

# LA DOBLE DIMENSION ORGANIZATIVA Y JURIDICA DEL PRINCIPIO DE COMPETENCIA

Por LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA

35.076

*Sumario:* 1. Ciencia y lenguaje.—2. Precisiones terminológicas: Competencias y atribuciones.—3. Dimensión organizativa y jurídica del principio de competencia.—4. Competencia y jerarquía: su condicionamiento recíproco.—5. Competencia y coordinación: sus relaciones y presupuestos. 6. Competencia y reglamentaciones orgánicas: incidencias mutuas.—7. Criterios estructurales y clases de competencias: sus correlaciones.—8. Competencia y puesto de trabajo: su caracterización en base a los conceptos de «mando» y «tarea».—9. Competencia y acto administrativo: paralelismo en su génesis y evolución.

## 1. Ciencia y lenguaje

1.1 Del hecho de ser el lenguaje una creación, e incluso podríamos decir que una «recreación», esencialmente colectiva, en la que todos participamos, deriva ya una primera consecuencia: la relatividad en el empleo de las más de las palabras. Cuando el lenguaje —quien lo habla o quien lo escribe— se convierte «además» en vehículo artístico (Literatura; Estilística) con el que se busca, antes que la exactitud objetiva la belleza en la expresión, aquella relatividad

se agranda y se subjetiviza por el uso personal, figurado o traslaticio, en definitiva, impropio, de cada autor.

El lenguaje deja de ser entonces algo «lógico» para convertirse en algo «sicológico» y, por lo tanto, inexacto. Lo que «uno» dice, o cree decir, no tiene por qué ser entendido «vivencialmente» igual por «el otro». De ahí la importancia que siempre se ha concedido a la interpretación o hermenéutica. De ahí, que apenas si sea algo más que una hermosa frase el dicho de que «la ciencia es un lenguaje bien hecho», so pena que con ella lo que se quiera expresar es el hecho, sobradamente conocido, de que el técnico y el científico tienden a acuñar una terminología propia (tecnicismos) y, como si dijéramos, unos conceptos normalizados, susceptibles, por su propio esoterismo, de quedar sustraídos a la erosión del uso profano o vulgar.

No se duda en sacrificar la claridad, y hasta la belleza, a la exactitud, como certeramente apunta Bielsa («Los conceptos jurídicos y su terminología»; Buenos Aires, 1961). Pero esto, que resulta factible y hasta obligado en las Ciencias Naturales y Exactas, en que el lenguaje apenas si es algo más que una ordenación y clasificación de cosas o realidades con existencia objetiva propia e independiente del hombre, no lo es cuando se trata de las Ciencias Humanísticas y del Espíritu —y consecuentemente del Derecho— en que el hombre es a la vez «sujeto» y «objeto» de su investigación; creador y criatura de sí mismo.

1.2 Sucede, por otra parte, que mientras el científico, llevado de su positivismo, maneja antes «fenómenos empíricos» que «conceptos abstractos», el humanista invierte cabalmente los términos. De ahí también que mientras aquél pueda exclamar, entre jactancioso y despectivo, que si la ciencia hubiera caído en la tentación de imitar a los filósofos, acumulando teorías y más teorías sobre la naturaleza de la electricidad y definición de la luz, aún estaríamos alumbrándonos con candil, éstos, sometidos a prueba, tengan que limitarse a repetir humildemente con San Agustín aquellas sus conocidas palabras: «Si no me preguntáis lo que es el arte, lo sé; si me lo preguntáis y me obligáis a que os lo diga, entonces no lo sé.»

## 2. Precisiones terminológicas: Competencias y atribuciones

2.1 Por lo ya expuesto se explican suficientemente las polémicas suscitadas en torno a lo que sea o deba entenderse por «democracia», «posesión», «lo público», etc., y —centrándonos ya en lo que va a ser objeto de nuestro estudio— la riqueza de vocablos que aluden o se

relacionan, de alguna manera, con el concepto cardinal de competencia: capacidad, facultades, atribuciones, potestades, poderes, jurisdicciones, funciones, fines, cometidos, tareas, etc. Diganlo, si no las siguientes citas, traídas *ad exemplum*.

Competencia es el «conjunto de *facultades*, de *poderes* y de *atribuciones* que corresponden a un determinado órgano en relación con los demás» (García Trevijano, en «Los principios jurídicos de la organización administrativa»).

«La *función* no es sino la consideración de la *potestad* desde el punto de vista de las *atribuciones* de un órgano administrativo.» (Garrido Falla en su «Tratado de Derecho administrativo».)

«Es necesario, por ello, utilizar un término que se sitúe entre la *mera capacidad del ente* y la *competencia del órgano*: y este término no puede ser otro que el de *competencia subjetiva*, que se caracteriza, como la *competencia orgánica*, por la idea de *titularidad* sobre la *función* a realizar y las *potestades* que se ejerciten para desarrollarlas, que lleva aparejada la preferencia respecto de los demás entes u órganos para la prestación y el ejercicio de tales *funciones y potestades*.» (Entrena Cuesta, en su «Curso de Derecho administrativo».)

La competencia es el «conjunto de *poderes funcionales* cuyo ejercicio le concede la ley (a un órgano) para el cumplimiento de los *fines* de la persona colectiva de que forma parte.» (Caetano, en su «Curso de Derecho administrativo».)

«*Competencia* es la *facultad* que tiene cada órgano público para actuar válidamente en los asuntos que la ley ha puesto en su *esfera de atribuciones*.» (J. Colombo Campbell, en «La competencia», edit. Jurídica de Chile, 1959.)

2.2 Cierto que las citas transcritas, desgajadas del contexto en que se insertan, pueden dar una impresión de ambigüedad y confusión que acaso se desvanecería con la lectura interna de los textos de donde están tomadas; mas no por ello dejarán de ser un muestrario de hasta dónde se puede llegar en el afán de delimitar conceptos o figuras afines, de distinguir y perfilar matices, o simplemente de evitar repeticiones.

Arce Monzón («Atribuciones de los órganos municipales», REVL número 138) ha intentado precisar, de entre la abigarrada terminología citada, los dos conceptos claves de «competencia» y de «atribuciones» en base a los siguientes criterios de diferenciación:

1. Carácter *genérico* de la competencia y *específico* de las atribuciones. Aquella se puede descomponer en éstas, pero no a la inversa.
2. Carácter *objetivo* de la competencia y *subjetivo* de las atribuciones. Aquella hace referencia a cada una de las grandes ramas de

la Administración (Central, Municipal, etc.), determinando, en consecuencia, su esfera de actividad o cometido; éstas a sus órganos de dirección y gestión (Gobierno, ministros, Ayuntamiento, alcalde, etc.).

3. La competencia se imputa, por lo tanto, a las diversas *esferas* de la Administración territorial o institucional, las atribuciones a los *órganos* que integran unas y otras.

Subraya dicho autor cómo tal diferenciación está tomada del propio Derecho objetivo, especialmente de la ley de Conflictos jurisdiccionales de 17 de julio de 1948, en cuyo preámbulo manifiesta el legislador que «con un deseo de sistematización se denominarán *simplemente competencias* a las que se producen entre diversos órganos jurisdiccionales (por asimilación esferas de la Administración) y *conflictos de atribuciones* a los que surgen entre órganos administrativos». Por su parte, la ley de Régimen jurídico parece limitar también la aplicación del término atribuciones a los titulares de los órganos que las asumen o, como más expresivamente dice su artículo 22, a las «autoridades».

