



ESTUDIOS

LOS SERVICIOS DE INSPECCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FRANCESA Y SUS INTENTOS DE REFORMA *

35.078.3(44)

Por L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA

Sumario: 1. Introducción: Las experiencias francesas y su valor para la Administración española.—2. Los servicios de inspección en la Administración pública francesa: Situación actual e inconvenientes que se le señalan.—3. La reforma y su meta: La creación de una Inspección General de la Administración dependiente del Primer Ministro y beneficios que de ella cabría esperar.—4. La articulación de la reforma: Comentario crítico.

1. Introducción: Las experiencias francesas y su valor para la Administración española

DOS motivos creo que podrían justificar este trabajo:

1. La importancia intrínseca del tema mismo, en su mero planteamiento formal y abstracción hecha de cualesquiera administraciones concretas a las que pudiera aplicarse (1). Piénsese que un control deficiente puede arrastrar tras de sí a la dirección más irreprochable, considerada desde sí misma. Y si la dirección se resiente, toda la organización se resentirá inevitablemente con ella.

* El presente trabajo ha sido presentado por su autor como Memoria del *stage* realizado en Francia, dentro del Programa de Asistencia Técnica concertado por la ENAP y la OCDE.

(1) Nos remitimos aquí especialmente a nuestros trabajos «La ordenación

En el ejemplo francés este interés por el tema se patentiza no sólo por su inequívoco encuadramiento en la temática misma de la reforma administrativa, de la que se le quiso hacer uno de sus ejes, sino porque ese *clima* ha trascendido al ámbito más reposado de la pura investigación, donde la preocupación por el *saber* rara vez se ve turbada por la voluntad o la prisa por el *hacer*, a las que jamás podrá sustraerse, en cambio, el reformador o el político. Concretamente, un futuro doctor en Derecho por la Sorbona preparaba en los días de mi estancia en París su tesis sobre el mismo tema que versan estas líneas. Y la razón de la elección no era otra que ésta: considerarle un tema de encrucijada del que arranca y al que revierten casi todos los caminos de la reforma administrativa.

2. La innegable influencia, y por ello el indiscutible valor, que sobre nuestro sistema de Derecho administrativo ha ejercido siempre —y sigue ejerciendo— toda reforma o cambio de rumbo producido en las instituciones administrativas básicas del vecino país. Concretamente, y por citar sólo dos ejemplos altamente significativos, ahí tenemos, de una parte, las analogías que, sin esfuerzo, pueden detectarse entre nuestra planificación económica y la francesa, y de otra, la tendencia, no siempre sostenida, pero cierta, hacia el reinstalamiento de nuestros gobernadores civiles —y desde ellos y con ellos de toda la administración periférica— en una posición prefectorial.

No cabe olvidar que el patrón centralizador napoleónico y su sistema de Derecho administrativo fue originariamente seguido por España, y no se concibe muy bien cómo hubiera podido ser de otra manera, habida cuenta de que las afinidades políticas perseguidas nos vetaban el recurso al otro patrón existente —el anglosajón (2)—. Este arranque común no puede menos de seguir gravitando sobre nuestro presente reformador siquiera las naturales divergencias surgidas en la posterior evolución de nuestros respectivos sistemas haya conducido a dos contextos político-administrativos lo suficientemente dife-

de la función inspectora en el Derecho Orgánico español», *Documentación Administrativa* número 100, y «El control administrativo y otras figuras afines: intento de delimitación», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* volumen XXXIII, 1967, núm. 2.

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA ha subrayado vigorosamente el carácter tributario de nuestro derecho administrativo respecto del régimen francés. «...La intención de desvalorizar la recepción del régimen francés como «extranjerizante» parte de un seco, extremado y complaciente nacionalismo según el cual la tradición inexhaustible de la Monarquía española hubiera bastado a proporcionar elementos para la necesaria reforma administrativa de la Epoca. Toda afirmación de suficiencia histórica de una nación es fácil, sobre todo gratuita, aunque probablemente tonificante para el ánimo esforzado del autor. Sin em-

renciados ya como para que todo intento de trasplante de soluciones del uno al otro no pueda menos de tropezar con serias limitaciones (3). Ello no obstante, aquel fondo común originario, unido, por una parte, a la proximidad geográfica que hace tan intensa por lo general entre nosotros la onda expansiva de todo lo francés, y de otra, al cosmopolitismo que caracteriza la mayor parte de las soluciones tomadas en ese ámbito progresivamente tecnificado y tecnificante, que es la llamada «racionalidad administrativa», son otros tantos motivos que abonan la conveniencia de conocer lo que ocurre o se intenta allende los Pirineos.

