

EL CONTROL
DE LA ACTIVIDAD
ADMINISTRATIVA

35.078.3

Por JULIAN CARRASCO BELINCHON

Sumario: I. Planteamiento.—
II. Concepto de fiscalización.—
III. Ventajas de la fiscalización.—
IV. Requisitos.—V. Contenido.—
VI. Procedimientos.—VII. Conclusiones.

I. Planteamiento

Si es cierto que a medida que se amplía el campo de acción de la Administración requiere ésta programar y planear más su actuación, igualmente a mayor programación se precisa una fiscalización más intensa:

- Que garantice en todo momento que los objetivos propuestos se alcanzarán plenamente y en toda su integridad.
- Que salvaguarde en todo instante los derechos de los administrados.

En consecuencia, si la fiscalización se nos muestra indispensable por esta doble motivación, es evidente que su estudio reviste cada día mayor importancia y un más acusado interés.

Ahora bien, en la fiscalización podemos distinguir, por lo menos, dos aspectos:

- Como manifestación de la función directiva que incumbe a todo jefe con respecto a la actuación de sus subordinados.
- Como actividad dirigida a velar por el normal funcionamiento de los servicios de la organización o entidad de que se trate.

Vamos a ocuparnos de la problemática general de la fiscalización, tanto si ésta se lleva a cabo por el jefe como por otras personas en su nombre.

II. Concepto de fiscalización

La fiscalización se ha definido diciendo que *consiste en la vigilancia de la actividad con el fin de asegurar que ésta se realice en la forma prevista; de corregir y subsanar cualquier desviación o error que en la*

misma se observe y de comparar los resultados conseguidos con los objetivos propuestos.

Por tanto, en la fiscalización pueden apreciarse tres vertientes distintas y complementarias:

a) *Garantizar que la actividad se lleve a cabo en la forma programada.*

En este sentido, FAYOL afirmaba que el control consiste en verificar si todo se realiza conforme al programa adoptado, a las órdenes impartidas y a los principios admitidos.

O sea, que el control complementa la programación. Sin el control —advierte G. DE LEENER— la programación se expondría a no ser más que letra muerta y sus resultados a permanecer ignorados o mal conocidos.

b) *Corregir o subsanar cualquier desviación o error que se observe.*

También este aspecto lo puso de relieve FAYOL, cuando advertía que el objetivo fundamental del control es destacar las faltas o errores para que puedan subsanarse y evitar su repetición.

Es decir, que la esencia de la fiscalización estriba en descubrir primero y corregir después las causas de los errores o defectos que se observen en la actividad vigilada.

De nada sirve encontrar errores, hallar defectos, etc., si después no se adoptan las medidas oportunas para corregirlos, para evitarlos, para hacer imposible su reiteración.

c) *Comparar los resultados obtenidos con los objetivos propuestos* —como manifiestan CRESPIÑ y WILBOIS— para poder apreciar si éstos han sido alcanzados y en qué medida.

También en este sentido el control complementa la programación, facilitando, además, la siguiente.

O sea, que la fiscalización se nos muestra, pues, como el punto final de una programación y el punto de partida de la que le sucede.

Es punto final, por cuanto nos permite concretar cómo se realizó lo proyectado.

Es punto de partida, por cuanto nos facilita datos para elaborar el próximo programa o proyecto.

Esta estrecha ligazón que debe existir entre la programación y la fiscalización ha sido puesta de relieve por GEORGES DE LEENER, cuando manifiesta que el control «se compone del conjunto de disposiciones metódicas que tienen por fin la vigilancia de todas las funciones y actividades de acuerdo con la programación».

III. Ventajas de la fiscalización

Los beneficios que la fiscalización reporta a toda organización, y por tanto también a la Administración, son, entre otros, los siguientes:

a) *En cuanto a los jefes:*

Les informa tanto respecto a la actuación de sus subordinados cuanto al funcionamiento de los servicios que de ellos dependen.

b) *En cuanto al personal:*

Le estimula al saber que su actuación correcta será observada; que sus méritos y esfuerzos serán conocidos, y que sus errores serán advertidos.

Determina su responsabilidad respecto al incumplimiento de lo dispuesto o reglado.

c) *En cuanto al servicio:*

Descubre los errores, defectos o desviaciones en la actividad con respecto a lo programado o proyectado.

IV. Requisitos

El control o fiscalización para ser fecundo en consecuencias y proporcionar los beneficios reseñados precisa reunir las siguientes condiciones o requisitos:

1. *Ha de ser adecuado.*—En cada caso hay que determinar el grado y tipo de control necesario, lo que lleva implícita la concreción del objetivo perseguido y el cuidadoso desarrollo de un procedimiento apropiado que conduzca a tal objetivo.