2.3 Sin negar el valor de la distinción apuntada, que tiene por lo menos la virtud de esclarecer y enriquecer los conceptos en cuestión—como sucede necesariamente siempre que una cosa se compara con otra—sí nos importa el formular a la misma algunas observaciones tendentes a demostrar que toda delimitación conceptual que intente establecerse sólo valdrá en la medida en que se acepten *a priori* unos determinados presupuestos, por lo general polémicos o controvertibles y con los que tampoco se suele abarcar, sino antes bien acotar, el conjunto de las cuestiones debatidas. Tal actitud nos recuerda un poco al «así es si así os parece» de la conocida obra pirandellana. En efecto:

1. La distinción se establece «desde» el Derecho administrativo, y dentro de éste se contrae al que pudiéramos llamar «Derecho organizativo de la Administración pública». Quedan, pues, fuera las referencias al Derecho constitucional (división de poderes y funciones); al Derecho procesal (jurisdicción), y al Derecho administrativo procedimental en cuanto reduce la competencia a simple requisito de validez del acto administrativo concreto. Para el Derecho constitucional, que abarca al Estado en su unidad y totalidad, el solo concepto, no ya genérico, sino único, no lo es el de competencia, sino el de *poder*, del que participan, en distinta medida, el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Para el Derecho procesal el concepto genérico y único lo es el de *jurisdicción*, frente al que el de competencia queda relegado a simple requisito del proceso. Dentro del Derecho administrativo la cuestión se torna más compleja por lo mismo que lo es

también su organización, compuesta de varios círculos y ramas, personificados unas veces y otras no; en todo caso, frente a las leyes de Conflictos jurisdiccionales y de Régimen jurídico que parecen avallar la tesis de Arce Monzón, está la de Procedimiento administrativo, para la que la competencia se «atomiza» (cada órgano tiene «su» propia competencia) y se reduce, a semejanza del Derecho procesal, a mero requisito de validez del acto administrativo. Nada, pues, más específico o menos genérico que la competencia así entendida.

2. Distinguir entre lo objetivo y lo subjetivo para caracterizar la competencia frente a las atribuciones se nos antoja un tanto inconsistente. Y la prueba de ello está en que una de las clases de competencia lo es precisamente la *competencia objetiva*. Entrena Cuesta distingue, a su vez, no sin agudeza, entre una competencia orgánica (predicable de los órganos) y una competencia *subjetiva aplicable* a los entes o sujetos jurídicos en que aquellos órganos se integran. Creemos, por ello, que toda competencia es a la vez objetiva por razón de su materia o contenido y subjetiva respecto del órgano o autoridad que la ejerce. Sucede como con el Derecho subjetivo, que por muy subjetivo que sea, habrá de tener siempre un contenido objetivo que le dé su singularidad y substancia. Cierto que este Derecho subjetivo se desgarnará, por abajo, en una serie de facultades y se enlazará, por arriba, a otros derechos subjetivos conexos para generar las «relaciones jurídicas». De modo semejante, toda competencia integra por abajo una serie de atribuciones a favor del titular de la misma y se engarza, por arriba, a otras competencias para dar origen a las relaciones de jerarquía y de coordinación a que más adelante aludiremos.

El prescindir de lo objetivo entraña el riesgo de caer en lo «abstracto». Es precisamente lo que ha hecho la ley de Régimen jurídico para poder enumerar, en más o menos una docena de apartados, las «atribuciones» de los ministros, subsecretarios, directores generales, etcétera, «todas ellas iguales entre sí» cuando sabemos que «objetivamente» no pueden serlo. Admitamos que las atribuciones de tales autoridades son esas; pero si de verdad queremos conocer sus competencias—por ejemplo, las del director general de Administración local—tendremos que acudir, inevitablemente, a la legislación sustantiva de régimen local. Es, por otra parte, lo que hace la propia ley de Régimen jurídico en su artículo 20 cuando queriendo determinar la que denomina «competencia específica» de los distintos órganos se remite a los respectivos Reglamentos orgánicos. (¿Y por qué no también al Derecho objetivo que aplican esos órganos?)

3. Atribuir la competencia a las diversas *esferas* de la Administración y las atribuciones a los órganos es prescindir del hecho de que la competencia se predica precisamente del órgano. Una cosa es dividir funciones (legislativa, ejecutiva, judicial) y separar actividades o materias más o menos homogéneas (ramas o esferas de actividad) y otra muy distinta dar participación o medida en el poder necesario para su dirección y gestión. Es decir, que una cosa es la división material del trabajo, consecuencia de su racionalización, y otra la participación en el poder indivisible, aunque compartible del Estado, producto de la creación del Estado de Derecho.

De otra parte, limitar el concepto de competencia a las diversas esferas de la Administración, es hacer del mismo un concepto «fronterizo» entre los grandes bloques de materias que integran aquellas esferas y, por lo mismo, escasamente servible. Es confundir la competencia con la capacidad o mera posibilidad de actuar en un determinado sector o ámbito de fines, pero sin ostentar muchas veces la «titularidad» y, por ende, los poderes para hacerlo. Es el caso del tan discutido artículo 101 de la ley de Régimen local (*vid.* S. Martín Retortillo, «Presupuestos políticos del régimen local», en RAP número 43), en el que se vienen a señalar cuáles pueden ser las materias, fines o actividades sobre las que puede recaer la competencia objetiva de los municipios, pero no cuál sea en cada caso esa competencia. De ahí que Entrena Cuesta, como antes dijimos, utilice el término «competencia subjetiva» para designar la verdadera competencia material de los entes públicos y evitar la caída en el lugar común según el cual los entes sólo tienen capacidad y los órganos competencias.

4. La confrontación de unos autores con otros revela, en ocasiones, discrepancias tales en la utilización de unos mismos vocablos que fuerzan al lector a reafirmarse en la postura pirandelliana de que al principio hablábamos. De nada servirá que muchos de ellos, conscientes del problema y deseosos de no ser tergiversados, pretendan curarse en salud ofreciendo como anexo a su obra la definición o sentido que atribuyen a cada uno de aquellos vocablos, ya que tal prevención les obligará a tener que emplear otros nuevos términos que, en buena lógica, también deberían definir con lo que acabarían enredándose y enredando al lector en su propio prurito definitorio. Dígalo, si no, el contraste entre la postura recensionada y la de Giannini, que en su reciente «Corso di Diritto Amministrativo» (Milano, 1965) al tratar de contraponer los mismos conceptos de atribuciones y competencia dice textualmente: «... Como se ve, la atribución (*attribuzione*) es una cualificación jurídica organizatoria que

se refiere a los entes públicos menores. (enti pubblici minori) y a las grandes ramas de la Administración estatal (grandi branche dell'amministrazione statale)». La competencia (competenza) se definiría mejor como «medida del ejercicio de la atribución» (misura dell'esercizio dell'attribuzione). La competencia, por tanto, se refiere específicamente a los órganos (agli organi); de ahí se sigue que las grandes ramas de la Administración del Estado tengan atribuciones en su conjunto y cada uno de los órganos que las componen tengan competencias propias». Es decir, queda invertida la significación de los términos, sin que la circunstancia de tratarse de dos autores que escriben en idiomas distintos y con referencia a ordenamientos diferentes baste a quitarle al hecho toda su significación.

2.4 De las consideraciones que preceden se desprende ya cómo para nosotros la contraposición entre competencia y atribuciones es más una distinción *dinámica* que *estática*. Expliquemos esto; la organización administrativa puede ser vista e interpretada como una *estructura en funcionamiento*, su «estructura» vendrá determinada por sus elementos estáticos y su «funcionamiento» por sus elementos dinámicos; pues bien, las competencias pertenecen a los primeros y las atribuciones a los segundos. Es decir, *las atribuciones no son sino las mismas competencias contempladas desde el despliegue de efectos que provoca su ejercicio*. De ahí que al transferirse en la delegación no la competencia en sí, sino su «ejercicio», la ley de Régimen jurídico emplee certeramente el término de «delegación de atribuciones» en vez de el de «delegación de competencias».

