

UNA NORMA INNOVADORA: LA DEL ARTICULO 39 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

35.072.2 : 351.713 : 35.077.3(46)

Por LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA

Sumario: 1. Introducción.—2. Presupuestos de que trae causa.—3. Sus finalidades y modo de alcanzarlas.—4. Su supuesta utilidad para el administrado y su ámbito de aplicación.—5. Su conexión con el problema de la competencia.—6. Problemática de su aplicación.—7. El expediente único y el pago y recaudación de las tasas devengables en su tramitación.

1. Introducción

UNO de los artículos más sugestivos de la Ley de Procedimiento Administrativo es, sin duda alguna, el que vamos a comentar.

Aun cuando las normas en él contenidas debieron tener desde el momento mismo de la entrada en vigor de la Ley, plena aplicación, es lo cierto que por las razones que expondremos, su eficacia práctica se ha ido abriendo paso trabajosamente, y cuando lo ha hecho, ha sido casi siempre por la vía, tan poco deseable, del planteamiento de conflictos y tensiones entre los órganos por él afectados.

Tales dificultades fueron evidentemente previstas por el legislador, que en dos ocasiones, a lo largo de su texto, faculta a la Presidencia del Gobierno para que dicte las normas necesarias para su aplicación,

pese a que tal prevención está tomada, con carácter general para todo el articulado de la Ley, por su disposición final segunda, e implica, en cierto modo, una repetición innecesaria.

Esta triple autorización no ha generado, sin embargo, el desarrollo que la importancia del precepto y el deseo del legislador hacían esperar, y, contrariamente a lo que ha sucedido con otras novedades de la Ley (v. g.: Oficinas de Información y de Iniciativas y Reclamaciones), ninguna norma complementaria de carácter general se ha dictado para su desarrollo, y que sepamos tampoco ha merecido mayor interés por parte de la doctrina. Aplicaciones casuísticas y comentarios marginales es todo lo que sobre él se ha dicho y hecho; intentaremos hacer algunas consideraciones en torno a su problemática, con la esperanza de que cuantas cuestiones planteemos, otras más autorizadas que nosotros vengan a resolverlas.

2. Presupuestos de que trae causa

Este precepto trae su causa o fundamento de un hecho sobradamente conocido de todos por cuanto todos hemos padecido alguna vez sus consecuencias: el lento peregrinaje de uno en otro organismo público, tratando de obtener de éste ciertos documentos o autorizaciones que luego habremos de aportar ante aquel otro, para que a su vez puedan surtir efectos ante un tercero, donde acaso nos veamos obligados a iniciar una nueva etapa que nos conduzca, por fin, a la concesión de lo pedido. Gracias a ello, viven tantas gestorías privadas a las que la Administración parece estuviera interesada en proporcionarles amplia y segura clientela (1).

Este hecho sociológico encuentra a su vez una fácil explicación jurídico-política, con la que necesariamente hay que conectarle: la irrupción del Estado en la vida económica y social de la comunidad conocida con el nombre de intervencionismo administrativo.

La expansión funcional, con su correlativa distorsión orgánica, condujo inevitablemente a un cantonalismo departamental, dando origen a que aquellos asuntos o materias que, por su carácter mixto, cayesen dentro de la órbita de acción de dos o más Ministerios, se vieses sometidos, simultáneamente, a la gestión o fiscalización de todos ellos, que al no sustentar siempre puntos de vista coincidentes introdujeron la contradicción en el obrar administrativo.

(1) Vid. F. GARRIDO FALLA: *La nueva Ley sobre el Procedimiento Administrativo*. «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 101, pp. 651 y ss.

El artículo 39, trayendo su causa de tales antecedentes, se ofrece así como una consecuencia más de este doble fenómeno (intervencionismo administrativo y dispersión orgánico-funcional), contra el que no va directamente, pues que de él parte, pero al que pretende encauzar a través de unas normas procedimentales idóneas.

3. Sus finalidades y modo de alcanzarlas

Dos finalidades —una interna y otra externa— cabe señalar al precepto: garantizar la unidad o congruencia del obrar administrativo y evitar molestias innecesarias al administrado.

3.1. GARANTÍA DE CONGRUENCIA DEL OBRAR ADMINISTRATIVO

La propia Exposición de Motivos de la ley le reconoce tal finalidad que proclama por su «esencial propósito». La multiplicidad de expedientes —dice literalmente— «podía dar lugar a resultados contradictorios en las gestiones realizadas ante los distintos Departamentos... con menoscabo de la Administración, cuyas declaraciones de voluntad frente a los administrados han de ser siempre únicas si, en definitiva, se trata de una misma y única petición».

Si se considera que la coordinación aspira a hacer única en sus efectos una acción plural recayente sobre un mismo objeto o fin, bien podremos afirmar que este artículo asegura una coordinación perfecta al fusionar o concentrar en una sola las diversas voluntades que intervienen en el proceso decisorio, eliminando toda posibilidad de contradicción entre ellas.