2. *Ha de ser seguro.*—Es decir, que en todo instante garantice que la vigilancia se efectuará plenamente y sin posibilidades de error. Un control sin seguridad es una actividad estéril, cuando no contraproducente.

3. *Ha de ser oportuno.*—Que se efectúe en el momento conveniente. De nada sirve un control cuyas apreciaciones llegan demasiado tarde o cuya vigilancia requiere un tiempo desproporcionado a los resultados que persigue.

4. *Ha de ser efectivo.*—Se entiende por tal, según G. DE LEENER, aquel que no se limita a la comprobación de hechos y de las posibles irregularidades, sino que descubre las causas de estas últimas y contribuye a ponerlas fin.

En este sentido se ha afirmado que la fiscalización resulta más eficaz cuando consiste en vigilar los resultados y, en caso necesario, promover su corrección y mejora.

Pero para que el control sea efectivo, es necesario que las apreciaciones del mismo sean tenidas en cuenta por los órganos directivos, pues en otro caso resulta inútil la fiscalización cuyas conclusiones son voluntariamente desdeñadas y las responsabilidades descubiertas no son sancionadas.

En definitiva, la eficacia del control se mide en dos dimensiones:

- *En profundidad:* Sólo es eficaz la fiscalización que se adentra en la búsqueda de las causas de los errores, defectos o incumplimientos.
- *En altura:* La fiscalización únicamente es eficaz cuando las observaciones que la misma formula son apreciadas y consideradas por los órganos que tienen la facultad de decisión con respecto al campo en el que aquélla actúa.

En efecto, un control que se circunscribe al descubrimiento de errores o defectos resulta inoperante por quedarse en la superficie, sin llegar a la raíz de los mismos.

5. *Ha de ser lo menos molesto posible.*—A este respecto se ha destacado que el control en cuanto implica una intervención más o menos manifiesta en la actividad de otras personas ha de efectuarse de modo que para éstas resulte lo menos molesto posible; por ello es necesario cuidar el «cuándo» y el «cómo» del control.

A) ¿CUÁNDO SE DEBE FISCALIZAR?

Si se utilizan procedimientos automáticos, no hay inconveniente en fiscalizar simultáneamente a la actividad vigilada.

Ahora bien, como en la Administración los procedimientos automáticos de control tienen limitadas posibilidades de aplicación, hay que reconocer que el control simultáneo sólo se debe utilizar en casos excepcionales: cuando exista riesgo de que se originen perjuicios irreparables. Como en este supuesto es aconsejable la fiscalización *durante* el desarrollo, porque es sumamente molesta y desagradable para el fiscalizado, y para la organización resulta muy costosa.

En los restantes supuestos se propugna la fiscalización posterior a la actividad. Es decir, que se fiscalicen los resultados.

Si el control posterior es más conveniente de ordinario es oportuno concretar cuál debe ser su frecuencia, estimándose que en principio parece aconsejable la frecuencia decreciente. Es decir, que al establecer una nueva actividad es indispensable vigilar a intervalos no muy prolongados, ya que existe la posibilidad de errores, pero a medida que transcurre el tiempo, como el personal se adiestra y los procedimientos se consolidan, se pueden ir espaciando cada vez más los controles.

Controles que, sin embargo, deben mantenerse siquiera sea por el estímulo que toda comprobación implica para los afectados por la misma.

El saber que se va a comprobar su actuación es uno de los acicates mayores para el personal, que se ve impulsado a actuar con perfección, impelido por el deseo humano de quedar bien ante los ojos del fiscalizador.

B) ¿CÓMO SE DEBE FISCALIZAR?

Siguiendo a RENÉ FAUCONNIER, podemos afirmar que se debe fiscalizar:

a) *Con tacto:*

— No dando la impresión de que intentamos amonestar, sino al contrario, de que controlamos para ayudar. El efecto beneficioso del control se deriva más de la ayuda y del asesoramiento que puede proporcionar que del temor que puede originar.