De ahí también que en muchos Reglamentos orgánicos se perciba claramente la diferencia entre «unidades» (elemento estructural, con un contenido funcional enumerado por materias o asuntos) y «órganos» o «autoridades» (elemento dinámico medible por el número y entidad de las atribuciones que se les confieren en orden a la dirección o gestión de aquellas materias o asuntos). De ahí, finalmente, que en los supuestos en que se da órgano o titular sin unidad estructural aneja (caso de las segundas jefaturas) aquellos reglamentos se limiten a enumerar sus atribuciones sin aludir para nada a las materias que serán, obviamente, las mismas de la unidad en su conjunto.

2.5 Un nuevo criterio de diferenciación podría suministrarlo el reducir la competencia a la autorización y al deber conferidos a un órgano por una norma para exteriorizar decisoriamente la voluntad de la organización frente a los terceros que con ella se relacionan, y las atribuciones a las facultades de asistencia, preparación y ejecución necesarias para que el titular de la competencia pueda ejercer ésta legalmente. Tal calificación merecerían los cometidos que, se-

gún el artículo 6.º de la LPA y la orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de diciembre de 1958 corresponden a los jefes de Sección.

Conforme a lo expuesto, la «propuesta» de un jefe de Negociado y el «conforme» de su jefe de Sección (actos procedimentales internos) serían supuestos de ejercicio de atribuciones, y la decisión aprobatoria o desestimatoria del director general correspondiente de ejercicio de competencias. Pero esta distinción se corresponde—como luego veremos—con la de competencias externas o en sentido técnico y competencias internas, impropias o «esfera de mansiones», que no son verdaderas competencias, al no incidir sobre terceros.

### 3. Dimensión organizativa y jurídica del principio de competencia

3.1 Partiendo de nociones o principios sobre cuya admisión no parece deba haber discrepancia podríamos establecer la siguiente correlación de conceptos: la *Administración* no es sino *acción* o actividad cualificada; toda acción presupone o coexiste con una *organización*; la organización no es más que una *articulación de órganos*, y los órganos no son sino soportes del poder del Estado integrado en un *sistema de competencias*.

He aquí, por tanto, como a través de un sencillo razonamiento se llega a adquirir plena conciencia de que no es sólo una frase la afirmación de quienes califican al principio de competencia de «piedra angular del Derecho administrativo». Ballbé («Jurisprudencia administrativa», en RGLJ, marzo 1944), con su peculiar agudeza ha sido uno de los autores que con más énfasis ha subrayado tal predicado, siendo suyas las siguientes palabras: «el decisivo relieve del principio de competencia únicamente puede aquilatarse teniendo presente que es como el *Tu est Petrus* de la Administración Pública, supuesto básico de una buena organización administrativa, que sólo existe por atribución del Derecho objetivo y constituye condición de validez de los actos administrativos.»

En las trascritas palabras claramente queda ya apuntada la doble dimensión organizativa y jurídica del principio de competencia que resulta de la interacción entre la organización y el Derecho de la que deriva el llamado, por ello, Derecho orgánico.

3.2 En los apartados que siguen vamos a examinar someramente algunos de los rasgos, aspectos o facetas que más claramente revelan esa doble dimensión y que se obtendrán de la simple confrontación de las relaciones constatables entre el referido principio de competencia y los demás elementos constitutivos de cualquier sistema orgánico normativizado.

#### 4. Competencia y jerarquía: su condicionamiento recíproco

4.1 Mucho se ha escrito e incluso polemizado, sobre las relaciones entre estos dos principios. La imposibilidad de que el superior (pensemos en un ministro) lo decida todo impone la entrada o participación en su poder de sus colaboradores más inmediatos (pensemos en los subsecretarios y directores generales), pero al mismo tiempo exige que aquél no se desentienda de lo que éstos hagan, pues entonces no sólo perdería su condición de superior, sino que faltaría a su deber de dirigir unitaria y personalmente la administración de los asuntos encomendados a su Ministerio.

De esta manera, sobre cada asunto público objeto de gestión gravita una doble dirección: una *inmediata* que en el ejemplo expuesto es la del subsecretario o director general correspondiente y que podemos comparar a la del solista en una orquesta, y otra *mediata* o superpuesta que es la del ministro, comparable a la del director de esa misma orquesta. Esta superposición o escalonamiento de una dirección mediata o potencial a otra inmediata o concreta respecto de la administración de unos mismos asuntos, es lo típico de la jerarquía. Es decir, la jerarquía no es sino una yuxtaposición de poderes—ordenados de menor a mayor—a fin de asegurar que la dirección o gestión de unos determinados asuntos se adecuará a unas directrices comunes en beneficio del interés público y secundariamente, para una mayor garantía de los terceros afectados.

4.2 El contenido, pues, de la jerarquía no es otro que la convergencia en una competencia única o más amplia de un abanico de competencias múltiples o dispersas. Se necesita, por lo tanto: 1) Una pluralidad de competencias materiales incardinadas en una serie de órganos diferentes: *principio de división del trabajo, o de especialidad de gestión*, y 2) Un órgano superior común de todos los anteriores y precisamente respecto de cada una de las materias por ellos gestionadas: *principio de unidad de mando de concentración de funciones*.

Por lo que respecta al primer punto—pluralidad de órganos y competencias—mal se concibe, en efecto, la articulación de una línea jerárquica sobre una competencia de la misma base orgánica y objetiva (v. gr.: un ministro supervisando a un único director general), ya que con ello la estructura piramidal se convertiría en prismática y la jerarquía en puro control.

Por lo que al segundo punto concierne es de resaltar cómo la jerarquía entraña, de una parte, facultades de dirección, más o menos amplias, cerca de un conjunto de órganos y, de otra, correspondencia

en las materias o asuntos de base objeto de gestión. Cuando falten aquellas facultades de dirección (supuesto de la autonomía municipal) o no se dé correspondencia objetiva (caso de un ministro con relación a un director general dependiente de distinto Departamento) no se podrá hablar de jerarquía, sino, a lo más, de supremacía o rango.

4.3 Podríamos decir, en conclusión, que mientras los órganos jerárquicamente subordinados proyectan directamente su competencia *sobre las materias o asuntos* que les están encomendados, el órgano jerárquicamente superior la proyecta, en primer lugar, *sobre los mismos órganos que dirige o fiscaliza*—a los que puede dar instrucciones o circulares (art. 7, LPA)—, y sólo indirectamente sobre aquellas mismas materias o asuntos, que incluso pueden quedarle enteramente sustraídas (caso de las competencias exclusivas o des-concentradas a favor de los órganos inferiores).

## 5. Competencia y coordinación: sus relaciones y presupuesto

5.1 Ortiz Díaz («El principio de coordinación en la organización administrativa») ha matizado perfectamente las relaciones recíprocas que se dan entre los principios de competencia, coordinación y jerarquía, llegando a la conclusión—que es la que aquí nos interesa dejar sentada—de que la coordinación suple a la jerarquía en orden a lograr la unidad de acción en el ejercicio de competencias atribuidas a órganos o entes no sometidos entre sí a un vínculo jerárquico común. Es decir, la finalidad a que tanto la coordinación como la jerarquía apuntan es la misma: lograr la unidad de acción del grupo actuante; mas sus presupuestos son distintos.

La jerarquía tiene por presupuestos, como antes vimos, la común pertenencia tanto del órgano superior como de los diversos órganos subordinados a un mismo ramo de la Administración (v. gr.: Ministerio de X); es decir, requiere que la competencia objetiva o material del órgano jerárquicamente superior (ministro) sea a manera de círculo exterior concéntrico que comprenda o encierre dentro de sí las competencias objetivas de los restantes órganos subordinados (subsecretarios...). Contrariamente, la coordinación parte del hecho de relacionar entre sí órganos cuyas competencias materiales no sólo difieren, sino que además operan en su ejercicio con absoluta independencia unos de otros. Es lo que sucede, por ejemplo, entre dos directores generales y, en general, entre todos los órganos situados a nivel horizontal.

