

LA CRISIS DEL CONCEPTO DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVA Y LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE

35.076 + 351.77/79 : 5815

Por MANUEL ALVAREZ RICO

Sumario: I. Importancia del problema.—II. Concepto clásico de competencia administrativa.—III. Naturaleza jurídica.—IV. Crisis del concepto de competencia.—V. La crisis del concepto de competencia y la defensa del medio ambiente.—Conclusión.

I. Importancia del problema

UN primer problema es preciso abordar al principio de este trabajo, como lo es al principio de un curso o de una tarea investigadora: ¿Tiene alguna importancia actualmente el estudio de la competencia de la Administración? Para mí aun es preciso añadir estas otras interrogantes: ¿Tiene importancia práctica y es básico el problema en Derecho administrativo?

Mi respuesta es afirmativa. De entrada, sostengo que es un problema vital para la reforma de la Administración, para la vida misma del Derecho administrativo y para una defensa efectiva del medio ambiente.

El problema, como ocurre casi siempre, no tiene sólo una vertiente jurídica, sino que tiene múltiples aspectos e invita una

vez más a un trabajo en equipo entre distintos especialistas. Por otra parte es un problema de tremenda repercusión financiera. ¿Se ha parado alguien a pensar en el dispendio que supone la multiplicidad de órganos con competencia sobre la misma materia? Aparte queda la molestia que produce al administrado el acoso producido por los múltiples órganos o funcionarios competentes sobre lo mismo, y sobre todo cuando su actividad o visita supone pago de tasas.

Muchas veces las reformas de la Administración o sus programas de acción representan, de hecho, reformas de análoga importancia a las constitucionales (1).

En el Estado de nuestros días los programas de acción llevan consigo la reforma de la organización administrativa, ya que sobre ella recae la tarea de llevar a la práctica dichos programas.

El principio de competencia representa una de las conquistas del constitucionalismo en el aspecto jurídico, ya que en el Estado absoluto o de policía no cabe hablar de distribución de competencias. El Monarca realiza, o al menos son realizados en su nombre, todas las funciones del Estado, y en todo caso tiene la posibilidad de atraer hacia sí todas las funciones (2).

No existía distribución de competencias en sentido jurídico y sí una mera distribución por razón del trabajo. A partir de la Revolución Francesa los órganos van a tener competencias que le serán atribuidas por la norma, no por el soberano. Además de esta razón de carácter político existe otra, cual es la de que una adecuada división de competencias es el mejor medio para que el Estado cumpla sus fines.

Desde el punto de vista jurídico, el Estado modernamente, una vez que se le atribuye personalidad jurídica, deviene sujeto de derechos y de obligaciones, pero nunca se presenta en toda su majestad, sino que su personalidad aparece ante nosotros como varia: organismos centrales, locales, etc., e inmediatamente se plantea el problema del reparto de competencias entre los diversos órganos. La competencia supone, pues, un

(1) ORTIZ DÍAZ: *Las nuevas bases del Derecho de la organización administrativa*, Málaga, 1971.

(2) GARCÍA TREVIJANO: *Tratado*, t. II, p. 380.

principio diversificador, pero sólo pensable por referencia a la unidad, pues la organización administrativa descansa básicamente en el principio de unidad. Así se ha dicho acertadamente que unidad y competencia vienen a ser, en cuanto principios organizativos, como la tesis y antítesis que dialécticamente nos elevan a otro principio, el de jerarquía (3).

La competencia es un principio organizador que desde el punto de vista subjetivo comprende las obligaciones de una determinada autoridad, y en sentido objetivo es un complejo ideal de atribuciones y poderes.

II. Concepto clásico de competencia administrativa

El uso primero en el tiempo del término competencia va adscrito a la competencia judicial.

Dentro del Derecho administrativo moderno es fundamental la obra de De Valles (4) sobre el problema que ha configurado lo que podríamos llamar concepto clásico de competencia. Según este autor, la competencia administrativa puede definirse como «círculo de atribuciones propio de una esfera, una entidad o un órgano administrativo. La competencia no es una calidad jurídica, sino una cantidad, y viene íntimamente ligada a la idea de «oficio», pues en sentido subjetivo comprende las obligaciones de una determinada autoridad, y en sentido objetivo es un complejo ideal de atribuciones y poderes. Representa un principio de variedad, pero sólo pensable por referencia a la unidad.

