

LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS Y SU ARTICULACION: LAS ORDENES CONJUNTAS Y LOS EXPEDIENTES MIXTOS. EL DECRETO DE 6 DE OCTUBRE DE 1966 APROBATORIO DEL REGLAMENTO DE CENTRALES LECHERAS

SUMARIO: 1. Las acciones sociales y su interdependencia. 2. Interdependencia económica e interdependencia administrativa: clases de competencias que generan. 3. La norma como «conductor» de conductas. 4. Las competencias compartidas y sus formas de articulación: las órdenes conjuntas y los expedientes mixtos. Rasgos comunes y diferenciales. 5. Referencia al Decreto 24-7-8/1966, de 6 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Centrales Lecheras y otras industrias lácteas: sus diferentes supuestos de competencias compartidas. 6. Problemática que plantean sus soluciones: la decisión plural y su estrategia.

1. LAS ACCIONES SOCIALES Y SU INTERDEPENDENCIA.

1.1. La administración de cualesquiera asuntos públicos es, cada vez menos, la obra de un solo órgano, aunque éste lo sea de rango ministerial. Está demostrado, y no por la doctrina ni por la teoría, que manejan conceptos abstractos, sino por la experiencia práctica de cada día que toca las realidades concretas, que el campo de actuación sobre el que opera la Administración no se puede acotar y parcelar para su adjudicación, en exclusiva, a este o aquel Departamento. Los más de ellos han de contribuir a su buena gestión, a través de una gama de incidencias e interconexiones, que afectarán, unas veces, a los fines, otras a los medios y otras a los resultados, cuando no a todos ellos conjuntamente.

Una de las enseñanzas más valiosas que nos ha suministrado la contemplación de lo económico a escala nacional —e incluso, internacional— es la demostración de que ninguna acción social que implique creación o consumo de riqueza (y prácticamente lo son todas) podrá dejar de suscitar un abanico de consecuencias bajo la forma de posibilitar o impedir otra serie de acciones distintas —anteriores, simultáneas o consecuentes— cuyo despliegue de efectos diferirá de los de aquella. Se abre así una vía de penetración en el mundo de lo contingente, hasta ayer enigmático e inviolable, lograda gracias a esa llave del futuro que son la planificación y la introspección o prospectiva. Llave con la que no sólo se desvela el devenir futuro; también se intenta su dominación y conformación —se le hace— desde el presente. Lo que seamos mañana dependerá antes que nada de lo que hagamos hoy.

1.2. Si quisiéramos presentar esta misma idea en forma más sencilla y desarrollada para mejor captar su fundamentación y sus consecuencias, podríamos hacerlo así:

1) Lo que gaste *A* no lo podrán gastar *B*, ni *C*, ni *D*... (distribución de los escasos medios disponibles).

2) Lo que *A* o *B* o *C* o... gasten *aquí*, no lo podrán gastar *allí* ni en ningún otro lado (acondicionamiento del espacio, valoración y estrategia del territorio).

3) Lo que *A* o *B* o *C* o... gasten en atender sus necesidades *a*, *b*, *c*..., no podrán gastarlo en sus otras necesidades *a'*, *b'*, *c'*, ... o *a''*, *b''*, *c''*, ... (Principio de exclusión u orden de prioridades).

4) Según que *A* o *B* o *C* o... satisfagan en primer lugar las necesidades *a*, *b*, *c*, ... o las *a'*, *b'*, *c'*, ... o las *a''*, *b''*, *c''*, ... les resultará más fácil o difícil poder atender después las demás necesidades que les quedarán pendientes de satisfacción (Rentabilidad de la inversión; efecto multiplicador de la misma).

2. INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA E INTERDEPENDENCIA ADMINISTRATIVA: CLASES DE COMPETENCIAS QUE GENERAN.

2.1. Las conexiones que han quedado esbozadas son de naturaleza puramente económica. Es decir, contemplan las acciones sociales y los efectos que de ellas se derivan en función tan sólo de su valor como «medios» o instrumentos susceptibles de aplicar inmediatamente a la satisfacción de una pluralidad indeterminada de necesidades. Creamos riqueza (medios) para elevar el nivel de vida (fin), pero paradójicamente hemos de empezar reduciendo nuestro nivel de vida (ahorro) para poder crear aquellas riquezas (inversión) que nos permitirán, más tarde, elevar ese nivel de vida.

Este mecanismo económico, capaz de convertir cualquier fin en medio y cualquier medio en fin, con sólo modificar la perspectiva de la visión, explica el que se haya podido decir con razón (1) que intentar crear un Ministerio de Economía resultaría tan pueril como el querer crear un Ministerio de la Política. La política como la economía es la obra de todos; y lo es, a pesar nuestro, es decir, con independencia de la intencionalidad que guíe nuestra conducta.

De esta manera, si toda acción social o es política, o ejecuta una política o hace posible, queriéndolo o sin querer, una política, también es, al mismo tiempo, económica desde el momento en que emplea o consume bienes escasos sustrayéndolos a otras atenciones simultáneamente sentidas. La conocida frase de Kruttschef «cañones por mantequilla» resulta enormemente significativa a este respecto y nos lleva, como de la mano, a la

(1) FUEYO ALVAREZ, *La distribución orgánica y funcional de la Administración desde el punto de vista de la racionalización de su funcionamiento*, en esta REVISTA, núm. 5, págs. 62 y sigs.

idea de una planificación integral de la economía (caso de los *gossplans* soviéticos).

2.2. De ahí que, a los efectos de estas notas, hayamos de prescindir, por excesivamente amplio, del concepto de interdependencia económica, tal como ha quedado expuesto (2), para fijarnos en otro tipo de interdependencia que, para mejor entendernos, podríamos calificar de *administrativa*. En ésta habremos de tomar en consideración una serie de conexiones que pongan en relación no sólo los medios y las necesidades subyacentes a toda gestión pública, sino también —y además— las afinidades intrínsecas de los fines o intereses que con esa gestión se tutelén o promuevan, cuando no la identidad de las materias, del territorio o de las personas sobre las que recae o se ejerce.

Si pensamos en una «industria agrícola para la exportación», pongamos por caso, extraeremos de ella, pese a la unidad de su objeto, una serie de conexiones o entronques funcionales, de percepción inmediata, con los Ministerios de Industria, Agricultura, Comercio y Hacienda. Otro tanto cabría decir respecto del conjunto de órganos cuya acción incide simultáneamente sobre la denominada «zona marítimo-terrestre» (Ayuntamientos; Ministerios de Marina, Obras Públicas, Hacienda, Turismo, etc.) o sobre los cauces ribereños susceptibles de utilidad o aprovechamientos múltiples (Obras Públicas, Agricultura, Turismo, Ayuntamientos, etcétera) (3). Análoga situación nos ofrece el entrecruzamiento de funciones

(2) Un análisis de este tipo de interdependencia requeriría un atento examen del vigente Plan de Desarrollo Económico y Social, que nos revelaría, bien en su propio texto, bien en los trabajos preliminares de las Comisiones de Agricultura, Industrias de la Alimentación, Sanidad y Asistencia Social y Comercio Interior, el juego de los factores que inciden y condicionan el complejo haz de intereses ganaderos, sanitarios, de abastecimiento de la población y de comercialización interior que concurren en el Derecho que va a ser objeto de nuestro comentario. Vid. *Plan de Desarrollo Económico y Social, 1964-1967*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1963.

(3) Una abundante documentación acerca de las distintas competencias concurrentes sobre una misma demarcación territorial, juntamente con un juicio crítico de las mismas, puede verse en GÓMEZ QUINTANA, *Competencias concurrentes en la zona marítimo-terrestre*, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1963; en SERRANO GUIRADO, *Planificación territorial y planificaciones sectoriales*, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1965, y en GONZALO RODRÍGUEZ, *La licencia municipal de construcción en las zonas marítimo-terrestres y portuarias*, en esta REVISTA, número 51, págs. 199 y sigs. En el Derecho positivo son de tener muy en cuenta la Ley de 28 de diciembre de 1963 sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional; el Decreto de 10 de septiembre de 1966 sobre ordenación de las zonas limítrofes a los embalses; la Orden de la Presidencia del Gobierno de 6 de abril de 1964 (*B. O. del E.* del 15), por la que se constituye la Comisión Interministerial para estudiar el problema de la ordenación jurídica de la zona marítimo-terrestre; el Decreto de 27 de octubre de 1966, por el que se regula la tramitación de los expedientes de autorización de trabajos relacionados con hidrocarburos en aguas marinas..., y, finalmente, los Decretos 2.777-2.852-2.891/1963, de 31 de octubre (*B. O. del E.* del 4, 9 y 16 de noviembre) y 336-337/1964, de 12 de marzo (*B. O. del E.* del 25), por los que se resuelven otros tantos conflictos de atribuciones surgidos en tales zonas.

que puede producirse cuando sobre unos mismos destinatarios o sector poblacional converge la acción tuitiva o fiscalizadora de diversos órganos respecto de unos mismos fines. Pensemos en el llamado sector laboral sobre el que incide una doble tutela sanitaria a cargo de los Ministerios de Trabajo (S. O. E.) y de la Gobernación (Direcciones Generales de Sanidad y Beneficencia).

2.3. Ya se comprenderá que penetrar jurídicamente en esta tupida maraña de interrelaciones, sin otra ayuda que la de la lógica jurídica, necesariamente ha de resultar empresa ardua. Los conceptos formales elaborados hasta ahora por la doctrina no se han fraguado al calor de aquella problemática. Las nociones de organización, órgano y competencia, en sus tres clases de objetiva y material, jerárquica o funcional y territorial, resultan instrumental poco apto para operar con aquellas complejas realidades en las que los aspectos sociológicos, económicos y políticos amenazan con descomponer por su propia base los esquemas formales trabajosamente modelados por la ciencia jurídica.

He aquí un asomo más de esa necesidad, crecientemente sentida, de ir aproximando cada vez más el Derecho administrativo a la ciencia de la Administración, hasta crear una «zona de los dos» en esos ámbitos, mitad jurídicos, mitad sociológicos, convertidos hoy poco menos que en «tierra de nadie».

Por nuestra parte, y aun a riesgo de que este nuevo «laberinto» (4) antes nos enrede que lo desenredemos, hemos intentado, seguramente con más audacia que medios, penetrar en él con ánimo exploratorio. Una ventaja y un inconveniente hemos tenido. La ventaja de que hollamos terreno poco explorado y del que las noticias que se tienen, sobre ser escasas, tampoco parecen coincidentes; el inconveniente, de que es más incómodo y arriesgado viajar como explorador que como turista. De las cinco incursiones que hasta aquí hemos hecho, hemos obtenido algunos datos, a cuyo conjunto parece más procedente remitirse que reproducirlos (5). Como consecuencia de ello, y con el fin de ir introduciendo un principio de orden en aquella materia informe —del agregado al sistema, que dijo LAPLACE—, acuñamos la siguiente clasificación decimal de competencias, cuyos conceptos sí creemos oportuno y conveniente reproducir:

(4) Utilizamos deliberadamente este término que nos evoca no pocas analogías con aquel otro *extricatio labyrinthi dividui et individui* de que nos habla DUMOULIN (*Molineus*) al referirse a las obligaciones divisibles e indivisibles y a sus diferencias y analogías con las solidarias. Para penetrar en tan inextricable laberinto imagino nada menos que diez claves y tres hilos. Como se ve, «mucho más complicado todavía» que la clasificación decimal que pasamos a ofrecer.

(5) Nos referimos a nuestros siguientes trabajos: *Una norma innovadora: la del artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo*, «D. A.», núm. 76; *Los principios jurídicos de competencia y forma y su valoración desde el punto de vista de la racionalización administrativa*, «Foro Gallego», núm. 33; *La doble dimensión organizativa y jurídica del principio de competencia*, «D. A.», núm. 107; *La organización como técnica coordinatoria: redistribución de competencias y conflictos de atribuciones*, «Boletín de Documentación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación», núm. 40, y *La organización y sus engranajes: los sistemas orgánicos* (de próxima aparición).

a) *Competencias antinómicas.* Entendemos por tales las competencias que, dimanando de *normas de igual rango*, atribuyen *idénticos poderes a órganos o entes distintos* para la ordenación, dirección, fiscalización o gestión de *unos mismos servicios*, actividades o situaciones en el ámbito de los intereses públicos (6).

b) *Competencias conflictuales.* Lo son aquellas que por la *ambigüedad e imprecisión de las normas de que emanan*, en relación con la *complejidad y fluidez de las materias* que regulan, pueden inducir a *dos o más órganos* a creerse o no titulares de las mismas hasta tanto se resuelva por una instancia superior a cuál de ellos corresponde *en exclusiva* su ejercicio para el supuesto en cuestión.

c) *Competencias compartidas.* Llamamos competencias compartidas a las que dimanando, al menos originariamente, de *diferentes normas*, confieren atribuciones específicas a *dos o más órganos* para la ordenación, dirección, fiscalización o gestión de los *distintos aspectos o facetas concurrentes en un mismo objeto* o situación, relevantes para el interés público y tan íntimamente vinculados entre sí que su tratamiento por separado resultaría inconveniente en la práctica y expondría a riesgo de contradicción.

d) *Competencias exclusivas.* Al concepto de competencia compartida se opone, a efectos de nuestra clasificación (7), el de competencia exclu-

(6) Vid. un vivo ejemplo de estas competencias, referido a la titularidad y gestión de los servicios que se indican, en GARCÍA DE ENTERRÍA, *El Servicio Público de Transportes*, en esta misma REVISTA, núm. 10, y *El Servicio Público de Gas*, en el libro *Problemas actuales de Régimen Local*, pág. 12. Precisamente para superar estas contradicciones jurídicas—pero de motivación no jurídica—propugnaré este ilustre Profesor la articulación de las competencias entre el Estado y los entes locales sobre el esquema flexible de una serie de fórmulas colaborativas inspiradas en el Derecho anglosajón. Vid. su trabajo *Administración Local y Administración Periférica del Estado: problemas de estructura*, en el libro *La Administración española*, I. E. P., Madrid, 1961, especialmente páginas 137 y 154.