5.2 Con lo anterior se está muy lejos de querer significar que los

principios de coordinación y jerarquía se excluyan entre sí: *distinquir no es oponer*. Por el contrario, ambos principios se complementan como se complementan en todo plano geométrico sus dos dimensiones, la horizontal y la vertical, la base y la altura.

Del hecho de que entre dos directores generales —*relacionando el uno con el otro*: dimensión horizontal— no puedan darse vínculos de jerarquía, sino de coordinación, no quiere decir que si esa relación la establecemos, no ya entre ellos, sino *entre ellos respecto del ministro* de que ambos dependen —dimensión vertical— no reaparezca la vinculación jerárquica. Únicamente cuando falte la posibilidad de remontarse a un superior común *dentro de la estructura interna* de la propia organización en cada caso considerada dejarán de darse los presupuestos para la existencia de una auténtica relación jerárquica y, en compensación, se manifestarán en toda su plenitud los determinantes de las relaciones de coordinación y tutela.

Tal sería el caso de las entidades locales en un régimen de autonomía; en tal supuesto, y con mayor o menor intensidad, en todos los que supongan personificación del titular de la competencia, no podrá encontrarse ya dentro de la estructura interna de la propia Administración pública, tal como la concibe el artículo 1.º de la ley de Régimen jurídico, el órgano superior sobre el que articular la relación jerárquica cerca de los ayuntamientos y diputaciones y, en general, sobre cualesquiera entes personificados. La ruptura o discontinuidad de la organización se traduce aquí en la acuñación de una nueva figura jurídica sustitutoria de la jerarquía: *la tutela*. En ella los poderes jerárquicos se relajan y debilitan, desplazándose, como si dijéramos, desde *la voluntad del órgano superior al dictado de la norma* reguladora de la organización, funcionamiento y régimen jurídico de lente en cuestión. Cuando este ente logra alcanzar un régimen de autonomía plena (Estados federales, Corporaciones locales en régimen de «selfgovernment») los ingredientes de la jerarquía se distorsionan de tal manera que para reconstruirlos hay que remontarse a la estructura del Estado en su unidad y totalidad; es decir, a la estructura del Estado-Ordenamiento. Sólo entonces se pueden descubrir en los poderes o competencias del legislativo y del judicial, respectivamente, los dos elementos básicos de la jerarquía: la facultad de dirigir o mandar y la de fiscalizar o controlar.

En cualquier caso, queda evidenciado cómo la competencia objetiva viene a convertirse en módulo o presupuesto para un estudio analítico de los principios de coordinación y jerarquía, que es lo que nos proponíamos demostrar.

## 6. Competencia y reglamentaciones orgánicas: incidencias mutuas

6.1 Si la determinación de las competencias tiene que ser la obra de un reglamento orgánico (*vid.* art. 20 LRJ), se deduce de ello *a sensu contrario*, que una simple modificación de la estructura orgánica de la Administración determinará un nuevo reajuste, cuando no dislocamiento de las competencias preexistentes. Y ello con entera independencia de lo que dispusieran las normas substantivas reguladoras de los servicios en cuestión, que, en este aspecto, vienen a perder su decantada supremacía sobre las leyes adjetivas orgánicas o procedimentales.

6.2 Un significativo ejemplo de lo expuesto nos lo ofrece la creación del Ministerio de la Vivienda, que destroncó del Ministerio de la Gobernación la dirección y gestión de los servicios urbanísticos que, hasta entonces, le habían venido atribuyendo las leyes de Régimen local y de Ordenación urbana y Régimen del Suelo, ninguna de las cuales aparecía formalmente modificada.

Todo ello, unido a que los sujetos del urbanismo son esencialmente las Corporaciones locales, cuya tutela genérica corresponde al Ministerio de la Gobernación (competencia por razón de los sujetos frente a la competencia por razón de la materia) hizo necesaria una masiva intervención causuística del Tribunal Supremo para ir fijando la redistribución operada en las competencias preexistentes, un poco incontroladamente o por carambola, por la norma creadora de aquel Departamento. Otro ejemplo que juzgamos atinente traer aquí lo constituye la ley de 30 de julio de 1959, que transfirió al Ministerio de la Gobernación los servicios de tráfico y seguridad vial, hasta entonces gestionados principalmente por el Ministerio de Obras Públicas. El dislocamiento producido en la distribución de competencias preexistentes fué todo lo perturbador que cabía esperar. De ahí que, previsoramente, para anticiparse a los posibles conflictos de atribuciones que pudieran plantearse, se dictara, a propuesta de los Ministerios de la Gobernación, Obras Públicas e Industria, el Decreto de 21 de julio de 1960 por el que se delimitan, con el debido detalle, las competencias de cada uno de aquellos departamentos.

Ello no bastó, sin embargo, a evitar el planteamiento formal de algunos conflictos de atribuciones entre los Ministerios de la Gobernación y Obras Públicas, como lo prueban los decretos resolutivos 2523 a 2527/1962, todos de fecha 7 de septiembre (*Boletín Oficial del Estado* de 8 de octubre), y 2963/1964, de 17 de septiembre (*Boletín Oficial del Estado* de 5 de octubre), exponentes claramente confirmatorios de lo expuesto.

6.3 De todo ello se deduce que las reglamentaciones orgánicas —la «formalización» de las estructuras administrativas, a ser posible en un texto único— sólo resultarán aconsejables cuando se prevea la entrada en una situación de estabilidad mínimamente duradera. Si como consecuencia de la expansión funcional de ciertos servicios (v. gr.: turismo), de la emergencia de otros nuevos (v. gr.: vivienda) o de la supresión de algunos preexistentes (v. gr.: organismos de intervención económica) se prevé el «estallido» de la organización, inútil será pretender canalizar la onda de efectos que tal situación produzca por el simple expediente de crear este órgano, suprimir éste o modificar aquel otro. Los órganos no son comparables a las piezas de un rompecabezas que con solo variarlas de posición, quitarlas de aquí o ponerlas allí se obtienen figuras o estructuras nuevas. Los órganos administrativos llevan incorporadas personas, bienes instrumentales, competencias propias y normas de procedimiento, por lo que su modificación presenta más analogías con la operación quirúrgica o el injerto de los órganos humanos que con el simple hecho material de variar de posición aquellas piezas.

De ahí que la onda de efectos que la creación o la supresión de un nuevo ministerio pueda producir, y a que antes aludíamos, sólo resulte detectable y evaluable a medida que la reforma se vaya poniendo en marcha en sus diversos aspectos y proyecciones. En ocasiones, sin embargo, aquellos efectos perturbadores son perceptibles de antemano, y entonces, siguiendo la línea de menor resistencia —que muchas veces coincide también con la de menor economía o mayor coste—, se opta por respetar la situación precedente y crear otra *ex novo*, para con ello poder hacer frente, de modo más eficaz y en el plazo más breve, a las nuevas necesidades o servicios. Ciertamente que con ello se vulnera el artículo 3.º de la ley de Procedimiento administrativo, que prohíbe la creación de nuevos órganos o servicios que supongan duplicación con otros preexistentes sin proceder a un simultáneo reajuste de competencias entre ellos. Pero es que —volvemos a repetirlo— una cosa son las competencias y otra muy distinta, aunque inseparable, el personal (a veces integrado en Cuerpos especiales de muy difícil sustitución) que las desarrollan, los medios instrumentales y económicos de que para ello disponen (archivos, fondos presupuestarios o extrapresupuestarios, etc.), el procedimiento a seguir y la técnica a emplear (v. gr.: elaboración de proyectos y dictámenes técnicos, inspecciones de igual carácter, etcétera), etc.