3.2. EVITACIÓN DE MOLESTIAS INNECESARIAS AL ADMINISTRADO

Esta finalidad aparece igualmente proclamada en la Exposición de Motivos de la ley, que alude a las «demoras y retrasos, molestias innecesarias y perturbaciones... y, en fin, verdaderos perjuicios» que a los particulares puede causar un procedimiento administrativo excesivamente formalista y sin unos cauces ágiles por los que discurrir.

En el artículo 39 se propone esta finalidad, con una audacia de planteamiento y una lógica en las soluciones dadas, verdaderamente admirable: la multiplicidad de expedientes y, consiguientemente de procedimientos independientes, pasan a integrarse en uno solo, con una sola decisión final.

Las resoluciones separadas, y en ocasiones contradictorias, en que con anterioridad concluían los diversos expedientes, quedan conver-

tidas en informes vinculantes de un procedimiento único a impulsar de oficio por el órgano tramitante, que lo será el de competencia más específica.

La evitación de molestias al administrado queda así patente: mientras las Oficinas de Información se limitarán a aclararle ciertas dudas, el artículo 39 le proporcionará un Gestor gratuito.

4. Su supuesta utilidad para el administrado y su ámbito de aplicación

Si se entiende que el órgano tramitante ha de recabar de oficio «de los otros órganos a los que compete algún género de intervención en el asunto...», no sólo «... cuantos informes y autorizaciones sean precisos...», sino también aquellos otros documentos que, como la partida de nacimiento, certificado de antecedentes penales, de situación militar, de titulación académica, de pago de ciertos derechos, etc., deban acompañarse a la instancia, bien se comprende que la utilidad del precepto para el administrado será máxima y plena la conversión del órgano tramitante en gestor suyo. Si, por el contrario, se interpreta el artículo restrictivamente, en el sentido de que en el expediente único sólo se integrarán y habrán de ser recabados de oficio por el órgano instructor, aquellos documentos a que vaya incorporada una resolución independiente y vinculante respecto de la petición de fondo formulada por el particular y susceptible, por ello, de contradecir las que se adopten por los demás órganos con competencia sobre el mismo asunto, aquella utilidad subsistirá, pero notablemente disminuida.

Para nosotros no admite duda que el ámbito a que se extiende la tramitación de oficio del órgano instructor del expediente es el que viene acotado por la hipótesis o supuesto en segundo lugar establecido.

Más aún: creemos que la referencia que hace el precepto a los «informes» resulta superflua y se presta a confusión, de una parte, por cuanto un informe es siempre un acto o trámite más dentro de los que integran un expediente o procedimiento aisladamente considerado, y, en tal sentido, habrá de ser recabado de oficio, en todo caso, por el órgano instructor bajo sanción de invalidez de la resolución final que se dicte (vid. arts. 84, en relación con el 53-5, de la LPA) y, de otro lado, porque un informe, aun cuando excepcionalmente pueda ser vinculante, no podrá nunca identificarse con la resolución final que en base a él se dicte y que es la que de verdad llevará incorporada la facultad decisoria exigida al órgano interviniente para

que sus decisiones queden integradas en el expediente mixto resultante. Así, pues, lo que sucede no es que los informes se integren en el expediente mixto, sino que las resoluciones finales de los varios expedientes, tramitados antes por separado, pasan a convertirse, a efectos procedimentales, en informes vinculantes del expediente mixto (2).

Aun acotado así el ámbito del precepto, la utilidad resultante para el administrado nos parece evidente sí, como es obligado suponer, los varios órganos intervinientes actúan conforme a su dictado. El Profesor GARRIDO FALLA (3) no recata en cambio su escepticismo al respecto: cuando hacen falta diversas autorizaciones administrativas como condicionantes de una resolución final, el celo que normalmente guía la actividad privada hace que estos expedientes administrativos parciales se pongan en marcha simultáneamente, cosa que será imposible en el nuevo sistema donde cada uno de ellos quedará convertido en una fase integrativa de un procedimiento más general. El propio legislador, a su vez, parece haber previsto tal posibilidad, y de ahí que faculte al interesado para que, coadyuvando con el órgano tramitante, pueda instar por sí mismo los trámites pertinentes y aportar los documentos oportunos.

Sin desconocer la fuerza de tal argumentación, corroborada por la práctica (4) nuestra afirmación, se basa en las enormes posibili-

(2) Nos parece, por ello, un acierto lo dispuesto por la norma 14 de la Orden del Ministerio de Gobernación de 28 de octubre de 1958, que, al referirse a los que denomina «expedientes con facultades decisorias múltiples», establece: «por esta clase de expedientes deben entenderse aquellos con cuya resolución por sí sola no queda el interesado facultado para la actividad o ejercicio del derecho que se proponga obtener, necesitando para ello *autorizaciones* de otros Centros o Departamentos. Deben distinguirse de aquellos otros para cuya resolución sólo es necesario recabar informes de otras dependencias y órganos. Por tanto, aquellos expedientes—los del artículo 39—son solamente los que requieren distintas *autorizaciones* o *decisiones*». Se omite, como se ve, la alusión a los informes, salvo para excluirlos.

(3) Obra citada, p. 659.