En todo caso, y si bien es cierto que estas experiencias en el terreno de la organización administrativa no se prestarán a una explotación inmediata, cual sucede, por ejemplo, con la importación de una patente industrial o de un producto bebestible, no es menos verdad que tienen a su favor una ventaja nada desdeñable: la de no tener que pagar *royalties*.

2. Los servicios de inspección en la Administración pública francesa: Situación actual e inconvenientes que se señalan

El 15 de febrero de 1963, en Consejo de Ministros celebrado en el Eliseo y dedicado íntegramente a la reforma administrativa se acordó programar la adopción de las medidas necesarias en orden a asegurar una mayor autoridad de los ministros sobre todos los servicios así centrales como provinciales de ellos dependientes, merced a una adecuada reorganización y mejor utilización de los cuerpos de inspección y de control.

En aplicación de este acuerdo, la misión permanente de la reforma administrativa, dependiente del ministro de Estado encarga-

bargo sería difícil probar la posibilidad de una réplica al régimen administrativo francés, no ya por parte de la postrada España del siglo XIX, sino por parte de cualquier otro país más en forma en aquella época... Está inédita todavía la posible alternativa al régimen administrativo francés si abstraemos sus particularismos accidentales». Vid. «Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración Española contemporánea», en el libro *La Administración Española*, Institutos de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pp. 28-29.

(3) Uno de los puntos en los que más claramente se advierte la peculiar evolución de los sistemas español y francés es precisamente el régimen local. GARCÍA DE ENTERRÍA ha estudiado magistralmente esta cuestión poniendo de relieve las singularidades de nuestro régimen local frente a los sistemas francés e inglés y haciendo una severa crítica de las mismas. Vid. «Administración Local y Administración Periférica de Estado: Problemas de articulación», en el libro citado, página 121 y siguientes.

do de la misma, realizó los pertinentes estudios y formuló las subsiguientes propuestas. ¿Por qué este especial interés por los servicios de inspección en un momento en que todavía estaba fraguándose la reorganización de los servicios departamentales y las nuevas funciones del prefecto, que no habrían de cuajar hasta un año después? La respuesta ha de buscarse evidentemente en el análisis de la situación que se desea reformar y en la supuesta gravedad de los defectos que fuerzan a ese cambio. Veamos algunos de ellos:

1. *Inexistencia de una Inspección General Administrativa «común» a toda la Administración*

Este es un dato de base del que se va arrancar y al que van a ligarse en relación de causa a efecto los demás inconvenientes. Sin embargo, este presupuesto o punto de partida no es del todo exacto. Y no lo es porque la llamada significativamente «Inspección General de la Administración», dependiente del Ministerio del Interior, es en su aspecto funcional una auténtica Inspección General o de vocación interministerial, siquiera en el aspecto orgánico no pueda considerarse como tal por razón de su exclusiva dependencia jerárquica de aquel departamento.

En efecto, a tenor del artículo 2.º de su estatuto, aprobado por decreto de 24 de mayo de 1951 y modificado por el de 17 de noviembre de 1967, «los miembros de la Inspección General pueden realizar comisiones de servicios firmadas por el primer ministro o por el ministro o ministros interesados..., en cuyo supuesto sus atribuciones se extenderán al personal, servicios, establecimientos o instituciones dependientes de los mismos».

He aquí una reminiscencia más proclamando el papel señero de primer ministerio que un día tuvo, en la generalidad de los países, el Ministerio del Interior, o; en denominación más exacta, de la Administración interior. Si en los servicios provinciales o departamentales aquel pasado sigue haciéndose presente en los prefectos, en los servicios centrales semejante perduración toma cuerpo en la Inspección General. Téngase en cuenta que hasta la segunda guerra mundial era frecuente en Francia que el primer ministro se reservara la cartera del Interior. Aunque esta unión personal hoy no es ya posible, las razones políticas y administrativas que un día la determinaron se entiende que no han cambiado sustancialmente. De ahí la creciente gravitación de todos estos servicios interministeriales encuadrados en el Ministerio del Interior hacia la órbita del pri-

mer ministro, que, por otra parte, los utiliza como propios en aquellas funciones económicas o administrativas de marcado carácter o proyección interministerial (4).