Se explica así ese «producto residual» que como secuela no querida suelen dejar muchas reorganizaciones; las competencias no se

fusionan realmente, por lo que al no adquirirlas en su integridad el nuevo órgano, ni perderlas el antiguo se trocan de competencias simples o totalitarias en competencias mixtas o compartidas, que tan agudos problemas de coordinación plantean; los Cuerpos de análoga función se duplican sin motivo que lo justifique; los créditos de cobertura no se redistribuyen ni reajustan; etc., etc.

## 7. Criterios estructurales y clases de competencia: sus correlaciones

7.1 Una de las formas más eficaces de captar las relaciones que se dan entre competencia y estructura orgánica, quizá la suministre —con independencia de lo hasta aquí expuesto— la comparación entre los conocidos criterios estructurales de Gulick y las clases de competencias. Sabido es que para este destacado autor todo servicio o actividad puede organizarse en base a cualquiera de los cuatro criterios o principios siguientes:

1. Por razón del *objeto o fin* que se persigue y de que puede ser ejemplo, en su conjunto, la propia organización ministerial (artículo 3 LRJ).

2. Por razón del *territorio o demarcación* sobre el que la actividad se proyecta y de que constituyen ejemplos los Ministerios de Ultramar o de Colonias y, en nuestra organización vigente, la Dirección General de Plazas y Provincias Africanas, la estructuración «zonal» del Ministerio de Asuntos Exteriores y la división regional o provincial de la llamada Administración Periférica.

3. Por razón de la *clientela o destinatarios* de aquellos servicios; de que Blanco de Tella cita como ejemplos los Ministerios de Ex Combatientes (en nuestra Administración la Dirección General de Mutilados de Guerra por la Patria) y a los que podríamos añadir, con algunas matizaciones, pues como ya demostró Herbert Simon, los tipos de organización nunca se presentan puros o modélicos, los Ministerios de Trabajo, con sus servicios de Sanidad propios (SOE), su sistema de enseñanza peculiar (Universidades e Institutos Laborales), su jurisdicción especial (Magistraturas del Trabajo), etc., todos ellos montados sobre un *status* jurídico de naturaleza personal (condición de productor o trabajador). *A fortiori* cabría decir de los ministerios militares, ejemplos de organizaciones autosuficientes o cerradas sobre sí mismas, en el sentido de que se incorporan, militarizándolas, todos los servicios auxiliares o instrumentales indispensables para su autonomía de funcionamiento, desde la intendencia hasta la enseñanza, pasando por la sanidad, la jurisdicción, la cura de almas, etc.

4. Por razón del *procedimiento o técnica empleada* en la gestión del servicio, de que podrían descubrirse significativos atisbos—como luego veremos—en la organización de algunos departamentos entre cuyos órganos principales o direcciones generales aparece distribuida la competencia en función principal de las técnicas o modalidades operativas de sus más destacados Cuerpos de funcionarios. Pues bien, cada uno de los cuatro criterios organizativos citados genera o se corresponde con otras tantas clases de competencias, como pasamos a ver:

7.2 Del criterio objetivo o finalista deriva la *competencia material*, la verdaderamente importante en el Derecho administrativo orgánico, habida cuenta de la multiplicidad de sus servicios y de los órganos que los gestionan (se cuentan por miles unos y otros) y que contrasta con la simplicidad de la organización judicial, de base monofuncional, y en la que bastaría suprimir las jurisdicciones especiales, a imitación del modelo inglés, para que los conflictos de competencias quedaran virtualmente eliminados, pues evidentemente no se puede dilucidar con la misma sencillez la cuantía de un objeto litigioso o la demarcación en que el mismo se encuentra que la determinación de cuando una relación jurídica es administrativa (Jurisdicción Contencioso-Administrativa), civil (Jurisdicción Ordinaria Civil), laboral (Jurisdicción del Trabajo), penal (Jurisdicción Ordinaria Penal), mercantil (Jurisdicción Comercial, si llegara a establecerse), canónica (Jurisdicción Eclesiástica), etc., etc., supuestos en los que el criterio atributivo de la competencia deja de serlo la jerarquía o preeminencia del órgano (competencia jerárquica) o el territorio (competencia territorial), elementos ambos de fácil e inequívoca determinación, para ser reemplazados por el más complejo y lleno de facetas de la naturaleza jurídica del objeto sobre el que la competencia misma recae y por el que es acotada.

Pues bien, esa delimitación de materias fronterizas, con entronques múltiples y a caballo de dos o más órganos gestores, que es lo excepcional en la organización del Poder judicial, es precisamente lo característico de la organización administrativa. Quizá una de las causas por la que los estudios sobre la competencia administrativa en su aspecto orgánico—a diferencia de en el aspecto jurídico, que la concibe como mero requisito de validez del acto administrativo concreto—estén tan poco desarrollados, al menos entre nosotros, se deba a la influencia del Derecho procesal—del que el administrativo se ha mostrado tributario en este terreno—y para el que la competencia juega también sustancialmente, según ha subrayado Guasp, como un requisito de validez del proceso.

Para el Derecho administrativo orgánico, por consiguiente, lo que importa no son tanto las competencias jerárquica y territorial cuanto la objetiva o material, y muy singularmente las clases o modalidades que de ésta pudieran establecerse teniendo en cuenta las relaciones interorgánicas que se generan entre los diferentes órganos que de alguna manera participan o pretenden participar en su ejercicio. Sin espacio para ocuparnos del tema con la amplitud que merece, si resulta obligado anticipar aquí, siquiera sea en esquema, las clases o modalidades de competencias derivables de aquel complejo de interrelaciones:

### 1. *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 (*vid.* un ejemplo de ellas, referido a la titularidad y gestión de los servicios que se indican en García de Enterría: «El servicio público de transportes», RAP, núm. 10, y «El servicio público de gas», en el libro *Problemas actuales de régimen local*).

### 2. *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 titulados 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.*

### 3. *Competencias compartidas*

Llamamos competencias compartidas a las que dimanando 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. (*Vid.* De la Morena: «Una norma innovadora: la del artículo 39 de la ley de Procedimiento administrativo», en DA, núm. 76.)

#### 4. *Competencias exclusivas*

Al concepto de competencia compartida se opone el de competencia exclusiva, concepto que tiene hoy un valor más polémico y táctico que propiamente jurídico. (Vid. Lara Pol: «La ley especial de Madrid y los problemas de la competencia municipal», en REVL, número 130.) De ahí que sea precisamente al tratar de atribuir competencias a las corporaciones locales—competencias que tendrán siempre el carácter de más débiles o claudicantes, caso de entrar en conflicto con las de los órganos centrales—cuando más se prodigue el término. Unas veces será para confiarles 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 artículo 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 «compartimientos 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 emplee a serlo la del carácter mixto, compartido o concurrente 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—su progresiva 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.

#### 5. *Competencias concurrentes*

Lo son aquellas que aparecen atribuidas por la norma que las crea a un *órgano complejo* (v. gr.: departamento de ...) sin especificación del órgano interno que deba asumirlas (vid. art. 5.º LPA, y Serrano Guirado: «El recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la resolución cause estado», en RPA, núm. 10). Se diferencian, pues, de las *residuales* en que en éstas la indeterminación del órgano que deba asumirlas es completa (vid. art. 13 del decreto de 10 de octubre de 1958, llamado de Gobernadores civiles).