(4) Es significativa a este respecto la Orden del Ministerio de Hacienda de 22 de marzo de 1960, que al establecer el procedimiento a seguir para la calificación de «benéfico-religiosas» a determinadas rifas y tómbolas se separa del criterio marcado por otra Orden de la Presidencia del Gobierno de 4 de enero del mismo año, que regulaba la misma tramitación bajo las premisas del artículo 39, y como un supuesto concreto de expediente mixto. El punto de separación estriba en que mientras la primera exige la aportación inicial, o juntamente con la solicitud, del informe preceptivo del ordinario del lugar, la segunda obliga al órgano de competencia más específica que tramita el expediente (la Dirección General de Tributos Especiales) a recabarlo de oficio, a no ser que el interesado prefiera instarlo por sí mismo.

Claramente parece apuntarse así un dilema para el interesado: el de tener

dades de otro de los resortes que para el logro de su objetivo arbitra el propio artículo y cuya importancia no parece haberse calibrado debidamente: la de entender concedida la autorización («se entenderá que no existe objeción...») por aplicación del silencio positivo cuando, pasado un mes y reiterada la petición, transcurran quince días más sin recibir respuesta. Bien es verdad que el silencio administrativo no provoca aquí *ipso facto* la concesión al administrado de lo por él pedido —lo que sería tan absurdo como peligroso— (5), sino un simple traspase o abdicación de la competencia del órgano moroso en favor del de competencia más específica, que vendría así a concentrar la totalidad de las facultades decisorias recayentes sobre el asunto.

No deben negarse, ciertamente, las posibilidades de conflicto y tensión que podrán surgir si cualquiera de los órganos de cuya autorización se prescindió, efectúa después una denegación extemporánea, seguida de la falta de reconocimiento, e incluso de sanción, al titular de la autorización así obtenida por el ejercicio que de la misma venga haciendo. Mas prescindiendo ahora de estas espinosas derivaciones, es lo cierto que la aplicación del silencio positivo, en los términos expuestos, podrá suponer para el administrado una más pronta resolución de su petición y, por supuesto, unas mayores posibilidades de que la misma le sea favorable.

que elegir entre una mayor rapidez sacrificando una mayor comodidad o el de asegurarse ésta a costa de una más larga espera. Y ello por cuanto la complicación procedimental sigue siendo la misma: la Ley lo único que hace es desplazarla desde el administrado a la Administración, y ésta no parece propicia a aceptar el cambio; a lo que deberá unirse la preferencia de los órganos de competencia menos específica a que sus autorizaciones se les pidan directamente, mediante instancia de los propios interesados, y no por vía oficial, como un informe más de un expediente ajeno.

Así lo corrobora también el reciente Decreto de 13 de febrero de 1964 por el que se regula la intervención de los Ministerios de Obras Públicas y de Industria en la tramitación y resoluciones de los expedientes de líneas eléctricas y sus instalaciones, y según el cual la presentación de las solicitudes y documentación aneja iniciadoras de tales expedientes habrá de hacerse separadamente ante ambos Departamentos, siquiera a partir de este momento la tramitación se unifique siguiendo el cauce del artículo 39.

(5) Vid. F. GARRIDO FALLA: *La llamada doctrina del silencio administrativo*, «RAP» núm. 16, pp. 85 y ss. *El silencio administrativo en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, «Revista de Estudios de la Vida Local» número 91, pp. 51 y ss.

5. Su conexión con el problema de la competencia

Ciñéndonos a las competencias compartidas del artículo 39 y a su diferencia con las conflictuales, éstas pueden sintetizarse en las dos notas siguientes:

1.^a Las competencias conflictuales presuponen atribuciones que no pueden ser ejercidas simultáneamente por todos los órganos que las reclaman como propias, por recaer sobre un mismo supuesto de hecho y aparecer conferidas para la tutela de unos mismos intereses; contrariamente, las competencias compartidas del artículo 39 no excluyen, sino que presuponen su ejercicio simultáneo o diferido por dos o más órganos, toda vez que, aun cuando recaigan sobre un mismo asunto u objeto, lo contemplan desde distinta perspectiva y para la salvaguarda de intereses diferentes.

2.^a Las competencias conflictuales han de ser dirimidas por el Jefe del Estado, previo informe del Consejo de Estado, en los términos de la Ley de 17 de julio de 1948, y su resolución determinará que todos los órganos, menos uno, deban abstenerse de intervenir o conocer en el asunto que motivó el planteamiento del conflicto; por el contrario, cuando el conflicto se plantea entre competencias que tengan el carácter de compartidas, su resolución corresponderá a la Presidencia del Gobierno y no determinará la inhibición de ninguno de los órganos por incompetente, sino la atribución de la facultad adjetiva de tramitar el expediente mixto resultante, al que de ellos se declare de competencia más específica en relación con el asunto de que se trate.

Las consideraciones que preceden han venido a ser confirmadas por dos Decretos resolutorios de competencias, ambos de fecha 31 de octubre de 1963 (*Boletín Oficial del Estado* de 9 de noviembre siguiente), de los que se deduce la interesantísima doctrina siguiente:

- Que una decisión no ha de tenerse por firme, ni extemporáneo el planteamiento del conflicto de atribuciones que pueda suscitarse, mientras no resuelva, de conformidad con los artículos 92 y 93 de la Ley de Procedimiento Administrativo, todas las cuestiones expresamente planteadas en el expediente que la motiva (6).

