

LOS SERVICIOS DE INSPECCION GENERAL COMO ORGANOS DE FISCALIZACION ADMINISTRATIVA

Por ENRIQUE VELOSO PUIG

Sumario: I. LA ACTUACION ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN EL CENTRO DE ATENCION DE LA FUNCION INSPECTORA: A) Naturaleza y caracteres de la función inspectora: a) Su integración en la potestad de mando o jerárquica. b) Su complementariedad; diferenciación de los órganos específicamente encargados de las funciones de inspección. c) Su alteridad o adjetividad. d) Impulsión de oficio. e) Su sentido crítico: confrontación con la norma y con la idea de interés público. B) Hacia una enunciación general de las competencias de los órganos de inspección: a) Crítica de la organización: 1. Crítica de las disposiciones administrativas emanadas de los órganos del Departamento. 2. Crítica de las estructuras. 3. Crítica de la distribución de efectivos de personal y de la asignación de recursos económicos. b) Crítica del comportamiento: b') de los agentes de la Administración: 1. Comportamiento individual (enjuiciamiento disciplinario; premios, condecoraciones). 2. Comportamiento colectivo u orgánico (cumplimiento de las normas, de los planes y de los programas de actuación y de las instrucciones de servicio). b'') Comportamiento de los administrados situados en una especial relación ante la Administración (procedimiento sancionador: especialidades de la acción administrativa de policía).—II. FORMAS DE LA ACCION INSPECTORA; INVESTIGACION, PROMOCION DE LA JUSTICIA Y ACTUACION PREVENTIVA. SUS LIMITES.—III. LA REVISION DE OFICIO COMO ESPECIAL CAMPO DE OPERACIONES DE LA FUNCION INSPECTORA.

I. LA ACTUACION ADMINISTRATIVA IRREGULAR EN EL CENTRO DE ATENCION DE LA FUNCION INSPECTORA

En materia de inspección, en todo o en casi todo lo relativo a la actividad inspectora propia de la Administración es frecuente la falta de criterios uniformes, con la consiguiente confusión. La disparidad de criterios es notoria en aspectos tan fundamentales como la organización y la determinación de las funciones de los servicios de inspección. Basta al respecto con anotar las diferencias existentes entre las diversas reglamentaciones ministeriales. Así, prescindiendo de la variedad de soluciones en cuanto a la estructuración de las unidades de inspección en los servicios centrales, habrá que consignar que, frente a algunos supuestos organizativos en los que la tarea inspectora se confía a un cua-

dro de control enclavado en la cumbre jerárquica o en las proximidades de ésta, hay otros, en los que se intenta articular una verdadera red fiscalizadora a nivel central y periférico y, finalmente, otros supuestos, en los que el cometido, en el ámbito territorial, queda atribuido a las propias jefaturas regionales o provinciales, sin diferenciación de órganos específicos de inspección.

Si de la organización se pasa al funcionamiento, o mejor, a la enunciación formalista y reglamentaria de las funciones específicas atribuidas a las diferentes Inspecciones Generales de los Ministerios, la falta de uniformidad será así mismo comprobada. Junto a una serie de cometidos más o menos difusos, que hacen alusión a la vigilancia de los servicios administrativos en general, al buen funcionamiento de los mismos o al cumplimiento de misiones tan etéreas como la de velar por el mantenimiento de la unidad de criterio en todas las actuaciones de aquellos servicios, se encuentran algunas determinaciones de funciones muy concretas, posibilidad que suele venir en función de las relaciones que los servicios de Inspección General mantengan con las unidades encargadas de la función inspectora en materias determinadas (policías especiales).

Con independencia de la variedad de soluciones positivas dentro del plano interministerial, hay que señalar que, en términos generales, se advierte un cierto sentido paradójico entre lo que se cree y estima que es o que debe de ser el mecanismo inspector, de acuerdo con el valor teórico que se le asigna (no hay organización perfecta sin un aparato específico de control), y lo que en definitiva resulta de dicho mecanismo en las pobres o breves previsiones reglamentarias. Esta inconsecuente desviación entre el modelo ideal y la configuración real de los servicios de inspección obedece a múltiples circunstancias. Fundamentalmente, cabe, no obstante, destacar la concurrencia de las dos siguientes y principales: por un lado, el matiz negativo, bastante generalizado en la mente de todos (administradores y administrados), del juicio de valor acerca de la eficacia práctica de los servicios de inspección y, por otro lado, el peso de una cierta oscuridad, también muy general, acerca de la naturaleza misma de la función inspectora. Se diría, en suma, que si bien nadie duda en la necesidad de mantener los servicios de inspección, tampoco nadie con-

fía demasiado en los resultados positivos de su gestión, ni sabe exactamente en qué ha de consistir ésta. Nada de particular tiene, por tanto, la incertidumbre en materia de organización y funciones de la administración inspectora, a la que se ha hecho referencia anteriormente.

La diversidad a escala interministerial de las reglamentaciones acerca de la organización y funciones de los servicios de inspección y la desproporción que en tales normas se acusa al configurar, en general, unos menguados dispositivos administrativos para la cobertura de unos ambiciosos cometidos teóricos, constituyen expresión de la crisis por la que actualmente atraviesa la administración inspectora. Si se admite que dicha crisis se motiva por un estado general de escepticismo frente a la eficacia de los órganos de inspección, debido, a su vez, en gran medida, a un extendido confucionismo sobre la naturaleza de la propia función inspectora, no habrá duda de que cuantos esfuerzos se dirijan a introducir aclaraciones de conceptos en materia de inspección servirán a combatir aquella postura negativa de opinión. La claridad de ideas se estima puede contribuir a la concreción racional de los cometidos que ha de proponerse alcanzar la función inspectora, echando los cimientos de una acción de control eficaz que es lo que, en definitiva, importa al interés público.

Al compás de la indeterminación conceptual en estos órdenes de cosas, ha surgido, por su parte, una postura, apenas perceptible y, sobre todo, apenas contrastada, pero no por ello menos real y también responsable de la disminución de eficacia de la acción inspectora, que cabría denominar de desviacionismo aparente. Se alude con esta expresión a la posición adoptada por quienes acceden a los puestos de superior nivel dentro de la organización de las unidades administrativas de inspección, sin estar imbuidos del espíritu de «inspector», entendido en el sentido usual que correspondía a los esquemas de la vieja Administración (1).

(1) En nuestra Administración pública y en la de cualquier país se desarrolló en torno a la figura del «inspector», sin gran fundamento en la realidad de los hechos, una mentalidad adversa. La literatura contribuyó también a la caracterización exagerada, caricaturizada, del personaje. Sirva de ejemplo el divertido cuento de ANTON CHEJOV titulado *La muerte de un funcionario*, en el que un modesto empleado llega a morir de miedo por haber coincidido en el teatro con un inspector general y haber tenido la desgracia de estornudar a su lado.

Estas personas no tienen vocación sancionadora o correctiva, lo que, como más abajo se dirá (apartado A de este mismo epígrafe, y epígrafe II, al hablar de las formas de la acción inspectora y de sus límites), en nada merma a la eficacia de los servicios de inspección, pero lo que ocurre es que, a consecuencia del confusio-nismo reinante, tales personas creen incurrir en falta, intentando, con la mejor intención, suplir aquella laguna vocacional con sus particulares invenciones acerca de la misión inspectora. De esta suerte y al dejar aquellos inspectores la impronta de su personalidad en las reglamentaciones positivas de los servicios de inspección, resultan algunas peculiares adiciones de cometidos específicos que no acaban de acomodarse con la verdadera naturaleza de la función inspectora.

Por dicha vía, una serie de funciones de asesoramiento, de coordinación, de asistencia a los servicios periféricos, etc., se han ido agregando a la estricta función inspectora, con evidente adul-teración de su contenido. La injustificada equiparación de la actividad de inspección con el dispositivo de aplicación de sanciones ha motivado, por lo demás, que se considere que la acción administrativa de naturaleza inspectora presente dos aspectos: el propio o específico, caracterizado por la índole correctiva de las medidas en cuya aplicación consiste, y el impropio o añadido, cualificado por la eficacia positiva de las actuaciones en que se desarrolla. Contraponiéndose a lo «positivo» de los cometidos impropios, lo «ingrato» de la misión considerada como propia, no ha de resultar extraño que, a veces, los servicios de inspección hayan dispensado sus mejores atenciones hacia los primeros, en tanto que han mantenido relegados los otros en un segundo plano. Gratifica y estimula más el aplauso por una meritoria labor coordi-nadora, asesora o de asistencia a los servicios que no el recono-cimiento por el «penoso» deber cumplido.

La atención preferente hacia los aspectos «no inspectores» de la acción inspectora y la obligada consideración de los aspectos sancionadores en los casos límite o «in extremis» (cuando no queda otro remedio), dentro de un general olvido de la misión específica, ha venido además a paralizar toda inquietud científica tendente a indagar el verdadero contenido de la acción ad-ministrativa de inspección. Se ha partido de la creencia de que

los servicios de inspección tienen una espinosa tarea que realizar y se ha querido compensar esta carga permitiendo que aquellos servicios participen en el ejercicio de funciones de otra naturaleza, lo que, al paso, les dará ocasión de emplearse en «algo útil» en los largos intervalos en que no tienen tareas correctivas o sancionadoras que cumplir. Lo que no ha sido planteado seriamente es si tales tareas entran, o no, dentro del cúmulo de competencias que de suyo deban definir la acción inspectora. Y a falta de tal planteamiento, se ha venido dando por bueno el concepto tradicional que viene a identificar los servicios de inspección con los órganos encargados de la justicia penal interna (la jurisdicción parapenal administrativa o jurisdicción administrativa sancionadora; singularmente, la disciplinaria). A esta usual y comúnmente aceptada atribución de funciones correctivas y sancionadoras a los órganos de inspección ha contribuido, en no escasa medida, la voluntad por parte de las autoridades administrativas de contar con unos órganos jurisdiccionales específicos y el deseo sentido por los funcionarios no pertenecientes a los servicios de inspección de quedar al margen de todo enjuiciamiento sancionador o disciplinario, eludiendo las posibilidades de ser designado para la instrucción o para la secretaría de expedientes de dicha naturaleza. La cuestión se reduce, por tanto, a resolver si la acción correctiva, sancionadora o disciplinaria demanda o reclama ser desarrollada a través de unos órganos diferenciados y, caso afirmativo, si tales órganos han de ser los propios servicios de la administración inspectora.

Las disposiciones generales de rango superior no ordenan, ni aun siquiera apoyan, la identificación orgánica apuntada en el problema de que se trata; solamente algún reglamento ministerial contiene referencia a la posibilidad de que los inspectores puedan ser designados (como cualquier otro funcionario) para la instrucción de expedientes disciplinarios, si reúnen las condiciones legalmente exigidas. Sin embargo, como se ha dicho, existe la creencia común consistente en suponer que la actividad inspectora y la acción correctiva y sancionadora son una sola y misma cosa.

En el orden doctrinal o científico se cree que debe de distinguirse entre una acción administrativa que se resuelva en fun-

ciones de investigación de las actuaciones irregulares o anómalas de la Administración, a partir de un control general del actuar de ésta, frente a una acción administrativa que se encarga de reprimir, corregir y sancionar, en su caso, aquellas actuaciones. Se estima, asimismo, que la acción preventiva que trate de evitar se den los supuestos de irregularidad sancionables difiere a todas luces de la acción represiva, que ha de imponer las sanciones que sean de aplicación en tales supuestos. Finalmente, se juzga obligado separar los órganos encargados de promover la acción de la justicia penal (acusación) de aquellos otros encargados de la administración de la pena, incluso aun dentro del orden administrativo sancionador, dada la naturaleza parapenal del mismo, reconocida en nuestra jurisprudencia, y aunque nada más sea que por razones de imparcialidad dentro de un marco de garantías debidas a los funcionarios enjuiciados, responsables de las actuaciones irregulares.