- Ejerciendo el control franca y no taimadamente. Se fiscaliza de una manera franca cuando los afectados saben que se les va a vigilar y que se les vigila. Se controla taimadamente cuando se fiscaliza de forma encubierta para que aquéllos no puedan apreciar que se les controla.
- Teniendo en cuenta que las circunstancias pueden haber cambiado desde que se dieron las normas que rigen la actividad. En este caso se precisa, en primer lugar, flexibilidad para apreciar los resultados, y en segundo término, proponer las modificaciones que se estimen pertinentes.

b) *Con buen sentido:*

- No se debe controlar más que lo importante, y esto exige saber distinguir en toda actividad qué es lo fundamental y qué es lo secundario.

c) *Con espíritu constructivo:*

- Adiestrando a los colaboradores para que se controlen ellos mismos y dando cuenta de los resultados.

V. Contenido

Independientemente del procedimiento que se adopte para llevar a cabo la fiscalización se ha afirmado por HOLDEN FISH y SMITH que el control está integrado por los siguientes elementos:

- Un objetivo que establece lo que se desea lograr.
- Un procedimiento que especifica cómo se realizará, cuándo se ejecutará y por quién se llevará a efecto.
- Criterios acerca de qué debe entenderse por buen resultado, es decir, directrices que permitan enjuiciar la actividad que se vigila y estima.
- Forma de valorar los resultados obtenidos. O sea, cómo se aplicarán los criterios enunciados a las consecuencias o efectos de la actividad que se observa.

Si en la fiscalización no se tiene una idea clara de lo que con ella se persigue; si previamente no se establece el procedimiento a seguir;

si no se determinan anticipadamente los criterios de valoración y no se concreta la forma de evaluar los resultados que se aprecian, difícilmente se derivarán de aquélla consecuencias beneficiosas.

Lo más probable, si no concurren conjuntamente estos elementos, es que el control se convierta en otra actividad administrativa *costosa, perturbadora y molesta*.

VI. Procedimiento

En principio, los procedimientos de control pueden ser automáticos o personales. Los primeros, como se anticipó, tienen un campo de aplicación reducido en la Administración: registros de control de entrada del personal, etc.

En cambio, en el ámbito industrial, ofrecen inmensas posibilidades, tanto para el control de cantidad como para el de calidad.

En la Administración brindan un inmenso haz de posibilidades los sistemas personales de control.

En ellos se pueden distinguir diversas modalidades, que podemos agrupar en dos sectores: control con plena dedicación y control con dedicación simultánea.

1. *Control con plena dedicación.*

Lo llevan a cabo los Servicios de Inspección, cuya única misión debe ser realizar la función fiscalizadora.

2. *Control con dedicación simultánea.*

Tal es el caso de todo jefe que ha de organizar, programar, actuar, coordinar y *fiscalizar* los servicios que de él dependen, y disciplinar, impulsar y formar el personal que en ellos presta su trabajo.

Ahora bien, el control con dedicación simultánea no se agota en este supuesto, sino que comprende otros muchos más, en los que hemos de destacar los procedimientos de firmas conjuntas y de firmas sucesivas.

Ambos se utilizan tanto en la Administración como en la empresa privada, si bien en ésta se empleen más los de firmas conjuntas, en tanto que en aquélla se recurre constantemente al de firmas sucesivas.

a) *Procedimiento de control de firmas conjuntas.*

Las firmas conjuntas comprometen y solidarizan la responsabilidad de sus autores, y para ser eficaz como procedimiento de control, se requiere:

- Que los autores sean conscientes de la responsabilidad que contraen.
- Que esa responsabilidad sea, en su caso, exigida. Si no se dan ambas circunstancias, este procedimiento, en lugar de ser de control, es de irresponsabilidad.

b) *Procedimiento de firmas sucesivas.*

Para ser eficaz este procedimiento de control, requiere:

- Que el primer firmante sepa que realmente va a ser fiscalizado.
- Que los firmantes posteriores tengan tiempo para fiscalizar, posibilidad de comprobar si lo que firman es cierto, conciencia de la responsabilidad que contraen al dar por válido lo que firman y el convencimiento de que la responsabilidad les será inexorablemente exigida.

El control por el procedimiento de firmas sucesivas, si no responde a las exigencias enunciadas, es contraproducente, pues da lugar a diluir la responsabilidad dando paso a una situación real de irresponsabilidad.

Este procedimiento se utiliza constantemente en la Administración, y por ello conviene analizar con cierto detalle la forma en que se lleva a cabo.

Es frecuente observar que en los expedientes que se tramitan han de estampar su firma todos los jefes de los distintos niveles por los que aquéllos pasan en su camino hacia la resolución.

Firmas que aumentan en número a medida que se va subiendo en la escala jerárquica de tal forma que cuando se llega a los planos más elevados nos encontramos con que parte de la actividad de los jefes situados a esos niveles ha de consistir en extender firmas, lo que les impide dedicar su tiempo a otras actividades fundamentales a las que están llamados, y por otra parte, no tienen tiempo para comprobar si lo que firman está bien.