(7) Hacemos la indicada salvedad a fin de ponernos a cubierto, desde ahora de una posible objeción: la falta de correspondencia entre la terminología utilizada por nosotros y la ya acuñada por parte de la doctrina. En este sentido resultaría obligado comparar nuestra clasificación con la establecida por GARCÍA TREVIJANO-FOS en su obra *Principios jurídicos de la organización administrativa*, I. E. P., Madrid, 1957, págs. 101 y sigs., y en su recensión al libro de DE LA VALLINA, *Transferencia de funciones*, en esta misma REVISTA, núm. 33, pág. 491, textos que arrojan las siguientes clases de competencias: 1.ª Interfuncionales. 2.ª Materiales. 3.ª Territoriales. 4.ª Temporales. 5.ª Internas (esferas de mansiones) o externas. 6.ª Necesarias o eventuales (éstas podrían corresponderse con las llamadas por nosotros condiciones o claudicantes). 7.ª Personales. 8.ª Conjuntas o cumulativas (parecen corresponderse con las compartidas). 9.ª Alternativas incondicionadas o solidarias (comparables a las calificadas por nosotros de indistintas). 10. Alternativas condicionales (suplencia-delegación-avocación). 11. Exclusivas, con exclusión relativa—cabe alzada—o absoluta—agota vía gubernativa—(esta distinción tomada de SERRANO GUIRADO, *El recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la resolución cause estado*, en esta REVISTA, núm. 10, páginas 141 y sigs.). 12. Desconcentradas. Esta discordancia de clasificaciones se explica teniendo en cuenta que: 1. La realidad se ve distinta cuando el «punto de vista» no es el mismo, y nosotros hemos elegido para nuestro análisis un plano más horizontal que vertical (visión colateral, propia de las relaciones de equiordenación y coordinación), en tanto que el Profesor GARCÍA TREVIJANO utiliza un plano o perspectiva más vertical que horizontal

siva, concepto que tiene hoy un valor más polémico y táctico que propiamente jurídico (8). De ahí que sea precisamente al tratar de atribuir competencias a las Corporaciones Locales —competencias que tendrán siempre el carácter de más débiles, caso de entrar en conflicto con las de los órganos centrales— cuando más se prodigue el término. Unas veces será para conferirles la competencia con aquel carácter de exclusiva (caso del artículo 45 de la Ley Especial de Madrid); otras, por el contrario, para dejar a salvo las facultades de dirección y fiscalización o tutela ejercidas cerca de ellas por la Administración Central (caso del art. 7.º de la Ley de Régimen Local).

Diversamente, entre los órganos de la Administración Central empieza felizmente a ganar terreno la idea de que tanto las competencias exclusivas como su correlato orgánico los «compartimentos estancos» deben ser eliminados, a la vez, de la letra de la norma y del espíritu de quienes la aplican. De ahí que la regla general empiece a serlo la del carácter compartido o mixto de las competencias. Cuando se quiere subrayar que un Departamento es el más calificado para conocer o resolver sobre una determinada materia, no se recurre ya a la idea de competencia exclusiva, sino a la de competencia «más específica» (art. 39, LPA). Y es que debe tenerse en cuenta que al ser la materia administrativa continua y no discontinua, o, como ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA, siguiendo a YLVISAKER, hecha de «tejido inconsútil» (9), su artificiosa división para atribuirla a órganos distintos o especializados, lejos de eliminar los roces en su gestión, los acrecienta, por la misma razón que se hace más larga la línea fronteriza de contacto a cada nueva subdivisión que se hace en el interior de una superficie cerrada.

e) *Competencias concurrentes*. Lo son aquellas que aparecen atribuidas por la norma que las crea a un órgano complejo (v. gr., Ministerio de...), sin especificación del órgano interno que deba asumirlas (10).

f) *Competencias residuales*. Se presentan en todos aquellos casos en que se produce un ocasional desajuste entre las normas sustantivas que obligan o habilitan a la Administración para actuar, preferentemente en circunstancias de difícil previsión o concreción, y las normas orgánicas que trazan los cauces a esa acción. El acoplamiento entre la actividad a

(visión de arriba a abajo, propia de las relaciones de supraordenación, jerarquía o tutela). 2. Nuestro análisis intenta poner en relación, como más adelante se verá, tres variables o módulos que no coinciden, desde luego, con los manejados por el citado Profesor. 3. El lenguaje tiene unas deficiencias y unos límites (conjunto de palabras censadas en el Diccionario) que la realidad no tiene; de ahí la necesidad de las expresiones impropias, figuradas, etc. 4. La confusión no es en sí un mal cuando se nos aparece como el primer resultado de un análisis más completo del fenómeno que se estudia y del que habrá de derivar después, como segundo resultado, una mejor y más rica comprensión del mismo.

(8) Vid. en este sentido LARA POL, *La Ley especial de Madrid y los problemas de la competencia municipal*, en «Rev. Est. Vida Local», núm. 130.

(9) En su trabajo *Administración Local...*, cit., pág. 149.

(10) Vid. art. 5.º de la Ley de Procedimiento Administrativo, que introduce por esta vía el principio desconcentrador proclamado en la disposición adicional primera de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y SERRANO GUIRADO, *El recurso contencioso-administrativo*, cit., pág. 152.

desarrollar por la Administración (normas de acción) y los órganos creados para desarrollarla (normas orgánicas) puede compararse, a fines didácticos, con la distribución de una masa líquida entre un determinado número de recipientes, de tal manera que cualquiera que sea la regla de distribución que se siga, siempre quedará un resto o excedente (división inexacta) para el que habrá que prever, con carácter genérico, el recipiente que deba acrecer. Pues bien, de este recipiente u órgano —que claramente aparece así como un receptáculo de competencias y medios materiales para desarrollarlas— es del que se predica que tiene, con relación a los demás, una competencia genérica o expansiva, es decir, que sólo él está legitimado para asumir la titularidad de las competencias sobrantes o residuales (vía atractiva) hasta tanto se prevea su adscripción específica a un nuevo órgano (emergencia de las llamadas Administraciones especiales que progresivamente han ido descomponiendo y reduciendo los amplios cometidos originarios de los considerados órganos de función general).

Pues bien, de este criterio de distribución orgánica tendente a evitar que puedan existir competencias sin órganos o lagunas orgánicas encontramos modalidades muy variadas, ya que el fenómeno causal se produce, aunque a distinta escala y con diverso signo, en cualquier organización. Así, por ejemplo, y por lo que respecta a la Administración en su totalidad, aunque nada se diga en la Ley de Régimen Jurídico, parece que las competencias residuales han pasado a gravitar sobre la órbita de atracción de la Presidencia del Gobierno, considerada como un Departamento más, a expensas del Ministerio de la Gobernación, al que de siempre pertenecieron (11); por lo que concierne a cada Departamento en particular, las competencias residuales suelen adscribirse a las Subsecretarías o Direcciones Generales de Servicios o Régimen Interior, donde existan, para lo que se recurre a la creación de las llamadas Secciones o Servicios de Asuntos Generales Indeterminados, etc.; otro tanto se hace en el ámbito de cada Dirección General independientemente considerada; respecto de la Administración provincial, estas competencias aparecen expresamente atribuidas desde siempre a los Gobernadores civiles (art. 13, D. de 10 octubre 1958); en la Administración Local, son los Presidentes de las Diputaciones y los Alcaldes los que aparecen investidos de competencias genéricas respecto de los demás órganos corporativos, a los que se les tasan sus atribuciones (vid. arts. 116-i) y 268, LRL), etc., etc.

Advirtamos, por último, que las competencias residuales se diferencian de las concurrentes por su menor grado de especificación. Si quisiéramos dar valor clasificatorio propio a este grado de especificación, obtendríamos las tres siguientes clases de competencias: 1) Competencias específicas, que presupondrán, normalmente, la existencia de Reglamento orgánico (vid. art. 20, LRJ) —determinación de primer grado—; 2) Com-

(11) En este sentido nuestro trabajo *Problemática de los servicios generales en la Administración española: su dependencia funcional y encuadramiento orgánico*, «D. A.», número 97, en el que examinamos los mecanismos que actúan esos desplazamientos de competencias hacia la Presidencia.

potencias concurrentes —determinación de segundo grado—, y 3) Competencias residuales —determinación de tercer grado—.

g) *Competencias indistintas*. Entendemos por tales aquellas que una misma norma atribuye simultánea e incondicionalmente a dos o más órganos gestores con el propósito de asegurar mejor la realización de los objetivos que persigue (12).

h) *Competencias superpuestas*. Lo son aquellos que distintas normas atribuyen a diferentes órganos en orden a la prevención o represión de unos mismos hechos o situaciones dañosas de que podrían resultar lesionados un conjunto de valores e intereses *diversamente evaluados y protegidos* por cada una de tales normas. Se diferencian, pues, de las compartidas en que el supuesto de hecho u objeto no se escinde en diversos aspectos, sino que se toma o contempla en su totalidad, y de las antinómicas y conflictuales en que la duplicidad de atribuciones —real en las primeras y sólo aparente en las segundas— es aquí querida y no rechazada por el legislador (excepción al principio de *non bis in idem*). Son ejemplos de competencias superpuestas las facultades sancionadoras múltiples que frente a un mismo hecho punible tienen atribuidas los órganos jurisdiccionales y los administrativos, tanto estatales como locales (13).

i) *Competencias condicionadas o claudicantes*. Lo son aquellas que, por permisión de la norma que las establece, un órgano subordinado ejerce en nombre de su superior, pero con eficacia supeditada a que las resoluciones en que se traduzca no sean por éste suspendidas o modificadas en todo o en parte, dentro de un determinado plazo. Tal sucede con las competencias ejercidas por los Alcaldes en materia de policía de espectáculos públicos, cuyos acuerdos son revisables de oficio por los Gobernadores civiles (vid. Disposición general del Reglamento de 3 de mayo de 1935), así como con las que corresponden a los Delegados del Gobierno en las Provincias insulares respecto de las mismas autoridades (vid. artículo 422 del Reglamento O. F. y R. J. Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952). El inferior ejerce, pues, facultades que rebasan de la simple propuesta de resolución, pero que tampoco llegan a constituir un caso de delegación de atribuciones; el superior actúa competencias que van más allá de la simple fiscalización o tutela, pero que tampoco se pueden configurar como verdadera relación jerárquica.

j) *Competencias interferentes*. Calificamos así a aquellas competencias de diferente procedencia normativa que, sin encajar en ninguno de los grupos precedentes, inciden o se ejercen sobre materias o actividades que, aunque netamente separables entre sí, presentan, sin embargo, un alto

(12) Vid. arts. 171 y 197, entre otros, de la Ley del Suelo, así como la crítica a los mismos, en ENTRENA CUESTA, *La competencia administrativa en materia urbanística*, en «Revista Jurídica de Cataluña», año 1963.

(13) Vid., entre una Bibliografía bastante numerosa, CASTEJÓN, *Faltas penales, gubernativas y administrativas*, Madrid; FERNÁNDEZ DE BOBADILLA, *Algunas consideraciones sobre la doble sanción de los hechos punibles*, en el «Boletín de Información del Ministerio de Justicia», núm. 204; PALOMAR LLOVET y DE ROVIRA MOLA, *Las multas municipales en el Derecho español*, Barcelona, 1960; MONTORO PUERTO, *La infracción administrativa*, Barcelona, 1965, etc.

índice de conexiones y condicionamientos, generalmente económicos, razón por la que se hace necesaria su coordinación a fin de evitar que en su ejercicio recíprocamente se anulen o interfieran, con daño para la consecución de los objetivos finales que persiguen o para el más ventajoso empleo de los bienes que utilizan.

Son ejemplos de tales competencias las que en la doctrina norteamericana se denominan *competencias horizontales* —también mediales o funcionales— por contraposición a las *verticales* —también finales o sustantivas— (la cruz de las competencias), entendiéndose por las primeras las que se ejercen o recaen sobre el personal, los servicios generales, el crédito, la financiación, el comercio, los transportes, la mano de obra y, en general, sobre cualesquiera materias de incidencia general sobre todos los demás sectores y servicios, y por las segundas, las que se contraen a un sector o servicio acotado (v. gr., agricultura, industria, sanidad, etc.) con proyecciones limitadas o menos amplias sobre los demás. Las interrelaciones detectables en este tipo de competencias impone la coparticipación en su ejercicio de los diversos órganos afectados, y de ahí que las resoluciones en que se traduzcan suelen adoptar, análogamente a como sucede con las competencias compartidas, la forma de Ordenes conjuntas emanadas bien de las Comisiones Delegadas del Gobierno o de la Presidencia, a propuesta de los Departamentos interesados (14).

2.4. Como módulos para establecer la precedente clasificación tuvimos en cuenta los siguientes: 1) La norma o normas de las que emanan, en cada caso, las competencias, así como su naturaleza —administrativas, fiscales, penales, laborales...—: *aspecto jurídico-valorativo*; 2) La realidad sociológica subyacente o supuesto de hecho contemplado por cada una de aquellas normas, y no siempre valorado de la misma manera por ellas: *aspecto objetivo-sociológico*, y 3) La pluralidad de entes u órganos, articulados frecuentemente en sistemas orgánicos distintos —Estado, Municipio, Organismos Autónomos, Jurisdicción, etc.— llamados a actuar el conjunto de poderes ínsitos en aquellas normas para los fines en ellas previstos: *aspecto orgánico-funcional*.

Pues bien, de tan abigarrado repertorio de competencias, fundamentalmente nos van a interesar aquí las compartidas, por ser a ellas a las que se refiere el Decreto que comentamos.