De lo que antecede no debe de concluirse que se propugne la idea de unos servicios de inspección desconectados de la acción sancionadora que a la Administración compete, pero sí que se impugna todo intento de identificar los órganos de inspección con los competentes para enjuiciar, aplicar e imponer sanciones. Se trata de una cuestión de límites que ha de quedar precisada al intentar perfilar la naturaleza y caracteres de la función inspectora, rectamente entendida.

El intento que el presente trabajo se propone en orden a contribuir a fijar lo que sea la función inspectora, las formas en que se traduce esta actividad y los límites de su ejercicio ha de ir seguido y acompañado del propósito de apuntar un posible nuevo derrotero en la orientación de la acción inspectora de la Administración. Tal vez, en la caracterización de los órganos inspectores como de los órganos encargados de la fiscalización de toda la actividad administrativa, pudiera consistir la concepción que se propone para la mayor eficacia de los servicios de inspección.

A) Naturaleza y caracteres de la función inspectora

El término inspección puede entenderse tanto en sentido objetivo como en sentido subjetivo. En sentido objetivo se habla de inspección para hacer referencia a la actividad inspectora; en sentido subjetivo, para hacer alusión a los órganos encargados del ejercicio de aquella función. En el presente trabajo, cuando se habla de la función o acción inspectora, se considera la dimensión objetiva del concepto y cuando se contienen indicaciones al elemento orgánico o subjetivo han de entenderse referidas a los servicios generales de inspección propios de la Administración civil del Estado; esto es, a las Inspecciones Generales de los Ministerios.

Con independencia de los servicios generales de inspección, existen o pueden existir en los diversos Departamentos ministeriales otros servicios encargados de actividades inspectoras específicas relacionadas bien con los regímenes propios de las policías administrativas especiales, bien con las peculiaridades inherentes a la prestación de determinados servicios públicos, o bien con algún Cuerpo especial de funcionarios. Estos servicios especiales de inspección se distinguen frente a los generales tanto desde el punto de vista subjetivo u orgánico como desde el objetivo o funcional. En sentido orgánico, los servicios especiales de inspección dependen de manera inmediata de los Centros directivos en cada caso competentes por razón de la materia, servicio o cuerpo funcional de que se trate; los servicios generales, en cambio, dependen del Ministro, a través de las correspondientes Subsecretarías. Y, en sentido subjetivo, la diferenciación es obvia: la fiscalización general de la actuación administrativa, entendida en el amplio sentido que se dirá en el presente estudio, o en el sentido usual y más estricto de inspección de servicios, es algo que sólo puede corresponder a los servicios generales de inspección.

En la práctica, la distinción entre los servicios generales de inspección y los encargados de aspectos específicos de la administración inspectora suele ser fácil entre los funcionarios, pero no lo es, a veces, de cara a los administrados. El hombre de la

calle a menudo cree que las Inspecciones Generales son los organismos competentes para conocer y sancionar todo tipo de infracciones administrativas y especialmente aquellas que entran dentro del ámbito de los regímenes especiales de policía, por ser éstos, precisamente, los que hacen relación a conductas de los administrados. Los regímenes especiales de policía trascienden a los administrados en la imposición de sus peculiares sanciones, y los administrados, sujetos a la acción inspectora propia de estos regímenes especiales, incurren en la fácil confusión de atribuir todo este orden de actividades a las Inspecciones Generales de los Ministerios. Por otra parte, la ausencia de definiciones precisas que sirvan a distinguir netamente entre unos y otros servicios de inspección, generales y especiales, viene a redundar en el confusionismo que preside en cuestiones de inspección.

Las definiciones reglamentarias no arrojan demasiada luz al respecto. Cierto que, a veces, hacen alusión a estas otras formas específicas de la actividad administrativa inspectora, especialmente para indicar el cometido que en orden a la coordinación y/o supervisión de las mismas incumbe a los servicios generales de inspección (2), pero, no partiéndose de una nítida concepción acerca de lo que deba de ser la función inspectora en general, las alusiones a estas funciones de coordinación y supervisión no sirven sino a enturbiar más aún el concepto básico o esencial. Y en algún caso el confusionismo sube de punto al integrarse las funciones de los servicios específicos de inspección, propios de alguna forma especial de la actividad ad-

(2) Así las respectivas normas reguladoras de los servicios de Inspección General en los Ministerios de Gobernación, de Hacienda y de Vivienda. Respecto del primero, el Decreto de 3 de junio de 1965 atribuye, especialmente en su artículo 4.º, a la Inspección de Servicios la «coordinación de las diferentes Inspecciones de Servicios de las Direcciones Generales del Ministerio que tuvieran establecido servicio propio de inspección». En Hacienda, el Decreto 3403/1974, de 2 de diciembre, asigna a la Inspección General la impulsión y control de las funciones propias de la Inspección Financiera, creada con el cometido específico señalado en el Decreto 1554/1974, de 30 de mayo. Y en Vivienda, el Decreto 1797/1973, de 12 de julio, encomienda a la Inspección General funciones de iniciativa y vigilancia de la «tramitación de expedientes sancionadores, en coordinación con los distintos Centros directivos del Departamento, sin perjuicio de las competencias específicas que éstos tengan atribuidas».

ministrativa de policía, dentro del conjunto de objetivos a alcanzar por los servicios de Inspección General (3).

Si se intentara abordar una clasificación de las definiciones que las reglamentaciones ministeriales ofrecen acerca de sus Inspecciones Generales, a fin de entresacar un concepto válido para caracterizar la función inspectora con la apoyatura del Derecho positivo, pronto se advertiría la ayuda que tal quehacer podría reportar. Una serie de definiciones, dando sin duda por sabido lo que sea la función inspectora, se limitan a indicar que ésta se ejercerá de acuerdo con lo dispuesto sobre el particular en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en la de Entidades estatales autónomas (4). Otras definiciones hacen hincapié en el aspecto relativo al funcionamiento de los servicios, empleando expresiones tales como velar por el buen funcionamiento de los mismos (5). Hay fórmulas que conciben que la acción inspectora pueda proyectarse tanto sobre el funcionamiento como sobre la organización de los servicios (6). En algún caso se encuentra una sabia referencia al órgano de fiscalización permanente (7), cuya presencia activa reclama, sin duda, la eficacia de la acción administrativa, entre otras consideraciones por evidentes razones de economía procesal, pues serviría a evitar buen número de intervenciones en la vía contenciosa. Y, finalmente, no faltan definiciones de carácter descriptivo que, tras de una referencia genérica a funciones técnicas y administrativas de inspección o a la vigilancia de los ser-

(3) La reglamentación de Información y Turismo engloba, dentro de la Inspección General y junto a los cometidos propios de una Inspección de Servicios, lo que se denomina la Inspección de «actividades», que comprende las policías especiales sobre la materia (así entre otros, el Decreto 2532/1974, de 9 de agosto).

(4) Reglamentaciones de Agricultura (Decreto 2884/1971, de 4 de noviembre, artículo 6.1, y norma primera de las reguladoras de la Inspección General, de 10 de febrero de 1973), de Industria (Decreto 1713/1972, de 30 de junio, art. 6.1) y de Trabajo (Decreto de 15 de junio de 1972, art. 5.º, 1).

(5) Reglamentaciones de Asuntos Exteriores (Decreto-ley de 3 de diciembre de 1954, art. 1, A), de Presidencia de Gobierno (Decreto 573/1974, de 7 de marzo, artículo 3.º, 3) y de Vivienda (Decreto 1797/1973, de 12 de julio, art. 1.º, 1).

(6) Así las reglamentaciones de Educación y Ciencia (art. 144 de la Ley General de Educación y Decreto 2832/1972, de 15 de septiembre, art. 1) o la de Obras Públicas (Decretos 2682/1971 y 2528/1973, arts. 6.º y 5.º, respectivamente).

(7) La reglamentación de Gobernación define la Inspección de Servicios como «el órgano llamado a ejercer de modo continuado la función fiscalizadora de todos los servicios y dependencias» (art. 2, Decreto anteriormente citado). Y en Información y Turismo, tanto el Reglamento orgánico de 15 de febrero de 1952 como el Decreto de reorganización de los Servicios Centrales de 8 de septiembre de 1962 se refieren a la función fiscalizadora de la inspección (arts. 9 y 19, respectivamente).

vicios, agregan otras relativas a la coordinación de servicios periféricos (8), al ejercicio de las competencias en materia disciplinaria (9) o al contenido propio de las policías especiales (10).

Pero si bien no se encuentra en la reglamentación positiva de los servicios de inspección una definición completa y rigurosa de la función inspectora, en cambio, es de reconocer que del conjunto de fórmulas reglamentarias cabe extraer algunas notas que son de esencia a la elaboración conceptual de que se trata. Efectivamente, de manera explícita e implícita, se encuentran alusiones a las características de:

- Integración en la potestad de mando o jerárquica.
- Respecto de dicha potestad: órganos diferenciados para la inspección.

(8) La reglamentación del Ministerio de Industria encarga a la Inspección General de Servicios no sólo las funciones propias de su cometido (es uno de los ejemplos en que se dan por supuestas), sino también «las cuestiones referentes al funcionamiento y coordinación de las Delegaciones Provinciales» (art. 6.º, 1, del Decreto citado), la del Ministerio de la Vivienda dispone que «la Inspección General asistirá al Subsecretario en las funciones de coordinación de las Divisiones Regionales y Delegaciones Provinciales» (art. y Decreto citados) y la del Ministerio de Trabajo asigna a la Inspección General de Servicios las cuestiones relativas a organización, funcionamiento y coordinación de Delegaciones.

(9) El Reglamento de la Inspección General de Servicios en el Exterior (Decreto de 21 de agosto de 1956), del Ministerio de Asuntos Exteriores, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto-ley de 3 de diciembre de 1954, enumera como segunda función de aquel organismo la de instruir diligencias o expedientes de carácter disciplinario. La reglamentación del Ministerio de la Gobernación atribuye a la Inspección de Servicios la instrucción de expedientes disciplinarios relativos a funcionarios directivos o a funcionarios que no tengan reglamentación u órgano específico para su régimen disciplinario» (art. 3, d), del Decreto anteriormente citado). La Orden ministerial de Hacienda de 30 de junio de 1964 faculta a los inspectores de servicios para nombrar, en su caso, instructor de expedientes disciplinarios, a no ser que el inspector asuma por sí mismo tal función (art. 6, f)). Las reglamentaciones de Educación y Ciencia y Vivienda prevén expresamente la posibilidad de que los inspectores de servicios instruyan expedientes disciplinarios (art. 2.º, 5, del Decreto de 15 de septiembre de 1972, y art. 1.º, 4, del Decreto de 12 de julio de 1973, respectivamente). Y finalmente, la reglamentación orgánica del Ministerio de Información y Turismo prevé una Sección de Instrucción de Expedientes en la Inspección General, aunque, como anteriormente se ha dicho, ésta ya se sabe que comprende tanto el control de los servicios como el de actividades (se tratará, por tanto, en su mayor parte, de expedientes sancionadores de «actividades»).