## 6. Competencias indistintas

Entendemos por tales aquellas que *una misma norma* atribuye simultánea e incondicionadamente a dos o más órganos gestores con el propósito de asegurar mejor la realización de los objetivos que persigue (*vid.*, arts. 171 y 197 LOU, y Entrena Cuesta: «La competencia administrativa en materia urbanística», en *Rev. Jur. de Cataluña*, año 1963).

## 7. Competencias superpuestas

Lo son aquellas 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 o 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. 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. (*Vid.* Castejón: «Faltas penales, gubernativas y administrativas»; 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.)

## 8. Competencias condicionadas o claudicantes

Lo son aquellas que 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 (Dispo. General del Registro 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 (art. 422 Registro O. F. Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952). El inferior ejerce, pues, facultades que rebasan de la simple pro-

puesta 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.

### 9. Competencias interferentes

Calificamos así a aquellas competencias 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 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 que utilizan. Son ejemplos de tales competencias las que parte de finales que persiguen o para el más ventajoso empleo de los bienes la doctrina llama *competencias horizontales y verticales* (la cruz de las competencias) o también *funcionales y sustantivas*, entendiéndose por las primeras las que se ejercen o recaen sobre el personal, 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 la forma de órdenes conjuntas emanadas bien de las Comisiones Delegadas del Gobierno o de la Presidencia, a propuesta de los departamentos interesados. (Vid. sobre este punto Fueyo Alvarez: «La distribución orgánica y funcional de la administración desde el punto de vista de la racionalización de su funcionamiento», en RPA, núm. 5; Villar Palasí: «Administración y planificación» y «La intervención administrativa en la industria», y Serrano Guirado: «Planificación territorial y planificaciones sectoriales».)

Hemos de reconocer en la larga clasificación precedente más que una acabada elaboración del intrincado problema de la competencia orgánico-funcional peculiar del Derecho administrativo un esbozo o apunte de las posibilidades que a su estudio se ofrecen y que desbordan, sin posible contención en ellos, los moldes o esquemas hasta aquí vigentes. Un buen ejemplo de ello lo ha dado reciente-

mente Martin Mateo en su sugestivo trabajo «Las competencias instrumentales de las Administraciones locales» (REVL, núm. 147), en el que ante la fluidez de las relaciones de cooperación interorgánicas o intersubjetivas que descubre entre los diversos órganos y entidades que colaboran en la gestión de los intereses públicos—verdadero mosaico de figuras o instituciones—, llega a utilizar, siguiendo a Acquarone, el concepto genérico de *competencias instrumentales*.

La competencia pierde así definitivamente su apariencia de poder concreto exclusivo para convertirse en simple título legitimador de la aportación de cada órgano o entidad a un común quehacer solidario. Si el derecho subjetivo tiene una función social que cumplir y que le recorta no pocas de sus antiguas facultades exorbitantes (abuso del derecho, fraude a la ley, *jus usus innocui*, etc.); si el administrado cede gustoso de sus garantías en aras de una mayor eficacia en los servicios que la administración le presta, no se concibe que ésta o más exactamente los titulares que recubren sus más calificados órganos, den el poco edificante ejemplo de su resistencia a compartir o cederse sus competencias e incluso a prestarse sus órganos, cuando la eficacia de esos mismos servicios lo requiera.

7.3 Del criterio territorial de Gulick deriva la competencia de igual denominación, ofreciéndose sus correlaciones tan evidentes que nos liberan de mayores aclaraciones.

7.4 Del criterio de la clientela deriva la que pudiéramos llamar *competencia personal* y que se fija en razón principal de la tutela o protección que se quiere dispensar a determinados grupos de personas o entidades (corporaciones locales, iglesia, entidades corporativas y profesionales, etc.). En un Estado que dejó ya de ser estamental o clasista (fueros personales o de clase) estas discriminaciones jurídicas van perdiendo progresivamente su valor, siquiera se perciban reminiscencias de la misma en algunos de los ejemplos que más arriba quedaron apuntados, todos ellos, por otra parte, de efectos muy limitados y estrechamente ligados al criterio finalista u objetivo. Así, por ejemplo, un supuesto Ministerio de la Juventud no significaría que se le sustrajera al Ministerio de Educación y Ciencia la función docente cerca de esa misma juventud, sino que lo que realmente evidenciaría sería su misión recreativa y de fomento de la educación física y el deporte en el elemento juvenil.

7.5 Del criterio de la técnica o procedimiento utilizado no deriva directamente ninguna clase de competencia específica, pero esa técnica, cuando aparece detentada o monopolizada por determinados Cuerpos de funcionarios, sí sirve, indirectamente, para fijar la es-

estructura y, consecuentemente, también la repartición de competencias en los ministerios en que aquéllos aparecen encuadrados. Gutiérrez Reñón, en su notabilísimo trabajo «Estructura de la burocracia española: notas para su estudio» (*Rev. Esp. de la Opinión Pública*, núm. 3), ha puesto de relieve los excesos a que se ha llegado por culpa de la involucración de los criterios organizativos con los de ordenación del personal. Antes que él, García de Enterría, en un trabajo muy conocido, había denunciado ya la poderosa rémora que para la reforma estructural de la administración suponía la adjudicación, poco menos que en exclusiva, de ciertos ámbitos de gestión a determinados Cuerpos, con paralela vinculación a ellos de los beneficios económicos derivados de esa misma gestión (prebendalismo). Más recientemente, y con directa aplicación a las exigencias que comporta la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo económico y social, Meilan Gil («Influencias de la planificación del desarrollo en la Administración pública», DA, número 100) ha vuelto a insistir en la conveniencia de no «supervalorar los aspectos técnicos sobre los de política económica».

7.6. Como conclusión de todo lo expuesto en este epígrafe cabría decir:

1. Los criterios de estructuración orgánica predeterminan los de distribución de competencias.

2. Cuanto más compleja sea la organización, cuanto más se pierda y torne inoperante la conciencia de los principios de unidad, totalidad y jerarquía—que según el Fuero del Trabajo inspiran al Estado—con tanta más razón podrá fundarse la reforma administrativa, siguiendo a González Pérez («La reforma administrativa en el régimen local», Peñíscola, 1961) en la existencia de un monstruo de organización en el que se da el más completo caos de competencias.

3. La mejor organización será aquélla que con el mínimo aparato orgánico sea capaz de asumir y ejercer con la máxima eficacia, rapidez y economía el mayor número de funciones. De ahí la conveniencia de atajar la tendencia—mejor la tentación—de los ministerios y direcciones generales a configurarse verticalmente proyectando hacia la periferia su organización central. En este sentido Carro Martínez («La reforma de la administración española a nivel territorial», Peñíscola, 1965) ha propugnado la conversión de los Gobiernos civiles en órganos de competencias múltiples, especialmente aptos para reconducir a través de un canal orgánico único la variedad de competencias hoy articuladas bajo patrones rigidamente verticalizados y, por lo tanto, inevitablemente desconectados entre

sí. Más audazmente todavía A. Nieto («Ayuntamiento y hermandades sindicales en los municipios rurales», Peñíscola, 1965), tras criticar la duplicidad orgánica que representa la coexistencia de los ayuntamientos y de las hermandades sindicales en los paupérrimos municipios rurales, aboga por su fusión, para lo que o bien los ayuntamientos—o algunos de sus órganos—se convertirían—sin mengua de sus demás cometidos—en órganos funcionalmente dependientes de la Secretaría General del Movimiento, a semejanza de como lo están ya del Ministerio del Ejército, por ejemplo, en materia de reclutamiento y reemplazo, o bien—solución inversa—las hermandades sindicales expansionarían sus funciones hasta transformarse en ayuntamientos. En cualquier caso, parece decirnos Nieto, lo importante será siempre que al órgano se le valore por lo que «hace» o «puede hacer» más que por lo que «es» o «representa».