2.5. Por último, una advertencia: somos conscientes de los puntos débiles y más que discutibles que nuestro trabajo presentará a quienes nos lean con la mente cuadrículada por aquellos esquemas formales de que al principio hablábamos, y que, en algún caso, ya han empezado a hacer crisis, como lo prueba, y de ello habremos de aportar algunos ejemplos, el uso impropio que de los mismos viene haciendo el propio legislador. Los conceptos, como todas las cosas, valen por lo que sirven, y como las

(14) Vid. FUYO ALVAREZ, *La distribución orgánica y funcional...*, cit., pág. 69; VILLAR PALASÍ, *Administración y Planificación*, Madrid, 1952, págs. 140 y sigs., y *La intervención administrativa en la industria*, pág. 74, y SERRANO GUIRADO, *Planificación territorial y planificaciones sectoriales*, Madrid, 1965, págs. 27 y sigs.

herramientas o útiles de trabajo, están hechos para servirse de ellos y no para servirles. Esto, dicho así, puede parecer una invitación al caos y a la anarquía, pero no lo parecerá cuando se caiga en la cuenta de la radical insuficiencia de aquellos conceptos para aprehender totalitariamente la proteica realidad y para dar cauce eficaz a los contenidos de voluntad y variedad de propósitos en cada caso perseguidos por el político o el legislador (15).

Un índice muy expresivo de ello, y que aquí nos importa subrayar por su conexión con el tema, es el uso, un tanto radical, que se viene haciendo del llamado principio de especialidad de la competencia. El trasplante, desde la Teoría de la Organización al Derecho Orgánico, del conocido principio de la especialización (saber más y más sobre cada vez menos y menos) se tradujo en la noción de la competencia como monopolio de actuación jurídicamente protegido. Pero esta correlación no es, ni con mucho, exacta; mientras el principio de especialización en la Teoría de la Organización busca principalmente un *aumento de la eficacia o rendimiento*, el de especialidad de la competencia atiende fundamentalmente a *asegurarles una mayor garantía a los administrados*. Y esta garantía obligará muchas veces a sacrificar aquella eficacia; es decir, que si para la Teoría de la Organización el «especialista» es siempre el «más competente», y por ello, el que más rinde, en el Derecho Orgánico podrá ocurrir que el órgano competente (en sentido formal, no material), ni sea el más especializado, ni sea, desde luego, el más eficaz. Aquí habrá que buscar, precisamente, esa necesidad de apuntalar muchas veces ciertas competencias de Derecho, que son, a la vez, incompetencias de hecho, con todo un andamiaje de informes, propuestas, controles previos, delegaciones de base técnica, etc.

De otra parte, habrá que tener presente que si la especialización lleva a un aumento de la eficacia, no lo será tanto por la especialización en sí (evidentemente nada se hace «deshaciendo», ni se compone «descomponiendo») cuanto por la labor posterior de reconducción de las partes al todo que incumbe al coordinador o dirigente. En una palabra: la especialización presupone la coordinación, y el trabajo individual, la labor de equipo. He aquí el fenómeno, no inverso, sino reverso, del anterior, que, transplantado también, desde la Teoría de la Organización al Derecho Orgánico, nos va a llevar a esa serie de figuras jurídicas, todavía mal perfiladas, que son los expedientes mixtos, las Ordenes conjuntas, los actos complejos, las competencias compartidas, etc., etc. De entre ellas van a merecer nuestra atención las dos primeras, que cobran así, vistas desde esta perspectiva, el valor instrumental que verdaderamente tienen: *el de*

(15) El Profesor DE CASTRO Y BRAVO ha subrayado vigorosamente este valor subordinado e instrumental de la técnica jurídica respecto del hacer político. «El Derecho aparece —aunque sea unilateralmente considerado— dirigido a realizar un propósito político —dice—; los hombres del Derecho, asqueados de mezquindades partidistas, pretenden convertir su oficio en una *zona exenta en la que reine la técnica más abstracta y esotérica*; los políticos de las más distintas tendencias coinciden en dolerse de las trabas jurídicas, se impacientan e *intentan suprimirlas o desconocerlas*» (lo subrayado es nuestro). Vid. su *Derecho civil de España*, I, pág. 47.

ser otras tantas técnicas coordinatorias montadas al servicio de la articulación de las competencias compartidas y para la prevención de los innumerales conflictos de atribuciones que, en otro caso, podrían producirse, con riesgo de paralización para la actividad administrativa y de incertidumbre o contradicción en sus resoluciones (16).

3. LA NORMA COMO «CONDUCTOR» DE CONDUCTAS.

3.1. Parece evidente que el tipo de conexiones jurídico-administrativas, al que tan por extenso nos hemos venido refiriendo y que expresivamente podríamos calificar como de «enlace múltiple», van mucho más allá en sus efectos que el simple mecanismo económico de interdependencia al principio expuesto. Por de pronto, y además de aquellos efectos económicos que nunca pueden dejar de darse, se producen también, según se ha visto, una serie de consecuencias características de índole organizativa y jurídica, sobre las que hemos de proseguir nuestro análisis.

El Derecho o, si se quiere, la norma —y más específicamente, la norma orgánica y procedimental, que es la que a los efectos de este trabajo, más nos importa (17)—, funciona a la manera de un cable conductor tendido por el legislador o gobernante para que pueda discurrir por él la energía social, camino de sus metas, con la máxima celeridad y el mínimo desgaste o pérdida.

Mas bien se comprende que cuanto más compleja se torne la conducta social que se pretende «conducir», más compleja se tornará también la la-

(16) Esta limitación que de entrada señalamos ya a nuestro trabajo, nos va a vetar el ocuparnos de otras técnicas jurídicas, en cuyo fondo también se puede descubrir, sin dificultad, la misma idea coordinadora (vid. *infra* nota 36). Piénsese, concretamente, en el caso de la Orden de la Presidencia de 12 de diciembre de 1960, por la que se dictan normas para decidir la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas. Parece evidente que en la mayoría de los casos la impugnación planteada tendrá por causa la *creencia* de un Ministerio de que la disposición dictada o propuesta por otro u otros invade manifiestamente su esfera de atribuciones al regular «materias propias de su Departamento», sin rango normativo suficiente (vid. arts. 14-3 y 23 a 28, L. R. J., en relación con el 47-2, L. P. A.). Y la finalidad coordinatoria del precepto se descubre con sólo considerar que, juntamente con la audiencia del Consejo de Estado —árbitro aquí de la legalidad—, se da la intervención del Consejo de Ministros, de la Comisión Delegada correspondiente, o de la Presidencia del Gobierno, según los casos, aparte, como es natural, la de los distintos Ministerios impugnados o impugnantes. Una referencia a las virtualidades coordinatorias ínsitas en toda actuación del Consejo de Ministros puede verse en MARTÍN MATEO, *La degradación normativa de las disposiciones reglamentarias*, en esta misma REVISTA, núm. 51.

(17) Como se verá a lo largo de este trabajo, la frontera entre las normas orgánicas y las procedimentales resulta de muy difícil deslinde. Esto ya lo había hecho notar con anterioridad A. NIETO (*El procedimiento administrativo en la doctrina y la legislación alemanas*, en el núm. 32 de esta REVISTA, pág. 95), para quien «la organización no supone la simple creación de un órgano, sino el señalamiento de sus tareas y competencias. Y en este punto surge la fricción»; añadiendo, a seguido: «al crear un ente y organizarle hay que señalar también las relaciones entre las distintas autoridades u órganos que le componen, y esto es ya procedimiento». Al menos, añadimos nosotros, procedimiento interno.

bor del dirigente y, por supuesto, de las normas que, al efecto, debe dictar. He ahí el por qué se nos antoja que al encontrarse el legislador —supremo rector social— frente a aquella concurrencia de órganos y de funciones segregados por el alud intervencionista, tuviera que experimentar la misma sensación que el director de orquesta que se encontrara, de repente, con que la partitura que iba a interpretar había sido reorquestada de nuevo, dando entrada en la misma a numerosos órganos e instrumentos nuevos que con anterioridad no intervenían. Su labor directiva y de coordinación se le aparecerá enormemente más complicada y tendrá que extremar su técnica y su pericia para no malograr la posibilidad que se le ofrece de sacarle a la orquesta sonoridades inéditas, pero cuya posibilidad entraña también el riesgo de caer en la estridencia al más mínimo fallo que se cometa.

3.2. Con ese mismo talante e iguales posibilidades y riesgos nos parece también tendría que encararse el gobernante —ayudado por el técnico jurista— con el problema que se le venía encima al encontrarse con una Administración cuyo número de órganos y funciones había crecido desmesuradamente, dificultando extraordinariamente su dirección unitaria y coordinada.

Y somos de la opinión que no le faltó al gobernante audacia ni pericia al resolverlo. Otra cosa es que el éxito no le acompañara o le acompañara sólo a medias. No se olvide que una orquesta —por continuar con el mismo símil— no la hace ni la compone únicamente el director. Junto a él están, en enorme mayoría, los músicos que la integran, cuyo «hacer», por dócil y sumiso que se le suponga, no puede confundirse, ni menos identificarse, con el propio hacer del director. A este respecto bien convendría recordar aquí, para que se retuviera, la ejemplar significación de aquel gesto de uno de los más famosos directores de orquesta, que al empuñar la batuta amonestaba así a sus músicos: «Bueno, ahora, por favor, diríjanme bien».

4. LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS Y SUS FORMAS DE ARTICULACIÓN: LAS ORDENES CONJUNTAS Y LOS EXPEDIENTES MIXTOS. RASGOS COMUNES Y DIFERENCIALES.

4.1. Con cuanto antecede obviamente se habrá comprendido ya que nuestra alusión a la técnica y pericia del gobernante —metafóricamente simbolizado por el director de orquesta— a la hora de dar solución al problema coordinatorio planteado por la existencia de aquel cúmulo de competencias compartidas, no es sino una indisimulada alusión apologética a la forma como el artículo 39 de la Ley de Procedimiento administrativo ha sabido articularlas a fin de que discurran armoniosamente en su ejercicio.

Este novedoso precepto no ha tenido, hasta ahora, la buena acogida ni el decidido apoyo de que, a nuestro juicio, es merecedor. Su efectividad se está viendo entorpecida por su falta de desarrollo reglamentario y por las desviaciones y falta de criterio unitario de que en su aplicación

están dando muestras los diversos órganos afectados por su regulación. Tampoco la doctrina ha sido sensible a su enorme potencial revulsivo contra algunas de las lacras de nuestra Administración (competencias exclusivas y compartimientos estancos). Se ha solido ver en él, como en tantas normas innovadoras, una buena intención más del legislador, cuya audacia antes implica riesgo cierto de incumplimiento que garantía de efectividad.

Sin embargo, el precepto está ahí, metido en plena encrucijada del tráfico jurídico y jugando respecto de la actuación de los órganos y sus competencias un papel semejante al del guardia de la circulación con relación al tránsito viario. Mas al igual que sucede con tales agentes de la autoridad, que no suelen actuar solos y sí por parejas, cuando no en equipo, aquel precepto es uno más de entre los arbitrados por la autoridad del legislador para asegurar la ordenada fluencia del tráfico jurídico decisivo (18).

4.2. De entre los diferentes dispositivos coordinatorios a que se acaba de aludir, hay dos, según se ha dicho, específicamente encaminados a articular las competencias compartidas, y sobre los que vamos a centrar, por ello, nuestro comentario: los expedientes mixtos, regulados por el propio artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y las Ordenes conjuntas, de las que se ocupa el artículo 25 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (19).

En ambos procedimientos se da una base de competencias múltiples o compartidas por razón de la diversidad de órganos llamados a intervenir en la resolución o gestión de un mismo asunto de carácter complejo. Sin embargo, entre ambas fórmulas hay por de pronto una diferencia fundamental: las Ordenes conjuntas hasta el momento de su emanación o firma por la Presidencia del Gobierno se nos presentan como el producto final de una serie de relaciones interorgánicas entre dos o más De-

(18) Pocas veces se habrá registrado el caso de una idea tan obsesiva y omnipresente como lo es en la actualidad la de coordinación. Se está llegando, quizá, a «rizar el rizo», es decir, a una paradójica situación de saturamiento en la que tendrían que crearse nuevos órganos de coordinación llamados a coordinar la descoordinación de los órganos coordinantes. Un botón de muestra nos lo proporcionan los Decretos 2.725/1966 y 2.728/1966, de fechas 6 y 13 de octubre, respectivamente, ambos publicados en el *Boletín Oficial del Estado* del mismo día (31 de octubre), por los que se crea simultáneamente un Comité Consultivo de Irradiación de Alimentos, encuadrado en el Ministerio de la Gobernación (Dirección General de Sanidad) y una Comisión Asesora de Conservación de Alimentos por Irradiación dependiente del Ministerio de Industria (Junta de Energía Nuclear), los dos con funciones asesoras y de estudio y, por supuesto, de coordinación, dado su carácter colegiado, sobre unas mismas materias. Por Orden de 31 de enero de 1967 (*Boletín Oficial del Estado* de 13 de febrero), se constituyó la Comisión dependiente del Ministerio de Industria. Vid. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, *La coordinación como función: su concepto y problemática*, «D. A.», núm. 94

(19) También deberíamos recoger aquí los Decretos conjuntos, de los que constituye precisamente un ejemplo el Decreto que se comenta. Mas al requerir, por regla general, todo Decreto la deliberación del Consejo de Ministros, podría esumarse que ya, sólo por ello, y a diferencia de las Ordenes ministeriales, es un Decreto conjunto. Vid. GASCÓN HERNÁNDEZ, Voz «Decreto», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, tomo VI, págs. 293 y sigs.

parfamentos ministeriales, es decir, de relaciones cuyos sujetos, sobre caer de personalidad jurídica independiente, no trascienden en sus actuaciones el ámbito interno de la propia Administración en que se integran; los expedientes mixtos, por el contrario, son una especial forma de actuación administrativa, en la que las relaciones que se generan no lo son tanto entre órganos administrativos internos cuanto entre ellos y uno o más administrados que son los que, en calidad de interesados, incoan el expediente (relaciones intersubjetivas).

De esta especial contraposición podrán extraerse otras diferencias y analogías más concretas, como lo son las que a seguido se enuncian:

1) La preparación de las Ordenes conjuntas se hará, por lo general, mediante el procedimiento previsto en los artículos 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo para la elaboración de las disposiciones de carácter general, en tanto que los expedientes mixtos seguirán la tramitación regulada en el propio artículo 39 de la misma Ley, culminando no en una disposición de carácter general, sino en una resolución o acto administrativo concreto e individualizado.

