

LICENCIAS ADMINISTRATIVAS Y FACILIDADES AL ADMINISTRADO *

35.072.7

Por L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA

Sumario: 1. Introducción: Planteamiento «doctrinal» de la cuestión.—2. Ley de multiplicación de las intervenciones administrativas en las actividades privadas.—3. Medidas previstas para superar las incomodidades y contradicciones a que el intervencionismo puede conducir.—4. Planteamiento «práctico» de la cuestión a la vista de un ejemplo concreto: proyección, contribución y apertura de los establecimientos de hostelería y similares.—5. Limitaciones impuestas y correlativas licencias exigibles en la fase de proyecto: 5.1. Organos competentes: principio general de competencia a favor de los Ayuntamientos (Alcaldías). 5.2. Limitaciones impuestas: supuestos que las determinan y son objeto de licencia o fiscalización.—6. Limitaciones impuestas y correlativas licencias exigibles en la fase de construcción o ejecución del proyecto: referencia a la actuación inspectora o comprobante de la Administración.—7. Limitaciones impuestas y correlativas licencias exigibles en la fase de apertura o puesta en marcha.—8. Crítica del sistema multifiscalizador: sus inconvenientes.—9. Fórmula de superación posible: 9.1. Fórmula procedimental.—9.2. Fórmula orgánica.—9.3. Fórmula planificadora.—10. El artículo 39 LPA y su aplicación a las Corporaciones Locales.

* Este trabajo se publica también en la *Revista de los Cuerpos Nacionales de Administración Local*, núm. 321.

1. INTRODUCCION: PLANTEAMIENTO «DOCTRINAL» DE LA CUESTION

1.1 Para el régimen liberal cuyo lema era *el mejor estado no es el que más cosas hace, sino el que más cosas deja hacer*, adquirirían, por ello mismo, valor de postulado político estos seis principios:

1) Al administrado le es lícito hacer todo lo que no le está expresamente prohibido.

2) La Administración deberá abstenerse de intervenir en todo aquello para lo que no esté expresamente habilitada.

3) Tanto las *limitaciones de hacer* al administrado como las *facultades de intervención* a favor de la Administración deberán establecerse precisamente por ley—nunca por vía reglamentaria—habida cuenta de su incidencia sobre los derechos y libertades constitucionales del ciudadano (derecho de propiedad; libertades de industria, comercio, reunión, etc.).

4) Establecida una limitación al ejercicio de tales derechos o libertades, su interpretación será restrictiva, nunca extensiva, y menos aún discrecional.

5) Cualesquiera limitaciones que se establezcan habrán de venir fundadas en inequívocos motivos de interés público o general, por lo que, en ningún caso, podrán tener carácter individual o discriminatorio ni atentar contra el inviolable principio de igualdad ante la ley (cfr. arts. 2.º y 4.º RS).

6) Por su incidencia sobre el plano económico y singularmente sobre el régimen jurídico de la propiedad—uno de los derechos sancionados como «naturales» por el liberalismo burgués— toda intervención limitativa de derechos individuales susceptibles de valoración económica generará, de parte de la Administración, una correlativa obligación indemnizatoria (cfr. artículo 3.º RS).

1.2 Superado el régimen liberal por razones socioeconómicas harto conocidas—de forzosa repercusión sobre el plano jurídico— aquel signo abstencionista deja paso a otro netamente inter-

ventor y tutelar de los cada vez más sensibilizados socialmente intereses públicos. La llamada *función de policía* va a romper su primitivo contorno por dos de sus puntos:

1) De una parte, la libertad y los derechos del administrado se van a *funcionalizar*, esto es, a subordinar cada vez más intensamente a otros intereses sociales o externos cuya representación y defensa asume o refleja la Administración (caso de la tan decantada función social del Derecho de propiedad). El resultado de esta evolución será esa riquísima e inencajable fauna de límites, servidumbres, deberes, etc.—tan lúcidamente estudiadas por R. Martín Mateo—y que constituyen hoy el estatuto o régimen «normal» (¿?) de la propiedad.

2) De otra parte, esta misma Administración quedará colocada, consecuentemente, frente al Derecho en una posición de mayor libertad o menor sometimiento, que le va a permitir la implantación de crecientes limitaciones mediante normas de rango inferior a ley.

2. LEY DE MULTIPLICACION DE LAS INTERVENCIONES ADMINISTRATIVAS EN LAS ACTIVIDADES PRIVADAS

2.1 Como consecuencia de lo expuesto en el apartado anterior, el número de las intervenciones administrativas en las actividades privadas va a aumentar casi vertiginosamente (es la llamada espiral intervencionista). Este aumento cualitativo del intervencionismo va a forzar, a su vez, por aplicación del principio de la división del trabajo, la aparición de nuevos órganos especializados cuya natural tendencia hacia su propia autoafirmación va a determinar, a su vez, un incremento más que proporcional de aquel intervencionismo. La conocida conversión del efecto en nueva causa potenciadora del efecto total causado (efecto multiplicador en la terminología económica) encuentra aquí un notable paradigma jurídico.

Villar Palasí ha calculado que cada cinco horas se dicta una nueva disposición administrativa. Consecuencia: qué como se de-

duce de varias sentencias del Tribunal Supremo, la misma Administración se hace incapaz, por su enorme potencia jurídico-genésica, de conocer sus propias normas. Nada de sorprendente tiene por ello el hecho de que en algunas disposiciones, con el fin de prevenir el posible desconocimiento del número y clases de las licencias exigibles en un supuesto dado, se le imponga al administrado la obligación de indicarlas en su solicitud (cfr. decreto de 22 de julio de 1967 sobre régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias). En base a esta imposición de la carga probatoria del Derecho a los administrados cabría hacer una desigual aplicación del principio *jura novit curia* a la Administración y a la jurisdicción. Lo que no dejaría de resultar un tanto peregrino.

2.2 Antes de crearse los ministerios de Información y Turismo y Vivienda, por ejemplo, correspondía al de la Gobernación tutelar los intereses turísticos y urbanísticos conjuntamente con los de orden sanitario, gubernativo, etc., con lo que el administrado veía no poco facilitadas sus gestiones al tener que entenderse con un único ministerio. Hoy, creados aquellos departamentos, tendrá necesariamente que relacionarse también con ellos. El efecto es la multiplicación de los expedientes, amén de la posibilidad de contradicción en sus respectivas resoluciones.