(10) Pueden tenerse presentes las reglamentaciones citadas en las llamadas segunda y tercera, o sea, las correspondientes a los Ministerios de la Gobernación, Hacienda, Vivienda e Información y Turismo, si bien subrayando la diferencia existente entre las tres primeras y la última, pues, en realidad, en aquéllas no se hace sino destacar un aspecto concreto dentro del campo general de fiscalización administrativa que a la Inspección General ha de corresponder (el de las policías especiales), y, en cambio, en Información y Turismo, es el propio ejercicio de la actuación de policía especial (Inspección de actividades) lo que se asume por la Inspección General.

- Alteridad o adjetividad de la función.
- Impulsión de oficio.
- Sentido crítico: confrontación de la realidad orgánica y funcional con lo establecido en la norma y con la idea de interés público.

Todas estas notas se juzga que vienen a configurar la específica naturaleza de la función inspectora, considerada en general o en abstracto, pero siempre a partir del marco de la realidad de la Administración civil del Estado en nuestro país. Es decir, se aborda un estudio que sólo pretende un cierto grado de generalización: el suficiente para poder afirmar que la caracterización de la actividad inspectora que en el mismo se esboza es predicable de la manera cómo, en general, se entiende, organiza y funciona esta actividad administrativa en nuestra Administración pública.

a) SU INTEGRACIÓN EN LA POTESTAD DE MANDO O JERÁRQUICA

Este carácter básico de la función inspectora ha preocupado, sin duda, a los redactores de las reglamentaciones de los servicios generales de inspección de nuestros Ministerios civiles, como lo denota la constante preocupación por dejar bien sentado que las facultades de inspección emanan del propio Ministro, organizándose los correspondientes servicios, bien bajo la inmediata dependencia de éste o bien bajo la del Subsecretario, por delegación del primero (11).

Por otra parte, tanto la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (12) como la de Entidades Estatales Autó-

(11) Dentro de la relatividad del valor o trascendencia del formalismo empleado en cada caso para referirse a la relación de dependencia de que se trata, cabe consignar que hay fórmulas para todos los gustos. En la mayoría de ejemplos se contiene sólo la referencia a la dependencia respecto de la Subsecretaría, donde de hecho se incardina el organismo inspector, especialmente a partir del Decreto de 27 de noviembre de 1967 (así, Reglamentaciones de Industria, Trabajo, Obras Públicas, Vivienda y Presidencia del Gobierno); en otros, se hace relación conjunta del Ministro y Subsecretario (Reglamentaciones de Agricultura, Educación y Ciencia, Gobernación y Hacienda); en algún caso aislado, sólo se invoca al Ministro (Asuntos Exteriores), y, por fin, hay ejemplo en el que se especifica tratarse del ejercicio, a través de la Inspección General, de facultades que las leyes atribuyen al Ministro, Subsecretario y Directores generales (Información y Turismo, artículo 2 de la Orden ministerial de 12 de agosto de 1970).

(12) Arts. 13 a 18.

nomas (13), como la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (14) y el Reglamento General del Personal al Servicio de los Organismos Autónomos (15), contienen precisas referencias de la función inspectora en favor de las más elevadas jerarquías ministeriales. A los Ministros, Subsecretarios, Directores generales y Jefes superiores de Organismos autónomos corresponden evidentes facultades en orden al ejercicio de la función inspectora.

A nadie puede extrañar el alto entronque que se le reconoce a la función inspectora. Los Ministros tienen confiada la dirección de la acción administrativa en cada una de las materias que definen las competencias de los diversos Ministerios. Esta gestión directora implica un despliegue en las cinco direcciones apuntadas por otros tantos infinitivos enunciados por FAYOL, quien, junto a las funciones de planificar, organizar, mandar y coordinar, coloca la de controlar, estimando que solamente una acción que atienda los indicados cinco frentes puede ofrecer ciertas garantías de eficacia. La función de control perfila, redondea y cierra la función directiva; de nada sirve disponer la organización y el funcionamiento y establecer un plan si luego no se verifica el cumplimiento de todas aquellas previsiones y órdenes.

Por otra parte, la acción administrativa confiada al Ministro según su respectiva competencia departamental supone quedar aquél investido para desarrollar tal acción dentro de la tricotomía formal, comprensiva de las medidas de policía, fomento y servicio público. Consiguientemente, en tanto no se opere una diferenciación de los órganos encargados de la adopción, puesta en práctica y cumplimiento de aquellas medidas, serán de la incumbencia de la suprema autoridad administrativa. Ahora bien, así como cabe confiar a un determinado Centro directivo e incluso a un Organismo autónomo la gestión administrativa de las técnicas de fomento en algún aspecto concreto dentro de la total competencia departamental y así como cabe, no ya respecto de organismos públicos, sino incluso res-

(13) Art. 74.

(14) Arts. 8, 13, 14, 15, 17 y 92, especialmente.

(15) Art. 6 del Decreto 2043/1971, de 23 de julio.

pecto de particulares (concesionarios), confiar la prestación de determinados servicios públicos, tales encomiendas, sin embargo, no presupondrán el traspaso de las funciones de control, antes al contrario. Respecto de las concesiones de servicios públicos, la cuestión resulta de toda claridad, a tenor de lo establecido en la Ley de Contratos del Estado (art. 65) y en la Reglamentación General correspondiente (art. 200 y concordantes), ya que el Estado se reserva no sólo la facultad de establecer las oportunas reglamentaciones de policía relativas a la prestación del servicio objeto de concesión, sino también la vigilancia del mismo, el control de tarifas a cargo de los usuarios, etc. Respecto de los Organismos autónomos adscritos a los diferentes Departamentos ministeriales, tampoco cabe plantear duda alguna acerca de las funciones inspectoras que sobre la gestión que tengan encomendada le competen al titular del Ministerio del cual dependen (16).

Tratándose de Centros directivos de la propia Administración directa, de Direcciones Generales del propio Ministerio, la atribución reglamentaria de funciones de fomento y servicio público puede ir acompañada del traspaso de las funciones de policía especial inherentes a la materia administrativa de que se trate. En la generalidad de los casos, son las Direcciones Generales los organismos encargados de la gestión administrativa de los regímenes jurídicos definidos por los sistemas de órdenes, mandatos, prohibiciones, infracciones y sanciones en que consisten las policías especiales. Pero tanto se encomiende tal gestión como en el caso contrario, o en el de que la misma fuera confiada a la Inspección General (recuérdese lo dicho acerca de la Inspección de Actividades en el Ministerio de Información y Turismo), lo cierto es que el Ministro siempre conservará las facultades de control sobre la gestión de los Centros directivos, considerada en toda su amplitud, lo que, en su caso, significará que el control ministerial recaerá incluso sobre la propia acción de policía. Y llevándose a cabo este control a través de la Inspección General, tanto sin perjuicio de las funciones inspectoras

(16) Esta relación de sujeción a la inspección ministerial queda patente prácticamente en todas las reglamentaciones, que suelen ser expresivas de que la acción de la Inspección General se extiende tanto sobre los servicios centrales y periféricos del Departamento como sobre los correspondientes Organismos autónomos.

que competen a los directores generales como de las funciones de policía especial que correspondieren a los Centros directivos, cabrá concebir a los servicios generales de inspección como una suerte de «inspección de inspecciones» (17).

Así que la función inspectora que, en criterio de los autores, se integra como actividad de control dentro del cúmulo de funciones que definen la gestión directiva y que, con arreglo a nuestro Derecho, corresponde a las supremas jerarquías administrativas (Ministros, Subsecretarios, Directores generales), está tan íntimamente vinculada con el ejercicio de la potestad de mando que se retiene en las esferas de superior jerarquía, sin perjuicio de las delegaciones de facultades que se operan en otros órdenes de funciones. Esta retención suele traducirse en una concentración de funciones de índole inspectora en el organismo *ad hoc*, que suele denominarse Inspección de Servicios, Inspección General o Inspección General de Servicios, y que se sitúa en la Subsecretaría, en expresión de su proximidad o contigüidad con las supremas instancias de la autoridad ministerial.

Ahora bien, en virtud del aludido fenómeno de retención en las esferas de mando de las facultades propias de la función inspectora y como quiera que la concentración que de estas facultades se opera en los órganos específicos de inspección, no se produce con menoscabo de las jerarquías que las ostentan de suyo por ministerio de la Ley (Ministros, Subsecretarios, Directores generales), en la práctica resulta que la propia conexión con la potestad de mando constituye el primer freno a la eficacia de la acción inspectora. Ejerciéndose las funciones inspectoras por delegación del Ministro y/o del Subsecretario, pero sin perjuicio de las facultades que en este orden de cosas corresponden a los Directores generales, todo dependerá de los límites que al efectivo ejercicio de la función de la Inspección General se hayan señalado a nivel de junta de dirección. Lo que no cabe pensar es en auténticos *tours de force* entre las Inspecciones Generales (en nombre del Ministro y/o Subsecretario) y las Di-

(17) Este carácter de la Inspección General frente a los servicios de inspección propios de los Centros directivos parece ya claro en las reglamentaciones de Gobernación, Hacienda e incluso Vivienda.

recciones Generales en orden al ejercicio de funciones inspectoras sobre las mismas, especialmente dadas las formaciones de equipos ministeriales de libre designación y comprensivas de los titulares de los Centros directivos. La profesionalización de este último nivel ha de entenderse, por tanto, como un factor que indirectamente ha de contribuir a la mayor eficacia de la actividad inspectora.

b) SU COMPLEMENTARIEDAD: DIFERENCIACIÓN DE LOS ÓRGANOS
ESPECÍFICAMENTE ENCARGADOS DE LAS FUNCIONES DE INSPECCIÓN

La diferenciación de unos órganos específicamente encargados de la función inspectora viene favorecida por la concurrencia de una serie de circunstancias, de las cuales unas serán comunes a todo proceso de diferenciación orgánica (la aspiración de alcanzar un cierto grado de perfección en el ejercicio de la función de que se trate; la función hace el órgano, etc.), y otras, características de este proceso en concreto. Entre estas últimas, podrán incluirse dos circunstancias de principal incidencia: la proliferación de órganos de administración activa, con atribución a los mismos de funciones delegadas de mando y la característica *sui generis* de la actividad de control, que impide su delegación en favor de los propios órganos gestores.

Ya se indicó en el apartado precedente el fenómeno de retención que, respecto de las funciones de control, se acusa en las altas esferas del poder administrativo. Las facultades controladoras son precisamente las que quedan en la sede del mando supremo, una vez que éste ha hecho delegación de otro tipo de facultades. Mas este carácter residual de la facultad de control (lo que queda, después de haberse transferido lo que puede delegarse), derivado precisamente de su íntima conexión con la esencia del mando, no impide que se acuse un proceso de objetivación de la función, con la consiguiente diferenciación orgánica, y que viene reclamado por razones de un mejor ejercicio del mando.

Adviértese de esta forma el sentido complementario de la función inspectora. Determinadas por el mando supremo, la organización, las funciones y el plan a desarrollar se habrá es-

tablecido, en definitiva, una normativa, cuyo cumplimiento ha de ser observado por todos. La vigilancia de esta observancia se convierte así en la actividad mayormente ligada a la voluntad de mando, plasmada en aquella normativa; es su complemento. De aquí la necesidad de su objetivación, como la propia norma, a la que sirve y que es expresión fiel de las decisiones de mando.

La íntima relación entre la potestad de mando y la actividad de control, que lleva a la aludida «retención» de las facultades inspectoras, matiza especialmente el proceso de diferenciación de los órganos específicamente encargados de las misiones de inspección. La diferenciación orgánica se opera en las proximidades del mando. Se configuran unos órganos de inspección porque lo requiere el mejor ejercicio de la función inspectora, pero se instalan cerca del mando porque esta función complementa eficazmente la gestión directiva.