No cabe duda, sin embargo, que la dependencia jerárquica de un único departamento, alineado hoy al mismo nivel de los demás, la prioridad que naturalmente ha de conceder al control de sus diferentes servicios y, finalmente, la insuficiencia de sus efectivos para extender sus actividades a otros departamentos con la extensión e intensidad que éstos le podrían reclamar, hace que aquella Inspección difícilmente pueda dar efectividad práctica a su carácter formal de Inspección General. Tendría para ello que ser reorganizada y ampliada. Y es justamente esta reorganización y ampliación la que se pretende, sólo que —y aquí está lo más saliente de la reforma— desvinculándola del Ministerio del Interior, para, previa su fusión con otras inspecciones ministeriales, evidentemente de inferior tradición y rango, constituir una nueva Inspección General de la Administración, que pasaría a depender directamente del primer ministro en la forma que luego veremos.

2. *Progresiva desnaturalización de los servicios de inspección administrativa y deficiente utilización de los mismos*

En la actual organización y funcionamiento de los diferentes servicios de inspección se han constatado, entre otras, las siguientes deficiencias:

a) La función de «Inspección General Ministerial» aparece frecuentemente mal definida y no bien comprendida. El título de «inspector general», por ejemplo, es atribuido a los titulares de los más diversos puestos, algunos de los cuales ni siquiera ejercen funciones inspectoras. Se trata entonces, simplemente, de realzar la categoría

(4) Sabido es cómo el último Referéndum francés, cuyo rechazo por el electorado motivó la dimisión del general De Gaulle, preveía que la sustitución o suplencia del presidente de la República recayera en el Primer ministro y, en su defecto, en el ministro al que por su decreto de nombramiento se le hubiere reconocido esta especie de *spes sucedendi*. Es muy probable que por esta vía de jerarquización indirecta de los ministros, el del Interior hubiera visto reafirmada su posición de tercer miembro en importancia del Gobierno, a continuación del presidente de la República y del Primer ministro.

Observemos, por otra parte, cómo la creciente gravitación de determinados servicios hacia la órbita del Primer ministro es un hecho igualmente constatable en nuestra Administración. Vid. nuestro trabajo «Problemática de los servicios generales en la Administración española: Su dependencia funcional y encuadramiento orgánico», en *Documentación Administrativa* núm. 97, p. 29.

o rango del puesto y del que lo ocupa. En los casos en que efectivamente se ejercen funciones inspectoras, éstas son concebidas con muy distinto alcance y conducen a muy diferentes resultados.

b) Son varios los ministerios que no poseen inspecciones generales administrativas (Justicia, Información, Asuntos Culturales...), o, poseyéndolas formalmente, su organización no ha pasado aún de la fase embrionaria (Educación Nacional, Agricultura, Obras Públicas...). La existencia en su seno de otras inspecciones técnicas, e incluso administrativas, pero a nivel de dirección general, puede explicar la no creación o, en su caso, el mínimo desarrollo de tales inspecciones generales.

c) Es frecuente, por ello, que los ministros o no utilicen directamente las inspecciones generales o las utilicen de manera insuficiente y para fines muy limitados, por lo general de carácter político o personal. Podría incluso decirse que muchos ministros no conocen la marcha de su Administración sino a través de sus propios gabinetes y de los directores generales, con quienes despachan diariamente. Con ello se agrava el proceso y se hace casi podríamos decir que irreversible, ya que las inspecciones generales, al verse desasistidas del ministro, tienden naturalmente a orientar sus trabajos al nivel de las direcciones generales mismas, contribuyendo así a su propia desnaturalización y degradación.

d) Se tiende a subsumir la función de control, organizativamente autónoma, en la función de jerarquía o mando que corresponde a cada jefe respecto de los subordinados de cuya gestión responde (5). Esto conduce, naturalmente, a la atomización de la función inspectora, dificultando no poco su institucionalización y arraigo.

e) Aparecen frecuentemente involucradas las funciones activas de gestión, sobre las que ha de recaer o ejercerse la función inspectora, con esta misma función inspectora, y así, junto a los servicios operativos o gestores, cuyos jefes se erigen en inspectores natos—y en ocasiones únicos—de los mismos, confundiendo, como antes vimos, los conceptos de jerarquía y control, hay que situar a los servicios de inspección que asumen funciones gestoras en materia de personal, estadística, etc. Bien se comprende que semejante mezcla de funciones no puede menos de coartar la independencia e imparcialidad de los servicios de inspección. La responsabilidad no es