2) En las Ordenes conjuntas, y precisamente por su rango formal de Ordenes, los órganos intervinientes lo son siempre los Ministerios, es decir, los Ministros en cuanto titulares de los mismos, en tanto que en los expedientes mixtos pueden serlo también los Subsecretarios, las Direcciones Generales, las Delegaciones provinciales de Servicios, e incluso, los Organismos autónomos.

3) En el caso de las Ordenes conjuntas, la competencia aparece atribuida «formalmente» o hacia fuera a la Presidencia del Gobierno, que la ejercerá «a propuesta» de los Ministerios interesados, en razón a que sólo al Presidente del Gobierno le corresponde «asegurar la coordinación entre los distintos Ministerios» (art. 13-5, LRJ), y presidir, salvo que lo haga el propio Jefe del Estado, el Consejo de Ministros y sus Comisiones Delegadas (art. 13-2, ídem). En los expedientes mixtos, la titularidad de las distintas competencias compartidas no sufre alteración o desplazamiento de unos órganos a otros. Todos ellos conservan sus facultades decisorias originarias, siquiera su ejercicio se «procedimentalice» en el sentido de que pasan a convertirse en informes vinculantes, y por ello en trámites internos de un expediente único, las que con anterioridad eran otras tantas resoluciones independientes dictadas en otros tantos expedientes tramitados por separado.

El único órgano que retiene hacia fuera, es decir, frente a terceros, el pleno ejercicio de su competencia sin sufrir esa especie de *capitis diminutio* procedimental a que acabamos de referirnos es el órgano que en cada caso tenga una competencia más específica en relación con el asunto de que se trate, el cual vendrá, por ello, a colocarse en una situación de preeminencia comparable a la que ocupa la Presidencia en el caso de las Ordenes conjuntas (20).

(20) Semejante situación de preeminencia tendría, sin embargo, más de aparente que de real, toda vez que en los casos en que mediara informe vinculante negativo de algunos de los restantes órganos intervinientes, se vería en la necesidad de tener que fundar «su» (j j)

4) Las Ordenes conjuntas pueden desplegar, y de hecho despliegan, una secuencia de efectos coordinatorios muy superior a la atribuible a los expedientes mixtos, cosa lógica si se tiene en cuenta el carácter de disposiciones generales en que se traducen las primeras frente al de actos administrativos en que se concretan los segundos. De ahí que, como más adelante veremos, la Presidencia, en sus obligadas intervenciones para declarar el órgano de competencia más específica, haya preferido utilizar el cauce más amplio de las Ordenes conjuntas que el de las meras resoluciones aclaratorias de tal duda, ya que aquéllas le permitían además ir dando cabida a un progresivo desarrollo reglamentario del artículo 39, tipo *ad hoc* de cada tipo de procedimientos y procedimientos orgánicos a las exigencias orgánicas de cada expediente (21).

resolución en base a consideraciones que le eran ajenas, con lo que, paradójicamente, vendría a ocurrir que «dictaba» una resolución que los demás «decidían». Centralizaría así un triste privilegio cuyo desgaste social parece evidente: el de decir que no.

(21) Que sepamos, en un solo caso se ha limitado la Presidencia a aclarar el órgano de competencia más específica, dando a la cuestión un enfoque netamente jurídico de aplicación e interpretación de normas, como si de la resolución de un recurso o de un conflicto de atribuciones se tratara. Nos estamos refiriendo a la Orden de 12 de diciembre de 1959 (*Boletín Oficial del Estado* de 27 de enero), por la que se «declara», sin efecto constitutivo ninguno, la competencia más específica del Ministerio de la Gobernación (Dirección General de Sanidad), respecto del de Industria (Dirección General de Minas y Combustibles) en orden a la tramitación y resolución de los expedientes mixtos sobre depósitos de explosivos. En los restantes casos, la Presidencia —creemos que con acierto— se ha apartado de este criterio «declaracionista», pues el mismo constituía una tentación demasiado fuerte para que los órganos que regulaban, directamente o por vía de iniciativa y propuesta legislativa, ciertas materias mixtas se autodeclararan a sí mismos de competencia más específica en el asunto (vid. *ad exemplum* la Ley de 30 de julio de 1959 —art. 4.º— sobre competencias en materia de tráfico y la de 28 de diciembre de 1963 —art. 17— sobre Centros y zonas turísticas de interés nacional). Resultaba de ello el riesgo de que cundiera el ejemplo —el mal ejemplo— con el inevitable desemboque en una situación de antinomia legal (competencias antinómicas). Estos conflictos no admiten, obviamente, solución cuando para superarlos sólo pueden manejarse —como ocurre a la Jurisprudencia— puros contenidos de voluntad normativos que recíprocamente se anulan y reducen a cero. Para salir de este *impasse*, la interpretación sola no basta; se precisa también adecuar cauces orgánicos y procedimentales que abran nuevas vías al proceso decisorio estancado, y eso es potestad privativa del legislativo o del ejecutivo (potestad reglamentaria), difícilmente sustituible por los Tribunales. Por cierto que esta dificultad nos obligaría a plantearnos, a su vez, el carácter jurídico y el subsiguiente valor que deba darse a los Decretos de la Jefatura del Estado, resolutorios de los conflictos de atribuciones. Si ante una laguna, ambigüedad o antinomia normativa, generadora del correspondiente conflicto, resuelve el Jefe del Estado que la competencia en disputa corresponde al órgano A, en vez de a los órganos B o C, por ejemplo, ¿en qué medida vendrá obligada luego la jurisdicción contencioso-administrativa a pasar por una tal decisión, cuando un particular afectado impugne posteriormente, y precisamente por supuesto vicio de incompetencia, el acto que al amparo de aquella resolución del Jefe del Estado dictara el órgano A en vez del B o el C, a los que el reclamante estima competentes? Creemos que en estos casos la resolución del Jefe del Estado adquiere el valor de un acto cuasi-normativo integrador del Ordenamiento jurídico, en la misma medida que lo habría adquirido el Reglamento orgánico que hubiera tenido que dictarse para zanjar tal incertidumbre (vid. art. 10-6, en relación con el 20 LRJ). Es decir, habría la posibilidad de una revisión jurisdiccional, con lo que claramente se ve cómo la «norma orgánica», una vez dictada, pasa a convertirse

5) Las Ordenes conjuntas, precisamente por su carácter predominante de disposiciones generales (vid. art. 23-2, en relación con el 14-3, LRJ), se integran en el Derecho objetivo, pudiendo derivar de ellas situaciones de protección o vinculamiento referidas lo mismo a una pluralidad indeterminada de administrados que, en su caso, a uno o más órganos administrativos en la medida en que puedan alterar sus respectivos ámbitos de atribuciones. Los expedientes mixtos, por el contrario, en cuanto suelen dar lugar a actos administrativos concretos, generarán únicamente situaciones de derechos subjetivos u obligaciones singulares a favor o en contra de personas individualizadas. De esta contraposición derivará también, obviamente, una diferente legitimación para la impugnación de unas y otras y unas distintas consecuencias en el alcance de la resolución administrativa o jurisdiccional que la sancione (22).

6) Ordenes conjuntas y expedientes mixtos tienen de común ser dos procedimientos coordinatorios que actúan desde dentro y no al margen del propio proceso decisorio, lo que se manifiesta en la peculiaridad de las resoluciones a que dan lugar y a las que podríamos calificar, con ciertas reservas, de actos administrativos complejos (23). De ahí su diferencia con otros procedimientos coordinatorios, ya aludidos en nota anterior, y

ipso facto «en norma jurídica o relacional» propiamente dicha, con virtualidades frente a terceros. Ello proporciona, en todo caso, una demostración *in vivo* de cómo el Derecho sustantivo (normas de acción) puede llegar a no ser nada sin el instrumento cooperativo de unos órganos y unos procedimientos *ad hoc* (normas orgánicas y procedimentales). Baste pensar en la situación de colapso a que conduce todo conflicto negativo.

(22) En el caso de las Ordenes conjuntas, sólo estarán legitimados para impugnarlas, por lo que respecta a los administrados, las entidades que ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo (art. 28 LJ) y, por lo que respecta a los órganos internos de la propia Administración, cualquier Ministerio que considere que la Orden en cuestión es nula de pleno derecho en los términos del artículo 47 LPA (vid. Orden Presidencia 12 diciembre 1960). Los efectos de esta impugnación serán la anulación total o parcial de la Orden recurrida, en el primer caso (art. 87 LJ), y la anulación total en el segundo (art. 7.º Orden citada). Todo ello sin perjuicio de que, de no mediar tal anulación, tanto los particulares como los órganos internos de la Administración puedan impugnar los actos concretos de aplicación de la Orden, aquéllos mediante los recursos que procedan, y éstos planteando los correspondientes conflictos de atribuciones en los términos de la Ley de 17 de julio de 1948.

En el caso de los expedientes mixtos la legitimación se amplía, del lado de los administrados, a todos los que tengan un interés directo en el asunto, y del lado de los órganos internos a los que entiendan invadida su competencia, mediante el planteamiento del correspondiente conflicto de atribuciones. Sin embargo, el carácter de compartidas que, por definición tienen aquí las competencias, obliga precisamente a su simultáneo ejercicio, por lo que mal podrán suscitarse situaciones de conflicto. Más bien lo que podrá ocurrir es el efecto contrario de que si el órgano interviniente no deja expresamente a salvo la competencia de los demás éstos queden vinculados por su decisión y decaídos de su competencia, en razón a exigirlo así los principios de protección a la buena fe, de amparo a las situaciones de aparente legitimidad y de unidad de la Administración (cfr. las interesantes sentencias de 24 de marzo de 1961, 4 de octubre de 1961 y 20 de febrero de 1963, de las que se desprende tal doctrina).

(23) Sobre el concepto de acto administrativo complejo y su distinción de los actos colectivos y colegiados, vid. ENTRENA CUESTA, *El acto administrativo complejo en la esfera*

muy especialmente con los representados por las Comisiones Mixtas o Interministeriales reguladas por el Decreto de 7 de julio de 1965, las cuales actúan en la fase preparatoria del proceso decisorio mediante la realización de los estudios y el acopio de la información necesaria para que el órgano u órganos competentes puedan dictar, en un momento posterior, las resoluciones oportunas.

7) En entrecruzamiento y superposición de atribuciones que por definición se da en las competencias compartidas no se traducirá, sin embargo, como ya anticipamos, en el planteamiento de verdaderos conflictos de atribuciones. Y ello porque, como reiteradamente tiene manifestado ya la jurisprudencia resolutoria de tales conflictos, en los supuestos del artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo, no se produce la «invasión» de la competencia de un Departamento por otro que es incompetente, sino la existencia de dos o más competencias concurrentes, velando cada una de ellas por intereses públicos diferenciables, y que por lo mismo no se excluyen, sino que, antes bien, deben armonizar su ejercicio en el marco de una actuación conjunta.

Ello no obstante, en la práctica se presentarán muchas veces tan involucradas las competencias compartidas y las conflictuales que resultará difícil determinar en cada caso si nos hallamos ante un supuesto de *duplicación* legalmente establecido, pero también legalmente recusable (artículo 3.º y disposición final 6.ª, LPA), ante un caso de *conurrencia* o *superposición* (Ordenes conjuntas y expedientes mixtos) o, finalmente, ante un supuesto de *invasión* o *conflicto* (conflictos de atribuciones propiamente dichos).

Así lo corrobora, por lo que se refiere a las competencias compartidas articulables por medio de Ordenes, o Decretos, conjuntos, el Decreto 359/1964, de 6 de febrero (BOE del 17), por el que se declara que la intervención o competencia del Consejo de Ministros para dirimir la disconformidad u oposición entre las Ministerios de Agricultura e Industria en materia de instalación de industria nueva o ampliación o traslado de una existente, no supone una excepción a la norma general de decisión de conflictos de atribuciones que incumbe a la Jefatura del Estado, según la Ley de 17 de julio de 1948 y artículo 16 de la Ley de Procedimiento Ad-

local, «R. E. V. L.», núm. 95. De los actos complejos en la esfera central se ocupa en su *Tratado...*, pág. 524, del que nos interesa transcribir la siguiente opinión: «El acto administrativo complejo es el resultado de la *atribución de competencias en forma mixta o compartida*, en cuya virtud han venido dictándose en nuestro Derecho los denominados Decretos conjuntos y Ordenes conjuntas»; «recientemente ha perdido interés este tipo de actos, de una parte, por la *aparición de las Comisiones Delegadas del Gobierno...*» y, de otra, porque como resultado del artículo 24-2 LRJ (forma de amañar las Ordenes conjuntas), «... hoy resulta imposible encontrar actos complejos *resolutorios* de un expediente, puesto que hacia el exterior el acto aparece como una manifestación de voluntad *del Ministro que lo firma*, no de los Ministros *que hicieron la propuesta*. La complejidad existirá, entonces, en un momento anterior, el de la propuesta... a nivel, por tanto, de un *acto de trámite...*». Esta superposición de voluntades, una real e interna (la de los Ministerios proponentes) y otra formal y externa (la de la Presidencia que emana o firma la Orden) conduce a una *disociación* entre la forma y el fondo, con las consecuencias que más adelante veremos.

ministrativo, ya que aquella competencia del Consejo se refiere exclusivamente a *discrepancias en materia de interés conjunto* en la que se da, por tanto, concurrencia, y no exclusión, de competencias.

En base a análogos razonamientos, los Decretos 2.767-2.852-2.891/1963, de 31 de octubre (BOE de 4, 9 y 16 de noviembre); 2.917/1963, de 14 de noviembre (BOE del 18); 335-337/1964, de 12 de marzo (BOE del 25); 1.918/1964, de 28 de agosto (BOE del 11 de septiembre), y 560/1965, de 11 de marzo (BOE del 22), aplican idéntico criterio en orden a delimitar los conflictos de atribuciones de los supuestos de competencias compartidas previstas en el artículo 39 tantas veces citado, precepto éste que, por consiguiente, tampoco vulnera o desconoce a la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, por más que atribuya a la Presidencia del Gobierno y no a la Jefatura del Estado (tampoco al Consejo de Ministros) la competencia para resolver las dudas o dictar las normas que requiera su aplicación.