La integración de los órganos específicos de inspección dentro de las Subsecretarías viene establecida en nuestro Derecho, con carácter general, por el Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre. Esta norma, obediente a un propósito de restricción de gastos públicos, aparte de ordenar la supresión de buen número de organismos, determinaba la estructuración homóloga de una serie de unidades administrativas que han de integrar los servicios de las Subsecretarías de los Ministerios civiles. Una de tales unidades sería la encargada de los servicios de inspección interna, técnica y administrativa. Quedó así acordado el encuadramiento orgánico en las Subsecretarías de los servicios generales de inspección, denominados genéricamente con la expresión de «Inspección de Servicios».

c) SU ALTERIDAD O ADJETIVIDAD

He aquí uno de los caracteres más peculiares de la actividad inspectora: operar sobre material ajeno. Su competencia específica estriba en versar sobre las competencias de los demás. Las decisiones del mando cobran sustancia al traducirse en acciones desarrolladas por los órganos gestores de la Administración; frente a esta sustantividad de la acción se distingue la

adjetividad del control. La misión inspectora se proyecta sobre los campos de actuación de los servicios. Pero de «todos» los servicios, tanto los activos como incluso los consultivos, porque hasta la función de estos últimos culminará en un resultado (informe, dictamen, consulta), sobre el que la actividad inspectora podrá asimismo pronunciarse. Todo se torna sustantivo ante la vigilante mirada de los servicios de inspección, empeñados en la calificación de la total actuación administrativa y cuyas competencias se adjetivan según la naturaleza del acto objeto de consideración o examen.

Esta ausencia de competencias sustantivas constituye uno de los factores que han contribuido a la bienintencionada búsqueda de cometidos extravagantes a la naturaleza de la función inspectora. Esta causa, unida a la indicada anteriormente en relación con una encomiable falta de vocación de encarnar el prototipo de «inspector» concebido a la antigua usanza, ha determinado, al propio tiempo, una desviación en la correcta indagación de los cometidos propios de la auténtica función inspectora, porque ha motivado se parta de la falsa base de tener que encontrar cometidos sustantivos para una actividad que se resuelve en enjuiciar los actos ajenos.

Hacen honor a esta nota de alteridad, alienidad o adjetividad de la función inspectora cuantas reglamentaciones ministeriales hacen atribución a la inspección general de funciones en orden al «buen funcionamiento» de los servicios, a la «fiscalización» de éstos o a la proyección de las tareas inspectoras sobre la «organización y funcionamiento de los servicios». En cambio, se incurre en el explicado prurito de encontrar cometidos propios y sustantivos para ser encomendados a los servicios de inspección cuando se enumeran funciones relativas al asesoramiento, coordinación y asistencia de los servicios, al ejercicio directo de funciones de policía especial o a la instrucción de expedientes disciplinarios.

d) SU IMPULSIÓN DE OFICIO

La consideración por la Ley de Procedimiento Administrativo de razones de «interés público» (art. 81, 2) o de «interés ge-

neral» (art. 98, 2), como fundamento para la práctica de oficio o para la prosecución de oficio de las actuaciones administrativas, permitirá hablar de la impulsión de oficio de los actos inherentes a la función inspectora, que, por naturaleza, obedece a aquellos supremos intereses. La concepción de la Administración como brazo ejecutivo del Estado, como entidad encargada de la puesta en práctica del mandato contenido en las leyes, autoriza descubrir razones de interés público en el exacto cumplimiento de las disposiciones y resoluciones administrativas, dictadas en desarrollo de aquel imperativo legal, y, por tanto, en el propio despliegue de actividad que controla dicho cumplimiento. El control de la actuación de la Administración pública sirve de garantía al cumplimiento de los fines de interés público que dicha actuación se propone alcanzar.

El interés público perseguido por la acción inspectora abona la idea de que los actos en que aquélla se traduce en concreto puedan iniciarse o impulsarse de oficio en todos sus trámites. En la práctica, en tanto no exista una reglamentación general del procedimiento propio de la acción inspectora (lo que no hay por qué confundir con el procedimiento sancionador especial de los arts. 133-137 de la LPA ni con el disciplinario, regulado por el Decreto 2088/1969, de 16 de agosto), poca cosa significará lo que se acaba de afirmar, ya que, conforme prescribe la Ley de Procedimiento, «los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante el procedimiento que, en su caso, estuviere establecido» (art. 40, 1), y, a falta de éste, sólo cabrá atenerse al precedente o práctica administrativos en orden a la producción de los dos tipos de actuaciones características de la función inspectora: las visitas de inspección y los informes, con sus correspondientes propuestas. Pero con relación a estos actos (y otros, como las celebraciones de comparecencias, los levantamientos de actas, la práctica de arqueos, las deducciones de testimonio, etc., que, en realidad, pueden entenderse englobados dentro de la práctica de las visitas de inspección o dentro de la emisión del informe y formulación de propuesta) deberá admitirse su producción e impulsión de oficio.

Ahora bien, la iniciación de oficio que en nuestra Ley de Procedimiento encierra múltiples supuestos de excitación del órgano actuante (propia iniciativa, orden superior, moción razonada de los subordinados, denuncia; art. 68 LPA) en materia de inspección parece ceñirse con asiduidad al derivado de la orden superior. Aunque tal vez quepa expresar la idea diciendo que el acuerdo del órgano competente a que se refiere la Ley (art. citado) para que proceda la iniciación de oficio corresponderá a la superioridad, tratándose del ejercicio de la función inspectora. De esta manera, hay reglamentaciones que establecen que la práctica de visitas de inspección sea acordada mediante Orden ministerial (18); hay otras que parten de la aprobación *in genere* por el Ministro o el Subsecretario del plan anual de visitas ordinarias de inspección, requiriéndose acuerdo especial de dichas autoridades para la práctica de las extraordinarias (19), y no falta ejemplo de reglamentación que prevé la posibilidad de practicar visitas de inspección a propuesta de los propios órganos inferiores (20).

El principio de actuación de oficio suele manifestarse en la administración inspectora en cuanto a la posibilidad amplia, reconocida en general a los servicios de inspección para poder recabar de cualesquiera organismos, los datos, antecedentes, documentación, informes, etc., precisos para su cometido. La materia está, no obstante, dominada por la necesidad de conciliar la potestad general de control sobre todos los servicios que compete a la suprema autoridad ministerial con las facultades de mando y aun de control que, aunque limitadas, no dejan de tener los jefes de los Centros directivos y Organismos autónomos sobre sus propios servicios. Esta necesidad puede exigir que las ordenes superiores, determinantes de la actuación inspectora (recuérdese lo apuntado en el apartado *a)*, *in fine*) puedan no producirse sin más a partir del acto, moción o denuncia que, en teoría, serviría a desencadenar la acción inspectora de oficio. La íntima relación mando-control incide también en este punto, dando especial matiz a la iniciación de oficio de las actuacio-

(18) Orden ministerial de Hacienda de 30 de junio de 1964 (art. 2).

(19) Normas de la Inspección de Agricultura de 10 de febrero de 1973 (norma quinta).

(20) Orden ministerial de Información y Turismo de 12 de agosto de 1970 (art. 4).

nes inspectoras. No es ésta la situación deseable, pues el interés público puede quedar resentido con la exigencia, pero hasta tanto no se reglamente el procedimiento general de la actuación inspectora con la debida consagración del principio de actuación de oficio, subsistirá el estado de cosas apuntado.

e) SU SENTIDO CRÍTICO: CONFRONTACIÓN CON LA NORMA
Y CON LA IDEA DE INTERÉS PÚBLICO

La alteridad de la función inspectora, su proyección sobre la actividad ajena, persigue la formación del juicio de valor en que consiste el control. Pero este enjuiciamiento crítico requiere puntos de referencia. Para apreciar si algo se produce rectamente o, por el contrario, se desvía, será preciso haber admitido previamente una escala de valores fijos, respecto de los cuales quepa establecer la relación de adecuación o de separación. A los efectos del control de la actuación administrativa y por aplicación del principio de legalidad, el primero y principal punto de referencia a considerar en la crítica inspectora será el de la adecuación del acto examinado con lo dispuesto en las normas legales y en las disposiciones administrativas de general aplicación. Pero tal indagación, por aplicación de los principios de ordenación jerárquica y subordinación, no se detendrá en el contenido de tales normas, sino que abarcará también el de las instrucciones de servicio, circulares e incluso órdenes verbales dictadas por los órganos superiores, determinando la forma en que los servicios deben de aplicar e interpretar los mandatos encerrados en aquellas disposiciones generales.

Mas no pudiendo prever las leyes ni los reglamentos administrativos la infinita variedad de situaciones que la realidad práctica pueda ofrecer ante la Administración, y teniendo ésta que adoptar, por medio de sus agentes, las decisiones procedentes, dado el carácter eminentemente ejecutivo y dinámico del quehacer público, se adoptó el criterio de la discrecionalidad como pauta para colmar aquellas inevitables lagunas. Surge así una actuación administrativa discrecional que, a falta de normas aplicables, deberá de atenerse a la idea de interés público. Esta referencia al interés público constituye el complemento

obligado de la legalidad (21) y su vulneración dará lugar a supuestos de actuación irregular e impugnabile, por desviación de poder [más abajo se insistirá en este punto; apartado B), b'), 21].

La confrontación con las leyes permite juzgar no sólo acerca de la legalidad de los actos, sino también acerca de la de las propias reglamentaciones administrativas, dado que éstas, por aplicación del principio de ordenación jerárquica de las normas, no pueden contravenir el mandato contenido en aquéllas (22) y además han de observar entre sí la prelación derivada de la categoría de los órganos de los que respectivamente emanan (23). Consiguientemente, actos y normas administrativos, conformando un todo de actividad en el que no resulta fácil trazar la divisoria (24), constituyen el objetivo de la crítica que los servicios de inspección han de acometer a la luz de la ley y de la idea de interés público.

Aparte de las referencias genéricas a la proyección de la función inspectora sobre el funcionamiento o sobre la organización y funcionamiento de los servicios, lo que presupone una postura crítica por parte de los órganos de inspección, hay reglamentaciones ministeriales que señalan, con mayor o menor propiedad, la tarea de enjuiciamiento que, acerca de la actuación administrativa en general, han de desarrollar aquellos órganos. Unas veces se encomienda a la administración inspectora, de manera precisa, la función de contrastar los actos administrativos con

(21) Como dice GEORGES VEDEL: «La soumission de l'action administrative à des buts d'intérêt public est une base du droit administratif et il est normal que le contrôle juridictionnel vérifie que cette condition de légalité soit réalisée». GEORGES VEDEL: *Droit administratif*. Presses universitaires de France. Paris, 1959.

(22) Artículo 47.2 de la LPA; arts. 26 y 28 de la LRJAE y art. 1 del Código Civil, en su nueva redacción (Ley 3/1973, de 17 de marzo).

(23) Artículos 26, 23 y 28 de la LRJAE.

(24) «Esta dificultad para fijar la línea divisoria entre norma y acto es muy propia del Derecho administrativo. Común a toda la creación del Derecho, dirá Kelsen, es el continuo paso de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto; pero lo peculiar del Derecho administrativo es el alargamiento de la cadena que va de la norma más genérica a la resolución o acto individual. Puede decirse que, así como en el Derecho civil está por una parte la Ley y por otra parte los actos de los particulares, en el Derecho administrativo hay toda una concreción sucesiva de normas a la que se corresponde igualmente una sucesión de actos. Entre la norma y sus destinatarios se interpone la Administración» (de JOSÉ LUIS MEILLÁN GIL: *La distinción entre norma y acto administrativo*; ENAP, mayo 1967, Madrid).