(5) La más rotunda afirmación de semejante subsunción la encontramos con referencia a nuestro derecho, en el artículo 41 de la Ordenanza Postal, de 19 de mayo de 1960, a cuyo tenor «los cargos de mando... son, por su naturaleza, inspectores natos de sus propios servicios».

la «respuesta» que uno se da a sí mismo (autocontrol), sino la que se da a un «tercero» que nos pregunta por cuenta de la jerarquía, pero sin constituirse en jerarquía (inspección propiamente dicha). Mezclar las funciones de gestión y de control equivaldría en definitiva a declararle al dirigente o jefe de cada servicio responsable únicamente ante sí mismo.

f) La tentación de asumir funciones activas o de gestión no es, sin embargo, el único riesgo de desnaturalización que amenaza a los servicios de inspección. Hay funciones no activas a las que igualmente se sienten atraídos con no rara frecuencia. Es el caso, concretamente, de las funciones de estudio y documentación. Los servicios de inspección no deben confundirse, es cierto, con los servicios de gestión, pero sí situarse y actuar junto a ellos. Colocarse a distancia de los mismos—que es la perspectiva propia de los típicos servicios de gabinete o estudio—puede resultar práctica aún más funesta y esterilizante para un eficaz control que la asunción misma de cometidos gestores.

Ello no significa desconocer que en ocasiones tendrán los servicios de inspección que realizar por sí mismos aquellos estudios como paso previo a la realización de las reformas que propongan, y que es justamente una de sus atribuciones más relevantes. Pero—y esto es lo decisivo—sólo en la medida en que aquellos estudios se funden sobre una realidad captada *sur place* y no sobre documentos o estadísticas de valor raramente generalizable, podrá entenderse que las funciones de estudio y control son no sólo armonizables entre sí, sino incluso complementarias la una de la otra.

g) El progresivo desplazamiento de ciertas inspecciones generales desde la órbita propia del ministro hacia la de las diferentes direcciones generales, a que anteriormente aludíamos, provoca una segunda consecuencia digna de mención, y ciertamente no deseable: la virtual erradicación del control de los servicios centrales y su proyección casi exclusiva sobre los servicios provinciales dependientes de cada uno de aquellos centros directivos a los que no puede llegar de manera directa la acción vigilante y el control jerárquico de sus jefes centrales.

h) Las inspecciones generales administrativas tienden, por el cúmulo de concausas expuestas, a sectorizarse en varias inspecciones especiales, lo que conduce irremediabilmente al sacrificio de un control ministerial de la Administración en el sentido global o genérico del término. Esta sectorización se acusa con mayor gravedad en los ministerios técnicos, controlados por los grandes cuerpos de

ingenieros, arquitectos, etc., en los que es normal que las incidencias administrativas, económicas o financieras, que no deberían separarse del contexto técnico propiamente dicho, sean insuficientemente valoradas, cuando no totalmente postergadas.

i) Los mejores informes y propuestas suelen quedar a veces bloqueados por las barreras burocráticas que se interponen entre quien dirige y quienes controlan. Toda una documentación valiosísima y de primera mano queda así inexplorada y dispersa, sin que se extraigan de ella las conclusiones pertinentes en el orden práctico. De ello resulta tanto el desánimo de los más competentes y celosos inspectores cuanto unas deficiencias de información que suelen afectar en mayor medida —y de ahí su gravedad— a los órganos más elevados de la Administración. Concretamente, la información del Gobierno, y singularmente la del primer ministro, no puede entenderse asegurada. De ahí que haya que recurrir a la creación de comisiones centrales supletorias de funcionamiento intermitente y fines específicos, como la Comisión Central de Encuestas sobre el Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos o la Misión Permanente de la Reforma Administrativa, cuyas funciones acaso hubiera podido asumir, con un mayor sentido de la realidad, una verdadera Inspección General de la Administración, caso de existir.

j) La conclusión final o síntesis de las deficiencias hasta aquí expuestas podría ser ésta: que la Administración francesa, a pesar del gran número de funcionarios con que cuenta provistos del título de inspector general, carece de un verdadero control sobre sí misma. La consecuencia más lamentable que de ello se sigue es la imposibilidad de valorar los resultados conjuntos de la actividad administrativa y deducir, en su caso, las responsabilidades pertinentes. Lo que es tanto más grave en una Administración como la de hoy presente en todos los campos, y no a través de este o aquel de sus servicios, sino de todos ellos, en una unidad de acción y de propósito que debe ser por ello conjuntamente controlada y valorada. Por desgracia, se necesitaría una catástrofe o un escándalo para que un control como el postulado pudiera ponerse en marcha, al menos para el asunto que lo desencadenara.