5. REFERENCIA AL DECRETO 2.478/1966, DE 6 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE CENTRALES LECHERAS Y OTRAS INDUSTRIAS LÁCTEAS: SUS DIFERENTES SUPUESTOS DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS.

5.1. Una vez centrado el tema y vistas en panorámica muy general sus proyecciones, vamos a recoger y esquematizar aquí algunas de las observaciones que nos ha sugerido una reciente disposición que no dudamos en presentar como una excelente «muestra» de esas encrucijadas de competencias a que venimos aludiendo y que con tanta profusión nos ha depurado el moderno intervencionismo administrativo.

Nos referimos al Decreto 2.478/1966, de 6 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Centrales Lecheras y otras industrias lácteas. Una rápida y sintética ojeada a su articulado nos permite descubrir el siguiente muestrario de competencias compartidas:

a) *Solicitudes para la concesión de Centrales Lecheras*. Intervienen en el correspondiente expediente, además de los interesados o concursantes, los órganos que a seguido se indican, con las atribuciones que asimismo se detallan:

Presidencia del Gobierno, a la que corresponde: 1) Dictar, a propuesta de los Ministerios de la Gobernación, Agricultura, Comercio e Industria, las Ordenes conjuntas de que luego se hará mención.

Direcciones Generales de Sanidad y de Economía de la Producción Agraria, a las que compete: 1) Convocar los correspondientes concursos, mediante «resolución conjunta»; 2) Proponer conjuntamente a la Presidencia del Gobierno la concesión de las Centrales Lecheras (huelga advertir que esta propuesta la suscribirán formalmente los correspondientes Ministros, aun cuando su tramitación corresponda a aquellos Centros Directivos); 3) Proponer conjuntamente a la Presidencia del Gobierno se declare desierto el concurso y se invite a los Ayuntamientos respectivos

a hacerse cargo de la higienización de la leche, así como las medidas a tomar caso de que éstos declinen tal invitación; 4) Recabar por separado los informes previos que cada Dirección estime necesarios en orden a la mejor fundamentación de sus respectivas propuestas; 5) Inspeccionar por separado las instalaciones, una vez montadas, y caso de recaer informe favorable de los correspondientes Servicios técnicos, expedir conjuntamente certificación acreditativa de su idoneidad y formular propuesta conjunta a la Presidencia para que autorice su puesta en marcha.

Ministerio de Industria (Dirección General de Industrias Textiles, Alimentarias y Diversas), al que corresponde: 1) Emitir «informe aprobatorio» (!), es decir, vinculante, cuando se proyecte, además, la obtención de algún derivado cuya fabricación sea de la competencia del mismo.

Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, a la que incumbe: 1) Informar previamente (parece que sin carácter vinculante) los concursos para la concesión de Centrales Lecheras.

Comisiones Delegadas de Asuntos Económicos de las Provinciales de Servicios Técnicos, a las que se atribuye: 1) Realizar un estudio previo a la implantación de las Centrales Lecheras, a fin de determinar la capacidad consumidora de las poblaciones o áreas de suministro, industrias abastecedoras preexistentes, medios de transporte, etc.; 2) Estudiar los expedientes de solicitud, con todos sus antecedentes, y elevar su informe a las Direcciones Generales de Sanidad y Economía de la Producción Agraria en un plazo no superior a los cuarenta y cinco días (el mismo que establece el artículo 39, LPA), transcurridos los cuales sin emitirlo, se continuará la tramitación de los expedientes, sin más demora por dichos Centros Directivos en el ámbito de los intereses que cada uno tutela.

El expediente mixto que ha quedado reseñado y la multiplicidad de competencias compartidas a su través se articulan constituye, sin lugar a dudas, un supuesto típico plenamente encajable en el ámbito del artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Ello no obstante, en la regulación de su tramitación y resolución se hace se prescinda, como acabamos de ver, de sus prescripciones en un doble sentido: 1) Se omite el espinoso problema de declarar cuál de los órganos intervinientes es el de competencia más específica, para atribuirle las funciones de dirección procedimental y de resolución únicas frente a terceros que derivarían de tal declaración; y 2) Se produce, en consecuencia, un desplazamiento «formal» de las facultades de decisión final hacia la Presidencia del Gobierno, con la consiguiente sustitución de la mecánica de los expedientes mixtos por la de las Ordenes conjuntas (24).

(24) Ello plantea la cuestión de hasta qué punto semejante desviación procedimental puede entrañar infracción del Ordenamiento jurídico susceptible de invalidar las actuaciones realizadas. Una alusión, siquiera marginal al problema, puede verse en la sentencia de 19 de mayo de 1962, a cuyo tenor: «habiéndose en el caso de autos de apreciar la recolección, rendimiento y fijar el precio de la caña de azúcar, es natural que tenga una competencia más específica el Ministerio de Agricultura que el de Industria, aparte de que éste, como antes se ha dicho, expresamente prestó su conformidad a que aquél tramitara y resolviera el expediente y recursos, suspendiera la ejecución del acuerdo previamente tomado, y tan sólo en el supuesto de que se hubiera de fijar un precio distinto del señalado por las Secretarías,

b) *Convalidación de las industrias de leche preexistentes.* Intervienen los mismos órganos acabados de citar, con atribuciones análogas, si bien no se alude, por razones obvias, a la Dirección General de Industrias Textiles, Alimentarias y Diversas. Se sigue también idéntica mecánica procedimental y resolutoria, por lo que reproducimos frente a ella el mismo juicio del apartado anterior.

c) *Fijación de precios mínimos de compra al ganadero en origen.* Intervienen los órganos siguientes, con las facultades que se indican:

Comisión Consultiva Nacional Lechera, a la que compete: 1) Proponer al Ministerio de Agricultura tales precios mínimos, ateniéndose a las normas que en el Decreto se contienen.

Ministerio de Agricultura (Dirección General de Economía de la Producción Agraria), al que corresponde: 1) Aprobar los precios mínimos, zonales y estacionales, que hayan de regir en cada año lechero, a partir de 1967 (25).

Ministerio de la Gobernación (Dirección General de Sanidad), al que le incumbe: 1) Informar preceptivamente en el expediente, aunque sin carácter vinculante.

Ministerio de Comercio (Comisaría General de Abastecimientos y Transportes), con idénticas atribuciones a Gobernación.

Es de advertir cómo en este supuesto no se sigue ni el procedimiento de las Ordenes conjuntas (resuelve Agricultura y no interviene la Presidencia) ni el de los expedientes mixtos (no existen interesados en el expediente —vía interna—, ni se dan facultades decisorias múltiples). Se sigue, en consecuencia, una tercera vía —no incompatible con las otras dos—, que es la ordinaria del artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo, por la que se establece el procedimiento para la elaboración de las disposiciones de carácter general.

d) *Fijación de precios máximos de venta al público de la leche higienizada y envasada.* Intervienen los órganos que se indican, con las facultades que se expresan:

Ministerio de Comercio (Comisaría General de Abastecimientos y Transportes), al que le compete: 1) Determinar dicho precio, con sujeción a la fórmula dada por el propio Decreto.

Ministerio de la Gobernación (Dirección General de Sanidad), al que le corresponde: 1) Informar en el correspondiente expediente.

Ministerio de Agricultura (Dirección General de Economía de la Producción Agraria), con idénticas atribuciones.

es cuando deberían hacerlo conjuntamente los dos Ministerios en cumplimiento de la Ley de 23 de noviembre de 1957...; por tanto, el camino seguido por la Administración ha sido correcto en todo momento».

(25) Hasta esta fecha, tal fijación sigue siendo facultad de la Presidencia del Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de la Gobernación, Agricultura y Comercio (Disposición transitoria del Decreto). Se introduce, pues, un cambio de criterio en la redistribución de las competencias, del que nos importa dejar aquí constancia por cuanto viene a ser un expresivo botón de muestra de la «estrategia de la decisión» a que nos referiremos en seguida.

Como se observa, se sigue el mismo procedimiento del apartado anterior, con la sola alteración de desplazar la facultad decisoria desde el Ministerio de Agricultura al de Comercio, lo que se explica teniendo en cuenta que mientras el señalamiento de un precio mínimo es una medida que pertenece a la política de protección al campo, la fijación de los precios máximos es un típico instrumento de la política comercial y de abastecimiento que mira antes al distribuidor y al consumidor que al productor (26).

e) *Fijación de precios máximos de venta del litro de leche higienizada —homogeneizada o sin homogeneizar— sobre muelle Central Lechera.* Intervienen asimismo los tres Departamentos citados, es decir, Agricultura, Comercio y Gobernación; pero en este caso la competencia vuelve a centralizarse en el primero de ellos, que es, por consiguiente, el que decide, limitándose los otros dos a informar. La razón de este nuevo desplazamiento de la competencia habrá que verla en que al suprimirse en la fórmula para la determinación de este nuevo precio el costo de distribución al detallista y, sobre todo, el margen comercial, factores a tener en cuenta en la fijación de venta al público en despacho (supuesto anterior), dicho precio viene a hacerse prácticamente reglado o automático a partir del mínimo de origen que, como sabemos, fija igualmente el Ministerio de Agricultura.

f) *Determinación del régimen de obligatoriedad de higienización de la leche para ciertas poblaciones o áreas de suministro.* Vuelven a intervenir aquí con facultades decisorias, los Ministerios de Agricultura y de la Gobernación, y sólo por vía de informe no vinculante el de Comercio. La intervención de dos Departamentos con facultades decisorias y la inexistencia de interesados que insten el expediente o sean partes en él, configuran un claro supuesto de Orden conjunta, a emanar formalmente de la Presidencia del Gobierno, a propuesta de aquellos Departamentos.

g) *Desarrollo reglamentario del precepto.* Corresponderá a los Ministerios de la Gobernación, Agricultura y Comercio, «en la esfera de sus respectivas competencias», dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del Decreto que comentamos. He aquí, pues, una referencia a nuevos supuestos posibles en los que las facultades decisorias se nos presentan ya no como competencias compartidas (caso de las Ordenes conjuntas y de los expedientes mixtos), ni siquiera como mediatizadas (caso de los informes preceptivos y no vinculantes), sino como propias o exclusivas de cada uno de tales Departamentos.

Nótese, pues, cómo un Decreto conjunto, dictado precisamente a propuesta de los tres Departamentos mencionados, va a poder ser luego desarrollado separadamente por cada uno de ellos sin necesidad siquiera de recabar el informe de los otros dos. Resulta, en verdad, difícil imaginarse cómo una tal madeja de competencias, que no ha podido desenredarse ni

(26) Esta dualidad de competencias, de fines y de destinatarios protegidos, explica la tensión polémica que suele registrarse entre los Ministerios de Agricultura y de Comercio y que ha llevado a importantes sectores sindicales a propugnar la creación de un Ministerio de Agricultura y Alimentación.

una sola vez a todo lo largo del Decreto citado, pueda serlo después una, dos y hasta tres veces por otras tantas Ordenes de desarrollo. Más bien es de temer que si aquella coordinación inicial o de base no se mantiene en la fase de desarrollo, el resultado será una nueva recaída en los mismos defectos que se quisieron evitar. Con lo que, en vez de dejar atrás el punto de partida, acabaríamos cayendo de nuevo en él.

6. PROBLEMÁTICA QUE PLANTEAN SUS SOLUCIONES: LA DECISIÓN PLURAL Y SU ESTRATEGIA.

6.1. Expuesta la anatomía del Decreto que nos ocupa y hecha la disección de las múltiples competencias que en él confluyen y se conjugan conforme a esquemas de articulación diversos, vamos a concluir esta exposición con algunas reflexiones finales, con las que pretendemos antes alumbrar que resolver la densa problemática que de su contenido se desprende.

a) *¿Ordenes conjuntas o expedientes mixtos?* Es evidente que el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo no se viene aplicando en los supuestos para los que ha sido previsto. Semejante hecho podría explicarse atribuyéndolo a una falta de desarrollo reglamentario (27), argumento éste que se ha repetido para otros textos legales ni menos audaces ni más afortunados. El caso más flagrante acaso lo constituya la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por cuya aplicación se viene clamando sin ningún éxito.

Se fundamenta aquella postura, según más arriba apuntábamos (y ciertamente que el argumento no es desdeñable) en que las lagunas de las normas orgánicas y procedimentales resultan más difíciles de llenar que las del Derecho sustantivo propiamente tal, pues mientras éstas pueden colmarlas la Jurisprudencia (interpretación integrativa), aquéllas pertenecen, en su mayor parte, a la llamada potestad organizatoria o doméstica de la Administración, y si ésta no crea, por ejemplo, el órgano de ejecución necesario, mal podrán hacerlo supletoriamente los Tribunales.

Pero es que al argumentar así se olvida que el artículo 39 es precisamente una norma en la que lo orgánico (competencias) y lo procedimental (tramitación) se entrelazan tan inseparablemente como los músculos y los huesos. De ahí que contenga las bases mínimas necesarias para poder echar a andar por sí solo y que no esté en modo alguno justificado se busquen para llegar al mismo sitio otros procedimientos de locomoción.

(27) Por dos veces impera la Ley ese desarrollo dentro del propio texto del artículo 39, hecho insólito que parece refrendar tal argumento. Y ciertamente no podemos menos de lamentar que la Presidencia del Gobierno, que tan prolija se ha mostrado a la hora de desarrollar otras innovaciones de la Ley (verbigracia, Oficinas de Información y de Inicativas y Reclamaciones). Vid. GONZÁLEZ NAVARRO, *Algunos problemas jurídicos de los servicios de información administrativa*. Centro de F. y P. de Funcionarios) haya desoido en esta ocasión aquel doble mandato. Sin embargo, de tal hecho nunca podrá extraerse, como dice GONZÁLEZ PÉREZ (*El procedimiento administrativo*, Abella, Madrid, 1964, pág. 287), una conclusión semejante.

Y esto es, cabalmente, lo que sucede en los casos, ya examinados de aplicación indebida de las Ordenes conjuntas en sustitución de los expedientes mixtos, sustitución que, como hemos dejado anotado, no deja de plantear serias dudas respecto de una posible impugnación contenciosa por prescindirse del procedimiento legalmente previsto para la producción de los diferentes actos administrativos (vid. arts. 40, 47, letra c, y 48, LPA).