3. MEDIDAS PREVISTAS PARA SUPERAR LAS INCOMODIDADES Y CONTRADICCIONES A QUE EL INTERVENCIONISMO PUEDE CONducIR

3.1 El artículo 39 LPA dispone al respecto: *Cuando se trate de obtener autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más departamentos (competencias concurrentes) se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única.*

La íntegra aplicación de este precepto supondría para el administrado el increíble beneficio de que, presentada por él una única solicitud ante el órgano principal o de competencia más

específica, éste tendrá que encargarse ya —a la manera de un gestor gratuito proporcionado por la propia Administración que, que sepamos, sólo se lo presta a los emigrantes— de reclamar de todos los demás órganos llamados a intervenir en el asunto, sus respectivas autorizaciones o licencias, las cuales quedarían incorporadas a la resolución final única que aquél dictase.

Tres grandes ventajas resultarían de aquí:

1) Quedaría asegurada la unidad y congruencia en el obrar administrativo y eliminadas las posibilidades de contradicción resultantes de la pluralidad de resoluciones que se unifican.

2) Se le evitarían al administrado las incalculables molestias que actualmente se le siguen de su permanente peregrinaje administrativo de uno en otro organismo, y al que le condena irremisiblemente la consabida cláusula de *salvacompetencias*, mediante la cual parecen rivalizar entre sí los distintos organismos a ver cuál respeta más y mejor las competencias de los demás. Respeto que no siempre tendrá fácil acomodo con las exigencias del precepto que glosamos.

3) Se simplificaría notablemente el procedimiento administrativo en la línea de los principios de economía, celeridad y eficacia proclamados por el artículo 29 LPA.

3.2 Múltiples razones—que ahora no vamos a enumerar, pero que están un poco en la mente de todos—han impedido o minimizado la aplicación de este innovador precepto con lo que, de hecho, la situación del administrado poco o nada ha mejorado en este punto.

Ciertamente que alcanzar la plena efectividad del artículo 39 LPA en base a sus solas normas resulta, si no imposible, sí muy difícil por la complejidad de los supuestos de que trae su causa y cuya resolución plantearía una multitud de problemas conexos o subordinados al principal, que antes contribuirían a dilatar el pronto despacho de éste, que a encauzarlo por la rápida vía solutoria pretendida. En otras palabras: pese a su carácter vinculante y obligatorio, el artículo 39 seguirá siendo más un principio que una verdadera norma en tanto no se le reglamente de forma adecuada.

Veamos la veracidad de lo expuesto a través del análisis normativo de un típico supuesto intervencionista con su específica sintomatología jurídica: la concurrencia de una pluralidad de órganos investidos de propias y peculiares competencias.

4. PLANTEAMIENTO «PRACTICO» DE LA CUESTION A LA VISTA DE UN EJEMPLO CONCRETO: PROYECCION, CONSTRUCCION Y APERTURA DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE HOSTELERIA Y SIMILARES

4.1 Recopilar y sistematizar el caos de normas que someten a licencia, permiso, autorización o concesión la actividad de los administrados sería empeño arduo sólo acometible con éxito si previamente se acota lo bastante el campo objeto de estudio. Las secretarías generales técnicas de los distintos ministerios están cumpliendo en este campo una meritísima labor. Sin embargo, al centrarse, por lo general, en la legislación específica aplicable por las unidades operativas a las que prestan asistencia, no siempre cuidan, en el grado deseable de concordarla con la legislación conexas aplicada, a su vez, por los organismos de otros departamentos con competencias concurrentes sobre el mismo objeto o actividad.

4.2 De acuerdo con la doctrina, tres son los momentos o fases a distinguir en el proceso real que nos proponemos examinar: *proyección-construcción-apertura*. Estudiémoslos por este mismo orden.

5. LIMITACIONES IMPUESTAS Y CORRELATIVAS LICENCIAS EXIGIBLES EN LA FASE DE PROYECTO

5.1 Organos competentes para imponerlas: Principio general de competencia a favor de los ayuntamientos (alcaldes)

La policía urbanística sobre la construcción —cualesquiera que sean su destino y características— es, en principio, de la competencia exclusiva de los ayuntamientos, en cuyo término se proyecte

edificar, según una abrumadora legislación (cfr. arts. 101, 2-a, 116-i, 122-f LRL; 165, 166 LRS; 121-7 ROF; 8, 21, 22 RS; 6.º RAM; 3.º IAM) y jurisprudencia (vid. por todos la reciente y categórica sentencia del T. S. de 7 de febrero de 1970, a la que luego aludiremos).

Al amparo de este principio general de competencia, las Corporaciones locales pueden citar ordenanzas y reglamentos en los que se establezcan las condiciones mínimas precisas de localización, altura, volumen, etc., que salvaguarden los intereses estéticos, sanitarios y de todo orden, por los que les corresponde velar (arts. 108 LRL; 3.º LRS y 5 RS).

A tal fin, habrán de tener en cuenta las limitaciones que vengan ya establecidas en disposiciones de carácter general emanadas de los órganos centrales competentes (arts. 108, 109 LRL; 45-2 LRS y 2-4 IAM) y de entre las que habrá que mencionar aquí, especialmente, las de orden turístico ordenadas por las autoridades del ramo (art. 9.º DAT). En cualquier caso, se evitará la duplicidad de competencias (arts. 31, 114-3 y disp. transitoria 4.ª RS).

Para el cumplimiento de esta función de policía, los ayuntamientos redactarán sus planes generales y especiales de urbanización, uno de cuyos documentos será, precisamente, las ordenanzas de construcción (arts. 136 LRL y 9 y 10 LRS), así como las ordenanzas de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (art. 2 IAM). Huelga advertir que estos preceptos, por sus dificultades técnicas de realización, sólo podrán tener viabilidad y aplicación en las grandes metrópolis urbanas. Y aun en éstas, será frecuente que tal competencia se les sustraiga en favor de órganos especiales de planificación. Tal es, concretamente, el caso de Madrid, por efectos de la ley del Area metropolitana de 2 de diciembre de 1963.

No obstante el principio general de competencia enunciado, aparecen previstas otras posibles competencias concurrentes en favor de los organismos centrales, según antes dijimos, las cuales quedan íntegramente a salvo (arts. 10 LRL; 45 LRS y 11 RS). En otro lugar hemos aludido a los posibles conflictos que de aquí pueden derivar por ese prurito de querer combinar la diplomacia con el Derecho (competencias antinómicas).