3. *Defectuosa delimitación entre los controles administrativos y financieros y excesivo predominio de éste sobre aquél*

El control financiero, por sus peculiaridades propias, queda al margen del control administrativo, y en este sentido la Inspección de Finanzas (uno de los cuerpos más prestigiosos de la Administra-

ción francesa y probablemente el mejor retribuido, con la excepción, si acaso, de los ingenieros de caminos) no habría de quedar integrada en la nueva Inspección General de la Administración que en el proyecto de reforma se preconiza.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que la gestión administrativa, y más aún la económica, son un *posterius* respecto de la gestión presupuestaria, si conviene delimitar los respectivos ámbitos, a fin de que el control financiero condicionante y previo no incida perturbadoramente sobre las mismas, ampliándose a extremos o prejuzgando cuestiones que habrán de ser objeto del posterior control administrativo o de resultados a ejercer por la nueva inspección general, cuya creación se postula.

Es la concepción misma de la acción administrativa y responsabilidades a ella ligadas lo que está en juego. El control por el control será siempre recusable en la medida en que con ello se debilite la función de dirección, de la que aquél es pura y simplemente un medio. En este sentido no puede dudarse de que el control financiero ejercido a priori cerca de un servicio por cuenta de una autoridad ministerial distinta de la que lo dirige entraña el riesgo de conducir, si no a un traspase de responsabilidades, sí, al menos, a un debilitamiento o dilución de éstas.

La obtención de un visado de aprobación, máxime cuando se supedita a justificaciones que rozan la oportunidad misma de la gestión, puede hacer creer, en efecto, que no hay por qué preocuparse ya de la rentabilidad de la operación aprobada, siendo así que es en esta rentabilidad donde la eficacia de la gestión, y en su caso la discriminación de las responsabilidades, debiera tener su encaje.

Si la situación que se denuncia puede aparecer hoy justificada por la carencia de una verdadera Inspección General Administrativa, difícilmente podría estarlo una vez que ésta fuese establecida. El efectivo y riguroso control a posteriori de los resultados globales de la acción administrativa a que permitiría llegar la puesta en marcha de una tal inspección general, haría posible no sólo un alligeramiento del control financiero previo, reduciéndolo a sus justos límites, sino—lo que importa más—promovería un cambio de mentalidad muy saludable en los responsables de la gestión (6).

(6) Una certera crítica sobre la irracionalidad con que se siguen aplicando los controles de orden financiero y presupuestario en nuestro Derecho puede verse en M. BELTRÁN VILLALBA: «Las disfunciones del presupuesto convencional», en *Documentación Administrativa* núm. 93.

3. La reforma y su meta: La creación de una Inspección General de la Administración dependiente del primer Ministro y beneficios que de ella cabría esperar

La sintomatología recogida en el apartado precedente y el diagnóstico hecho de la misma va a llevar a la prescripción de una terapéutica concretada en la receta que sirve de rúbrica a este epígrafe: creación de una Inspección Administrativa común a toda la Administración encuadrada en y dependiente del primer ministro. He aquí las ventajas que, a manera de reverso del cuadro precedente, se seguirían de una tal creación y que, para mejor sintetizarlas, nos vamos a permitir clasificarlas en dos grupos de beneficios: los que miran a cada ministerio como unidad orgánica diferenciada y los que miran a la Administración como conjunto de ministerios.

1. *Beneficios en orden a un mejor y más eficaz control de cada ministerio*

a) Al ser desempeñada la función inspectora por miembros de un cuerpo no dependiente del propio ministerio y que se afectan de manera inmediata a las órdenes del ministro respectivo, bajo cuya autoridad directa y exclusiva habrán de actuar, se logrará:

1.º Homogeneizar el nivel de calidad de los servicios de inspección ministeriales, al situar a todos sus miembros a la altura de los cuerpos más prestigiosos.

2.º Reforzar la independencia de los inspectores en el ejercicio de sus funciones.

3.º Sustraerles al peligro de que se vean comprometidos por el desempeño de funciones activas o mermados en su capacidad de iniciativa por tal causa.

4.º Abrirles a su función inspectora la totalidad de los servicios, así centrales como provinciales.