Por su parte, como es sabido, GARRIDO FALLA acepta la definición que ZANOBINI da de acto administrativo con tal de que dentro de la fórmula se entiendan incluidos los actos de potestad reglamentaria (declaraciones de voluntad de valor general).

la normativa que, en cada caso, les sea de aplicación (25); otras, se le atribuye de forma más indeterminada, una elaboración crítica, relativa no sólo a la detección de irregularidades jurídicas, sino también de orden práctico, técnico o funcional (26). Y existe ejemplo de reglamentación en la que se combinan acertadamente ambos aspectos de la actuación crítica de los órganos inspectores: el de matiz jurídico, que implica una confrontación con las normas y con la idea de interés público, y el de matiz científico, organizativo, técnico, etc., que reclama una consideración de la idea de eficacia, que, en definitiva, no es sino una manifestación concreta del interés público (27).



En base a cuanto antecede podrá intentarse una aproximación al concepto de lo que sea la administración inspectora. Cabrá decir que la función inspectora participa de la naturaleza de la actividad de control, inherente a la potestad de mando, complementando el eficaz ejercicio de ésta mediante la diferenciación de unos órganos administrativos encargados del enjuiciamiento crítico e impulsado de oficio de la actuación desarrollada por los restantes, para velar por su adecuación a las normas y al interés público. Este enjuiciamiento de la actuación general desarrollada por los diversos organismos administrativos persigue, como es lógico, detectar la irregularidad, que, de esta manera, se convierte en el centro de atención de la actividad inspectora, como se verá en el apartado que sigue.

(25) Así, las reglamentaciones de Educación y Ciencia, Gobernación y Vivienda.

(26) Se advierte en las reglamentaciones de Asuntos Exteriores, Información y Turismo y Vivienda.

(27) La reglamentación del Ministerio de Hacienda concibe la Inspección de los Servicios como un órgano permanente de control o de fiscalización, cuya actuación crítica se extiende desde la apreciación de las infracciones hasta la formulación de propuestas en orden a aspectos organizativos y a sistemas de trabajo. Así, el art. 8 de la O. M. de 30 de junio de 1984 faculta a los inspectores de Servicios para formular cuantas mociones consideren necesarias o convenientes en la práctica de su misión y que se orienten: a) a la organización de las oficinas; b) la racionalización y perfeccionamiento de los servicios; c) la unificación de los criterios de interpretación de disposiciones legales; d) la revisión de los actos administrativos en que aprecie infracción manifiesta o aplicación indebida de las leyes, y e) a las modificaciones del ordenamiento jurídico-financiero vigente.»

B) Hacia una enunciación general de las competencias de los órganos de inspección

La investigación y hallazgo de la actuación administrativa irregular constituirá objetivo inmediato de la función inspectora, pero el sentido crítico con que ha de juzgarse la irregularidad da una dimensión trascendente al cometido. No se trata sólo de descubrir la anomalía, sino de analizar su proceso. La consideración racional de la irregularidad administrativa permite descubrir sus causas, para su ulterior eliminación.

Mas caracterizándose el actuar administrativo no por la producción de actos en aislado, sino por traducirse en lo que por algunos se ha designado como «constelaciones de actos», que asimismo no obedecen a la movilidad de un órgano solo, sino a la intervención combinada de una pluralidad de unidades y servicios, aquel análisis habrá de enfocar tanto los aspectos estructurales como los funcionales. La actuación dependerá tanto de los propios móviles del acto en sí como de los supuestos de hecho que condicionan su producción, entre los que cobran singular relieve los relativos a la estructura del órgano del cual emanan. La organización, como adecuación estructural del ente para el mejor ejercicio de las funciones de la competencia de cada una de las unidades integradas en su seno, constituye un presupuesto de la actuación eficaz y, por tanto, de la actuación regular.

Consecuentemente, la atención que la función inspectora ha de dirigir hacia la irregularidad administrativa deberá detenerse tanto en la estructura como en el funcionamiento de los organismos examinados. La inspección eficaz exige dirigir la crítica hacia la organización y hacia el comportamiento de la Administración. De donde una enunciación científica de competencias propias de los órganos de inspección ha de tener por base obligada esta doble vertiente del enfoque crítico de la realidad administrativa: la orgánica y la funcional.

a) CRÍTICA DE LA ORGANIZACIÓN

Dentro de esta expresión se entiende debe de incluirse tanto la crítica de las disposiciones generales dictadas por la Admi-

nistración como la de la estructura que ésta adopte, en aplicación de tales disposiciones. Sin entrar en la discusión relativa al valor jurídico de las normas organizativas, que, como es conocido, la escuela institucionalista resuelve afirmativamente y cuyo carácter de disposición general mantiene reiteradamente nuestra jurisprudencia (28), es lo cierto que sin el análisis de dichas normas quedaría incompleta la tarea crítica que se propone debe asumir una inspección general. El análisis de las estructuras administrativas conduce al de las propias determinaciones, responsables de la estructuración; o sea, al de las normas organizadoras.

Lo anterior no debe, sin embargo, hacer desembocar el razonamiento en una consideración restrictiva de las normas administrativas sujetas a examen. Este se extenderá a toda suerte de disposiciones administrativas. La razón es obvia: si se admite la crítica de la norma organizativa por cuanto que la estructura puede repercutir en el funcionamiento, con mayor motivo se admitirá la crítica que enfoque a las normas que regulen directamente el funcionamiento y resolviéndose en definitiva el Derecho administrativo en normas de organización y funcionamiento de la Administración (29), el enjuiciamiento de que se trata abarcará a toda clase de disposiciones administrativas.

1. *Crítica de las normas*

Han de apuntarse los límites de esta crítica para descubrir el verdadero sentido y alcance que se entiende debe de tener la misma, al confiarse a los servicios de inspección. La cuestión quedará completada al tratar en el capítulo II de las formas de la acción inspectora y de sus límites. Bastará ahora con decir que una cosa es la impugnación en la vía contenciosa de una disposición general y/o de algún acto concreto, dictado en aplicación de la misma (30); otra cosa, la anulación, dentro de la vía

(28) Una serie de sentencias consideran disposición general aquellas que tienen por objeto la «organización de un servicio del Estado» o «de un servicio público». (MELÁN; *Obra citada*).

(29) Puede recordarse, al respecto, la definición que el profesor GARRIDO FALLA ofrece acerca de lo que sea el Derecho administrativo: «aquella parte del Derecho público que determina la organización y comportamiento de la Administración directa e indirecta del Estado, disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrado».

(30) Artículo 39, números 1 y 2, de la Ley de 27 de diciembre de 1958 (LJCA).

administrativa, de las disposiciones generales viciosas (31), y otra, finalmente, la contemplación crítica de la norma, desde el punto de vista de la oportunidad de su conservación, modificación o derogación.

Naturalmente, el juego de la crítica a cargo de los servicios de inspección diferirá entre unos y otros casos, pero la acción fiscalizadora acerca de las disposiciones administrativas comprenderá la gama entera de posibilidades de actuación dentro de este orden de cosas. Cabría señalar, sin ánimo exhaustivo, las siguientes competencias, atribuibles a los órganos de inspección general:

- Elevar propuesta a la Subsecretaría para que se emita el asesoramiento que prevén los artículos primero, segundo y noveno de la Orden ministerial de la Presidencia de Gobierno de 12 de diciembre de 1960, ante presuntos supuestos de nulidad absoluta (art. 47.2 LPA) de disposiciones administrativas emanadas, respectivamente, de otros o del propio Departamento ministerial.
- Elevar moción razonada a la Subsecretaría relativa a elaboración de proyecto de orden ministerial de declaración de lesividad para el interés público (art. 110, I, LPA) de aquellas disposiciones emanadas del Departamento que puedan serlo, pese a no incurrir en supuestos de nulidad absoluta, o respecto de las que, aun incurriendo en tal posibilidad, por no haberse obtenido informe favorable del Consejo de Estado acerca de su anulación, existiera interés público en someterlas al control jurisdiccional (art. 56 y ss., y concordantes de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa).
- Elevar estudios e informes a la consideración de la superioridad relativos a la elaboración, modificación o derogación de las disposiciones emanadas del Departamento o acerca de la oportunidad de conservar aquellas cuya vigencia se cuestionare.

(31) El trámite para decidir sobre la nulidad de pleno derecho de disposiciones administrativas viene regulado por Orden ministerial de la Presidencia del Gobierno de 12 de diciembre de 1960.

- Proponer al subsecretario someta a la consideración del Ministro la procedencia de la apertura de las informaciones públicas a que se refiere la Ley de Procedimiento (Art. 130, 5), al regular el especial para la elaboración de disposiciones generales.

Las tres primeras facultades se actuarían *ex post* y la última *ex ante* la elaboración de la norma (en realidad, implicaría un control con finalidad preventiva; véase más abajo, capítulo II). Pero ni unas ni otras tienen expresa cabida en las reglamentaciones positivas de las inspecciones generales de nuestros Ministerios civiles. Únicamente en la del Ministerio de Hacienda se dedica atención acerca de la proyección de la actividad inspectora sobre las disposiciones emanadas del Departamento. Aparte de admitir la posibilidad de que la Inspección eleve propuestas sobre organización, racionalización, unificación de criterios, sobre interpretación de normas y sobre revisión de actos, lo que implícitamente hace referencia a una crítica de las disposiciones (recuérdese el paralelismo acto-disposición), la reglamentación de la Inspección de los Servicios de Hacienda prevé dos supuestos directos de incidencia de dicho Organismo en la materia. Por un lado, faculta a los inspectores de Servicios para formular mociones orientadas a «las modificaciones del ordenamiento jurídico-financiero vigente» (32); por otro, prevé la propia elaboración por la Inspección de Instrucciones para la regularización y perfeccionamiento de los servicios y corrección de subsanación de los defectos advertidos. Y tales instrucciones, caso de merecer aprobación de la Subsecretaría, son «comunicadas para conocimiento a los Centros directivos y Tribunales interesados y para cumplimiento a los respectivos servicios u oficinas provinciales» (33).

Aunque en la elaboración de las instrucciones de que se trata se prevea un contraste de opiniones con los organismos inte-

(32) Apartado e) del artículo y Orden ministerial citadas en la nota 27.

(33) Artículos séptimo y noveno de la Orden ministerial de Hacienda de 30 de junio de 1964, reguladora de la Inspección de los Servicios. En el primero se establece la obligación de rendir los inspectores la Memoria correspondiente a la visita de inspección realizada, con propuesta, en su caso, de instrucciones, y, en el segundo, con referencia exclusiva a los servicios provinciales, se prevé la comunicación oficial y curso de tales instrucciones, en cuya elaboración, no obstante, tienen audiencia los directores generales y presidentes de Tribunales interesados.

resados, en el presente trabajo no se incluye esta participación de las inspecciones en la tarea ministerial de normativa interna, por creerse que tal cometido obedece al prurito de dar contenido sustantivo a la función inspectora, cuando el sentido general de su actuación ha de ser adjetivo [recuérdese ap. A, c)]. En otras palabras, se cree advertir una inversión de valores: la administración inspectora no debe elaborar instrucciones, ni aun contrastando opiniones con los Centros directivos, lo que han de procurar es que éstos elaboren las disposiciones de normativa interna precisas o convenientes, mediante los cambios de impresiones oportunos que desarrollen y abunden en los argumentos que basen la correspondiente propuesta.

En suma, corresponde a los servicios de inspección general la crítica de las disposiciones administrativas relativas a la organización y funcionamiento departamentales. Esta competencia se estima puede llegar hasta comprender la facultad de dictaminar acerca de la procedencia de dictar nuevas normas. En cambio, se cree que no es de su incumbencia la elaboración de tales disposiciones nuevas.