5.2 Limitaciones impuestas: supuestos que las determinan y que deben ser objeto de licencia o fiscalización

a) PREEXISTENCIA DE UNA INFRAESTRUCTURA ADECUADA

No podrá otorgarse licencia para construir en terrenos que no tengan la condición de solares edificables sin que previamente se ejecuten las obras que los doten de los indispensables servicios de higiene y saneamiento (arts. 138 LRL y 21 RS). La remoción de esta limitación u obstáculo habrá que ligarla a las licencias previas, pero conexas a la de construcción, que pueden originarse en las etapas urbanísticas de parcelación y reparcelación, movimientos de tierra, explanación de terrenos, obras de infraestructura, etc. (arts. 8, 9, 10, 79, 165 LRS, y 9-5 RS).

b) ADECUACIÓN DEL PROYECTO A LAS ORDENANZAS Y PLANES QUE LE SEAN DE APLICACIÓN

La edificación proyectada deberá ajustarse a los planes de ordenación urbana si existieran (arts. 137 LRL, 21 RS y 4 RAM), los cuales pasarán a vincular así a la Administración como a los particulares (art. 45 LRS), por lo que serán nulas las reservas de dispensación que contradigan el contenido de aquéllos (arts. 46 LRS y 11 RS). De aquí que la correlativa licencia de obra o construcción vise la conformidad del proyecto presentado con los planes y ordenanzas correspondientes (arts. 16 RS; 30 RAM y 7 OME), presumiéndose que todo arquitecto, por el solo hecho de firmarlo, declara conocer las condiciones que se exigen en aquéllos y su obligación de ajustarse a los mismos (art. 93 OME 3 k ECA y STS 21-II-69, que invoca e interpreta toda aquella normativa). Esta obligación profesional del facultativo que firma el proyecto habrá de venir a su vez avalada por el correspondiente Colegio de Arquitectos, sin cuyo visado previo e inexcusable no podrá tramitarse la licencia por el ayuntamiento respectivo ni ser autorizada la realización de la obra proyectada (orden del Ministerio de la Gobernación de 9 de mayo de 1940).

C) ELIMINACIÓN O AMINORAMIENTO DE LA NOCIDIDAD O PELIGROSIDAD POTENCIALES

Cuando el edificio proyectado tenga por destino el ejercicio de actividades calificables de molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, tanto su emplazamiento como las medidas correctoras exigibles serán las que vengan establecidas en las ordenanzas municipales y en los planes de urbanización o, en su defecto, se acuerden por las comisiones provinciales de servicios técnicos (arts. 4 y 21 RAM).

Conviene advertir que los establecimientos a que se contrae nuestro examen pueden calificarse, en principio, de molestos, sin perjuicio de que por razón de sus instalaciones técnicas deban merecer en algún caso una calificación más severa (cfr. nomenclátor adjunto al RAM y art. 9-2 IAM).

La fiscalización global o conjunta de estos extremos, de obligada consignación en el correspondiente proyecto, se hará por la alcaldía previo informe de la comisión provincial de servicios técnicos, el cual tendrá carácter vinculante para aquélla, tanto si es desfavorable a la concesión solicitada (arts. 7-2 RAM y 3.º IAM) como si lo es favorable (art. 33-2-3 RAM, según la nueva redacción dada al mismo por el decreto 3494/1964, de 5 de noviembre, que ha venido a plantear el problema de hasta qué punto los informes vinculantes pueden resultar incompatibles con la competencia del órgano activo al que asesoran).

En efecto, esta vinculatoriedad del informe de la CPST —tanto si es desfavorable como favorable— viene a subrayar y reforzar una clara tendencia hacia el trasvase de competencias locales a aquel organismo que, necesariamente, tiene que topar, al nivel reglamentario que se viene haciendo, contra el compacto bloque normativo a que más arriba hacíamos referencia. Semejante tendencia revela, por otra parte, al tiempo que la acelera, la enorme complejidad orgánico-funcional alcanzada por estos organismos que, habiendo nacido —en la originaria concepción que de ellos expusiera el entonces ministro de la Gobernación, don Blas Pérez González— para prestar asistencia técnica a las Corporaciones locales a través de un paralelo y complementario potenciamiento

de las diputaciones provinciales en las que orgánicamente se insertaban, han ido evolucionando, a impulsos de sus mayores posibilidades técnicas, en un sentido netamente centralizador y ejecutivo y, por lo mismo, divergente con su punto de arranque.

Semejante evolución ha contribuido no poco a enturbiar el actual contorno jurídico de las comisiones provinciales de servicios técnicos, respecto de las que no resulta fácil precisar ya si existen una o varias comisiones con igualdad de denominación; si están o no dotadas, y en qué aspectos, de personalidad jurídica; y —por lo que al objeto de estas notas más nos importa— si su carácter, a efectos de encuadramiento orgánico, debe ser calificado de central o local y su función definida como meramente consultiva o técnico-asistencial o de orden ejecutivo o activo, lo que supondría, en este último caso, investirles de verdaderas competencias, esto es, de poderes para decidir y ejecutar por sí mismas sus propios acuerdos.

Toda esta problemática —trasladada verticalmente a la comisión central de saneamiento, a virtud del recurso de alzada previsto en el artículo 33-3 del RAM—, ha sido abordada y resuelta en sentido favorable al carácter consultivo de las comisiones —y con referencia al supuesto calificador o calificadorio a que limitamos nuestro estudio— por la importante sentencia de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1970 (ponente: excelentísimo señor don P. Fernández Valladares), de la que extraemos el siguiente considerando: «... la misión asignada a la comisión provincial de servicios técnicos deja siempre a salvo la competencia de los ayuntamientos sin propósito de desplazar su normativa ni de suplirla con el control técnico que ejerce mediante los informes y propuestas que acuerda, pertenecientes, por ende, a la función consultiva, por lo que al no constituir la comisión provincial de servicios técnicos en este cometido calificador Administración activa... sus acuerdos necesitan para su efectividad que recaiga sobre ellos el acto del organismo llamado a dictarle, que les imprime la ejecutividad y que se vio es imperativamente, cuando de licencias y actividades se trata, el ayuntamiento a través de su alcalde...».

Hagamos notar, sin embargo, que lo que aquí se dirime a favor de las Corporaciones locales es su competencia para otorgar

o denegar la licencia, no así el problema de fondo consistente en determinar hasta qué punto y en qué medida puedan al ejercerla apartarse del criterio sentado por la comisión en su informe, tanto si éste es adverso como favorable. A este respecto es de citar la significativa STS de 28 de noviembre de 1968 (*Aranzadi* número 1.234), según la cual «aunque aceptado el carácter no vinculante de los informes técnicos y jurídicos, no puede menos de sorprender que en tema urbanístico y actividad jurídico-administrativa, los órganos de decisión, de composición mayoritaria política, no técnica, se aparten, sin fundamentarse en otros dictámenes o estudios urbanísticos y legales, ni adecuada motivación, con referencia a las razones que hacían inaceptables los criterios técnicos y jurídicos, de aquellos informes... pues en decisiones de tanta trascendencia es más que conveniente que la decisión esté amparada en la competencia técnica y jurídica de los órganos de asesoramiento singulares...» (cfr. art. 35 RS). Argumentación que cobrará una especial fuerza cuando los informes técnicos tengan además —a diferencia del contemplado por la sentencia— el carácter de preceptivos y vinculantes. Así, pues, respeto a la competencia de los ayuntamientos, pero máximo rigor en su adecuación a los dictámenes técnicos que la condicionen en su ejercicio, incluso aunque éstos no tengan el carácter de vinculantes. Tal parece ser el criterio de la jurisprudencia.