5.º Fortalecer la posición rectora del propio ministro, y en su caso de los directores generales, a quienes se asegurará una información directa, objetiva y completa difícilmente suministrable por los jefes de los diferentes servicios, de los que no cabe esperar esa óptica totalmente desapasionada que un buen control exige.

b) Una mejor explotación o aprovechamiento de la información adquirida, al ser ésta:

1.º *General* a todo el departamento y no sectorizada por direcciones generales.

2.º *Completa*, al comprender tanto a los servicios provinciales como a los centrales.

3.º *Centralizada*, esto es, manejada globalmente, a fin de no incurrir en contradicciones o lagunas.

4.º *Unificante*, esto es, susceptible de actuar sobre el conjunto departamental, promoviendo la unidad y cohesión entre sus diferentes órganos y servicios.

Concretamente, y a título de ejemplo, he aquí dos cuestiones cuyo planteamiento y solución se beneficiarían no poco del ejercicio de una inspección así concebida:

1.ª La reorganización de los servicios y el más racional empleo de los efectivos de personal entre los mismos. Esperar que estas reformas puedan partir de los jefes de los servicios interesados, o, lo que para el caso es lo mismo, de unas inspecciones sectorizadas y de escaso ascendiente sobre el mando, es situarse al margen de la realidad. Esto mismo ocurriría, aunque por distintas razones, en el supuesto de que tales reformas se encomendasen a la exclusiva iniciativa de los órganos de estudio.

2.ª Valoración de las relaciones entre los servicios centrales y provinciales. En este orden será de la mayor trascendencia determinar si los servicios centrales se consagran a las misiones esenciales que deben constituir su objeto o, por el contrario, retienen la gestión directa de demasiados asuntos ordinarios o de pequeña entidad que deberían por ello ser desconcentrados en los servicios provinciales. Dejar la iniciativa de esta reforma a los propios servicios interesados o encomendarla a los órganos de estudio sería incidir en los inconvenientes y limitaciones antes apuntados.

2. *Beneficios en orden a un mejor y más eficaz control de la Administración como conjunto de ministerios*

a) A la creciente expansión de las funciones del Estado se corresponde paralelamente una acción administrativa más compleja, tanto por los problemas que plantea y las repercusiones que desencadena cuanto por la pluralidad de los órganos que en ella participan o por ella se ven afectados. Ello confiere a tal actividad la nota de interministerialidad que requiere, en consecuencia, de un control asimismo interministerial.

La argumentación que nos llevaba a dudar de la eficacia de las inspecciones ministeriales sectorizadas por direcciones generales es trasplantable aquí al encararnos con actividades o servicios en los que dos o más ministerios gestores aparecen comprometidos. Es el

caso, por ejemplo, de las inversiones en infraestructura o bienes de equipo que pueden degenerar en un gigantesco dispendio al menor desfase que se produzca en la actividad de uno solo de los organismos intervinientes.

Sin embargo, de este daño tremendo derivable para la economía nacional sería muy difícil deducir responsabilidades al aparecer éstas diluidas entre todos los órganos intervinientes, sin excluir, por supuesto, al Ministerio de Hacienda a través del mecanismo del control previo a que anteriormente aludíamos. Sólo una inspección general actuante a la vez desde fuera de los ministerios interesados (primer ministro) y desde dentro de ellos (miembros de esa misma inspección general destacados en cada ministerio) podrían hacer posible un control eficaz frente a situaciones como la expuesta.

b) La política de desconcentración que el Gobierno pretende llevar adelante requiere de un paralelo reforzamiento *sur place* del control, a fin de comprobar si el ejercicio de los poderes transferidos se ajusta a las directrices y respeta las limitaciones fijadas por el poder central. En este sentido, al garantizar una correcta aplicación de los poderes delegados, no cabe duda de que la creación de un órgano inspector como el que aquí se delinea favorecería no poco la impulsión de aquella política desconcentradora.

c) La reforma administrativa se va concretando en una serie de medidas que inciden sobre la totalidad de los departamentos. Verificar sus resultados en cada uno de ellos y deducir sus motivaciones desde una perspectiva general sería otra ventaja a obtener de la Inspección General por cuya creación se aboga (7). La actual multiplicación de las comisiones de estudio y de las comisiones de encuesta es precisamente uno de los signos más evidentes de esta grave laguna, como anteriormente hacíamos ya notar. Pero aún estas comisiones tropiezan con la grave dificultad de no disponer de la información actualizada y de base que les sería indispensable para el éxito de su misión.