(6) En el conflicto de referencia se trataba de una autorización otorgada por el Patrimonio Forestal del Estado para extracción de áridos de un cauce fluvial que tenía «también» la consideración de monte público, y en la que expresamente se advertía al particular que debía proveerse «además» de la

- Que cuando una misma situación, objeto o realidad, tiene simultáneamente un doble o múltiple carácter, condición o aspecto (verbigracia, cauce fluvial y monte público, en el supuesto planteado; vía municipal y carretera pública; falta gubernativa y falta penal; aspectos «sanitarios» de las «industrias» «agrícolas» para la «exportación», etc.), es posible incidan sobre ellos una multiplicidad de normas de policía que, no obstante su referencia a un mismo asunto, resultarán compatibles entre si por ser diferenciables los intereses públicos que salvaguardan y ninguno de los cuales debe quedar indefenso. De no admitirse esto se caería en el absurdo de afirmar que cuando dos leyes coinciden en el objeto de sus normas, por tener una doble función policial que cumplir respecto de él, se produce la derogación automática de la más antigua por la más moderna, aunque ésta no provea a la totalidad de los intereses públicos discernibles en el mismo.
- Que en tales supuestos no se produce la invasión de la competencia de un Departamento por otro que es incompetente, lo que constituye el supuesto de los conflictos de atribuciones, sino la existencia de dos competencias concurrentes que deben armonizar sus respectivos derechos dentro de una actuación conjunta, en los términos que señala el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo, por lo que será a la Presidencia del Gobierno, y no a la Jefatura del Estado, a la que corresponda decidir, en caso de duda, el órgano que, por tener una competencia más específica deba tramitar y resolver el expediente mixto resultante, previo informe, preceptivo y vinculante, de los demás órganos a los que corresponda algún género de intervención decisoria en el asunto.

6. Problemática de su aplicación

6.1. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL ÓRGANO DE COMPETENCIA MÁS ESPECÍFICA

Para el legislador parece como si, en principio, la cuestión no ofreciese mayor dificultad, pues que sólo «en caso de duda» será

reglamentaria autorización del Servicio correspondiente del Ministerio de Obras Públicas.

La doctrina sentada en tales Decretos motivó el que por la Presidencia del Gobierno se dictase posteriormente la Orden de 11 de enero de 1964, declarando al Ministerio de Obras Públicas órgano de competencia más específica para instruir y resolver tales expedientes.

necesaria la intervención de la Presidencia del Gobierno. Modestamente opinamos que el caso de duda será la regla general y no la excepción, bien porque los órganos defiendan a ultranza su competencia, bien porque vean una manera de eludir la tramitación del expediente mixto sin mengua de sus facultades decisorias ni perjuicios de otro carácter.

Lo normal, sin embargo, será lo primero para lo que cualquier órgano podrá esgrimir un argumento a primera vista decisivo: toda competencia resultará siempre más específica en relación con el interés que tutela. De donde se infiere que todos los órganos intervinientes en un asunto tendrán una competencia más específica respecto de él, siquiera limitada a aspectos parciales del mismo y no a su totalidad. Después, la deformación inherente a todo proceso de especialización hará que, para cada órgano, ese aspecto parcial aparezca como el más decisivo del conjunto, cuando no tienda a identificarse con ese mismo conjunto (7).

De ahí que nos parezca inevitable el que la Presidencia del Gobierno tenga que pronunciarse en todos o la mayoría de los casos en que alguno de los órganos intervinientes reclame, al amparo del precepto, la tramitación unificada de un expediente mixto (8).

Otra solución que empieza a apuntarse—sin que quepa desconocer los peligros a que se presta— es la de que cada nueva disposición que se dicte establezca *a priori* el órgano de competencia más específica en relación con las materias que regule. Esta solución es la que adopta, aun cuando expresamente no aluda al artículo 39, la Ley de 30 de julio de 1959 sobre competencias en materia de tráfico (9), y la que igualmente sigue la Ley de 28 de diciembre de 1963

(7) Es la conclusión a que se llega de la simple confrontación de los argumentos alegados por los Ministerios de la Gobernación y de Industria en defensa de su competencia más específica para iniciar y resolver los expedientes sobre instalación de depósitos de explosivos, y que se recogen en forma de resolución motivada en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 12 de diciembre de 1959 (*Boletín Oficial del Estado* de 27 de enero siguiente).

(8) Esta solución casuística es la que adoptó la Orden del Ministerio de la Gobernación de 28 de octubre de 1958, cuya norma 14 ordenaba a los Directores generales del Departamento y Gobernadores civiles formular en una relación de los expedientes de tal carácter en que interviniesen, con indicación del órgano que estimaran de competencia más específica.

(9) Su artículo 4.º dispone: «1. ... los órganos o funcionarios dependientes de los Departamentos de Hacienda, Obras Públicas, Industria y demás que por razón de su competencia hayan de intervenir o cooperar en las materias reguladas por esta Ley evacuarán los oportunos trámites, informes o diligencias previamente a la resolución de la Autoridad gubernativa. 2. Se reducirá a un solo expediente... la tramitación actualmente exigida en la sustanciación de los citados asuntos.»

sobre «Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional», que hace ya directa referencia al precepto (10).