## 8. Competencia y puesto de trabajo: su configuración en base a los conceptos de «mando» y «tarea»

8.1 El puesto de trabajo es el elemento resultante de la inserción del individuo en la organización (egograma). Y la forma como el individuo realiza esa inserción es prestando una actividad, cumpliendo unas tareas. Por lo tanto, la relación entre competencia y puesto de trabajo es reconducible a la existente entre competencia y actividad organizada.

Ahora bien, en la organización hay elementos que en sí mismos no son actividad o quehacer material, sino impulso psíquico, acción creadora de imposible reducción a peso, número o medida. Es el caso del «mando», de la «responsabilidad», de la decisión que en un instante—como en el giro de un interruptor—pone en marcha y da efectividad a la obra material previa de muchos hombres o les prepara para un quehacer posterior de ejecución. Se ha podido decir, por ello, que el jefe no es el que más cosas «hace» (en un sentido material, se entiende), sino el que más cosas «hacer hacer». (*Vid.* De la Morena: «El puesto de trabajo: su concepto y significación dentro de la organización y su valor como instrumento de la reforma administrativa», DA, núm. 85.)

Pues bien, es precisamente ese elemento inmaterial, inherente al mando, el que mejor se aviene con el concepto de competencia y el que, contrariamente, peor se deja aprehender a la hora de describir un puesto de trabajo. En este sentido, el concepto que más se puede asimilar al de puesto de trabajo no lo es tanto el de competencia

cuanto el de «esfera de mansiones» o conjunto de tareas propias de los simples oficios internos y, por lo tanto, de los funcionarios que los sirven. Tan es así, que como certeramente ha puesto en claro González Navarro («Eficacia de la administración y garantía del particular en la ley de Procedimiento administrativo», DA, números 78-79), aquella poco atrayente dicción debiera sustituirse por la de «esfera de tareas», más ajustada al verdadero sentido de la originaria y mal traducida expresión italiana.

8.2 No se deduzca de ello, sin embargo, que la «esfera de tareas» quede reservada poco menos que en exclusiva para los funcionarios u órganos inferiores (secciones, negociados, puestos de trabajo) y las competencias para las «autoridades» u órganos superiores (de director general para arriba). Ello sería tanto como olvidar que la Administración pública—e incluso el Estado en su unidad—constituye una «organización-todo» producto de la articulación de una serie de «organizaciones-partes». Cada organización-parte conserva, como si dijéramos, su propia órbita o radio de acción, pero a la vez se integra en una constelación de más amplio radio, representada por la organización-todo.

De esta manera, si pensamos en intereses limitados cuya proyección no trascienda del radio de acción de una organización-parte, el proceso decisorio que su gestión ponga en marcha nacerá y se agotará, normalmente, dentro de esa misma organización, cuyo dirigente o titular ostentará por ello, respecto de aquellos intereses verdaderas competencias. Cuando, por el contrario, tales intereses *rebasan de la organización-parte e inciden en los de la organización-todo* (caso de las competencias atribuidas directamente al Consejo de Ministros y cuya resolución adopta la forma de decreto), nos encontramos con que los directores generales, e incluso los ministros, quedan reducidos a simples oficios internos de la Administración pública en su conjunto, y privados, en consecuencia, de genuinas competencias.

En efecto, en los expedientes que deban ser resueltos por decreto la misión del director general respectivo será la de «tramitar» y la del ministro la de «proponer»—facultades ambas que están más cerca del principio de forma o procedimiento que del de competencia—, pero la «resolución», es decir, la titularidad de la competencia, recaerá en definitiva sobre el Jefe del Estado o el propio Consejo de Ministros.

8.3. Por otra parte, sucede con el principio de competencia en la teoría de la organización lo que con el cálculo de resistencias en la ciencia de la construcción. Ciertamente que la resistencia viene con-

dicionada por las cualidades del material empleado (peso, flexibilidad, etc.), pero no exclusivamente por ellas, al entrar también en juego, y de manera decisiva, la estructura que se le dé al edificio en cuestión.

De análoga manera, el poder institucionalizado en una organización (sus centros de competencia o decisión) pueden permanecer inmodificados—dentro de ciertos límites—aunque varíe sensiblemente el volumen de trabajo de esa organización. O dicho de otra forma: cuando la estructura de una organización (su línea de autoridad) es la más adecuada, ésta podrá absorber un cierto incremento en la actividad o volumen de trabajo sin modificación de esa misma estructura.

Esta capacidad de absorción de sucesivos aumentos de trabajo sin repercusiones estructurales es la que servirá precisamente para medir *la elasticidad de la organización*. Pero entiéndase bien que al decir «sin repercusiones estructurales» nos estamos refiriendo a la distribución o planificación de la autoridad (centros de decisión) en el seno de la organización y no al número de sus puestos de trabajo (plantillas orgánicas) e incluso de sus unidades inferiores en las que cuantitativamente esa organización se descomponga, las que, naturalmente, tendrán que aumentar a medida que crezca su actividad material.

Pero es que la organización—repetámoslo—debe ser concebida antes como una *estructura de poder tejida de competencias múltiples reciprocamente complementarias* que como una mera yuxtaposición o agregado de puestos de trabajo o unidades inferiores. Esta concepción de la organización tiene una dimensión práctica enormemente valiosa, por cuanto a través de una racional distribución o planificación de aquel poder, mediante el mecanismo interno de la desconcentración o delegación de competencias, se puede evitar, o al menos retrasar, el «estallido» de la organización (creación de nuevos ministerios, subsecretarías, etc.) ante la presión de sus nuevos cometidos y del ritmo expansivo de sus funciones. No otra cosa haría el arquitecto que quisiera repartir una mayor presión entre los diferentes muros de carga de un edificio (v. gr.: elevación de una nueva planta) respetando la estructura esencial del mismo en sus líneas maestras.

8.4. Como resumen, y si quisiéramos contraponer las relaciones que han quedado analizadas, podríamos hacerlo así:

1. De la distribución o participación en el poder del Estado deriva la competencia, que se incardina en los órganos. De la división

material del trabajo resultan las funciones y tareas que se integran en los puestos de trabajo.

2. Mientras las competencias, por su principal componente psíquico, resultan susceptibles de concentrarse en una sola o muy pocas manos (organizaciones fuertemente centralizadas), esa posibilidad no se da, obviamente, con los puestos de trabajo, dada la imposibilidad física, no ya jurídica, de que un solo hombre pueda hacer lo que muchos. Sin embargo—y esto es de la mayor importancia práctica—si pueden hacerlo las máquinas, incapaces, en cambio, para tomar decisiones y representarse juicios de valor.

3. Que cabe perfectamente distinguir, por ello, entre una *concentración de tareas* o fusión de puestos de trabajo y una *concentración de competencias*. El paro tecnológico, consecuencia de la mecanización e incluso de la normalización es la mejor prueba de que el trabajo material se puede concentrar e integrar a gran escala, con la consiguiente supresión no sólo de puestos de trabajo, sino incluso de servicios enteros duplicados o dispersos, como en el caso de los llamados «servicios generales». (Vid. De la Morena: «Problema de los servicios generales en la Administración española: su dependencia funcional y encuadramiento orgánico», DA, núm. 97.) La concentración de competencias, por el contrario, nunca podrá ser el producto de un proceso de mecanización, ya que al no depender su viabilidad o conveniencia de factores técnicos, sino del grado de capacidad y confianza en los subordinados, los criterios a tener en cuenta antes tendrán que ser políticos y psicológicos que económicos o materiales.

4. Que examinada la cuestión precisamente desde los criterios de economía, celeridad y eficacia—tan decisivos como vinculantes hoy—se llega a la siguiente conclusión, aparentemente paradójica: la misión de eficacia que cumple la concentración de tareas en orden a una más rápida y económica ejecución del trabajo, la cumple la desconcentración de competencias respecto de una más expeditiva acción de mando y de toma de decisiones.