(7) Nótese cómo han sido precisamente las exigencias operativas de la Reforma Administrativa, en uno de sus aspectos más relevantes —el procedimiento administrativo— (a la ley de Procedimiento Administrativo la hemos llamado en otro lugar el Vaticano II de nuestra Administración), el que ha dado origen a la creación de la única Inspección Administrativa Interministerial de que hoy dispone nuestra Administración: El Servicio de Asesoramiento e Inspección de Procedimiento Administrativo, encuadrado y dependiente de la Presidencia del Gobierno (artículo 34 LPA reformado por ley de 2 de diciembre de 1963). La concreción de sus fines determina que no se le pueda considerar, sin embargo, como un genuino servicio de Inspección.

4. La articulación de la reforma: Comentario crítico

Vamos a articular la respuesta a este último epígrafe distinguiendo los tres apartados que siguen:

1. *Funciones de la Inspección General*

Tendría como cometido genérico asegurar el mejor funcionamiento de los servicios y su máxima eficacia. Este cometido podría desdoblarse, a su vez, en las siguientes funciones:

a) Estudiar y criticar la organización de los servicios centrales y provinciales, así como de los organismos autónomos colocados bajo la tutela del ministerio correspondiente (8).

b) Valorar la eficacia de la acción administrativa, especialmente desde el punto de vista del rendimiento y rentabilidad de las inversiones realizadas.

c) Comprobar la correcta aplicación, tanto de las normas de procedimiento como de cualesquiera otras instrucciones por las que deba regirse la actividad de los diferentes servicios.

d) Participar en la elaboración de las grandes directrices en que se concrete la política departamental, a fin de aportar a ella su visión sintética de los problemas y quedar debidamente informada de la misma y de sus razones en orden a su más correcta y eficaz aplicación práctica.

e) Participar asimismo en la elaboración de las medidas en que haya de concretarse la aplicación de la reforma administrativa en sus diferentes sectores y comprobar y criticar los resultados obtenidos.

f) Participar a través del jefe de la inspección en todas las reuniones que bajo la presidencia del ministro agrupen a dos o más directores generales del departamento.

2. *Régimen de actuación*

He aquí los principios y reglas generales a que habrá de acomodarse la actuación de la Inspección General en orden a obtener de ella los máximos beneficios:

(8) Es de resaltar cómo en el esquema orgánico que se examina, tomado en parte del de la Inspección General del Ministerio del Interior, los servicios de O. M. apenas si retienen otras competencias que las relativas a mecanización y normalización de impresos y material. Todas las cuestiones sobre estructura y reorganización de servicios; plantillas orgánicas y redistribución del personal; procedimiento y métodos de gestión; etc., son asumidas por los Servicios de Inspección.

a) La posición de la Inspección cerca del ministro y a su órdenes inmediatas postularía que, a semejanza de como ya ocurre con la Inspección General de Finanzas y con el Control General de las Fuerzas Armadas, se les otorgase a los inspectores generales de la Administración una comisión firmada por el propio ministro, habilitándoles a ejercer un control permanente sobre el conjunto de la Administración departamental. Este procedimiento parece preferible al sistema actual, en que cada inspección tiene que ser autorizada por la correspondiente comisión u orden de servicios.

b) El control ha de ejercerse *sur place*. La documentación preexistente no deberá aceptarse sino como un elemento auxiliar o de simple orientación. Lo que importa no es «laborizar» la Inspección, sino «motorizarla».

c) La Inspección habrá de tener carácter contradictorio, a fin de promover la colaboración de los inspeccionados, permitirles exponer y defender sus propios puntos de vista y reforzar a través de este contraste el sentido de responsabilidad de los propios inspectores.

d) Cada inspector habrá de realizar un número mínimo de controles periódicos, de los que extraerá la información de base para sus restantes actividades. A fin de evitar la caída en la rutina de las visitas ordinarias y obtener el máximo provecho de los controles ejercidos, se programarán anualmente las actividades inspectoras, orientándolas hacia aquellos servicios o cuestiones concretas que se consideren de más urgente comprobación o reforma. En los casos en que sea necesario se actuará en comisiones o grupos de trabajo integrados por dos o más inspectores.

e) Una memoria o informe anual recogerá y valorará la labor inspectora en su conjunto, deduciendo de ella las enseñanzas oportunas, especialmente en orden a nuevas reformas, de las que se articularán los correspondientes proyectos. La recopilación periódica de toda esta documentación adquirirá el doble valor de archivo del pasado y laboratorio del porvenir.