Sin embargo, todo ello no es obstáculo para que, sin pretensiones doctrinales, esboceamos seguidamente algunos criterios que, combinadamente o por separado, podrían tenerse en cuenta a la hora de dilucidar el órgano de competencias más específicas:

1.º *Criterio cuantitativo*

El órgano de competencia más específica lo será aquel que mayor intervención tenga en el asunto. Si para su total resolución se precisan, por ejemplo, cinco autorizaciones a otorgar por tres órganos distintos, y a uno de ellos le corresponde conceder tres de tales autorizaciones, él será el órgano de competencia más específica.

2.º *Criterio cualitativo o del interés prevalente*

El órgano de competencia más específica lo será aquel que en relación con el asunto de que se trate tenga atribuida la salvaguarda del interés público principal. Es evidente que toda concesión o autorización se establece en garantía de un interés público, pues lo contrario sería intolerante inmisión estatal en la esfera privada. Pues bien, si se exigen varias autorizaciones cabría preguntarse mediante la supresión de cuál de ellas padecería en mayor medida el interés general y declarar órgano de competencia más específica al que le corresponda su otorgamiento.

3.º *Criterio de la categoría del órgano*

El órgano de competencia más específica lo será aquel de superior categoría entre los llamados a resolver. Así, por ejemplo, si se requieren tres autorizaciones que, respectivamente, otorgan un Delegado provincial, un Director general y un Ministro, a éste corresponderá la tramitación y resolución del expediente único. La aceptación general de este criterio reducirá los casos de duda a aque-

(10) Su artículo 17, párrafo 2, dispone: «... a tenor de lo que previene el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuando se trate de concesiones, autorizaciones o licencias dentro del Centro o Zona respectivos, solicitadas por motivos o para fines turísticos, si por razón del lugar y objeto de las mismas *hubiesen de intervenir con facultades decisorias* otros Departamentos ministeriales u Organismos autónomos, el oportuno expediente se tramitará y resolverá, en todo caso, por el Ministerio de Información y Turismo, que, de conformidad con lo establecido en el citado artículo, recabará de los otros Departamentos u organismos a los que específica y legalmente compete alguna intervención en el asunto, cuantos informes y autorizaciones sean precisos.»

llos en que los órganos intervinientes, o dos de ellos, como mínimo, tuviesen la misma superior categoría. Es la postura mantenida por Alvarez Gendín, que textualmente afirma: «Creemos no existirá duda en que tramite el órgano de más categoría de entre los que resuelvan. Así, el Ministro de un ramo frente al informe o decisión previa de la Dirección General del Ministerio de otro ramo» (11).

4.º *Criterio de la competencia más amplia*

El órgano de competencia más específica será aquel que, atendiendo a la naturaleza o destino del objeto de que se trate y a los nexos que le ligen con otras materias de su misma especie, y de las que, en cierto modo, pueda considerarse parte o continuación, ostente una competencia más amplia que abarque a todo el conjunto así definido. Este criterio lo consideramos el más valioso, a la par que el más lógico.

5.º *Criterio del orden de participación*

Toma en consideración la fase inicial, media o final en que cada autorización se produce y la medida en que condiciona y viene condicionada por las demás, declarando órgano de competencia más específica a aquel cuya autorización en menor grado condiciona, o es condicionada, por las que correspondan emitir a los restantes. Este criterio, más que propiamente jurídico, lo es de racionalización administrativa, y de ahí su evidente utilidad práctica tendente a evitar se reserve la última palabra el órgano que, de denegar su autorización, hará inútil la actuación de los demás, e injustificados los gastos y las pretensiones del particular.

Creemos, sin embargo, que una tal argumentación iría más allá de donde debe ir, pues la evitación de actuaciones inútiles se lograría igualmente ordenando las fases del procedimiento, de tal manera que el órgano de competencia más específica hubiere de

(11) Vid. *Estudio de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo*, «Revista de Administración Pública» núm. 26, pp. 175 y ss. Con todos los respetos, no compartimos esta opinión. El que un órgano de superior categoría sea evidentemente más específico que otro de categoría inferior no significa que lo tengan que ser también sus respectivas competencias (vid. arts. 4, 5 y 8 «LPA»). Ello sin contar con que la aceptación indiscriminada de este criterio podría centuar aún más la resistencia de los órganos centrales superiores a desconcentrar sus competencias en favor de los inferiores y periféricos (vid. disposición adicional 1.ª y 2.ª de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado en relación con el artículo 5 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

recabar, en primer lugar, aquellos informes o autorizaciones que, de denegarse, hicieran inútil la continuación del expediente (12).

6.2. EL EXPEDIENTE ÚNICO: FORMAS Y CRITERIOS PARA ARTICULAR SU TRAMITACIÓN

El artículo 39 dispone que el expediente «se iniciará y resolverá» por el órgano que tenga una competencia más específica en relación con el objeto de que se trate. Consecuentemente, se opera, frente al interesado, la conversión en procedimiento administrativo interno de toda una serie de actuaciones que constituirían, con anterioridad, otros tantos procedimientos externos, materializados en la variedad de expedientes que se unifican.