En esta misma línea se mueve la generalidad de la doctrina española. Así Entrena Cuesta la define como «conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye a un ente público con preferencia a los demás» (5).

García Trevijano la concibe como «conjunto de facultades, de poderes y de atribuciones, que corresponden a un determina-

(3) GASCÓN HERNÁNDEZ: *Unidad, competencia y jerarquía como principios de organización administrativa*. Estudios en homenaje al profesor Gascón y Marín, 1952.

(4) DE VALLES: *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, 931, p. 81.

(5) ENTRENA CUESTA: *Curso*, p. 175.

do órgano en relación con los demás». El principio de competencia hace posible la manifestación exterior de la persona jurídica a través de sus órganos y, consecuentemente, la responsabilidad de la persona jurídica por la actuación de cada uno de sus órganos (6).

III. Naturaleza jurídica

La competencia tiene carácter jurídico indudablemente porque se regula por normas, y las normas sobre competencia son jurídicas siempre que los administrados puedan hacerlas valer por medios jurídicos, es decir, impugnar una resolución por falta de competencia. Es más, se trata de normas de orden público. Las normas sobre competencias no hacen nacer derechos subjetivos, sino tan sólo intereses legítimos.

Cuando los administrados no tienen medios de hacer valer ante los Tribunales la competencia violada nos encontramos ante la llamada «esfera de mansiones». La competencia tiene un sentido jurídico que se da «erga omnes», mientras que la esfera de mansiones tiene carácter administrativo interno.

La distribución en el interior de un órgano complejo no da lugar a competencias en sentido jurídico, verbigracia, el hecho de que un jefe de Negociado tramite el expediente en vez de otro.

La competencia representa al mismo tiempo una autorización y una limitación. Subjetivamente es una autorización, objetivamente una limitación (7). La razón de su existencia se debe a la pluralidad de órganos de la Administración y a la garantía jurídica que supone para el administrado el hecho de que el campo de cada órgano esté delimitado. Desde el punto de vista de la relación interorgánica la competencia en sentido jurídico se predica frente a órganos propiamente dichos y no respecto a «oficios» internos del órgano.

Pero el concepto y naturaleza de la competencia no puede ser comprendido desde un solo punto de vista, se trata de uno de esos conceptos plurivalentes que se resisten a ser apresados por una definición única o ser destinados a una función única. Creo

(6) TREVIJANO: *Tratado*, t. II, p. 380.

(7) RAFAEL A. ARNANZ: *De la competencia administrativa*, Madrid, 1967, p. 31.

que esta idea, perfectamente visible en obras como la de Forsthoﬀ (8), es básica para comprender el significado del concepto.

Como muy bien ha comprendido el autor antes citado, la competencia puede estudiarse fundamentalmente desde dos puntos de vista, como requisito del acto administrativo y como principio de organización en el Derecho administrativo.

La imputación del acto a la persona se realiza precisamente a través de la competencia y ésta asegura al mismo tiempo la vinculación del órgano a su función. Cuando se discute si la competencia es o no elemento del acto administrativo, pienso que se está manejando un concepto equivoco. La competencia en sentido subjetivo no es elemento del acto administrativo, pues existe sin que exista el acto, pero sí es elemento esencial la competencia entendida en sentido objetivo.

Otra característica fundamental de la competencia es que su atribución a una determinada autoridad no signiﬁca la atribución de un derecho público subjetivo a la misma ni la atribución de medios adecuados para ejercerla. Por otra parte, si se viola la esfera de competencia de una autoridad no se violan los derechos de esta autoridad. Por eso los conflictos de competencias no son litigios jurídicos en torno a derechos subjetivos: La segunda consecuencia es que ninguna autoridad puede pretender por medios jurídicos que sus actos sean reconocidos y no anulados por otra autoridad. Por eso no es posible un litigio jurídico entre varias autoridades ante los Tribunales, porque éstas no tienen derechos subjetivos, sino que, en caso de litigio, habrá de ser resuelto por la autoridad superior común (9).

IV. Crisis del concepto de competencia

La separación de competencias se encuentra hoy en franca crisis y se cuestionaliza (10) el sentido de la aspiración exclusiva referido a la concurrencia entre las competencias estatales y locales.

(8) FORSTHOFF: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1968, pp. 317 y 562.

(9) FORSTHOFF: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1968, pp. 317 y ss.

(10) M. MATO: *Las competencias instrumentales de las Administraciones locales*, Barcelona, 1966, p. 50.