Otra posible explicación —ésta psicológica y, por lo mismo, realista— del hecho nos la brinda la presumible tendencia de cada órgano a no ceder preeminencias a otros órganos del mismo nivel o rango, por lo que situados en el trance de tener que hacerlo, prefieren desplazar la cuestión —a pesar de que no exista propiamente un conflicto— hacia el órgano superior común (en este caso la Presidencia), con lamentable olvido del principio según el cual el poder o potestad únicos del que la competencia no es más que una participación o medida, lo es, en definitiva y siempre del Estado y no de este o de aquel órgano, de donde se sigue que el órgano que actúa en el ámbito de sus atribuciones no sólo vincula a los administrados y a sus subordinados, sino también a la totalidad del Estado, que a través suyo, y no de ninguno otro, quiere obrar en este caso concreto.

Ello no obstante, ya en un terreno pragmático o de *lege ferenda*, habremos de preguntarnos si el carácter optativo dado a la disyunción planteada (Ordenes conjuntas o expedientes mixtos) presentará más ventajas que inconvenientes o más inconvenientes que ventajas. En efecto, el procedimiento de las Ordenes conjuntas ofrece como inconvenientes no desdenables, entre otros, los de que opera una concentración de competencias (o al menos de firma, según puntualizaremos luego) en la Presidencia del Gobierno, contraviniendo el ideal vigente, que es precisamente el desconcentrador (vid. art. 22 y disp. adic. primera y segunda LRJ, y artículo 5.º, LPA); que con ello recarga de trabajo en materias no siempre lo suficientemente relevantes a la Presidencia, distrayéndola de otras atenciones objetivamente preferentes; que se puede llegar a menoscabar la potestad reglamentaria privativa de los Ministros en las materias objeto de gestión por parte de su Departamento (vid. art. 14-3, LRJ); que se alargan y complican innecesariamente los circuitos y se demoran las decisiones, con mengua de los principios de economía, celeridad y eficacia proclamados en el artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo, etc., etc.

En cambio, y como contrapartida, se le da a la Presidencia una baza muy fuerte para velar por la efectividad del artículo 39, si no en su letra, sí, al menos, en su espíritu, así como para conocer la variedad de expedientes mixtos existentes en la práctica, dándoles a cada uno de ellos la regulación más adecuada y aprovechando tal ocasión para lograr otra serie de fines conexos de la mayor trascendencia en orden a la recta aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo, por la que le compete especialmente velar. Piénsese, por ejemplo, en la impulsión simultánea de actuaciones (art. 75), en la supresión de órganos, funciones y trámites duplicados (arts. 3, 29 y 75), en la más racional redistribución de las com-

potencias entre los diversos órganos intervinientes (disp. adic. sexta), etcétera, etc. Semejantes ventajas, y el aprovechamiento de unas tales posibilidades justifican, especialmente si se les pone en relación con las razones aducidas ya en la nota número 9, la preferencia, también «conjunta», es decir, de la Presidencia y de los Departamentos en cada caso interesados, por el procedimiento más completo de las Ordenes conjuntas.

b) *La estrategia de la decisión.* Una ojeada analítica al Decreto que nos ocupa y, en general, a cualesquiera disposiciones que traten de ensambalar en un sistema, más o menos coherente, una pluralidad de competencias en recíproca interacción, nos revelará, sin esfuerzo, esta verdad: toda decisión cristaliza en una norma o mandato, pero psicológicamente se sitúa más allá de ellos. La decisión, en una palabra, es más un problema de estrategia de poderes, de medios y de fines, que una normación abstracta de conductas anclada en la pura juridicidad. O lo que es lo mismo: detrás del técnico jurista habrá que saber ver siempre al político para el que el Derecho, y *a fortiori* los órganos administrativos llamados a ejecutar sus planes, no dejan de ser puros instrumentos al servicio y potenciamiento de sus determinaciones.

Si al principio podíamos definir la norma como «conductor» de conductas, ahora podríamos completar aquella definición añadiendo que el político es el que determina cómo se ha de montar esa «red de conductores» que nos daría, una vez montada, el sistema jurídico.

Mas como quiera que esa estrategia es, como todo lo psicológico, necesariamente compleja, mutable y oportunista, en tanto que el Derecho es, como todo lo lógico, necesariamente abstracto, conceptual y estabilizante, se produce de continuo un desajuste, más o menos ostensible, según las circunstancias, entre las categorías jurídicas acuñadas, a las que el jurista tiene que recurrir, por la misma razón que recurre el técnico a su instrumental, y los contenidos de voluntad del político a los que con ellos tiene que servir.

Se explica así el que resulten tan poco claros, y en ocasiones, incluso, contradictorios, los contornos y perfiles de algunas figuras jurídicas, en razón a que se les hace servir y están cumpliendo designios diferentes dentro de la estrategia decisoria marcada por el político o dirigente (28).

Para convencernos de semejante afirmación nada mejor que analizar por separado la intervención de todos y cada uno de los órganos participantes en el proceso decisorio, y formular al hilo de ese análisis las interrogantes que mejor enmarquen los problemas que se nos susciten o dejar sentadas las observaciones que más puedan contribuir a su esclarecimiento. Tales órganos, así como el alcance y sentido que de sus intervenciones se desprenden, son los que a seguido se recogen y valoran:

(28) El concepto «instrumentalista» del Derecho hace de él, como en general de toda técnica, un repertorio de soluciones condicionantes. Aunque sólo fuera por ello habríamos de disentir del concepto stamleriano del Derecho como pura idea formal de contenido variable, o el de HUBER, citado por VILLAR PALASÍ (*La intervención administrativa en la industria*, I. E. P., Madrid, 1964, pág. 49), que lo concibe como «una nada material revestida de forma». Se olvida que también la forma hace y condiciona al contenido, como ya advirtiera Aristóteles (causa formal). Vid. también, más atrás, nota 15.

Presidencia del Gobierno. Su intervención puede revestir dos modalidades; la una contemplada por el Decreto y la otra no. No obstante, vamos a aludir a ambas a fin de hacer nuestro análisis más completo.

Con arreglo a la primera de tales modalidades, y siempre según la regulación del Decreto que venimos comentando, la intervención de la Presidencia se limita a «dictar a propuesta» de los Ministerios en cada caso interesados, las Ordenes conjuntas que éstos le sometan. El efecto inmediato que de ello se sigue es el de que la competencia de los órganos proponentes se troca en competencia interna o de trámite, no manifestándose frente a terceros más órgano resolutorio, y por ello, verdaderamente competente, que la propia Presidencia del Gobierno.

Este efecto, sin embargo, tiene un valor más formal que de fondo, o si se prefiere, y siguiendo nuestra línea de pensamiento, más jurídico-lógico que político-psicológico. En efecto, ¿qué contenido de voluntad resultará aquí más decisivo: el de la Presidencia, que dicta o emana la Orden, o el de los Ministerios interesados —es decir, competentes por razón de la materia—, que la proponen? Al dictar la Orden propuesta ¿se limita la Presidencia a «firmarla» o tiene atribuciones también para «aprobarla», con la posibilidad, por consiguiente, de no aprobarla, e incluso de modificarla? (29). En este último supuesto ¿necesitará devolverla a los Ministerios interesados para que formulen nueva propuesta o podrá modificarla por sí misma a virtud de su propia competencia? De admitirse que la Presidencia, al dictar la Orden propuesta también la *fiscaliza*, ¿sobre qué aspectos de la misma recaerá esta fiscalización?; ¿sobre la totalidad de su contenido o únicamente sobre aquellos extremos que requieran ser coordinados o afecten directamente a la estructura orgánica, métodos de trabajo, procedimiento y personal de los correspondientes servicios, conforme así parece exigirlo el artículo 13, números 5 y 7, de la Ley de Régimen Jurídico? (30). ¿Qué *ratio juris* habrá que entender es la de-

(29) De la Orden de 12 de diciembre de 1960 sobre nulidad de pleno derecho de disposiciones, más bien parece deducirse que la intervención de la Presidencia reviste el carácter de un simple requisito de forma. Ello no ofrece duda ninguna en el caso de las Ordenes acordadas por las Comisiones Delegadas del Gobierno, en las que la «resolución» compete a la Comisión respectiva y únicamente la «publicación» o exteriorización de la misma en el *Boletín Oficial del Estado* se hará mediante Orden de la Presidencia del Gobierno (artículos 3.º y 7.º). En los casos de Ordenes no acordadas en Consejo de Ministros o en alguna de sus Comisiones Delegadas, la facultad de la Presidencia se extiende únicamente a su suspensión provisional (art. 3.º), pero la Orden, declarando la nulidad de la disposición en cuestión, competirá siempre al Ministro que la hubiere dictado». Ello nos llevaría a la misma conclusión, mas como quiera que el precepto parece contraerse a las Ordenes ministeriales simples sin contemplar a las Ordenes conjuntas no acordadas en Comisión delegada, la cuestión sigue en pie.

(30) ENTRENA CUESTA (*Curso de Derecho administrativo*, pág. 604), al referirse a esta cuestión la enjuicia así: «De acuerdo con este precepto (el art. 13, núm. 7 LRJ), parece que la competencia del señalado órgano (la Presidencia del Gobierno) en la materia (estructura orgánica —métodos de trabajo—, procedimiento y personal) *tiene carácter exclusivo*. Sin embargo, esta interpretación resulta difícil de sostener, teniendo en cuenta que según la LPA (art. 130-2), cuando una disposición general se refiera a alguno de los extremos que contempla la norma reproducida, se requerirá, además del informe de la Secretaría General

terminante de las Ordenes conjuntas: la necesidad de coordinar una serie de competencias compartidas, la de atribuir a la Presidencia del Gobierno una cierta potestad reglamentaria sobre las materias mixtas que están en la base de aquellas competencias, o simplemente la de impedir que un órgano pueda aparecer investido de primacía o superioridad de rango sobre otros situados a su mismo nivel?

Ante la ausencia de rango jerárquico expreso para las Ordenes conjuntas emanadas de la Presidencia y no acordadas en alguna de las Comisiones Delegadas del Gobierno (art. 23, LRJ) (31) y la atribución a los respectivos Ministerios de la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento (art. 14-3, LRJ), ¿cabrá concluir la identidad de rango entre una Orden conjunta emanada de la Presidencia y otra u otras singulares dictadas por los Ministerios competentes *ratione materiae*?

Otras interrogantes podrían formularse y otras consideraciones hacerse, pero creemos que con lo expuesto se pone suficientemente de relieve la problemática que de las Ordenes conjuntas emerge y el amplio margen que de ellas resulta para que pueda maniobrar la estrategia decisoria planeada por el dirigente.

La segunda de las modalidades interventoras de la Presidencia a que aludíamos, y que no aparece recogida por el Decreto, viene dada por su facultad —sobreentendida en un plano formal— de resolver en su calidad de órgano superior de los Ministerios las situaciones de estancamiento o de conflicto en que éstos pueden caer por incompatibilidad de criterios en sus respectivos puntos de vista.

En tal supuesto no podrá haber «propuesta conjunta», sino discrepancia conjunta —situación no prevista en el Decreto—, y de ahí que tam-

Técnica u órgano equivalente, la «aprobación» de la Presidencia del Gobierno, la cual se entenderá concedida por el transcurso de ocho días, en virtud del silencio administrativo». «Se trata, pues, dice, de una *forma de compaginar* la competencia de la Presidencia del Gobierno con la de los restantes Departamentos ministeriales. Al efecto se instrumenta *esta extraña clase de aprobación que recae no sobre un acto definitivo, sino sobre un proyecto de acto*». Ello nos reafirma en nuestra tesis del doble valor de las figuras jurídicas: el que conceptualmente tienen y el que políticamente, decisoriamente, se les da o puede dar en función de unos fines concretos.

(31) En buena lógica, todas las Ordenes conjuntas deberían ser acordadas en la Comisión delegada correspondiente, con lo que el acto se trocaría de complejo en colegiado, desvaneciéndose muchos de los problemas planteados. Por otra parte, así parece exigirlo el artículo 11 LRJ. Sin embargo, ello plantearía en la práctica problemas de otro tipo. Así, por ejemplo, con referencia a la ordenación de las Centrales Lecheras, se da la circunstancia de que en ninguna de las Comisiones aparecen integrados la totalidad de los Departamentos intervinientes, según el Reglamento que comentamos, en tanto que se hallan presentes otros a los que para nada afecta la cuestión. Expresándolo vulgarmente, que «ni están todos los que son, ni...». Así, por ejemplo, de la Comisión delegada de Asuntos Económicos no forma parte Gobernación y, en cambio, interviene Hacienda; de la de Sanidad y Asuntos Sociales, en la que también podría encajar la cuestión, no forma parte Comercio, y sí, en cambio, Educación Nacional, Vivienda, etc. Ello sólo en parte se obvia, dando a la composición de tales Comisiones el carácter de abiertas y, en demostración de ello, nos remitimos a la problemática surgida en la actuación de las Comisiones delegadas de la Provincial de Servicios Técnicos, montadas bajo este mismo patrón.

poco pueda darse, al menos por el momento, una Orden conjunta (32). Más resulta obligado pensar que semejante punto muerto tenga que ser superado, bien por iniciativa de todos o alguno de los Ministerios interesados, bien, cuando se inhiban (situaciones de estancamiento más que de conflicto declarado), por impulso o requerimiento de la propia Presidencia, cuya pasividad ante tal evento no puede, en principio, admitirse.

Ciertamente que habrá casos de apreciación ministerial dispar en los cuales el interés de satisfacer sea exclusivamente particular [*sic* en los casos en que se pretenda, por ejemplo, instalar un cinematógrafo y niegue su autorización, por otra parte reglada y no discrecional, alguno de los Ministerios intervinientes (33)], pero frente a ellos existirán otros en que aquella disparidad de criterios afecte directamente, lesionándolo, al interés público, camino y meta del actuar administrativo. Tal sucederá en los casos en que, como consecuencia de una determinada política de fomento de la iniciativa privada, se quiera atraer el capital privado hacia inversiones en el sector turístico, industrial, agrícola, etc., y nos encontremos jurídicamente, no ya con la figura reglada de la autorización o licencia, previa al ejercicio de un derecho por el administrado, sino con las discrecionales de la subvención y de la concesión (34).