2. *Crítica de las estructuras*

Esta obedece a principios racionales de índole científica. Y se entiende no debe de ceñirse exclusivamente a la conformación orgánica de las unidades administrativas, sino que debe de alcanzar a los aspectos complementarios de la organización, que determinan la adaptación de aquélla al funcionamiento reglamentario.

Sin propósito de formular una enumeración limitativa, cabría señalar los siguientes cometidos a cargo de la administración inspectora dentro de esta área de la crítica de las estructuras:

- Elevación a la Subsecretaría de informes relativos a los esquemas estructurales básicos de los diversos servicios del Departamento, así como de las directrices seguidas para el reparto de funciones y competencias entre los servicios centrales y provinciales, velando por la observancia

de las leyes aplicables en la materia (así, los arts. 4 a 6 de la LPA).

- Formulación de propuestas a la Subsecretaría relativas a la revisión de la clasificación de puestos de trabajo (y consiguientes asignaciones a los Cuerpos de funcionarios) incluidos en la plantilla orgánica del Departamento.
- Elevación de informes a la Subsecretaría, analizando, desde el punto de vista de la eficacia funcional, la distribución de los efectivos de personal, las dotaciones reales de cada unidad y las necesidades de previsión de vacantes, con coberturas de interinidad, en su caso.
- Elevación de informes a la Subsecretaría acerca del estado y acondicionamiento de los locales e instalaciones de los servicios y dependencias, con indicación de las necesidades en cuanto a dotaciones de material inventariable y no inventariable y asignaciones para gastos.
- Formulación de propuestas a la Subsecretaría en orden a revisión de las dotaciones económicas presupuestadas para los distintos servicios, incluidos los criterios sobre distribución de efectivos de máquinas especiales con destino a servicios mecanizados y gabinetes técnicos.
- Elevación a la Subsecretaría de estudios para su consideración en la elaboración del que, por imperativo legal (art. 3, LPA), ha de acompañar a todo proyecto de disposición sobre creación de un nuevo órgano administrativo, versando sobre los aspectos económicos del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios.

En las disposiciones reguladoras de los servicios de Inspección General de nuestros Departamentos civiles se encuentran tanto referencias genéricas a la misión inspectora volcada hacia la organización administrativa (34) como a aspectos o cometidos

(34) Así, la reglamentación de Educación y Ciencia repite la fórmula empleada en el art. 144 de la Ley de Educación, conforme a la cual la Inspección se ejerce sobre la organización y funcionamiento de los servicios y especialmente en lo que se refiere a «personal, procedimiento, régimen económico, instalaciones y dotaciones de los mismos». La del Ministerio de Obras Públicas prevé asimismo una actuación genérica de la inspección sobre la organización y funcionamiento; y, finalmente, la del Ministerio de la Vivienda entiende que la Inspección debe de velar

específicos de los que acaban de incluirse dentro de la enunciación de esta labor de crítica de las estructuras (35).

Sólo resta decir, para cerrar lo relativo a crítica de la organización, que se observa, en ocasiones, una tendencia a reducir el campo de acción de la fiscalización inspectora a los servicios periféricos o, cuando menos, a señalar, de alguna manera, que el mundo de la periferia constituye el principal objetivo de aquel control, lo que no deja de ser una manera indirecta de expresar que las acciones inspectoras en los servicios centrales han de ser excepcionales. Esta inteligencia, que tiene su base en la naturaleza misma de la función de inspección que, por ser inherente al mando, se comparte entre todas las autoridades departamentales (recuérdense los apartados *A, a* y *b*), sin que quepa una exclusividad en favor de la superioridad y en detrimento de los titulares de los Centros directivos, puede, sin embargo, conducir a un acotamiento indebido de las competencias inspectoras. A fuerza de comenzar a considerarse excepcional la acción inspectora sobre los servicios centrales puede llegarse a establecer su prohibición. Paralelamente, la reducción indebida del campo de inspección a los servicios periféricos lleva a una acumulación reiterativa de competencias sobre los mismos que se traduce, en definitiva, en una atribución de cometidos en favor de los servicios de inspección que, en puridad, no participan de la naturaleza de la función inspectora.

Cuando, a consecuencia de todo lo apuntado, las inspecciones comienzan a ejercer una serie de cometidos extravagantes acerca de la organización periférica, estructurándola, coordinándola, asesorándola, etc., en una palabra, dirigiéndola, lo que inevitablemente ocurre es que la administración inspectora comienza a verse comprometida en la propia actuación que tiene que fis-

por el cumplimiento de las normas sobre organización, funcionamiento y personal (art. 1.º, 2, del Decreto citado).

(35) La Inspección General de Servicios en el Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores tiene facultades en orden a la crítica de asuntos de tipo orgánico administrativo y sobre puntos tan concretos como conservación y buena administración de edificios y casas-residencias, presupuestos de los servicios, plantillas de las Cancillerías, etc. (arts. 2, 9 y 12, Decreto citado). A la Inspección del Ministerio de Información y Turismo incumbe el estudio y análisis de competencia de cada unidad y el de la adecuación de su dotación de medios personales (art. 2.º, 2, de la Orden ministerial de 18-II-1976). Y la Inspección en el Ministerio de Trabajo tiene cometidos en orden a organización, personal, régimen económico, instalaciones y dotaciones de las Delegaciones provinciales.

calizar, perdiendo la imparcialidad requerida para su misión crítica. En evitación, pues, de tales efectos perniciosos y para que ni se recorte el área de acción de la inspección ni, por otra parte, se le adicionen tareas extrañas a su verdadero cometido, se estima procede abordar una revisión en este punto de la función inspectora. La inspección general extenderá su acción sobre todos los servicios, centrales y provinciales, de la organización ministerial, pero las funciones de estructuración, asesoramiento, coordinación, etc., de los servicios periféricos se ejercerán desde los Centros directivos competentes en cada caso por razón de la materia (tratándose de cuestiones de administración general—personal, material, etc.—la competencia al respecto radicará en las correspondientes unidades centrales de las Subsecretarías, pero nunca en los servicios de inspección general, por las propias razones).

b) CRÍTICA DEL COMPORTAMIENTO

Al enfoque estático de la crítica de la organización se agrega el que se encara con la dinámica que la acción administrativa implica y que, bajo la rúbrica de crítica del comportamiento, va a contemplar tanto la actuación de los agentes de la Administración como la de determinadas personas, situadas en una especial relación de sujeción ante la misma. Se apuntan así los límites de una amplia concepción del funcionamiento administrativo. Si la Administración en el moderno Estado de Derecho persigue una adecuada conformación del orden social, importará no sólo alcanzar una visión unilateral del comportamiento de los agentes de aquélla, sino también la relativa al de los administrados que, como destinatarios de especiales medidas públicas, quedan obligados a observar determinada conducta. Esta segunda cara de la dinámica administrativa constituye el campo de atención de los regímenes especiales de policía, cuya gestión queda o debe quedar confiada a los diversos Centros directivos, pero sin perjuicio de las competencias que al respecto se entiende debe asumir la Inspección General.

El reconocimiento indiscutido de las competencias de los servicios de inspección en orden al funcionamiento hace acepción

sólo a la primera de las dos facetas indicadas. Pero la referencia a facultades en orden al régimen de alguna policía especial ha tenido fácil acogida en las reglamentaciones de las inspecciones generales, quizá a consecuencia de esa búsqueda obsesiva de un contenido «propio» y quizá, también, a consecuencia de la proliferación de las policías especiales, típica de la moderna Administración. Lo que importa en la materia será precisar la divisoria entre las competencias de la Inspección General y las de los Centros directivos.

C) COMPORTAMIENTO DE LOS AGENTES DE LA ADMINISTRACIÓN

Usualmente, la función inspectora se ha ceñido, con especial tenacidad, al enjuiciamiento del comportamiento individual de los funcionarios, lo que, en una palabra, ha querido reducirse al control disciplinario. En cambio, cuanto en el presente trabajo se va a englobar bajo la denominación de comportamiento colectivo u orgánico, que se estima de mayor trascendencia para el cumplimiento de los fines de la Administración, ha quedado implícitamente incluido en las poco precisas fórmulas relativas a la vigilancia del funcionamiento de los servicios. Únicamente las más modernas reglamentaciones, al referirse al control del cumplimiento de planes y programas o a la revisión de actos en los que se aprecie infracción, puede decirse que hacen alusión a esta forma del comportamiento administrativo, contemplada objetivamente como producto de la actividad orgánica.

1. *Comportamiento individual (enjuiciamiento disciplinario, premios, condecoraciones)*

La crítica del comportamiento individual hace referencia al elemento subjetivo de la actuación administrativa y se extiende hasta proyectarse sobre determinadas actuaciones privadas del personal de la Administración que tengan repercusión sobre el interés público. En general, se proyecta sobre actos en cuya producción cobra especial relieve el elemento intencional del agente, aunque quepa también versar sobre hechos sujetos a sanción o calificados para premio, incluso con independencia de los objetivos perseguidos con su realización por parte del su-

jeto. Quizá lo característico de esta crítica del comportamiento estriba en referirse a actos imputables individualmente a un funcionario público.

Los cometidos de la función inspectora pueden consistir, fundamentalmente, en orden a este control del comportamiento, en:

- Investigar la concurrencia de infracciones disciplinarias tanto en las incidencias del procedimiento que puedan ser reveladoras de presuntas responsabilidades individuales de dicha índole (así las recusaciones, las reclamaciones en queja, los retrasos en la tramitación de expedientes y demás irregularidades en la materia, las denuncias de mora, los recursos por infracción del ordenamiento jurídico, por desviación de poder, etc.), como en las anomalías del funcionamiento en general de los servicios, practicándose las correspondientes informaciones reservadas (arts. 134 LPA y 32 del Decreto 2088/1969, de 16 de agosto), sea previa propuesta al Subsecretario o por orden superior.
- Proponer la incoación de expedientes disciplinarios, a consecuencia de la investigación de presuntas responsabilidades de dicha naturaleza, y elevar al órgano competente para su resolución los informes que pueda requerir para su mejor fundamentación.
- Investigar la posible concurrencia de responsabilidades disciplinarias en los expedientes de revisión de oficio, singularmente cuando en los mismos se llegare a formular declaración de lesividad para el interés público.
- Investigar la posible concurrencia de responsabilidades personales en los expedientes de responsabilidad patrimonial del Estado (arts. 40 y ss. de la LRJAE) y en los hechos motivadores de las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles o laborales contra la Administración (artículos 139-146 de la LPA), proponiendo, en consecuencia, la iniciación de los procedimientos oportunos.
- Proponer deducción de testimonio al Ministerio Fiscal de aquellos hechos presuntamente constitutivos de delito, imputables a funcionarios y a cuyo conocimiento se llega-

re con ocasión del procedimiento disciplinario o con independencia del mismo (arts. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, 93 de la Ley de Funcionarios y 28 del Reglamento de Régimen Disciplinario).

- Proponer la imposición de condecoraciones y la asignación de premios (art. 66 de la Ley de Funcionarios) a los funcionarios acreedores de tales distinciones y formular propuestas en orden a los criterios para fijación y distribución de incentivos.
- Elevar propuestas a la Subsecretaría tanto en orden a nombramientos que impliquen ascenso del personal por méritos en los servicios prestados como en orden a destituciones.