Las corporaciones locales, por ejemplo, gestionan no sólo competencias propias, sino del Estado. En el proyecto de ley de Bases de Régimen Local remitido por el Gobierno a las Cortes se eleva a la categoría de actuación normal precisamente esta compenetración de competencias estatales y locales (11).

¿Supone esto abandonar la idea clásica de competencia? ¿Debe desecharse incluso el propio término? No cabe duda que es un concepto que tiene mala prensa, pues es un parapeto detrás del cual se pueden esconder intereses de cuerpo, de grupo, etc. Así resulta, en no pocas ocasiones, que la lucha por la competencia no se traba a partir del imperativo legal de ser la competencia «irrenunciable», sino porque se considera ésta un poco el equivalente de la propiedad en Derecho privado y, en verdad, también aquí como allí, se ama por sus frutos: la pérdida de la competencia supone la pérdida de influencia de un Cuerpo y la de Tasas. Por eso es considerado con acierto el problema de la competencia como «tema testigo». El concepto de competencia como círculo de atribuciones estatales o locales, e incluso como coto cerrado de las atribuciones de un órgano dentro de un determinado Departamento ministerial, ya apenas existe. Dentro de cada sector de la actividad estatal, las competencias se incluyen, luchan, se suporponen o se eliminan en una verdadera contienda biológica.

El fenómeno de la coparticipación de competencias parece impuesto por el signo de los tiempos, debido a la ampliación de las áreas de actuación estatal, a las nuevas técnicas de gestión y financiación porque la Administración es actor y protagonista de la vida social, no mero espectador. Presenta frentes de vanguardia, convirtiéndose en Administración de «misión» o incluso «prospectiva», siguiendo paralelamente su actividad clásica. Esta misma línea sigue el concepto de competencia.

(11) Exposición de motivos y bases 12 y 36 que retitulan «Esfera de actuación compartida».

V. La crisis del concepto de competencia y la defensa del medio ambiente

Tal vez la prueba suprema para el viejo concepto de competencia, nacido en el Estado liberal, sea la preocupación a escala mundial por la defensa del medio ambiente. La amplitud del fenómeno, incluso, entendido en su sentido restringido: lucha contra la contaminación de las aguas, de la atmósfera y protección de la Naturaleza y patrimonio artístico nos lleva a plantearnos la validez del concepto clásico de competencia administrativa. Dejemos sentado que la complejidad y amplitud del fenómeno de la defensa del medio ambiente exigirá forzosamente una organización compleja, con la intervención de múltiples especialistas, y que sería ilusorio reducir el problema a la creación de un organismo encargado de la defensa del medio ambiente. Pero la «compartición» de competencia ha sido llevada a un extremo tal de minifundismo administrativo que no es posible una lucha eficaz y económicamente posible en un país donde existen más de 26 grandes organismos encargados de la defensa del medio ambiente (12).

Por otra parte, la experiencia práctica de la llamada «competencia compartida», solución fácil para resolver conflictos de atribuciones entre poderosos organismos, no lo es a la hora de organizar la Administración del medio ambiente. Si la experiencia en esta materia puede servir de algo ésta nos demuestra que la compartición de competencias es negativa, y como ejemplos, entre los mucho que podrán citarse: los problemas de competencia entre los Ministerios de Obras Públicas e Industria en materia de aguas subterráneas, o los de los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura en materia de extracción de áridos y competencias sobre márgenes de los ríos. Otro ejemplo, tampoco positivo, lo constituyen los Planes Coordinados, en los que el Mi-

(12) Seguimos en esto el trabajo presentado por MIGUEL A. ARROYO GÓMEZ a la reunión internacional sobre *Administración y medio ambiente*, organizada por ENAP en colaboración con la OCDE, 17-21 de abril de 1972.

También aborda el problema Roca Roca en la ponencia presentada al III Congreso Nacional de Comunidades de Regantes celebrado en León, aunque desde la perspectiva más reducida de *La contaminación de las aguas públicas*.

nisterio de Obras Públicas se encarga de los canales principales y el de Agricultura de los secundarios; este caso suele presentarse precisamente como ejemplo típico de los males que produce la bipartición de competencias: falta de coordinación, inversiones inútiles, obras deterioradas, etc. (13). Como muestra de la dificultad del funcionamiento de las competencias compartidas tenemos los numerosos Decretos decisorios de competencias en las materias citadas.