Tal unificación planteará toda una serie de problemas teóricos y prácticos. En efecto, si suponemos que el expediente mixto resultante es, por ejemplo, el producto de la refundición de cinco expedientes simples, para cada uno de los cuales viniese exigido el cumplimiento de una serie de trámites, comunes o diferentes, por sus normas procedimentales específicas (13), ¿cómo se reconducirán todos ellos al cauce procedimental único previsto por el artículo 39? ¿Cuál será el contenido y alcance de las relaciones que se establezcan entre las tres titularidades implicadas en el expediente: la del órgano de competencia más específica que lo tramita; la de cada uno de los restantes órganos que en él intervengan con facultades decisorias propias, y la de los interesados que lo hayan promovido? (14).

(12) Ciertamente que al ser todos los informes preceptivos y vinculantes reciprocamente se condicionan entre sí, pero frente a ello no debe olvidarse lo absurdo que sería, por ejemplo, iniciar un expediente para la instalación de nueva industria sin obtener primero la licencia municipal de localización o de emplazamiento, o para explotar industrialmente una patente extranjera sin contar con el permiso previo de importación, etc.

(13) Verbigracia: La aportación inicial de determinados documentos distintos o repetidos, tales como la partida de nacimiento, certificación negativa de antecedentes penales, determinados proyectos o planos, etc.; la verificación de determinadas pruebas; la solicitud de ciertos informes y opiniones, sin excluir la apertura de un período de información pública cuando proceda (vid. artículo 87 «LPA»), cada uno con sus plazos marcados de ejecución; la posibilidad de impugnación por separado de las varias resoluciones que pudiesen fin a cada uno de los expedientes unificados, etc.

(14) Téngase muy presente que las relaciones jurídicas que antes de la fusión del expediente se originaban entre los interesados en el mismo y cualquiera de los órganos intervinientes en él con facultades decisorias forzosamente tendrá que aflorar de alguna manera en el supuesto de que cualquiera de ellos deniegue lo pedido, o lo que es igual, emita informe desfavorable y vinculante; no admitirlo así sería mermarles garantías de impugnación y consiguiente-

La cuestión es de la máxima importancia, pues según la respuesta que se dé habrá que admitir que el artículo 39 ha provocado o no, y en qué medida, un desplazamiento de las facultades decisorias de los órganos de competencia menos específica en favor del que ostente ésta.

Para nosotros, la articulación procedimental del expediente puede presentar tres fases o gradaciones—de cada una de las cuales existen ya ejemplos o aplicaciones en el Derecho positivo—y que, expuestas por el orden de unificación creciente que comportan, son las siguientes:

- Casos en los que la Presidencia del Gobierno se limita a determinar el órgano de competencia más específica, sin ampliar las normas procedimentales del artículo 39 ni incorporar a ellas las que regulaban la tramitación de los varios expedientes que se fusionan. Ejemplo de ello lo constituye la Orden de la Presidencia del Gobierno de 12 de diciembre de 1959, que adopta la forma de resolución individualizada y en la que motivadamente, por medio de los clásicos «resultandos» y «considerandos» se concluye que la competencia del Ministerio de la Gobernación resulta ser más específica que la del Ministerio de Industria por lo que respecta a las solicitudes para la instalación de depósitos de explosivos (15).
- Casos en los que la Presidencia del Gobierno no sólo determina el órgano de competencia más específica, sino que concreta de alguna manera, para el supuesto de que se trate, las normas procedimentales del artículo 39 o incorpora a ellas algunos de los trámites contenidos en las disposiciones precedentes. Es el caso de las Ordenes de la Presidencia del Gobierno de 4 de enero de 1960, sobre autorización de rifas y tómbolas de carácter benéfico-religioso, y de 11 de enero de 1964, sobre autorizaciones para extracción de áridos de los cauces fluviales.

mente de defensa, a los administrados, lo que es inadmisibles. De otra parte, tampoco parece deban aplicarse los plazos del artículo 39 a efectos del silencio positivo en el supuesto de que el órgano llamado a emitir su informe vinculante venga obligado a recabar previamente otros informes para fundamentar el suyo y el plazo para la emisión de estos últimos rebasa los cuarenta y cinco días (vid. art. 86 «LPA»). No admitirlo así equivaldría a anteponer el principio de celeridad al de interés público, desorbitando con ello el alcance e interpretación del artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(15) Por esta razón dicha Orden no aparece recogida en el *Aranzadi* ni en el *Aicubilla*, si bien puede ser consultada en el *Boletín Oficial del Estado* del día 27 de enero de 1960, en que se publicó.

- Casos en los que la Presidencia del Gobierno, con un enfoque y planteamiento más audaces, no sólo refunde en un procedimiento único la variedad de tramitaciones preexistentes, sino que llega, incluso, a operar una verdadera redistribución de competencias. Normas de este carácter son los Decretos de 24 de diciembre de 1959, sobre inversiones de capital extranjero en empresas españolas; el de 26 de abril de 1962, sobre aprovechamientos hidráulicos con fines industriales, y su complementario de 13 de febrero de 1964, sobre intervenciones de los Ministerios de Obras Públicas e Industria en la tramitación y resolución de los expedientes de líneas eléctricas y sus instalaciones (16).