Al margen de la fiscalización ejercida por la alcaldía —asistida por la comisión provincial de servicios técnicos—, en los términos que acabamos de ver, y que, en buena lógica jurídica, tendrá que hacer referencia a la totalidad del proyecto, y no sólo a aspectos parciales del mismo (cfr. arts. 1.º, 31 y 34 RS) —por lo que sus posibilidades o motivos de denegación serán máximos: urbanísticos, sanitarios, estéticos...—, se requerirán las siguientes autorizaciones parciales concurrentes con la municipal:

1) De las correspondientes delegaciones provinciales de industria referidas a las instalaciones eléctricas de baja tensión acoplables al edificio (art. 58 RBT). Esta misma faceta puede ser objeto de fiscalización por parte de las Corporaciones locales, las que devengarán por ello la correspondiente tasa (arts. 434 y 440-9 LRL y 31 RS). La duplicidad de funciones que esta doble com-

petencia provoca es contemplada por la sentencia del Tribunal Supremo de 31 de noviembre de 1968, que llega, en base a ello, a condicionar la licitud de su imposición y exacción a que de alguna manera difiera, en cuanto a su contenido fiscalizador, de la precedente licencia.

2) De la Dirección General de Industrias y Actividades Turísticas por lo que respecta a la categoría que en función de sus características y confort pudiere corresponderle al local (art. 9.º DAT y órdenes de 17 y 18 de marzo de 1965). Esta competencia es exclusiva y excluyente del Ministerio de Información y Turismo en razón al contenido positivo de la materia que fiscaliza: no se trata aquí de evitar que el edificio sea incómodo (aspecto negativo o de perjuicio a evitar), sino de garantizar que será cómodo (aspecto positivo o de beneficio a conseguir). El doble manejo de ambos criterios puede darnos ya una idea de hasta dónde podrá llegarse a la hora de fiscalizar analíticamente una actividad y sus correspondientes servicios.

d) ALEJAMIENTO MÍNIMO DE LOS SANATORIOS Y CENTROS ANTITUBERCULOSOS

Cuando en el edificio proyectado esté previsto el consumo o expedición de bebidas, no podrá emplazarse a menos de un kilómetro de distancia de sanatorios o centros antituberculosos, a no ser que se obtenga la autorización previa necesaria del Patronato Nacional Antituberculoso y de las Enfermedades del Tórax (orden de 3 de noviembre de 1954).

Esta autorización, a la que la erradicación de la tuberculosis ha venido a privar prácticamente de su razón de ser, podría alcanzar, sin embargo, una extraordinaria importancia en el caso de las urbanizaciones turísticas que elijan para su emplazamiento zonas de sierra (v. gr.: caso del complejo turístico «Los Angeles de San Rafael», de todos conocido por el trágico derrumbe de algunas de sus instalaciones).

e) CONSTRUCCIONES EN LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE

Si la construcción hubiere de localizarse sobre la denominada zona marítimo-terrestre, sus playas y espacios adyacentes —materia tan ejemplarmente estudiada por Nemesio Rodríguez Moro— se requerirá la previa autorización del Ministerio de Obras Públicas, el cual recabará informes de los demás órganos competentes (ayuntamientos; Información y Turismo; Marina; Gobernación, etc.). Caso de disconformidad entre ellos, la decisión se elevará al Consejo de Ministros (arts. 10-8 LC). La virtual aplicación que aquí se hace del artículo 39 LPA, mediante la técnica de los informes preceptivos y en ocasiones vinculantes o favorables (arts. 10-2-3-4-5-6-7; 11-5-6; 14; 16...), no es obstáculo para que expresamente se consigne la consabida cláusula de estilo «salvacompetencias» a que al principio hacíamos referencia (art. 15 LC).

En términos análogos a la ley de Costas, la de Puertos y zonas portuarias deportivas, de la misma fecha, hace expreso envío al artículo 39 LPA (art. 11-2), por lo que respecta a la tramitación de las oportunas licencias e intervención de los distintos organismos llamados a otorgarlas (Obras Públicas, Corporaciones locales, Delegación Provincial de Educación Física y Deportes, Organización Sindical, Hacienda...).

f) CONSTRUCCIONES EN LOS LUGARES CALIFICADOS COMO DE INTERÉS HISTÓRICO-ARTÍSTICO

Si la localización se proyectase en lugares calificados de interés histórico-artístico, se requerirá la previa autorización del Ministerio de Educación y Ciencia (Dirección General de Bellas Artes), que velará por que no se rompa la armonía del conjunto (artículo 26 LHA).

g) CONSTRUCCIONES EN LAS ZONAS DECLARADAS DE INTERÉS TURÍSTICO-NACIONAL

Si las obras se proyectasen sobre zonas declaradas de interés turístico nacional, la autorización deberá ser solicitada del Ministerio de Información y Turismo, el cual recabará de los demás

departamentos u organismos competentes cuantos informes y autorizaciones sean precisos, sin perjuicio del abono a los mismos de las tasas correspondientes (arts. 9 y 17 LCT).

h) CONSTRUCCIONES EN LAS DENOMINADAS ZONAS POLÉMICAS O DE INTERÉS MILITAR

Si las obras se proyectan sobre las denominadas zonas polémicas o de interés militar, relacionadas con la defensa nacional, se precisará autorización de la autoridad militar (Ministerio del Ejército), en los términos de la ley de 23 de octubre de 1935 y reglamento para su ejecución de la misma fecha.

i) CONSTRUCCIONES EN LUGARES PRÓXIMOS A CARRETERAS Y VÍAS DE COMUNICACIÓN

Si las edificaciones se ubican en lugares contiguos a carreteras y vías de comunicación, se precisará autorización de las correspondientes jefaturas de obras públicas (art. 2.º de la ley de 7 de abril de 1952 y orden de 15 de junio de 1954). Cuando aquellas vías sean provinciales, la autorización habrá de concederla la respectiva diputación provincial (arts. 251 y 605 LRL).