En estos casos, ¿qué órgano superior a los Ministerios interesados deberá solucionar el conflicto o simplemente salvar el punto muerto? La solución más generalizada en nuestro Derecho es la de atribuir tal facultad directamente al Consejo de Ministros (35). Ello no obstante, pensamos que nada se opone a que pudiera asumir tal cometido la Presidencia del Gobierno, ya directamente, ya, en su caso, por delegación del Jefe del Estado. Nos basamos para ello en las funciones de dirección y de coordinación de las tareas del Gobierno que le confiere el artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico, notablemente reforzadas por el artículo 14 de la Ley Orgánica del Estado, y en la posibilidad de que los recursos

(32) Este supuesto difiere del anterior, en que allí se suponía que era la Presidencia la que discrepaba —y eventualmente fiscalizaba— a los Ministerios, estando éstos de acuerdo; aquí se supone el caso inverso de que sean éstos los que discrepen y la Presidencia la que trate de armonizarlos.

(33) Vid., en relación con el expediente mixto de instalación y apertura de cinematógrafos —especie paradigmática de este *genus* jurídico—, NAFRÍA COLLADO, *Policía de espectáculos públicos. Sobre una revisión unificadora de normas y coordinadora de órganos*. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1962.

(34) No podemos entrar en el examen de las posibilidades de estrategia decisoria que ofrecen algunos de estos conceptos (autorización, licencias, concesión, subvención, etc.). Un atisbo de ellas puede columbrarse en VILLAR PALASÍ, voz «Concesiones administrativas», *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, tomo IV, pág. 684, y más recientemente, y desde una perspectiva llena de sugerencias, en GARCÍA-TREVIJANO FOS, *La autonomía municipal: aprobaciones y procedimientos bifásicos en el Ordenamiento español*, «Revista de Derecho Privado», septiembre 1966.

(35) Es el sistema seguido por el Decreto 998/62, de 26 de abril, sobre expedientes de aprovechamientos hidráulicos con fines hidroeléctricos e industriales; por la Ley de 18 de marzo de 1966 sobre expropiación forzosa y servidumbres de paso para instalación de energía eléctrica; por los Decretos 2.617 y 2.619/1966, de 20 de octubre, que desarrollan a la Ley anterior, etc.

extraordinarios de súplica puedan darse, al menos en teoría (vid. artículo 122, LPA), tanto ante el Consejo de Ministros como ante la Presidencia (36).

Ministerios coparticipantes. La intervención de cada Departamento puede revestir, según los casos, las siguientes modalidades:

- 1) Actuación por vía de *propuesta conjunta* a la Presidencia en los términos y con el alcance ya estudiados.
- 2) Actuación por vía de *informe vinculante* en los supuestos de aplicación del artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo.
- 3) Actuación por vía de *informe no vinculante*.
- 4) Actuación unilateral para desarrollar, por vía reglamentaria, los aspectos de la actividad en cuestión que caigan dentro de su respectivo ámbito de competencia.

5) Sometimiento a una instancia superior de aquellas cuestiones sobre cuya ordenación o resolución se sustenten criterios incompatibles.

Esta variedad de intervenciones plantea también una variedad de interrogantes. Así, por ejemplo, ¿en base a qué criterios se determinará que la participación de un Ministerio debe tomar la forma de propuesta conjunta, informe vinculante o informe no vinculante?; ¿no existe contradicción entre las razones que hacen aconsejable o necesaria una propuesta conjunta y la atribución a cada Departamento de facultades para desarrollar por separado la disposición en que aquella propuesta se traduzca, según más arriba afirmábamos?; la variedad de intereses que subyacen en las llamadas materias mixtas, ¿de qué tienen más, de «mezcla»

(36) Una ojeada a los sistemas resolutorios de conflictos de atribuciones y de delimitación de competencias, así lo confirma también. Junto al Jefe del Estado, que resuelve, caso por caso, los conflictos presentados en los términos de la Ley de 17 de julio de 1948, se registran igualmente las intervenciones de: a) *El Consejo de Ministros*, que actúa en los siguientes casos: 1. Para resolver las discrepancias de dos o más Departamentos en materias de interés conjunto, de que en la nota anterior hemos visto algunos ejemplos (vid. D. Comp. 350/1964, de 6 de febrero, *Boletín Oficial del Estado* de 17 de febrero). 2. Para delimitar normativamente las competencias concurrentes, especialmente con posterioridad a ciertas reorganizaciones que introduzcan cambios en las mismas (vid. Decreto de 21 de julio de 1960, sobre competencias en materia de tráfico, circulación y transportes por carretera); b) *La Presidencia del Gobierno*, que actúa en los siguientes supuestos: 1. Para determinar el órgano de competencia más específica en los supuestos del artículo 39, LPA. 2. Para delimitar, por medio de Orden conjunta, cuando no corresponda hacerlo al propio Consejo de Ministros, las competencias departamentales en las materias mixtas. Un curioso ejemplo de ello nos lo ofrece la Orden de 21 de octubre de 1963, sobre primas a la construcción que abre, como dice VILLAR PALASÍ (*El mito y la realidad en las disposiciones aclaratorias*, C. de F. y P. de Funcionarios, pág. 48), «un camino paralelo a los conflictos de atribuciones». 3. Para proponer al Gobierno la supresión de las competencias duplicadas (disposición final sexta, en relación con el art. 3.º LPA). c) *Los Ministerios interesados*, en los supuestos a que se alude en la nota 38. d) *El Consejo de Ministros, la Presidencia del Gobierno y los Ministerios interesados*, según los casos, en los diferentes supuestos contemplados por la Orden de la Presidencia, de 12 de diciembre de 1960, sobre nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas a que ya hemos aludido en la nota 16.

o de «compuesto», de «suma» o de «integral»? (37). ¿Hasta qué punto pueden los diferentes Ministerios o sus diversos órganos internos, ya obrando de común acuerdo, ya a través de un sistema de transacciones y concesiones recíprocas, delimitar sus respectivos ámbitos de competencia? O, dicho de otra forma, ¿puede dejarse el principio de competencia a la libre determinación de los órganos coparticipantes, sin intervención o refrendo del Consejo de Ministros o de la Presidencia del Gobierno, o, por el contrario, habrá que entender por aplicación del principio de legalidad, combinado con el de indisponibilidad de la competencia, que únicamente el órgano que dictara la disposición que estableció tales competencias o el autorizado por ella para desarrollarla podrán alterar o complementar, respectivamente, el originario reparto de atribuciones entre ellos? (38); ¿hasta qué punto conviene ver en la repartición de las competencias una cuestión puramente interna de la Administración, supeditable a la más rápida y eficaz gestión de los servicios a su cargo —a semejanza de como ocurre en la empresa privada—, o una cuestión externa directamente conectable a las garantías debidas al administrado y sobre la que la Administración carece de *jus disponendi*? (39).

Otros Organismos intervinientes. Hemos de hacer con ellos dos grupos: 1) El de los que intervienen representando intereses que necesariamente han de afectar y ser afectados por la solución que se dé a los problemas en cuestión, y 2) El de los que intervienen «con ocasión de» la petición principal, tutelando intereses que de algún modo pueden afectarle, pero no propiamente ser afectados por ella.

La diferenciación procedimental entre ambos grupos vendrá dada por la referencia de las posibles autorizaciones y concesiones a otorgar o acuerdos a tomar en el primer caso «a un solo asunto u objeto», o lo que es igual, «a una misma y única petición» (Exposición de Motivos I.P.A.).

(37) Para nosotros, las materias mixtas y su correlato jurídico, las competencias compartidas suponen algo más que una mera yuxtaposición de elementos simples y separables. Surge así una especie de «química jurídica», en la que las materias o intereses que entran en juego, las funciones que respecto de ellas se ejercen y los Organos a través de los que se realizan, se interpenetran tan íntimamente que su escisión no parece posible sin daño o alteración de su contenido jurídico. De ahí que no quepa el fácil recurso a la «agrupación» de tales materias para su gestión unitaria por un solo órgano. Cabe agrupar o fusionar orgánicamente materias homogéneas o, de algún modo reducibles a un común denominador funcional (verbigracia, funciones docentes o sanitarias dispersas entre distintos Departamentos; servicios generales o comunes montados por separado, etc.); pero tal posibilidad quiebra respecto de las materias o intereses heterogéneos con sólo ocasionales puntos de sección o tangencia, que es el caso precisamente de las Centrales Lecheras. En estos supuestos, lo orgánico-funcional necesita complementarse con lo procedimental, que es, precisamente, lo que ocurre en el caso de las Ordenes conjuntas y los expedientes mixtos, y de ahí su razón de ser.

(38) Un caso verdaderamente curioso de este «reparto amigable» puede verse en VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa...*, cit., pág. 74, al que nos remitimos.

(39) Una referencia al valor instrumental de las competencias y a la quiebra que tal hecho supone de los esquemas tradicionales de articulación de las mismas a que venimos refiriéndonos, puede verse también en MARTÍN MATEO, *Las competencias instrumentales de las administraciones locales*, «R. E. V. L.», núm. 147.

lo que impondrá, paralelamente, un expediente único y una única resolución, y en el segundo supuesto, a una pluralidad de asuntos u objetos concatenados, pero independientes, por lo que no les alcanza aquella exigencia de unificación procedimental prevista en el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En el primer grupo, y siempre con referencia al Decreto que venimos comentando, hemos de incluir a la Secretaría General del Movimiento (Organización Sindical). El propio Decreto aparece ya dictado a propuesta de los Ministerios de la Gobernación, Agricultura y Comercio y «oida» la Organización Sindical.

Qué duda cabe que a la hora de fijar un precio mínimo remuneratorio a los productos del campo, debe pesar la opinión de los propios agricultores y ganaderos, representados por el Sindicato Nacional de Ganadería y la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos. Otro tanto cabe decir, con referencia a la fijación del precio máximo y, sobre todo, del margen comercial, respecto de los industriales lecheros en general, representados, a su vez, por el Comité Nacional Lechero, Centrales Lecheras y Centros Higienizadores Convalidados (40).

Mas ¿cómo se insertará la voluntad de los representantes de estos intereses en la formación de la voluntad conjunta resultante? Por supuesto que no tendrá que ser por la vía de una coparticipación directa en el ejercicio de las competencias respectivas, pues ello equivaldría a ignorar su doble condición de juez y parte y desconocer el principio de que la administración (en sentido objetivo y funcional) debe ser la obra de la Administración (en sentido subjetivo y formal), es decir, tal y como la configura el artículo 1.º y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (41).

Por la misma razón tampoco podrá revestir tal intervención la forma de «informe vinculante o favorable», pues ello a tanto equivaldría en el juego real de la mecánica decisoria a reconocerles verdaderas competencias.

(40) Huelga advertir que el peso de esta influencia dependerá, en primer lugar, del contexto político del propio Estado. Cuando éste se califica a sí mismo de nacional-sindicalista y asienta sus instituciones fundamentales sobre una base corporativa y de democracia orgánica, que es el caso de nuestro Estado, está prejuzgado, ya que aquella influencia deberá ser relevante y expansiva, al menos en un plano teórico.

(41) Ciertamente que no coinciden los ámbitos de lo que el artículo 1.º, LRJ, entiende por «Administración del Estado» y el artículo 1.º, LJ, por «Administración pública». En esta segunda acepción quedan englobados también los organismos corporativos, tanto los de base territorial como los de base profesional, siquiera con una excepción, fundamental en este caso: la de los Sindicatos, dada su dependencia y encuadramiento en la Secretaría General del Movimiento (vid. TRUJILLO PEÑA, QUINTANA REDONDO y BOLEA FORADADA, *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, tomo I, págs. 60 y sigs.). Ya se comprenderá que a los efectos de este comentario habremos de retener el primer concepto que mira a la Administración en su condición de gestora de los intereses originariamente públicos (aspecto activo), frente al segundo que la contempla en su condición de sometida a derecho (aspecto pasivo), sustituyendo, en consecuencia, la idea motriz del «interés público», por la estática del «interés jurídicamente protegido», ya lo sea público, ya —lo que será más frecuente— privado.

No queda, pues, otro engranaje de articulación de esa voluntad en la resolución final a dictar por los órganos competentes de la Administración activa que el representado por los informes preceptivos, pero no vinculantes. Sin embargo, el término «informe» adquiere aquí una significación específica que obliga a ciertas puntualizaciones para mejor calibrar su contenido y alcance y su inserción en la resolución final.

Ha de tenerse en cuenta, en efecto, que :

1) Se trata de un informe «interesado», en el que, más que emitirse un juicio objetivo de valor, se formula una declaración de voluntad necesariamente subjetiva y parcial. Es decir, el órgano informante, al tener un interés directo en el asunto sobre el que informa, tratará, no tanto de «asesorar» cuanto de «aportar información» conducente a una resolución favorable a sus intereses (teoría de los «grupos de presión»). En este sentido, acaso sean mayores sus analogías con el «trámite de audiencia» previsto en el artículo 91 de la Ley de Procedimiento, e incluso, con la prueba pericial del artículo 88, que con los informes, intencionalmente neutros, de los órganos consultivos de corte tradicional e independencia garantizada, incluso frente a la propia línea de autoridad (Asesorías Jurídicas, Consejo de Estado, etc.). Ello es congruente, por otra parte, con la finalidad perseguida por la Administración al recabar el informe, que no es tanto la de que se enjuicie la legalidad o adecuación de un proyecto a la vigencia de otras normas o directrices preexistentes, cuanto la de que se le suministre o amplíe la información de base necesaria para que, una vez aprobado, pueda alcanzar mejor sus objetivos. Lo que, repetimos, entronca tales informes, en un plano decisorio, con el trámite de audiencia y la ampliación de las pruebas «para mejor proveer» (42).