Resumiendo lo expuesto, podríamos concretar en unos cuantos principios o directrices procedimentales, extraídas de la normativa citada, la articulación del expediente mixto:

- Necesidad de determinar, caso por caso, todos aquellos supuestos en los que la válida realización por los administrados de un propósito lícito e indivisible viene condicionada por la previa aprobación de dos o más órganos administrativos.
- Refundición en una disposición única de las diversas normas procedimentales preexistentes y necesaria indicación en la misma de los siguientes extremos:
 - Órgano de competencia más específica ante el que los interesados habrán de presentar su petición.
 - Enumeración de todos y cada uno de los documentos que hayan de aportarse juntamente con la instancia inicial.
 - Tramitación posterior que a cada uno de ellos deba darse por el órgano tramitante, teniendo en cuenta el órgano ante el que deben surtir efecto.
 - Expresión de los plazos dentro de los de cada órgano interviniente debe emitir su informe, que será siempre el de treinta días, salvo que expresamente se señale otro mayor, transcurrido el cual se recabará de nuevo, y pasados quince días más sin emitirlo, se entenderá que el órgano que tramita el expediente queda subrogado *ope legis* en la

(16) Estas disposiciones marcan un buen camino, y en su promulgación puede verse un atisbo de ejercicio por la Presidencia del Gobierno de las facultades de decisión o propuesta que le confieren no sólo el propio artículo 39, sino concordantemente las disposiciones finales 2.ª y 6.ª, en relación con los artículos 3.º—3 y 75 de la propia Ley, en orden a revisar los casos de duplicidad de funciones y a garantizar la impulsión simultánea del procedimiento.

- competencia del órgano moroso a los solos efectos de conceder o denegar la petición.
- Distinción entre los documentos de necesaria aportación inicial al expediente de aquellos que se limitan a constatar hechos o situaciones objetivas sin relación directa con el fondo de la petición (v. g.: partidas de nacimiento, antecedentes penales, titulaciones académicas) y aquellos otros que tengan por único y primordial objetivo justificar su legitimidad o adecuación al Derecho objetivo (planes, proyectos, dictámenes técnicos, etc.) La primera clase de documentos no será necesario presentarlos, en ningún caso, por duplicado; los del segundo grupo, y supuesto hayan de surtir efecto ante dos o más órganos, habrán de acompañarse de tantas copias como sean precisas para asegurar la impulsión simultánea del expediente, a no ser que el interesado opte porque la Administración las obtenga por sí misma a su costa (17).
 - Caso de que alguno de los informes vinculantes sea desfavorable, adoptará la forma de resolución individualizada, y se comunicará directamente al interesado por el órgano que la dicte, dando cuenta de la misma al órgano que tramite el expediente para su suspensión o archivo. No obstante, siempre que se trate de concesiones o, en general, de cualesquiera peticiones que, por su conveniencia para el interés público, resulte aconsejable fomentar, el informe se enviará directamente al órgano de competencia más específica que, si discrepase de él, podrá someter la decisión definitiva al superior común que corresponda (Consejo de Ministros, Comisiones delegadas del Gobierno, Presidencia del Gobierno, Comisión interministerial correspondiente, Comisión Provincial de Servicios Técnicos, en el ámbito provincial, etc.)
 - Concedida la autorización definitiva, y realizadas por el particular, en su caso, las obras o instalaciones que su utilización o puesta en marcha precise, los órganos que en su concesión intervinieron designarán conjuntamente los representantes que, en nombre de cada uno de ellos, deban inspeccionarlas, a fin de autorizar su apertura y puesta en marcha.

(17) Vid. nuestra Crónica informativa del simposium organizado por CITEMA sobre «Sistemas modernos de reproducción de documentos»; en esta misma Revista núm. 75.

7. El expediente único y el pago y recaudación de las tasas devengadas en su tramitación

Una de las razones por las que la excesiva compartimentación de competencias, e incluso duplicidad de funciones, resultan males orgánicos de muy difícil superación viene dada por el hecho de ir ligado su ejercicio a la percepción—con afectación de destino—de numerosas tasas y exacciones parafiscales, de tal forma que cualquier intento de reestructuración que se emprendiese podría provocar el enriquecimiento de unos Ministerios a costa de otros, e incluso de algunos Servicios y Cuerpos de un mismo departamento en perjuicio de otros igualmente encuadrados y dependientes de él (18).

Ciertamente que el artículo 39 no opera ninguna redistribución de competencias susceptible de producir un desplazamiento en el sujeto activo receptor de las diversas tasas devengables, toda vez que respeta íntegramente las facultades decisorias privativas de cada departamento. Ello, no obstante, su integral aplicación podrá plantear algunos problemas afectantes tanto a la naturaleza de tales tributos como a su recaudación y distribución entre los órganos que intervengan en el expediente.