6. LIMITACIONES IMPUESTAS Y CORRELATIVAS LICENCIAS EXIGIBLES EN LA FASE DE CONSTRUCCION O EJECUCION DEL PROYECTO: REFERENCIA A LA ACTUACION INSPECTORA DE LA ADMINISTRACION

6.1 No cabe hablar en esta fase de «limitaciones» propiamente tales, las cuales, de existir, habrán tenido que quedar incorporadas, como requisito inexcusable para su aprobación, a los respectivos proyectos. Autorizados éstos, se abre la fase de ejecución o construcción propiamente tal, en la que a la Administración lo único que le importa ya es asegurarse de que la realización de la obra y, en su caso, el montaje de las instalaciones técnicas que presuponga, se ajusta en un todo a las prescripciones del

proyecto aprobado. El *acto-licencia* queda sustituido aquí por la *actividad-comprobación* y el burócrata por el técnico o inspector (cfr. art. 35 RS).

6.2 Aun cuando la sujeción al proyecto aprobado es una de las obligaciones del facultativo que dirige las obras o monta las instalaciones, por cuyo motivo se le puede considerar, en cierto modo, como un fiduciario o custodio del interés público, según lo prueban las responsabilidades de orden administrativo (art. 214 LOU, 6.º DCC; y 92 a 95 OME) y penal (art. 565 CP) y no sólo civil (arts. 1.591 y 1.901 CC) o colegial (arts. 39 ECA y 72 RCM) que contraen en el ejercicio de su función, la Administración puede —y debe— de oficio velar por aquella observancia, girando, al efecto, las visitas de inspección que considere oportunas e imponiendo, en su caso, al empresario o constructor la obligación de comunicar a los órganos correspondientes la marcha de las obras e instalaciones en aquellas de sus fases más significativas o relevantes (cfr. arts. 171 a 174 LOU; 16, 33 y 35 RS; 34 y 35 RAM; 57 y 58 OME; 69 RBT, y 7.º DAT).

7. LIMITACIONES IMPUESTAS Y CORRELATIVAS LICENCIAS EXIGIBLES EN LA FASE DE APERTURA O PUESTA EN MARCHA

7.1 Una vez terminadas las obras y comprobado que éstas y, en su caso, las instalaciones anejas, se ajustan a los proyectos aprobados en la misma medida en que éstos deben corresponderse, a su vez, con las ordenanzas, planes y reglamentos respectivos, habrán de solicitarse las siguientes licencias:

a) LICENCIA MUNICIPAL DE OCUPACIÓN O APERTURA

A otorgar por las alcaldías respectivas, previo informe de las correspondientes comisiones provinciales de servicios técnicos (arts. 22 RS; 121-7 ROF; 13 OME y 3.º IAM). La intervención municipal y de la comisión tenderá a verificar si los locales o instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y sa-

lubridad, así como las que, en su caso, vinieren establecidas en los planes de urbanismo (art. 22 RS). Se trata, pues, de una licencia total o integral en el sentido de que abarca o incide prácticamente sobre la totalidad de los intereses públicos a salvaguardar. De ahí que —a semejanza de lo que ocurría con la de obras o construcción— resulten inevitables ciertas duplicaciones con las licencias parciales o específicas a otorgar por otros organismos (art. 31-2 RS). Para evitarlo sería necesario disociar la facultad normativa (reservable en principio a la Administración central) de la ejecutiva o aplicativa (más propia de los ayuntamientos una vez dotados del personal técnico preciso) (art. 30 RS).

Aun cuando la licencia de apertura es lógicamente posterior a la de construcción, deberá no obstante precederla cuando se sepa de antemano el destino específico del establecimiento proyectado y éste pugne con la ordenación de la zona (arts. 22 RS y 21 RAM). Sería absurdo permitir, por ejemplo, la erección de una fábrica en una zona turística o de un teatro en zona industrial.

b) LICENCIA TURÍSTICA DE APERTURA

A otorgar por la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas (art. 7.º DAT y órdenes de 17 y 18 de marzo de 1965). La finalidad de esta licencia no es otra que comprobar las condiciones o nivel de confort del establecimiento y proceder de acuerdo con ellas a clasificarle en la categoría correspondiente. En el expediente será necesariamente oído el Sindicato Nacional de Hostelería (art. 6.º, órdenes citadas).

c) LICENCIA GUBERNATIVA DE APERTURA POR APLICACIÓN DEL REGLAMENTO DE ESPECTÁCULOS

Cuando en los locales a que venimos refiriéndonos esté prevista la celebración de bailes, atracciones u otros recreos públicos en concurrencia con sus otros fines. Esta licencia corresponde otorgarla al director general de Seguridad en Madrid, a los gobernadores civiles en sus capitales respectivas y a los alcaldes —en su condición de delegados gubernativos locales y no como autoridades

des municipales propiamente dichas—en las demás poblaciones, previa visita de comprobación a cargo de las juntas provinciales consultivas e inspectoras de espectáculos —integradas actualmente en la comisión delegada de Acción Cultural de la Provincial de Servicios Técnicos— (cfr. arts. 1.º, 4.º, 6.º, 10 y 107 REP y 6.º del decreto de 8 de mayo de 1961).

Es curioso que esta licencia se contemple en el reglamento de Espectáculos únicamente como licencia de apertura y no como licencia de obra o construcción, lo que se debe, sin duda, a entender que con ello se respeta más escrupulosamente la competencia exclusiva o prevalente de los ayuntamientos en el segundo de estos dos aspectos.

Esta licencia tenderá a constatar especialmente las condiciones de solidez y seguridad de los locales así como el buen funcionamiento de sus servicios e instalaciones contra incendios, alumbrado y sistemas de evacuación (arts. 4.º y 10 REP).

d) LICENCIA DE PUESTA EN SERVICIO DE LAS INSTALACIONES ELÉCTRICAS ANEXAS

A otorgar por las delegaciones provinciales de Industria y en las que se comprobará su ajuste al proyecto autorizado (arts. 64 y 65 RBT). En tanto no se verifique este ajuste y las garantías de seguridad de él resultantes no podrán las compañías suministradoras atender las peticiones de energía que se les hagan (artículo 68 RBT).

e) LICENCIA GUBERNATIVA DE APERTURA

A otorgar por el director general de Seguridad en Madrid y por los gobernadores civiles en provincias (orden de 9 de marzo de 1946). En el oportuno expediente habrá que acreditar: 1) Que las instalaciones reúnen las condiciones de seguridad, higiene y comodidad exigibles a juicio de los facultativos designados al efecto. 2) Buena conducta y antecedentes favorables en los peticionarios, ya que el fin principal que con esta medida de policía se persigue no es otro que prevenir los actos contrarios a la moral y las buenas costumbres que en ellos pudieren realizarse.

