las Administraciones públicas centralizadas. En otros términos, sólo dentro de éstas cobra sentido la función, atribuida a la organización y al procedimiento, de suprimir, *con carácter preventivo y autoritario* (72), los conflictos surgidos en su seno, impidiendo, por tanto, que tales conflictos puedan llegar a tener constancia externa; pero la repetida función componedora no puede extenderse con igual amplitud al seno de administraciones autónomas regidas por órganos de composición plural, porque en ellas la organización no incorpora una voluntad subjetivamente unitaria, dotada de potestad para la resolución autoritaria del conflicto, sino que, por el contrario, adquiere una mera dimensión objetiva, que le presta precisamente el procedimiento, tendente a individualizar una serie de actos de contenidos entre sí divergentes, todos ellos perfectamente *válidos*, de los cuales sólo uno, en virtud del expediente técnico de su imputación formal al órgano, logrará la *eficacia* externa propia de los actos administrativos. Pero precisamente porque la función de la organización administrativa en este caso acaba en el momento de la individualización del acto que ha de ser objeto de imputación al co-

(72) *IDEM.*, *ídem.*, pp. 88 y ss.

legio, no enerva la validez de los otros actos que, producidos a través del procedimiento, no han sido imputados al colegio pero que son susceptibles de producir, *metaprocedimentalmente*, determinadas consecuencias en Derecho.

B) *El recurso a la vía judicial*

Una quiebra notable de la ficción de la voluntad unitaria sobre la que descansa la *teoría clásica de la colegialidad* es la que supone la admisión, doctrinalmente pacífica, de que la discrepancia del contenido del acto mayoritario, formalizada por medio del voto en la fase de producción del acto mismo, pueda tener una cierta eficacia en orden a enervar las consecuencias derivadas de la imputación del acto al colegio, en relación precisamente con los discrepantes de aquél. En efecto, no sólo la posibilidad de salvar o reservar el voto, produciendo o no otro particular, es trámite común en muchos procedimientos colegiales, sino que también la expresa discrepancia o la simple falta de anuencia al acto imputado al colegio es causa de exención de las posibles responsabilidades derivadas del mismo (73). Son todas ellas rectificaciones prácticas a la teoría de la colegialidad que pretenden obviar aquellas de sus consecuencias que serían contrarias a elementales planteamientos de equidad. Frente a ello, la atribución de legitimación activa a los miembros de un colegio representativo para impugnar ante la Jurisdicción contencioso-administrativa un ac-

(73) ALESSI, R.: *Principi...*, cit., pp. 129-130 justifica la exención de responsabilidad de los disidentes y ausentes en los presupuestos mismos de su crítica a BORSI y a BRACCI, y, en concreto, en la inadmisibilidad de la opinión según la cual la voluntad de la mayoría se extiende a las minorías, criterio contra el que debe más bien entenderse, según ALESSI, que la voluntad de la mayoría se imputa al colegio como manifestación de la potestad de acción de que es titular el colegio mismo. (En Derecho italiano, ya desde el T. U. de la *Legge Comunale e Provinciale* de 1934, artículo 262, responden solidariamente del acto colegial todos los miembros del colegio participantes en la sesión en que se tomó el acuerdo origen del daño, salvo aquellos que hicieron constar su disenso. Vid. STADERINI: *Note in tema di responsabilità dei pubblici agenti membri di organi collegiali*, en «Foro Amministrativo», 1968, III, p. 389).

En torno al artículo 14 de nuestra Ley de Procedimiento Administrativo, *vid.*, por todos, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios...*, cit., pp. 149-150. Téngase en cuenta, por otra parte, que la citada ley otorga un tratamiento específico al procedimiento colegial que se manifiesta no ya sólo en la regulación contenida en los artículos 9.º y siguientes, sino también en la referencia especial a «las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados» que contiene el artículo 47, 1, c) de la ley misma, mención que implica un claro reconocimiento de la especificidad procedimental de aquellos órganos, que repercute incluso en los criterios en que ha de basarse la declaración de nulidad radical que tenga por objeto los actos obtenidos a través de aquel procedimiento.

to imputado al colegio mismo, siempre que aquéllos no se hubieran integrado, en la fase de producción de dicho acto, en el centro de referencia de intereses al que el acto en cuestión resulta materialmente atribuible, responde ya unos presupuestos que, lejos de implicar una mera rectificación práctica más a los planteamientos propios de la doctrina tradicional, comporta, como hemos venido apuntando, una revisión de los fundamentos mismos de tal doctrina, bajo la cual el recurso a la vía judicial, en los términos señalados, no resulta coherentemente explicable.

A nuestro juicio, sólo desde las perspectivas bajo las que hemos intentado configurar a los colegios representativos líneas atrás, cabe admitir el recurso a la vía judicial como medio para la ulterior tutela de los intereses públicos de que son portadoras las diversas figuras subjetivas que componen la estructura plural de los colegios representativos. Los conflictos de intereses públicos que se evidencian en el seno de éstos trascienden la categoría de conflictos meramente *virtuales* para erigirse en conflictos *reales*, ante los que la organización administrativa y el procedimiento a través del que ésta actúa sólo pueden prestar un remedio *formal*, pero no una solución *sustancial* (74); por ello, el conflicto entre intereses públicos ha de quedar remitido, en último término, a una solución jurisdiccional, ya que la función coordinadora de aquéllos que, en el caso de una Administración pública unitaria y jerarquizada, cumple la misma organización administrativa, no puede ser satisfecha cabalmente por la organización misma en el ámbito de una Administración plural y, en concreto, en el propio de órganos subjetivamente complejos y productores de una pluralidad de actos alternativos e irreductibles a una unidad ficticia. La íntegra tutela de los intereses públicos exige que los conflictos surgidos entre ellos queden también, remitidos, en última instancia, a una resolución judicial, que aporte una concreción más a la labor de amparo que incumbe a los Tribunales de justicia en el seno de un Estado sujeto al Derecho.

(74) *Vid. supra*, nota 17. Recuérdese que, como señala GIANNINI, M. S.: *Atto amministrativo*, cit., p. 167, las variaciones estructurales subjetivas del acto administrativo tienen relevancia siempre a efectos de la justiciabilidad del acto mismo. Por otra parte, no puede dejar de advertirse la analogía que presenta el supuesto regulado en el artículo 9.º de la ley de 28 de octubre de 1981 con el contemplado en el artículo 162, 1 a) de la Constitución, que declara la legitimación activa de los miembros del Parlamento para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra leyes producidas por las mismas Cámaras en las que colegiadamente se integran.