En efecto, si la tasa se manifiesta ante el administrado como el precio que paga por cada autorización, permiso, concesión o licencia «obtenida», ¿qué sucederá cuando todas esas autorizaciones parciales o intermedias queden refundidas en la única resolución final del expediente y ésta le sea adversa por la negativa o informe desfavorable y vinculante de cualquiera de los órganos intervinientes en el mismo? ¿Habrà que entender, en tal caso, que no procede el pago de ninguna de las tasas, por no originación del hecho imponible causante de su devengo? ¿Habrà que entender, por el contrario, que si procede tal pago, pero únicamente respecto de aquellos organismos que informaron favorablemente en el expediente y no respecto de los que denegaron su autorización? ¿Deberà, acaso, aplazarse el pago de todas ellas hasta que, subsanados los defectos causantes de la negativa, se le conceda al administrado lo que solicitó?

La respuesta a esta serie de interrogaciones dependerà, evidentemente, del esclarecimiento de una cuestión previa: la calificación fiscal que se atribuya a tales tributos, como «tasas» o como «impuestos». Sólo en este último caso estarà legitimada una exacción

(18) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La organización y sus agentes: revisión de estructuras*; en «La Administración Pública y el Estado contemporáneo». I. E. P., 1961, pág. 165 y ss.

cuyo hecho imponible derive no de la concesión de lo pedido, sino del hecho mismo de formular esa petición, siquiera después se deniegue (19).

En cualquier caso, parece que la lógica interna del artículo 39 postula una fusión o englobamiento de las varias tasas, correlativamente a la fusión de las diversas autorizaciones de que proceden: una petición *única*, dirigida a una personalidad *única* también (la Administración del Estado, según el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico), que genera la tramitación de un *único* expediente, y termina con una resolución igualmente *única*, *única* deberá ser también, lógicamente, la tasa o exacción parafiscal con que se le grave.

Bien se comprende que tal solución no significará que el importe global de la tasa única haya de quedar en beneficio exclusivo del órgano de competencia más específica que tramite el expediente, sino que el mismo habrá de distribuirse entre todos los órganos que intervengan en él, en la proporción que corresponda. Y ello con carácter temporal hasta tanto que por el Ministerio de Hacienda se centralice la recaudación, gestión y distribución de las tasas y exacciones parafiscales, con lo que se hará más viable la solución apuntada (20).

Entre los inconvenientes prácticos que podrán obstaculizar, cuando no hacer inviable, tal solución se nos alcanzan los siguientes:

- Complicación de la contabilidad interna de la unidad que tramite el expediente y recaude las tasas, al tener que rendir cuentas y formular liquidaciones a los demás órganos, asumiendo, respecto de ellos, funciones que no se compadecen con su verdadero carácter.
- Recelos de la dependencia que recaude la tasa global a aparecer ante el administrado como un órgano odioso de carácter fiscal, dada la elevada cuantía a que aquélla podrá ascender en algunos casos.
- Preferencia de los departamentos beneficiarios de las tasas a su exacción directa.
- Conveniencia de no sumar más obstáculos a los que ya impiden una plena efectividad del artículo 39, máxime si se tiene

(19) El artículo 26 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963 ha venido a aclarar estos conceptos que quedaron un tanto borrosos en la Ley de 26 de diciembre de 1958, reguladora de las «tasas» y «exacciones parafiscales».

(20) Vid. disposición final 2.ª de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto de 7 de febrero de 1964.

en cuenta que a la intervención de los Ministerios afectados por cada expediente vendría a unirse la competencia del Ministerio de Hacienda por razón de la materia.

De ahí que hasta el presente, en las dos únicas ocasiones en que nuestro Derecho positivo se ha planteado el problema, más lo haya eludido que resuelto. Nos referimos a la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre «Centros y Zonas de interés turístico nacional», que en su artículo 17 dispone: «Las autorizaciones y licencias comprendidas en los números anteriores (las que se soliciten por motivos o para fines de interés turístico) se entenderán siempre «concedidas» sin perjuicio del abono de las procedentes exacciones, tasas, cánones o derechos a los órganos que correspondan», y muy especialmente, a los Decretos 336/1964 y 337/1964, ambos de 12 de marzo (BOE 25-III-1964), que dejan sin resolver, por mal planteamiento, sendos conflictos de atribuciones en los que se suscitaba el problema de una doble exacción frente a un mismo hecho imponible (ocupación de terreno comprendido dentro de la zona marítimo-terrestre, en el que se daba, «además», la condición de monte catalogado) por la sola circunstancia de concurrir dos organismos distintos en el otorgamiento de la correspondiente autorización.

La unificación expediential no se extenderá, pues, al devengo de sus diversas tasas y exacciones parafiscales, que seguirán recaudándose por separado como si aquella no se hubiere realizado. Ni siquiera se admite expresamente—aun cuando tampoco se prohíba—la posibilidad de que el interesado en el expediente haga depósito previo de fondos a disposición del órgano de competencia más específica para el pago por él de las diversas tasas o exacciones parafiscales a medida que se vayan devengando, solución de tipo práctico que rimaría perfectamente con el espíritu y finalidad del artículo 39.