8. CRITICA DEL SISTEMA MULTIFISCALIZADOR: SUS INCONVENIENTES

8.1 Al sistema multifiscalizador, del que acabamos de exponer un ilustrativo ejemplo, de entre los muchos que a colación hubieran podido traerse, se le pueden señalar —y se le han señalado—, entre otros, los siguientes inconvenientes:

1) Proporciona al administrado un sinfín de incomodidades, molestias y gastos con los que, en buena hora, quiso acabar la LPA en su laudable propósito de humanizar cada vez más sus relaciones con la Administración (relaciones humanas y públicas). Beneficiarios directos de esta situación han resultado los gestores administrativos a los que el intervencionismo administrativo proporciona cada vez más segura y abundante clientela.

2) Complica el procedimiento administrativo, al fraccionarle en una serie de expedientes separados, con cuya complicación quiso igualmente acabar aquel texto legal, llamado por nosotros en otra ocasión, por sus propósitos renovadores y de sana racionalización, el Vaticano II de nuestra Administración. El artículo 39 LPA, tantas veces citado, y el expediente mixto o único que consagra es, a este respecto, la más audaz simplificación procedimental que imaginar hubiera podido el más incisivo experto en organización y métodos.

3) Crea la posibilidad de contradicciones internas en el obrar administrativo con el consiguiente descrédito frente al administrado.

4) Duplica las competencias administrativas en contra de los más elementales principios de sana organización y, en contra también, por supuesto, de la propia LPA, cuyo artículo 3.º-3 en relación con la disposición final sexta pretendió justamente acabar con los supuestos —que con anterioridad había ya contemplado el art. 31 RS— de órganos con competencias total o parcialmente duplicadas o coincidentes.

5) Hace cada vez más difícil que la propia Administración conozca su propio derecho, hasta tal punto que sabemos de un competente funcionario, licenciado en Derecho y experto en orga-

nización y métodos —nada menos— que para estar seguro de que no omitía ningún trámite ni documento en el estudio del proceso que le correspondió analizar, no tuvo más remedio que elegir el camino heroico de autoconvertirse en su propio gestor, echándose a rodar de oficina en oficina hasta completar su diagrama o inventario de datos.

Téngase en cuenta que son numerosos los trámites y documentos que suelen venir exigidos sin otro apoyo normativo que el precedente administrativo, recogido, en el mejor de los casos, en simples normas de régimen interior no publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, y, por ello, únicamente conocidas de quienes las aplican o les son aplicadas.

6) Paradójicamente tampoco se consigue aquí aquel beneficio según el cual —y si se nos permite la expresión vulgar— «más ven cuatro ojos que dos», sino el perjuicio, igualmente percibido por la sabiduría popular, de que «unos por otros la casa sin barrer». Los tratadistas americanos que se han ocupado de las cuestiones de personal han expresado estas mismas ideas condensándolas en los dos principios siguientes, que se corresponden con aquellas máximas de nuestro refranero castizo: *Lo que a todos incumbe, a nadie importa, y responsabilidad de todos, responsabilidad de ninguno.*

7) El interés público tutelado en cuanto tiene de indivisible se aviene mejor con una licencia única que fiscalice totalmente la diversidad de aspectos supuestamente peligrosos o creadores de riesgo que con una pluralidad de autorizaciones parciales que desconozcan o infravaloren el hecho elemental de cómo la variación de uno solo de los factores del cuadro podrá variar el cuadro entero. No podemos menos de evocar aquí, por asociación de ideas, y con referencia al interés público objeto de la función de policía, aquella máxima moral, según la cual *bonum ex integra causa, malum ex quoquomque defectu.*

En este sentido, los llamados por los técnicos efectos aditivos, catalíticos o sinérgicos se basan justamente sobre este principio: el riesgo total creado por la concurrencia de los distintos elementos peligrosos de un sistema —en este caso de un establecimiento con sus instalaciones y servicios— nunca podrá determinarse con

sólo valorar y sumar los riesgos parciales de cada uno de los factores que en él actúan, sino mediante una ecuación que los integre en función de sus recíprocas correlaciones.

Ello vuelve a postular la necesidad y la lógica de un único órgano fiscalizador cuya *vis atractiva* le permita realizar aquella integración. La conexión íntima del problema con la que se ha dado en llamar «revolución urbanística» —cuyo eje no puede ser otro que el municipio— parece imponer la incardinación de aquella fuerza centrípeta en las propias Corporaciones locales. Mas, como sería absurdo desconocer la penuria de medios técnicos que para una tal gestión les inhabilita, la solución forzosamente tendría que venir a través de una reestructuración orgánico-funcional del binomio «municipios-comisiones provinciales de servicios técnicos».

En otras palabras: habría que potenciar lo positivo y eliminar lo negativo de la actual forma de articulación entre «competencia jurídica sin capacidad técnica» (ayuntamientos) y «capacidad técnica sin competencia jurídica» (comisiones provinciales de servicios técnicos). He aquí posiblemente el máximo reto e incitación que a los redactores del anteproyecto de una nueva ley de Régimen local se les ofrece.

9. FORMULAS DE SUPERACION POSIBLES

La inaplicación del artículo 39 LPA, provocada por multitud de causas, en cuyo análisis no vamos ahora a entrar, hace inefectivas las ventajas que pretendieron sus redactores. Los mecanismos arbitrados para su efectividad por el propio precepto pueden resultar —y en la práctica lo están resultando— notoriamente insuficientes cuando no dilatorios. Veamos, por ello, qué fórmulas o soluciones se ofrecen como más viables para salir de semejante situación:

9.1 Fórmula procedimental

Es sustancialmente la misma del artículo que comentamos, pero mientras en éste reviste forzosamente carácter abstracto (no es posible conocer de antemano los trámites de los diversos expedientes que se unifican; los órganos que intervienen y la relevancia de las distintas competencias que ejercen, etc.), por lo que abocará a frecuentes dudas y conflictos entre los órganos actuantes, cuya resolución previa dilataría en vez de simplificar la tramitación, en la solución aquí propugnada se marginan tales inconvenientes por cuanto se va a partir justamente de ellos.

El análisis o radiografía del procedimiento que se propone sería, en esencia, éste:

1) Determinación de todos y cada uno de los intereses que deben ser fiscalizados para cada tipo de actividad, los cuales, aun cuando puedan resultar jurídicamente descomponibles para la Administración, se ofrecerán, sin embargo, como un todo unitario para el administrado solicitante.

2) Determinación correlativa de los órganos a cuya competencia o asesoramiento se confíe la tutela o salvaguarda de aquellos intereses.

3) Articulación de sus distintas intervenciones a lo largo de una tramitación o procedimiento único y coordinado: *a)* solicitud única a la que se aportarán los documentos antes exigidos por cada órgano, con supresión de los duplicados y refundición de los no coincidentes; *b)* impulsión de oficio del expediente único resultante por el órgano receptor que lo será precisamente aquel cuya competencia se considere más específica; *c)* conversión de las decisiones de cada uno de los órganos intervinientes—salvo el de competencia más específica que tramita y resolverá el expediente—en «informes vinculantes» o, según García Trevijano, en «resoluciones internas», esto es, no susceptibles de notificación por separado, y *d)* abono de una tasa global o única que ingresaría en el tesoro...