## 9. Competencia y acto administrativo: paralelismo en su génesis y evolución

9.1 El valor jurídico, complementario del organizativo, que hemos atribuido al principio de competencia, se percibe nitidamente poniendo en relación estos dos conceptos. Normalmente el ejercicio de toda competencia se traduce en la emanación de un acto admi-

nistrativo o en la constitución de una determinada situación vinculante frente a terceros. Y ello porque cuando un órgano competente se pronuncia en el ámbito de sus atribuciones, y con las formalidades legalmente establecidas, no es sólo ese órgano quien se manifiesta, sino que es el Estado mismo quien a su través declara su voluntad.

De ahí que el primer requisito que deba examinarse a la hora de dictaminar sobre la validez de una actuación administrativa generadora de efectos externos frente a terceros u otros órganos, sea precisamente la competencia del órgano actuante (art. 40 LPA). De ahí también que la competencia se haya estimado por la Jurisprudencia como de orden público a efectos de su fiscalización de oficio, y que su ejercicio o transferencia a otros órganos de los que específicamente la tienen atribuida, requiera de autorización legal expresa (arts. 5 y 8 LPA).

9.2 Ahora bien, si el acto administrativo es la resultante del ejercicio de una competencia, quiere ello decir que cuando no se ejerzan verdaderas competencias, sino que simplemente se actúen las que más arriba llamábamos «esfera de tareas», el resultado no será ya un verdadero acto administrativo, sino un nuevo concepto más genérico que indentificamos con el de «actuación administrativa» y que tomamos de la propia ley de Procedimiento administrativo (*vid.* arts. 29 y 40, especialmente).

La anterior distinción se nos antoja fundamental para el conocimiento y comprensión de la génesis y evolución de los conceptos de competencia y acto administrativo. En efecto, la idea de competencia administrativa, como certeramente ha puesto de relieve García Trevijano, es una de las conquistas del Constitucionalismo frente al antiguo régimen. El recién nacido Derecho administrativo no va a decirnos ya lo que el Estado piensa hacer o exigir, sino a *través de quién piensa* hacerlo o exigirlo. Tanto o más que la cosa se haga (*eficacia*) va a importar ahora por quién se haga (atribución de competencias para mejor *garantizar los derechos de los administrados*).

La *división del trabajo*, de la que apenas si pasó el Estado absoluto, se troca así *compartimentación de competencias* y a través de este concepto clave, cada órgano actuante adquirirá substantividad propia frente a los demás. La doctrina de la separación de poderes iniciaría en la cúspide este proceso que luego, por natural derivación descendente, se propagaría hasta los últimos peldaños de la organización.

En la misma línea de pensamiento, si bien desde una perspectiva

más original y rica en consecuencias, cabe adscribir a Ballbe. (Voz «Derecho Administrativo», en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*). Parte este autor de la necesaria y esencial correlación entre Estado y Derecho, de una parte, y entre Estado y Administración, de otra. El Estado—dice—no *tiene* un Ordenamiento, sino que *es* un Ordenamiento. Y al serlo el Estado, lo es también la Administración, que no es, en definitiva, sino ese mismo Estado visto *sub specie* de uno de sus modos de actuar y manifestarse.

Sentadas tales premisas, resulta ya un mero corolario el conectar a la juridización del Estado la atribución de competencias a sus diferentes órganos: «la conexión necesaria entre Administración y Derecho—dice—que puede ser designada como principio de juridicidad de la Administración, y la máxima que lo cifra—*quae non sunt permissae, prohibita intelliguntur*—implican, no sólo que la Administración, considerada en su conjunto, está condicionada por la existencia de un Derecho administrativo, sino que *también cada acción administrativa aislada está condicionada por la existencia de un precepto administrativo que concretamente admite semejante acción*», de donde concluye, remachando su pensamiento, que «incluso en el límite teórico de las *facultades discrecionales*, siempre existe cuando menos, *el precepto fundamental que las atribuye como competencia de un órgano*». Tesis ésta consagrada después, en el plano legal, por la ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 (*vid.* Preámbulo-IV. 3).

9.3 Pues bien, aquel origen y designio de sometimiento y referencia de la Administración al Derecho, ya se ofrezca como la conquista de una Revolución que, tras dividir el poder del Estado (del monarca absoluto) lo incardina en centros decisorios distintos que recíprocamente se fiscalizan según reglas jurídicas, ya se considere como mera consecuencia lógica de una dimensión existencial común entre Estado, Administración y Derecho, es lo cierto que se manifiesta, con el mismo alcance y sentido, en la entraña y génesis del acto administrativo.

Garrido Falla, haciéndose eco de la doctrina en general, así lo recoge en su Tratado, cuando afirma: «la noción de acto administrativo es indudablemente *una consecuencia de la sumisión de la Administración pública a un régimen de derecho*». O, también: «... es la consagración del principio de la legalidad de la Administración pública posterior a la Revolución francesa, la que concede a ciertos actos de la Administración la significación peculiar de actos administrativos: *Del caos indisciplinado de operaciones materiales* de todas clases que indiferenciadamente realizaba el Estado-policía, se

va a desprender ahora la noción de acto administrativo para designar un acto jurídico de naturaleza específica que viene a determinar el sentido en que la regla de derecho debe de aplicarse al caso individual».

A la vista de semejante origen y propósito, bien podríamos caracterizar al acto administrativo como «producto cualificado o relevante» de la actividad administrativa que se quiere someter al control o fiscalización de un poder independiente (eventualmente, exceptuar de él) en orden a contrastar, entre otros requisitos legales, la competencia del órgano de que emanó.

9.4. Tenemos, por tanto, que si sólo una mínima parte de la labor desarrollada por los funcionarios supone auténtico ejercicio de competencias, proporción que va en aumento a medida que esos funcionarios ascienden en la línea de autoridad, sólo una mínima parte de esa actividad se concretará también como producto final en actos o resoluciones administrativos. El resto se difuminará en el concepto genérico de las llamadas «actuaciones administrativas», masa amorfa más ligada al principio de procedimiento o forma que al de competencia y de la que emergen la trama o conjunto de tareas que dan contenido a los diferentes puestos de trabajo.

Esta contraposición o diferencia que venimos estableciendo es la misma que creemos se desprende de las numerosas definiciones dadas del acto administrativo. Para Gascón y Marin el mismo es «una manifestación de *voluntad* de una *autoridad administrativa* realizada frente al súbdito, determinante de una situación jurídica individualizada». García Oviedo lo define como «declaración de *voluntad* de un *órgano* público encaminada a producir por vía de *autoridad* un efecto de derecho para la satisfacción de un interés administrativo». Podríamos citar igualmente a otros autores más modernos, mas entendemos que nos revela de ello la siguiente cita de Garrido Falla (tomada de su *Tratado de Derecho Administrativo*) que nos suministra dos ejemplos muy esclarecedores para comprender el alcance y sentido de aquella contraposición: «No es lo mismo —dice— la orden de detención dictada por una autoridad, que la detención efectiva del criminal; no es lo mismo el sacrificio de animales afectados de una epizootia, que la orden de sacrificarlos, que constituye, sin embargo, su antecedente jurídico»

Pues bien, en los supuestos primero y último (órdenes de detención del delincuente y de sacrificio de los animales contagiados) fácil resulta descubrir el ejercicio de verdaderas competencias por par-

---

te de los órganos constituidos en autoridad; mientras que en los supuestos segundo y tercero (detención del delincuente y sacrificio de los animales) la simple realización o cumplimiento de lo ordenado (tareas de ejecución) origina meras actuaciones materiales consustanciales, por otra parte, al normal *funcionamiento* de los servicios.