A dos aspectos de este control del comportamiento individual de los funcionarios hacen referencia las reglamentaciones más explícitas de las Inspecciones Generales de los distintos Ministerios: al disciplinario y al de evaluación del personal. Las enumeraciones de cometidos de la función inspectora son más insistentes en el primero de ambos aspectos, siendo, en cambio, casi tangenciales las alusiones al segundo. No obstante, en alguna disposición se concretan expresamente las facultades de la inspección en orden a determinados nombramientos (36). Pero, en general, así como se especifican las competencias en el orden disciplinario (37), con extralimitación en algunos aspectos—como se argumenta más abajo (capítulo II)—, las facultades en orden a apreciación del rendimiento del personal quedan, por su parte, expuestas sin concretar la finalidad que persiguen (38).

(36) El Decreto 177/1975, de 13 de febrero, faculta a la Inspección de los Servicios del Ministerio de Hacienda para formular propuesta de nombramiento de personal para las jefaturas y puestos equivalentes de la Administración territorial, salvo determinadas excepciones (art. 9). Y con igual restricción al ámbito de los servicios periféricos, la reglamentación orgánica de las Delegaciones provinciales del Ministerio de la Vivienda establece el informe de la Inspección para el nombramiento de jefes de Servicios Técnicos (Orden ministerial de 27-I-73, art. 9).

(37) Al triple aspecto de información de índole disciplinaria, instrucción de expediente y deducción de testimonio a la jurisdicción ordinaria se refieren las reglamentaciones de Asuntos Exteriores, Educación y Ciencia, Hacienda y Vivienda.

(38) A informes sobre «capacidad y eficiencia» o sobre «rendimiento» de los funcionarios refiérense las reglamentaciones de Asuntos Exteriores, Educación y Gobernación.

2. *Comportamiento colectivo u orgánico (cumplimiento de las normas, de los planes y de los programas de actuación y de las instrucciones de servicio)*

Este aspecto de la crítica del comportamiento administrativo parte de una objetivación de la actuación. La irregularidad vendrá en función de la confrontación de lo actuado con lo previsto en la norma, independientemente de los aspectos intencionales de los agentes. Consiguientemente se tratará de una crítica complementaria de la anterior, que atendía al comportamiento individual del agente. En aquélla se contemplaba si el funcionario cumple con sus deberes; en ésta se verificará si los órganos realizan sus funciones. El análisis individual atiende, en gran medida, a la deontología; el colectivo u orgánico, a la eficacia. En el primero se tiende a concretar un responsable; en el segundo, a detectar una anomalía funcional. A menudo, por ende, la irregularidad en el comportamiento individual podrá ir acompañada de otra en el orden orgánico u objetivo, y la depuración de la responsabilidad del primer tipo no excluirá la crítica y consiguiente terapéutica en el plano de actuación orgánica. Pero no es preciso que así sea: caben responsabilidades individuales de índole disciplinaria que no vayan acompañadas de anomalía funcional, orgánica u objetiva de tipo alguno.

Por su parte, la actuación administrativa irregular, consistente en un determinado comportamiento orgánico, puede obedecer a un comportamiento individual, sujeto a responsabilidades disciplinarias, pero también puede deberse a un comportamiento aséptico desde el punto de vista disciplinario. Este, no obstante, no excluye que entre las medidas correctivas de la anomalía figuren las destituciones o remociones de puestos, dado que en todo caso se tratará de actuaciones imputables a funcionarios (otra cosa es que tales actuaciones no sean constitutivas de figuras de responsabilidad).

El juego del elemento intencional para distinguir entre anomalías del comportamiento individual y del comportamiento colectivo u orgánico puede advertirse en supuestos de desviación de poder. La desviación se produce tanto cuando el agente no

persigue un fin de interés público, como cuando se persigue un fin de interés público, pero distinto del que la Ley imponía, pero, como dice VEDEL (39), hay ante todo desviación de poder cuando el agente público persigue un interés personal. Pues bien, esta conexión con el interés personal tiene tanta trascendencia que sirve a viciar el acto por desviación de poder, incluso aunque se tratara de un acto que, de suyo, y sin que mediara aquella circunstancia, fuera totalmente válido e inimpugnable. Un acto de este tipo entraría dentro de la crítica del comportamiento individual del agente, mas no quedaría afectado en una crítica del comportamiento orgánico. En cambio, en las hipótesis de desviación de poder por persecución de un fin público distinto (especialmente en los casos de persecución de un interés financiero, o sea, procurar una rentabilidad pública a bienes públicos sin estar especialmente investido de facultades al efecto), la crítica del comportamiento orgánico versará, en alguna manera, sobre la actuación llevada a cabo, aunque ésta pudiera ser irrelevante desde el punto de vista del control individual.

La complementariedad de los controles individual y orgánico puede quedar patente en todos aquellos casos en que la acción disciplinariamente sancionable vaya acompañada o sea inherente a la realización de actos viciados de nulidad. En tales supuestos, la acción disciplinaria (efecto del control individual) irá unida a la acción revisora de oficio para ejercicio de la potestad anulatoria (efecto o consecuencia del control orgánico). También puede resultar clara la necesidad de complemento en los supuestos en que la acción individual tenga repercusión directa o indirecta en la gestión económica o financiera reflejada en la contabilidad pública. En estas hipótesis, con independencia de las responsabilidades de índole penal e incluso de las civiles subsidiarias a sustanciar en expediente de responsabilidad patrimonial frente al Estado, existirá la obligación de conectar con los organismos encargados de la fiscalización de la cuentas públicas, que perfeccionarán y darán sentido técnico a la crítica del comportamiento orgánico, asumida por los servicios generales de inspección.

(39) *Ob. cit.*

El matiz disciplinario empleado para hacer referencia a las acciones que enfoca la crítica del comportamiento individual parece, a sentido contrario, excluir esta matización al tratar del comportamiento orgánico o colectivo. Efectivamente, hay la posibilidad de participación plural en infracciones de índole disciplinaria (sea en el mismo grado de autoría o por encubrimiento, complicidad, etc.), pero, en tales casos, se cree que debe de hablarse mejor de tal participación plural, que no de un comportamiento orgánico infractor. El control sobre tal tipo de acciones sería de naturaleza individual, resultante de una suma de controles de comportamientos individuales. Lo que, en el plano teórico que este estudio persigue, no cabe plantear es la hipótesis de un comportamiento orgánico intencionalmente infractor (es impensable, dentro de un Estado de Derecho, la constitución de un organismo con propósito antijurídico, infractor, y la decisión o dirección empeñadas en tal propósito tendrían responsable o responsables individuales). En cambio, lo que sí ofrece o puede ofrecer la realidad administrativa es un triste muestrario de comportamientos orgánicos que adolecen de vicios de eficacia y que implican desviaciones objetivas respecto de la norma y de la idea de interés público, pudiendo ir, o no, acompañados de responsabilidades disciplinarias individuales.

Estos ejemplos constituirán el centro típico de atención de la crítica del comportamiento orgánico o colectivo que, a su vez, debe de representar el cuadro central de proyección de la acción inspectora. Se trata de una inversión de valores respecto de lo que ha sido el modo usual de entender la función inspectora, que ha colocado el control disciplinario en el punto central del sistema. Pero se cree que vale la pena sugerir el cambio de actitud. Piénsese que los innumerables recursos que contra el artuar administrativo interponen los particulares obedecen a supuestos de infracciones del ordenamiento jurídico o de desviación de poder que, si bien es cierto que no son o que pueden no ser reveladores de actuaciones sujetas a responsabilidades disciplinarias individuales, lo que no hay ninguna duda es que denotan un torpe, un anómalo funcionamiento objetivo de los servicios. Y si a tales supuestos se agregan los que quedarían a merced de una revisión de oficio, que no se suele actuar, pron-

to se advertiría la magnitud teórica del campo que debe de quedar bajo la crítica del comportamiento orgánico, colectivo u objetivo.

Primando la atención hacia las cuestiones de tipo disciplinario y no habiendo responsabilidades de este tipo necesariamente en las infracciones del ordenamiento que concurren en la realización de los actos que sirven de base para que los mismos sean recurridos, impugnados y, en su caso, revocados (tampoco tienen por qué incurrir necesariamente en responsabilidad los jueces e incluso los tribunales por el hecho de que sus sentencias sean objeto de apelación y casación), esta crítica objetiva ha quedado usualmente relegada. A menudo ha estado englobada en esa nebulosa de controles que supondría desarrollar todo lo que cabe encerrar con las acostumbradas referencias a vigilar o velar por el buen funcionamiento de los servicios. Sin embargo, la importancia de esta vertiente de la acción inspectora es básica para la dinámica funcional de la Administración.

La acción administrativa de los modernos Estados, guiada por una planificación vinculante para el sector público y desarrollada en una serie de programas presupuestariamente adaptados, tiene esencial interés en extremar la vigilancia acerca del cumplimiento de tales planes y programas. De esta manera, a la observancia de las Leyes ha de unirse la de las previsiones incluidas en los planes—cuya especial naturaleza de acto-norma ha sido puesta de relieve por algún autor (40)—y la de los programas que les sirven de desarrollo. En consecuencia, los servicios administrativos recibirán, mediante las oportunas instrucciones, las consignas relativas no sólo a la aplicación de las disposiciones generales convencionales, sino también a la de aquellos planes y programas en la parcela que, dentro de la orquestación general planificadora, les corresponda.

Sólo resta aclarar, para insistir en el matiz objetivo de la actuación administrativa, que la crítica del comportamiento orgánico estudia que, incluso tratándose de actitudes colectivas dignas de encomio, no comprenderá las conductas individuales merecedoras de condecoración o premio, sino los resultados cuyo

(40) PAUL MARIE GAUDEMET: *La influencia de la política de planificación económica en el derecho público francés*. ENAP, Madrid, 1968.

nivel de eficacia rebase determinadas cotas (primas a la productividad).

Los principales cometidos de la función inspectora dentro de la crítica del comportamiento orgánico podrían ser:

- Investigar las anomalías del funcionamiento de los servicios a partir de las incidencias del procedimiento que puedan constituir indicio de cualquier tipo de irregularidad.
- Elevar a la Subsecretaría informes en los que se analicen las causas motivadoras de los recursos interpuestos contra las resoluciones emanadas de los distintos Centros directivos y órganos colegiados dependientes del Departamento.
- Elevar propuestas a la Subsecretaría relativas a la iniciación de la revisión de los actos administrativos en los que se aprecie infracción manifiesta o aplicación indebida de las Leyes, elevando, en su caso, las oportunas mociones para la consideración por el Ministro de la procedencia de las declaraciones de lesividad.
- Elevar memorias e informes periódicos a la Subsecretaría acerca del cumplimiento, por parte de los distintos servicios de los planes y programas a su cargo.
- Elevar a la superioridad mociones expresivas de la necesidad u oportunidad de que por los Centros directivos en cada caso competentes, se cursen instrucciones a los servicios detallando y complementando tanto la aplicación de las disposiciones generales como el cumplimiento o ejecución de planes y programas.
- Proponer a la Subsecretaría la asignación de primas a la productividad en favor de aquellos servicios que lo merezcan.
- Proponer, cuando procedan, tanto las deducciones de testimonio al Tribunal de Cuentas como las tendentes a investigar o a depurar responsabilidades patrimoniales, disciplinarias y penales que hubieren podido presumirse con ocasión de la crítica del funcionamiento orgánico.