Bien se comprende que la aplicación de esta fórmula requeriría de un estudio previo y exhaustivo, caso por caso, análogo al

aquí realizado por nosotros con referencia a los establecimientos hoteleros. Cada sector o rama de actividad privada tendría que ser analizada en función de la concurrencia de intervenciones y reglamentaciones a que estuviere sometido. El resultado sería la elaboración de una especie de «Código del intervencionismo» estructurado por materias o sectores y cuya utilidad, tanto para la propia Administración como para el administrado, sería patente.

9.2 Fórmula orgánica

Consiste en la transformación de los órganos colegiados de meramente consultivos, asesores o inspectores, en resolutivos y gestores. En el ejemplo examinado hemos visto la decisiva intervención que en él corresponde a las comisiones provinciales de servicios técnicos. Si se tiene en cuenta que en tales comisiones —así como en sus distintas delegadas— están representados la totalidad de los organismos fiscalizadores provinciales, así en el orden urbanístico como en el sanitario, industrial, etc., y que para el cumplimiento de su compleja misión disponen del personal técnico adecuado, cuya posibilidad de trabajar conjuntado o en equipo está prevista a través de la constitución de las correspondientes ponencias, nada más lógico ni simplificador que dotarlas de funciones resolutorias, incardinándolas en la persona del gobernador civil-presidente, el cual, de esta forma, vendría a actuar su verdadero carácter y función de «jefe de la Administración Provincial» (arts. 261 a 266 LRL y 15 D-10-X-58) al tiempo que los delegados provinciales de los diferentes ministerios técnicos verían reducida a sus justos límites su actual condición de órganos directivos sectoriales, ligados verticalmente a sus correspondientes órganos centrales, origen y causa de tantos problemas de descoordinación.

Mas para ello, repitámoslo, sería necesario que en las comisiones provinciales de servicios técnicos no sólo estuvieran representadas aquellas delegaciones ministeriales —lo que ahora sucede—, sino, además y sobre todo, integradas sus competencias.

La fórmula procedimental del esquema anterior se simplificaría aquí notablemente toda vez que no habría ya diferentes órga-

nos provistos de otras tantas competencias propias (división del poder decisorio) y conectados entre sí accidentalmente, esto es, por vía procedimental y no orgánica, sino un órgano único investido de una pluralidad de competencias para cuyo mejor ejercicio se estructurará en las correspondientes unidades operativas internas (fusión orgánica que sobre acabar con la dispersión del poder reduce la formalidad del procedimiento a la flexibilidad de las meras actuaciones internas).

En el supuesto de que la proyectada reforma de la legislación de régimen local quisiera impulsar positivamente el principio descentralizador que parece animarla, ningún camino mejor que el retorno a la originaria configuración de las comisiones provinciales de servicios técnicos en el marco de las Diputaciones provinciales. Los técnicos de la Administración periférica del Estado (ingenieros, arquitectos, etc.) vendrían a colocarse en una situación próxima a la de los llamados sanitarios locales: funcionarios técnicos del Estado al servicio de las Corporaciones locales. Sin perjuicio, claro está, de que, convenientemente potenciadas las haciendas locales y fomentadas las agrupaciones técnicas de cobertura, pudiesen las propias Corporaciones por sí o a través de su respectiva Diputación provincial, disponer de personal técnico suficiente en número y calidad.

Huelga decir que en un contexto político-administrativo como éste—tan grato al profesor García de Enterría—las funciones de la Administración periférica del Estado se tornarían de ejecutivas en inspectoras y asistenciales de la actividad local, con la consiguiente repercusión en la distribución de los medios personales y medios materiales entre ambas Administraciones.

9.3 Fórmula planificadora

Se asemeja a la fórmula procedimental, primeramente expuesta en que sobre la base del conjunto de intereses públicos a fiscalizar se elabora un proyecto único a cuyo condicionado general se incorporan todas y cada una de las limitaciones legalmente exigibles en orden a la debida tutela de aquéllos.

La novedad estriba aquí en que los diferentes organismos intervinientes no van a actuar sucesivamente a lo largo de la se-

cuencia procedimental con el fin de comprobar y decidir por sí mismos, caso por caso, si quedan garantizados los intereses cuya tutela les compete, sino previa y conjuntamente, esto es, en la fase de elaboración del correspondiente plan con el fin de asegurarse de que quedan incorporadas a él las limitaciones exigibles por la legislación por que deben velar, pero —y aquí está lo decisivo—, cuya aplicación o incumplimiento en los casos concretos que posteriormente puedan presentarse va a quedar confiada al celo de las autoridades que dirigieron la elaboración del plan y habrán de asumir también su ejecución.

Una aplicación concreta de esta fórmula la tenemos en el artículo 9-3 de la ley de 18 de marzo de 1966 sobre imposición de servidumbres de paso de energía eléctrica, según el cual: «no será necesario obtener dichos informes (entre ellos los de las Corporaciones locales cuando los bienes afectados por la instalación eléctrica estén bajo la competencia o propiedad de las mismas) cuando por los departamentos u organismos mencionados (Obras Públicas, Información y Turismo, Educación y Ciencia..., ayuntamientos) se hayan acordado, de conformidad con el Ministerio de Industria, normas de carácter general para el cruce o contigüidad de las líneas con los bienes, instalaciones, obras, servicios, centros o zonas, objeto de su competencia».

Asimismo hace aplicación de la fórmula planificadora la ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 28 de diciembre de 1963, cuyos artículos 9 y 17 disponen que «la declaración de interés turístico llevará aparejada...; c) el otorgamiento por parte de los organismos competentes de la Administración Central o local de las autorizaciones y licencias que se soliciten para las obras, construcciones, instalaciones, servicios y actividades concretamente previstas o incorporadas a los respectivos planes... sin perjuicio del abono de las procedentes tasas, exacciones, cánones o derechos a los órganos que correspondan».

La figura jurídica que surge de este mecanismo planificador bien merecería de un estudio por separado. ¿Estaremos ante un supuesto de transferencia de competencias predeterminado por la exigencia práctica de que uno solo ejecute y compruebe lo que entre todos acordaron?