f) El principio de separación entre las funciones activas y de control ha de entenderse referido no tanto a las funciones consideradas en sí mismas cuanto a la inconveniencia de su ejercicio simultáneo. En este sentido, no podrá adquirirse la condición de inspector sin una previa experiencia en la Administración activa, de la que únicamente cabrá extraer ese «sentido de la realidad», indispensable a la hora de encararse con cualesquiera problemas de orden práctico.

g) A fin de no subestimar los aspectos técnicos implicados en la acción administrativa, pero tampoco dejarse absorber por ellos, los servicios de inspección incorporarán a sus cuadros departamentales aquellos técnicos o especialistas (ingenieros, médicos, arquitectos...) que se consideren necesarios y que quedarían asimismo apartados de cualesquiera responsabilidades en la administración activa.

h) La permanencia de cada inspector en un mismo departamento no debería ni ser inferior a cinco años, por ejemplo, a efectos de su mejor capacitación, ni exceder del doble o triple de esa cifra; transcurrido dicho período pasarían a otro ministerio. Con ello: 1) Se mantendría su independencia, que una larga estancia podría comprometer por el doble desgaste a que le someterían tanto las amistades como las hostilidades provocadas por el ejercicio de su función. 2) Se evitaría el peligro de su sectorización o especialización. 3) Se aseguraría la «nueva mentalidad interministerial» a que se aspira. 4) Se frenarían los excesos de una mal entendida autonomía de gestión, que, aun bajo el supuesto de una reglamentación común, conduce en muchas ocasiones a casi tantas «administraciones» como ministerios.

3. *Dependencia funcional y encuadramiento orgánico*

He aquí los principios rectores de la reforma en este punto:

a) Creación de un cuerpo único que se denominaría «Inspección General de la Administración» y al que habría que situar al nivel de los más altos cuerpos de la Administración francesa (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección de Finanzas, etc., del lado administrativo, e ingenieros de caminos del lado técnico).

b) Encuadramiento orgánico del mismo dependiendo del primer ministro con el carácter de interministerial. Se convertiría así, en un orden cronológico, en el segundo de los cuerpos interministeriales de la Función pública francesa y en el primero de los de este carácter en el orden de su importancia cualitativa.

c) Creación en cada ministerio de un «Servicio de Inspección General» dotado con miembros de aquel cuerpo y eventualmente con personal técnico en los supuestos antes aludidos, y cuyos efectivos serían revisados cada cinco años. Creemos que este servicio de inspección habría de absorber no sólo las actuales inspecciones generales ministeriales, sino también las especiales de carácter administrativo o mixto dependientes de los diversos centros directivos.

d) Los destinos y traslados se harían por el primer ministro, y el nombramiento de cada jefe de servicio ministerial, por decreto conjunto del primer ministro y del ministro interesado.

e) La dependencia funcional de cada servicio se perfila como doble: en cuanto *inspección ministerial*, se le hace depender directamente del ministro respectivo y únicamente de él; en cuanto *inspección interministerial*, y para aquellos asuntos que rebasen de la órbita de un único ministerio—tal como la hemos esbozado más arriba—, no cabe duda que dependerá del primer ministro, y a sus directrices habrá de atenerse.

No podemos imaginarnos una inspección dependiente del primer ministro que, a manera de inspección de inspecciones, proyectase sobre los servicios ministeriales de igual carácter la misma autoridad o supremacía que corresponde al primer ministro sobre los demás ministros.

Si tenemos en cuenta que la misión del primer ministro es más que de mando propiamente dicho (otra cosa equivaldría a rebajar la función del Gobierno, del que el primer ministro es sólo un miembro, siquiera cualificadísimo) de coordinación, habrá que concluir que a esta finalidad más útil le sería disponer de los diferentes servicios de inspección ministeriales que recurrir a la creación de uno propio. O concretando más la idea: el primer ministro actuaría a través de una comisión coordinadora en la que bajo su directa dependencia se integrarían no sólo los jefes de los diferentes servicios de inspección ministeriales, sino también los jefes de las restantes inspecciones generales excluidas de la reforma (finanzas, fuerzas armadas), y los restantes organismos de estudio, programación o control encargados de preparar y realizar la reforma administrativa (misión permanente de la reforma administrativa, comité central de encuestas sobre el coste y rendimiento de los servicios públicos).

Este organismo coordinador postulado como básico para el buen éxito de la reforma proyectada sería, sin duda, el instrumento más eficaz para facilitar al primer ministro, y a su través al propio Gobierno, esa información a escala interdepartamental de cuya insuficiencia justamente se arranca.