Todos estos problemas han surgido cuando (1931) el Ministerio de Fomento desaparece, y sus competencias son sucesivamente compartidas por los Ministerios de Agricultura e Industria, de los cuales pasan a depender los correspondientes Cuerpos de Ingenieros, sin la dirección del Ministerio de Fomento, que daba sentido de unidad a su actuación.

Ante esta experiencia, de la que podríamos aportar muchos más ejemplos, debe darse una importancia capital a los problemas organizativos. Me atrevería a decir que toda lucha efectiva contra la contaminación fracasará si no se presta especialísima atención a estos problemas.

Debe evitarse recurrir a organismos coordinadores de probada ineficacia allí donde nunca debió haber división de competencias. La coordinación sólo procede a nivel de planeamiento y de control, no a nivel de ejecución.

Conclusión

No cabe duda que estamos ante la quiebra del concepto clásico de competencia, donde ésta se entiende como regla general como exclusiva. A esta tiene que referirse el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento Administrativo cuando establece que «la competencia es irrenunciable y se ejercen precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuidas como pro-piety...».

Ante la quiebra del concepto clásico de competencia como coto cerrado donde un órgano administrativo ejerce sus potes-

(13) GUATA: *Derecho administrativo especial*, t. IV.

tades caben dos posturas: una de ellas, abrir el círculo de manera que dentro de él quepa todo el Derecho administrativo. Y ésta ha sido, efectivamente, una de las posturas (14).

Otra, a nuestro juicio más acertada, consiste en trasladar el eje de la definición desde el punto de vista objetivo, clásico, donde la competencia es la medida de la cantidad, al punto de vista subjetivo, concibiéndola como conjunto de poderes atribuidos a los sujetos que intervienen en unas actividades jurídicas y de condiciones en que los agentes jurídicos pueden intervenir en una actividad jurídica (15).

Partiendo de estos conceptos establecemos las siguientes conclusiones:

1.^a Los criterios para la distribución de competencias no pueden ser exclusivamente jurídicos, sino que han de ser sociológicos, demográficos, de intermediación, etc. Estos criterios determinarán el reparto de competencias e indicarán los casos de tutela y si las competencias han de ser exclusivas, compartidas, paralelas, superpuestas, mixtas, etc. Incluso la participación entre la esfera de competencia pública y privada debe ser objeto de revisión, arbitrando la forma de coparticipación en esta materia.

2.^a Debe evitarse, en lo posible, la atribución de competencias acudiendo a la «fórmula general», pues ésta suele compatibilizarse en la práctica con una efectiva inactividad de la competencia. Parece más adecuada la fórmula en la que se hace una enumeración concreta de materias objeto de la competencia.

3.^a Debe realizarse una auténtica descentralización administrativa de competencias de carácter territorial en la organización administrativa del medio ambiente, pero velando cuidadosamente que esa descentralización no sea meramente teórica al carecer los entes territoriales de la adecuada instrumentación financiera y técnica.

4.^a La competencia debe quedar claramente atribuida a un solo órgano, pero posibilitando y flexibilizando al máximo tanto las formas de transferencia de competencia como los medios instrumentales de llevar a la práctica la competencia atribuida:

(14) ARNANZ, o. cit.

(15) R. A. ARNANZ, o. cit., p. 28.

técnicas contractuales, de colaboración, de cooperación, consorcial, etc.

5.^a Reducir al mínimo posible los casos de «cotitularidad» de la competencia, y en estos casos determinando claramente las condiciones del ejercicio de la competencia.

6.^a Las relaciones entre los diversos organismos empeñados en la defensa del medio ambiente deben articularse de forma que no obedezcan solamente a criterios clásicos de subordinación, tutela, jerarquía, sino que debe existir una verdadera independencia en los organismos descentralizados que les permita impugnar las decisiones de otros órganos en determinados casos, cuando las resoluciones de los órganos competentes se separen de la línea atribuida al organismo inferior en la normativa por la que se regule su participación o colaboración a la competencia del órgano titular de la competencia.

7.^a El concepto de competencia, en el sentido que hemos indicado, es un logro de la humanidad en su lucha contra la arbitrariedad que no debe ser arrumbado, sino desposeído de su característica rigidez, pero que será la única forma de establecer un mínimo de orden, libertad y eficacia en la nueva etapa que inicia la Administración, de defensa del medio ambiente, que parece que ha de ser más que una moda pasajera, más que una anécdota perdida en el tiempo.