Mas... si se tiene en cuenta que lo que va a hacer el órgano ejecutor del plan es simplemente constatar si se cumplen o no las condiciones que impusieron los órganos titulares de las competencias y que este concepto de competencia (definido por nosotros en otra ocasión como «imputación de poder concreto a un órgano para que decida en cada caso y frente a los demás lo que vale y vincula según derecho») presupone el ejercicio de facultades decisorias y no de mera constatación, ¿hasta qué punto será correcto el hablar aquí de transferencia de competencias con referencia a unas facultades sin valor decisorio autónomo alguno? Y si no existen verdaderas competencias que transferir, mal podrá haber ciertamente transferencia de competencias sino, si acaso, y a lo más, de puras funciones ejecutivas o auxiliares.

Hagamos notar, finalmente, la enorme consecuencia práctica de esta fórmula: si el expediente mixto o único del artículo 39, LPA, arranca de una necesidad —la de coordinar una pluralidad de actuaciones susceptibles de abocar a resoluciones contradictorias—, y el plan da ya resuelto de antemano o preventivamente dicha necesidad, ninguna fórmula mejor de coordinar que la que hace innecesaria la necesidad misma de coordinar. Gracias al plan se hace posible que mande uno por todos. Solución superadora, ciertamente, de la prevista y aplicada por el artículo 39: que sigan mandando todos, pero como si fueran uno.

10. EL ARTICULO 39, LPA, Y SU APLICACION A LAS CORPORACIONES LOCALES

Parece que el artículo 39, LPA, no sea de aplicación a las Corporaciones locales, toda vez que, a tenor del artículo primero, 4, LPA, en relación con su disposición adicional cuarta, las prescripciones de esta ley únicamente tendrán carácter supletorio respecto de las peculiarees del régimen local y organismos autónomos.

A mayor abundamiento, el propio artículo 39, LPA, que se separa del criterio general sentado por el artículo primero, acabado de citar, por lo que respecta a los organismos autónomos, a los que hace extensiva su aplicación («la unidad de expediente y de

resolución se mantendrá también cuando para un mismo objeto deban obtenerse autorizaciones u otros acuerdos de organismos autónomos...»), ninguna alusión contiene a las Corporaciones locales, cuya integridad normativa parece, en consecuencia, querer respetar.

El problema, sin embargo, y a juicio nuestro, no queda indubitablemente resuelto en base a tales consideraciones. Para ello habrá que dilucidar previamente el alcance de la supletoriedad con referencia a aquellos supuestos en los que nos encontremos ante normas radicalmente nuevas o sin equivalente procedimental en la legislación suplida. Que es justamente lo que aquí ocurre.

La supletoriedad parece estar pensando en: 1) El respeto a todas las excepciones y peculiaridades que se contengan en la legislación suplida; 2) la integración o «rellenado» de sus lagunas con referencia a aquellas instituciones explícita o implícitamente incorporadas a su texto, esto es, que no tengan el carácter de radicalmente novedosas, y 3) que el espíritu que anima los principios de la legislación suplida no estén en clara contradicción con los que informen, a su vez, a la legislación supletoria o suplente. Sería absurdo, por ejemplo, intentar suplir un texto autonomista con otro de claro signo centralizador.

Mas, habremos de preguntarnos, ¿hasta qué punto esta hermenéutica es únicamente «lógica interpretativa» y hasta qué punto «Derecho objetivo»? ¿Es que acaso no cabría, en base a esa misma lógica, llegar a soluciones contrarias o más expansivas a la hora de delimitar el ámbito o alcance de la supletoriedad?

Creemos que las innovaciones normativas de la legislación suplente que no pugnen con el espíritu de la legislación suplida serán de aplicación directa en todo caso, pero ello, no por virtud del principio de supletoriedad (poner lo que falta a lo que ya hay), sino por aplicación del principio de «complitud» (la expresión no es nuestra) y «perfectibilidad» del Ordenamiento jurídico (poner lo que no hay debiendo haberlo). Nos adherimos así a la tesis de González Berenguer, netamente favorable a la máxima recepción de la ley de Procedimiento administrativo en el ámbito local.

En cualquier caso, la reforma del régimen local, actualmente en fase de estudio, habrá de considerar esta problemática para dar-

le la que parece correcta solución: incluir a las Corporaciones locales en el ámbito de aplicación del artículo 39, LPA.

Indiquemos, finalmente, cómo ya en el artículo 167, LRS, y, posteriormente en el decreto 2183/1968, de 16 de agosto, concordante con él, se arbitra un mecanismo procedimental muy próximo al del artículo 39, LPA. Semejante analogía viene impuesta por la identidad de propósitos perseguidos por una y otra norma: «Sustituir la licencia de obra municipal por el informe o no oposición del ayuntamiento cuando el titular del correspondiente proyecto sea un órgano de la Administración». La vinculatoriedad del informe del ayuntamiento se deduce del hecho de que, caso de ser éste desfavorable, desplazará la decisión al Consejo de Ministros.

Es curioso constatar cómo la «competencia más específica» lo es aquí, no la del titular de la potestad fiscalizadora urbanística (el ayuntamiento), sino la del titular de la obra objeto de fiscalización, que queda así convertido un poco en árbitro de sus propias determinaciones por el efecto combinado de los principios de superior legitimidad y de acción de oficio, que impiden, como natural corolario, el que la Administración pueda ser reducida a la pura y no privilegiada condición de «administrado» (cifr. STS de 23 de febrero de 1968).

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- LPA = Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958.
LRL = Ley de Régimen Local, Texto Refundido y Articulado de 24 de junio de 1955.
LRS = Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956.
LCT = Ley de Centros y Zonas Turísticas de Interés Nacional, de 28 de diciembre de 1963.
LC = Ley de Costas, de 26 de abril de 1969.
LHA = Ley de Protección de los lugares Histórico-Artísticos, de 13 de mayo de 1933, modificada por la de 22 de diciembre de 1955.
LZP = Ley reguladora de las denominadas «zonas polémicas» o de interés militar, de 23 de octubre de 1935 y Reglamento de la misma fecha.
CC = Código Civil.
CP = Código Penal.

- RS = Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.
- ROF = Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 de mayo de 1952.
- RAM = Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, modificado por Decreto de 5 de noviembre de 1964.
- IAM = Instrucción para la aplicación del anterior Reglamento, de 15 de marzo de 1963.
- REP = Reglamento de Espectáculos Públicos de 3 de mayo de 1935.
- RBT = Reglamento Electrotécnico para baja tensión de 3 de junio de 1955.
- RCM = Reglamento del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid de 11 de marzo de 1936.
- ECA = Estatutos para el Régimen y Gobierno de los Colegios Oficiales de Arquitectos, de 13 de junio de 1931.
- DCC = Decreto sobre Construcciones Clandestinas, de 11 de junio de 1964.
- DAT = Decreto Ordenador de las Actividades Turísticas, de 14 de enero de 1965.
- OME = Ordenanzas Municipales de la Edificación en Madrid, de 29 de noviembre de 1950 (en periodo de revisión).