2) De ese interés directo en el asunto de los órganos informantes va a derivar una segunda consecuencia de enorme importancia práctica: la necesidad de su cooperación en la ejecución de las medidas que se adopten por el órgano decisor (43). Es evidente que una decisión sólo sirve —sociológicamente hablando— en la medida en que se ejecuta y cumple, y que si este cumplimiento no se alcanza resultará, paradójicamente, que son los ejecutores los que deciden. A impedir que este riesgo se consume se orienta precisamente la moderna psicología social en su aplicación a la Administración (Relaciones Humanas y Públicas; Teoría del Comportamiento Administrativo; Investigación operativa y génesis de la decisión). De ahí la conveniencia política de atribuir una buena parte de la dirección y gestión de ciertos intereses corporativos a los grupos social y económicamente afectados por ellos de manera directa siempre que entre los mismos y los intereses públicos que la Administración viene obligada a tutelar o promover no exista incompatibilidad o, caso de que exista, sea posible arbitrar fórmulas eficaces de conciliación entre unos intereses y

(42) Sobre el trámite de audiencia, en sus relaciones con los informes y medios de prueba, vid. SERRANO GUIRADO, *El trámite de audiencia*, en esta REVISTA, núm. 4.

(43) Un primer índice de la falta de cooperación lo daría la impugnación de la disposición acordada, posibilidad que, como sabemos, queda limitada a las entidades corporativas (art. 28, LJ).

otros, mediante la utilización de cualquiera de las modernas técnicas intervencionistas (planificación; fiscalización y control; subvención y fomento; rendimientos u obligaciones mínimas; posibilidad de subrogación o sustitución en régimen de tutela, etc.) (44).

3) Se trata de un informe que parte, como de una realidad, de la preexistencia de ciertos grupos profesionales organizados y, de algún modo, incorporados e incorporables a la Administración. No en balde nuestra democracia lo es de carácter orgánico. De ahí que en vez de recurrirse al trámite, un tanto vago, de la «información pública» o a persona innominada, previsto en el artículo 87 de la Ley de Procedimiento, con el que antes se busca prevenir posibles impugnaciones que una verdadera información, asesoramiento o consejo, el artículo 129-4 del mismo texto se redactara ya pensando en la preexistencia de órganos *ad hoc*, a los que singularizadamente «se concederá... la oportunidad de exponer su parecer en razonado informe». Es cabalmente lo que ha hecho el Decreto que comentamos al incorporar directamente al proceso decisorio a los Sindicatos y Entidades profesionales citadas más arriba, haciendo innecesario, con ello, aquel trámite.

4) La incompatibilidad, ya apuntada, entre los intereses públicos que la Administración persigue (defensa de la calidad, higiene y precio de los productos lácteos, en beneficio del consumidor) y los privados que el ánimo de lucro pudiera inspirar a los productores e industriales afectados; la posibilidad de contar con organismos de base corporativa capaces de asumir la representación y defensa de los intereses profesionales, según acabamos de ver, así como, por último, la tendencia, que es casi una ley, de la burocracia que «administra la Administración» a no ceder parcelas que puedan suprimir o reducir la intensidad de su omnipresencia en todos los campos del sector público (45), explican, y en cierto modo justifican, el original sistema que se ha seguido para articular la voluntad de aquellos organismos corporativos en la voluntad de la propia Administración: incorporación de los mismos o, más exactamente, de sus representantes, a un órgano colegiado de la propia Administración (la Comisión Consultiva Nacional Lechera, encuadrada y dependiente del Ministerio de Agricultura), del que adquieren la condición de «vocales», con voz y voto. Esta integración va, de una parte, a potenciar sus posibilidades de actuación al permitirles maniobrar desde dentro de la misma Administración y extender, en consecuencia, su intervención no sólo al campo propiamente

(44) Tal inversión nos llevaría, en el plano decisorio, a encomendar la gestión directa de los intereses en cuestión a los correspondientes órganos corporativos, que ejercerían a tal fin las competencias necesarias, sin perjuicio de que cuando así se estableciera tuvieran que recabar de la Administración directa las autorizaciones o aprobaciones exigidas y admitir los controles de legalidad o de eficacia requeridos. Una referencia a las ventajas de este sistema gestor, así como a sus efectos descentralizadores, puede verse en GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración local y la Administración periférica del Estado: problemas de articulación*, en «La Administración Española», Madrid, 1961, y S. MARTÍN RETORTILLO, *De las Administraciones autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, 1960.

(45) Nos remitimos en este punto a nuestro trabajo *A vueltas con la reforma administrativa: ¿un nuevo aspecto de la misma?*, «D. A.», núm. 103.

informativo o consultivo, sino también al de estudio y propuesta, generalmente reservado a los llamados órganos de *staff* (46). En contrapartida, esta mayor extensión de su acción puede quedar enervada por una menor intensidad en su eficacia. Fácilmente se llega a tal conclusión si se tiene en cuenta que de los veinte miembros, con voz y voto, que componen la Comisión, diez de ellos —entre los cuales se encuentra el Presidente, cuyo voto resultará decisivo en caso de empate— son otros tantos cargos administrativos, y sólo los diez restantes pertenecen, por mitad, a los productores e industriales lecheros.

En el grupo segundo de los que indicábamos hemos de recoger, por ejemplo, al Ministerio de Comercio para el supuesto de que el montaje de la Central Lechera o sus procedimientos técnicos de explotación requirieran de la importación de maquinaria o potentes extranjeras, previa licencia de aquel Departamento. En la misma situación habría que colocar a los Ayuntamientos en cuyo término se proyectara ubicar la Central, por lo que respecta a las licencias municipales de construcción, localización, salubridad, apertura, etc.

En los ejemplos expuestos se ve la conexión meramente fortuita que aquellas licencias guardan con el asunto u objeto de los expedientes mixtos o de las Ordenes conjuntas, y la imposibilidad, por consiguiente, de refundirlos en una tramitación y resolución únicas. Baste pensar que tales licencias vienen exigidas con carácter general frente a cualquier clase de maquinaria que se importe o tipo de edificación que se construya.

Si como se ha dicho, el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo es una fórmula concreta de racionalización administrativa situable en la línea representada por los artículos 38 (procedimiento formulario o de cajetín), 42 (acumulación de actos administrativos) y, sobre todo, por el 73, con el que tiene de común ser una modalidad *sui generis* de acumulación de expedientes (47), parece consecuente aplicarle tam-

(46) Sería interesante hacer un estudio de la gama de medios posibles a través de los que se puede intervenir, con mayor o menor intensidad, en un proceso decisorio, desde que éste se inicia hasta que culmina en una resolución ejecutoria final: sugerencia, iniciativa, moción, enmienda, consulta, informe, dictamen, audiencia, asesoramiento, consejo, prueba, estudio, proyecto, propuesta, licencia, autorización, aprobación, informe vinculante, etc. Lo ha intentado, siquiera parcialmente, GONZÁLEZ NAVARRO en su trabajo *Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo*, «D. A.», núm. 98, en el que pone de relieve lo arduo que resultaría una tal tentativa, debido principalmente a la heterogeneidad de criterios que revela el propio Derecho positivo. Intento paralelo se apunta en VILLAR PALASÍ (*Administración y Planificación*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1952, págs. 140 y sigs.) con relación a las Ordenes acordadas en Consejo de Ministros, y a las que traen su origen de una Ley de delegación, planteándose el problema de su rango jerárquico con relación a los Decretos y a las simples Ordenes. Problema que sin embargo, no afrontaría la Ley de Régimen Jurídico, promulgada cinco años después.

(47) Vid., en este sentido, CARRO MARTÍNEZ, *La ejecución de la Ley de Procedimiento Administrativo*, «D. A.», núm. 8-9. Sin embargo, entre los artículos 39 y 73 no todos son analogías. He aquí las diferencias: el artículo 73 arranca de un supuesto de competencia única que se extiende a varios asuntos; el artículo 39 de un supuesto de competencias varias referidas, en cambio, a un asunto único. De ahí que mientras en el primer caso

bién el requisito de «íntima conexión» exigible para que esa acumulación pueda procedimentalmente decretarse.

Lo que ocurre es que el problema de determinar cuándo se da esa conexión íntima en relación con el contenido plural de una petición o asunto, no siempre presentará una solución clara. Así, por ejemplo, en el supuesto de que la industria lechera se montara exclusiva o principalmente con vistas a la exportación y no al abastecimiento interior, la intervención del Ministerio de Comercio (en este caso a través de las Direcciones Generales de Comercio Exterior y Política Arancelaria, y no de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes) sería decisiva y la licencia de importación perfectamente fusionable en el expediente mixto resultante. Otro tanto cabría decir respecto de las licencias municipales para el supuesto de que se tratara, por ejemplo, de una construcción turística a levantar precisamente en un determinado paraje de su término. En estos ejemplos y en otros que pudieran tratarse igualmente a colación, la conexión se presenta originariamente ya tan estrecha que incluso llega a establecerse la concesión automática u *ope legis* de las correspondientes licencias o autorizaciones en las disposiciones reguladoras de los expedientes mixtos que en cada caso se producen (48).

Mas en los casos en que falte ese presupuesto de la conexión íntima entre las diferentes actuaciones administrativas que desencadena o pone en marcha una petición o asunto cuyo complejo contenido la hace incidir sobre la competencia de una pluralidad de órganos, ya se comprende que *a sensu contrario* de cuanto llevamos dicho no procederá la integración de tales actuaciones en un expediente único, ni, consecuentemente, la emanación de una resolución única. Con ésta se persigue, como «esencial propósito», según proclama la propia Ley de Procedimiento Administrativo en su Exposición de Motivos, evitar que se produzcan decisiones contradictorias «con menoscabo de la unidad de la Administración, cuyas declaracio-

decreta la acumulación el jefe de la única dependencia que tramita los diversos expedientes y cuyas competencias se extienden a la tramitación, nunca a la resolución del asunto, en el segundo tenga que hacerlo un superior común a los diversos órganos que vienen, por separado, tramitando y resolviendo los distintos expedientes, es decir, por la Presidencia del Gobierno.

(48) Es la solución seguida, por ejemplo, por la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre Centros y zonas de interés turístico nacional, según la cual «la declaración de interés turístico llevará aparejado... c) el otorgamiento, por parte de los órganos 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 precedentes exacciones, tasas, cánones, o derechos a los órganos que correspondan» (arts. 9.º y 17). Análoga solución aplica la Ley de 18 de marzo de 1966 sobre expropiación forzosa para instalaciones de energía eléctrica, a cuyo tenor: «no será necesario obtener dichos informes cuando por los Departamentos u organismos mencionados 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 a que se refiere el apartado anterior» (art. 9.º-3). Con ello no sólo se simplifican los expedientes al máximo, al suprimir trámites ya prejuzgados, sino que se impide se produzcan situaciones de conflicto que harían obligada la intervención, caso por caso, del Consejo de Ministros.

nes de voluntad frente a los administrados han de ser siempre únicas si en definitiva se trata de una misma y única petición».

Es decir, el artículo 39 no es, o al menos no lo es primariamente, una fórmula de simplificación procedimental derivada o manera de corolario de los principios de economía, celeridad y eficacia sancionados por el artículo 29, ni menos aún, como también se ha apuntado, una prueba de generosidad hacia el administrado, extraída del campo de las relaciones públicas, a fin de proporcionarle un gestor gratuito que le libere del exasperante peregrinaje de oficina en oficina papeles en ristre (49), sino que es, sobre todo y por encima de todo, un mecanismo coordinatorio, de análoga naturaleza a las Ordenes conjuntas. De semejante calificación se sigue, y volvemos a empalmar así con anteriores razonamientos, que no habrá por qué integrar en el expediente mixto aquellas actuaciones administrativas, ya lo sean de contenido decisorio (autorizaciones, licencias, etcétera), ya de puro trámite (informes de trámite, aportación de certificados, justificantes, etc.), que por no guardar con la petición principal un nexo funcional de recíproca interdependencia, no puedan desembocar en resoluciones contradictorias (50). La negativa del Ayuntamiento a permitir la construcción de la Central Lechera en un determinado lugar de su término no contradice a la resolución que la concedió; simplemente obligará a levantarla en otro sitio, según los planes de ordenación urbanística de la zona.

No cabe duda que sería un hermoso ideal para el administrado, a cuyo servicio, al fin y al cabo, está montada existencialmente la Administración, el que por aplicación de este artículo le bastara exponer por escrito su petición y esperar tranquilamente la respuesta. Todo igual que el que echa una carta o pulsa el mando de un cerebro electrónico reclamándole un dato. Después de todo, la Administración posee, acumulados en sus diversos organismos, la casi totalidad de los datos que pide (partidas de nacimiento, títulos académicos, autorizaciones previas, etc.), por lo que no deja de ser una inconsecuencia que en vez de reclamárselos a sí misma de oficio y sin abandonar la vía interna, al amparo del principio de auxilio recíproco que todos los órganos están obligados a prestarse, recurra sistemáticamente a la interposición del administrado, cuyas funciones, en muchos casos, no van mucho más allá de las de un simple porteador o recadero (51).

(49) Vid. GARRIDO FALLA, *La nueva Ley sobre el procedimiento administrativo*, «R. E. V. L.», núm. 101, pág. 20.

(50) Cfr. nuestro trabajo *La coordinación como...*, cit.

(51) El problema tiene, como se habrá comprendido, una importante dimensión económica: el abono de las tasas a los diferentes órganos que expiden los documentos u otorgan las autorizaciones. Sin embargo, este argumento tiene una contraréplica igualmente económica: fusionar también esas tasas en una tasa o pago único y centralizar su administración en Hacienda. Con ello no sólo se evitarían los múltiples gastos que ocasiona su actual dispersión por Ministerios, sino que desde el punto de vista de la economía nacional —cada día más en boga— se suprimiría el llamado «coste social» de esos servicios, es decir, el gravamen que representan en pérdida de tiempo, coste, incomodidades, etc., para los administrados, que también son, no se debe olvidar, sujetos activos y no sólo pasivos, de la economía.

Ningún otro procedimiento podría resultar, por otra parte, de efectos más positivos y contundentes, a la hora de querer convencerle al administrado, y de convencernos a nosotros mismos, de la «unidad de la Administración» y de que, efectivamente, siempre «actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única».

LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA,
Técnico de Administración Civil.
Funcionario Directivo del Ministerio
de la Gobernación.