Ambos efectos son de importancia trascendental: el primero conduce a la inoperancia de los jefes que lo padecen, que tienen que limitarse a estar horas y horas firmando.

Tener a un alto jefe circunscrito en su mayor parte a extender firmas.

El segundo efecto conduce a un resultado precisamente opuesto al pretendido; con la firma se busca controlar, con muchas firmas el control desaparece.

Esta paradójica situación llega a veces al extremo de que el único que no firma es precisamente el autor del acto que se supervisa, el funcionario que elabora la resolución, el que comprueba el dato, el que realiza el trámite, etc.

¿Por qué hay tantas dificultades para descongestionar a los jefes del exceso de la firma que sobre ellos pesa? Unas veces por rutina, otras por desconfianza hacia los colaboradores (se piensa, que si no se firma, ejecutarán mal su trabajo, cuando lo cierto es que lo efectuarían mejor si ellos fuesen los responsables visibles) y otras por pensar que la importancia del puesto que se desempeña está ligado al número de firmas que se extienden al cabo de la jornada.

Cualquiera de estas causas, u otras similares que podríamos indicar, son un obstáculo grave para delegar la firma y con ello hacer eficaz el procedimiento de control que examinamos.

Sólo delegando en los colaboradores se puede pasar de una situación en la que la responsabilidad se ha diluido a un régimen de responsabilidad en la actuación, a través, entre otros, del procedimiento de firmas sucesivas.

En este sentido hemos de reconocer que en la Administración española se han sentado recientemente las bases para una delegación de facultades cada día mayor.

En efecto, el artículo 22 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración regula la delegación de atribuciones del Consejo de Ministros, del Presidente, de los Ministros, de los Subsecretarios y de los Directores generales, estableciendo dos principios de carácter general: la temporalidad de la delegación y la indelegabilidad de lo delegado.

Haciendo uso de esta facultad, constantemente los órganos superiores de la Administración están transfiriendo facultades a sus inmediatos colaboradores: los Ministros en los Subsecretarios o en los Directores generales, etc.

Por otra parte, la Orden de la Presidencia de 31 de diciembre de 1958 dispone que corresponde firmar a los jefes de sección los siguientes documentos:

- Expedición de certificados.
- Diligencias en los títulos administrativos.
- Comunicaciones de devolución de documentos.
- Acuses de recibo.
- Traslado a los peticionarios de las resoluciones que les afecten, o informe, en su caso, de trámites que les corresponda conocer.
- Petición a otros organismos, o a particulares, de documentos que reglamentariamente deban figurar en los expedientes.

Con estas medidas se ha abierto una brecha en la tendencia centripeta de acumular funciones que no siempre se pueden atender debidamente. Como consecuencia, hay que pensar que en fecha no lejana el procedimiento de control de firmas sucesivas recobrará su pureza original y se mostrará como un cauce efectivo de fiscalización.

VII. Conclusiones

El análisis de la problemática general de la fiscalización lo podemos concretar en las siguientes conclusiones:

- La fiscalización tiene por objeto vigilar que la actividad se realice en la forma prevista, corregir los errores o defectos que en la misma se observen y comparar los resultados obtenidos con los objetivos propuestos.
- La fiscalización informa a los jefes de la actuación de sus subordinados y del funcionamiento de los servicios, estimula al personal y permite corregir cualquier error o defecto.
- La fiscalización, para ser eficaz, ha de ser adecuada, segura, oportuna, efectiva y lo menos molesta posible.
- En principio, se ha de fiscalizar con posterioridad a la actividad, y con tacto, con buen sentido y con espíritu constructivo.
- Al fiscalizar hay que tener una idea clara del objetivo que se persigue, del procedimiento que se va a emplear, de los criterios que se han de tener presentes y de la forma en que se van a valorar los resultados.

- El procedimiento fiscalizador de firmas sucesivas sólo es eficaz cuando el primer firmante sabe que va a ser controlado, y los posteriores firmantes tienen tiempo para fiscalizar, posibilidad de comprobar la veracidad de lo que firman, conciencia de la responsabilidad que contraen y que esta responsabilidad se les exija.
- La acumulación de firmas en los expedientes en lugar de acentuar la responsabilidad de los que en ellos extienden sus firmas, conduce a la más absoluta irresponsabilidad de los mismos, provocando la inoperancia del procedimiento.