Algunas reglamentaciones de las Inspecciones Generales de nuestros Ministerios han incluido la referencia expresa a la revisión de los actos administrativos producidos con infracción (41). Otras incluyen el control acerca del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias específicas (42). Finalmente, hay las normas orgánicas y funcionales que prevén una indagación crítica del funcionamiento enunciada en términos bastante generales (43), aunque menos amplios e imprecisos que los de las indeterminadas apelaciones a vigilar o velar por el buen funcionamiento de los servicios.

d) COMPORTAMIENTO DE LOS ADMINISTRADOS SITUADOS EN UNA ESPECIAL RELACIÓN DE SUJECCIÓN ANTE LA ADMINISTRACIÓN (POLICÍAS ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER ESPECIAL)

Este comportamiento cierra el área de conductas sujeto al control administrativo, pero su tamaño amplitud unida a su carácter sólo indirectamente revelador de la eficacia de la Administración aconsejan reconsiderar la inclusión de este control dentro de la función inspectora, o mejor, dentro de la función inspectora que corresponde a los servicios de inspección general. Parece que el problema no debe de resolverse con posturas radicales; si bien no debe de postularse la atribución a las inspecciones generales de cometidos sustantivos, ajenos a su naturaleza, tampoco deben de quedar dichas inspecciones al margen del ejercicio de las policías especiales. En primer lugar, porque no debe de quedar ninguna actividad administrativa sustraída

(41) La Orden ministerial de Hacienda de 30 de junio de 1964 (art. 8, d).

(42) El Decreto de 15-VIII-72 sobre organización y funciones de la Inspección General de Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia (art. 2.º, 3), y, dentro de la reglamentación de la del Ministerio de la Vivienda, la Orden ministerial de 15 de noviembre de 1972 (art. 4.º, I, d) y el Decreto 1797/1973, de 12 de julio (art. 1.º, 2, que da nueva redacción al art. 5.º del Reglamento orgánico del Ministerio, aprobado por Decreto 1994/1972, de 13 de julio). Y en Gobernación, el Decreto de 3-VI-65 (art. 3, a).

(43) Así, la reglamentación de Asuntos Exteriores, al encomendar a la Inspección el dictamen crítico en asuntos de carácter diplomático u orgánico administrativos (art. 1.º, d, del Decreto citado); la de Gobernación, al hablar de contrastación del desarrollo y eficacia de la actuación de las dependencias centrales y provinciales, puntualizando las anomalías o deficiencias producidas y sus posibles causas (art. 3, b. Decreto citado) o la de Información y Turismo que, al establecer por orden comunicada de 16-II-76 el carácter de permanencia de la función inspectora, habla de que ésta se dirija a la comprobación del funcionamiento normal de cada unidad con el regular despacho de su cometido.

al control de la inspección general y, en segundo término, porque a la multiplicidad de servicios públicos organizados por el Estado de prestaciones corresponde una proliferación de policías especiales, en cuyo efectivo ejercicio tiene la Administración particular interés.

En el presente trabajo se sustenta un criterio intermedio que, partiendo de la atribución directa de la gestión de los regímenes especiales de policía a los Centros directivos, competentes por razón de la materia, encomienda a la Inspección general la supervisión de dicha gestión. Se trata de propugnar una inspección de inspecciones; la inspección general, siendo interna, se proyecta hacia el exterior, a base de asumir la inspección de los propios servicios de inspección externa. De análoga forma a como la inspección sobre los servicios técnicos, encargados de obras, llega a las propias obras mediante el control de los servicios de inspección técnica de obras. Por ello, a pesar de su laconismo, es válida la fórmula de «inspección interna, técnica y administrativa», empleada por el legislador al configurar, dentro de las Subsecretarías, las unidades homólogas encargadas de la inspección; las inspecciones generales alcanzan, a través de la inspección de servicios, tanto a las obras como a las actividades de los administrados sujetos a policías especiales. La crítica del comportamiento de estos administrados, especialmente relacionados con la Administración (concesionarios, usuarios de servicios públicos, beneficiarios de servicios asistenciales, destinatarios de medidas de fomento, beneficiarios de la acción expropiatoria, etc.), es, lógicamente, una crítica indirecta o mediata. Se actúa a través de la fiscalización o crítica del comportamiento de los órganos directamente encargados de su inspección.

Pueden enunciarse los siguientes principales cometidos a asumir por los servicios generales de inspección en orden a la actividad de estas inspecciones especiales:

- Investigar la actuación de los servicios específicos de inspección acerca de los administrados, singularmente a partir de las incidencias o irregularidades advertidas, en su caso, en la contratación administrativa, en la concesión de bene-

ficios o en la adopción de las medidas en favor de aquéllos y que determinaron su sujeción a un régimen de policía especial.

- Deducir testimonio a las Direcciones Generales de las presuntas infracciones al régimen especial de policía administrativa de su respectiva competencia, advertidas a consecuencia o con ocasión del ejercicio de la actividad inspectora general y a los efectos de la incoación del oportuno expediente sancionador (artículos 133-7 LPA y normas especiales, en su caso).
- Investigar la tramitación de expedientes sancionadores, emitiendo los informes que sobre el particular les encomendare la Superioridad o las Autoridades que hubieren de dictar resolución para mejor fundamentación de ésta.
- Elevar a la Subsecretaría informes acerca de aquellas infracciones previstas en las reglamentaciones especiales de policía que tengan especial incidencia en el interés público por razón de su importancia, gravedad o trascendencia.
- Elevar mociones a la Subsecretaría en orden a la conveniencia o necesidad de elaborar nuevas disposiciones o de conservar, modificar o derogar las existentes en materia de actuación de los servicios especiales de inspección y de tramitación de expedientes sancionadores y de concesión de autorizaciones, licencias, permisos, etc.

Las disposiciones reguladoras de las inspecciones generales que hacen referencia a las policías especiales, salvo alguna excepción (44) que engloba su ejercicio dentro de los cometidos de la inspección general, se limitan, en realidad, a fundamentar una acción de supervisión. No obstante, la referencia a una acción coordinadora de estas inspecciones especiales, también empleada en alguna ocasión, se estima poco adecuada por cuanto puede implicar de compromiso en la gestión desarrollada por aquellos órganos específicos, con la consiguiente disminución de la imparcialidad requerida para la tarea crítica que a la Inspección General corresponde.

(44) Recuérdese el contenido de las llamadas 2, 3 y 10.

II. FORMAS DE LA ACCION INSPECTORA: INVESTIGACION, PROMOCION DE LA JUSTICIA Y ACTUACION PREVENTIVA. SUS LIMITES

De manera análoga a como se puede hablar de formas de la acción administrativa en general, también cabrá referirse a los modos o formas de desarrollarse la acción administrativa dentro de sectores determinados, integrantes del total actuar de la Administración. Tales formas de actividad podrán clasificarse atendiendo a diversos criterios, siendo uno de ellos el relativo al contenido de los actos concretos en que se desarrolle, y diversificándose tal contenido en razón a la finalidad inmediata perseguida por cada acto, se llegará a una distinción formal de la actividad, mediante la agrupación de los que guarden semejanza de contenido y fin. La finalidad última carecerá de virtualidad distintiva, ya que todo acto emanado de la Administración tenderá a alcanzar objetivos de interés público, constituyendo este interés la orientación general de la gestión pública, pero sin perjuicio de esta dirección común, será útil al respecto la consideración de los fines próximos.

La acción administrativa inspectora se encamina, por naturaleza, a complementar la acción de mando, mediante el control del cumplimiento del mandato contenido en la norma y desmenuzado en órdenes e instrucciones particulares. Luego todo acto propio de la función inspectora se propondrá fines de control basados en la confrontación crítica entre lo realizado y lo debido realizar, sin que tales propósitos de control y de crítica sirvan, por tanto, a introducir criterio válido para distinguir entre los diversos tipos de actos de inspección. Habrá que recurrir a fines de más cercano alcance. Este descenso en la escala jerárquica de los fines servirá para la agrupación de los actos de contenido similar (a medida que se particularice el fin se acercará y coincidirá el contenido, hasta llegar a la identificación).

Del examen de los cometidos en que se descompone la crítica en que se proyecta la función inspectora resultan las tres siguientes finalidades: la comprobación de la irregularidad, su sanción y su prevención. Estas tres finalidades sirven para conformar, de manera determinada, los actos tendentes a su conse-

cución. En esta conformación se perfila y configura un contenido tipo adoptado por una serie de actos y se generalizan, en suma, unas formas de actuar.

Surgen así, respectivamente, unas formas de acción inspectora adaptadas a cada una de aquellas tres finalidades. Podrá distinguirse, en consecuencia, entre una acción investigadora, otra acción correctiva y una acción preventiva dentro de la superior unidad de la acción inspectora. Más limitaciones derivadas de la propia naturaleza de la función de inspección impiden englobar dentro de ésta a la acción correctiva propiamente dicha. La acción de la inspección debe de quedar en el umbral de la acción represiva correctiva, limitándose a promover ésta tanto se trate del enjuiciamiento disciplinario, como de las jurisdicciones sancionadoras que aplican los regímenes especiales de policía de la revisión de los actos administrativos o de la jurisdicción penal ordinaria. Por tanto, se distinguirá frente a las formas de acción investigadora y preventiva, una tercera forma consistente en la promoción de la acción correctiva de la justicia.

La determinación de las formas de la acción administrativa inspectora enlaza, por tanto, con el problema de los límites del ejercicio de la función de inspección, o mejor, del ejercicio de la función de esta naturaleza que queda a cargo de los servicios generales de inspección. Esto quiere decir que a las limitaciones derivadas de la propia naturaleza de la función de inspección habrá que agregar las que son consecuencia de la especial configuración e incardinación de tales servicios.

En la propia naturaleza de la función se basan las limitaciones por razones de complementariedad (la inspección no agota la función de control inherente al mando sino que se complementa con el ejercicio de las potestades correctivas o sancionadoras, punitivas) y de imparcialidad (ni los servicios de policía, ni la representación fiscal tienen la misión de juzgar) que impiden atribuir competencias de índole correctiva a los servicios de inspección. En la peculiar distribución orgánica de la potestad correctiva o sancionadora, tanto por lo que respecta a su faceta disciplinaria (Consejo de Ministros, Ministros, Jefes del Organismo correspondiente: art. 57 del Decreto 2088/1969, de 16 de agosto) como a la de policías especiales (ministros y los directo-

res generales y jefes superiores de Organismos que los reglamentos en cada caso señalen), frente a la general participación de las Jefaturas en las funciones de inspección (ministros, subsecretarios, directores generales), se fundamentan otras consideraciones que abundan en la idea de impedir que los servicios generales de inspección asuman funciones correctivas o sancionadoras. A una particularización del ejercicio de la potestad sancionadora, querida por las leyes, se contraponen una participación generalizada en la función inspectora, lo que, de suyo, ha reclamado una diferenciación orgánica que permita su ejercicio de manera coherente y efectiva, no quedando en una enunciación ilusoria. Además, así como las reglamentaciones de nuestra Administración civil han establecido unos organismos centrales para el ejercicio de la función inspectora (incardinados en las Subsecretarías), en cambio, ni la Ley de Funcionarios, ni el Reglamento del Régimen Disciplinario, ni la Legislación sobre Organismos autónomos ni aun la Ley de Procedimiento administrativo en su regulación del sancionador hacen atribución alguna de facultades correctivas en favor de los servicios de inspección. No hay que olvidar que al ejercicio ocasional de la función disciplinaria (que no reclama institucionalización de organismo juzgador) se opone el ejercicio permanente de la función inspectora. Y cuando el ejercicio de una potestad sancionadora ha comenzado a cobrar caracteres de continuidad la evidente necesidad de diferenciación orgánica ha llevado a la creación de unos servicios específicos encargados de los regímenes de policías especiales dentro de los Centros directivos competentes, profundizando en cuya organización interna, a su vez, no sería difícil hallar ejemplos de separación entre las unidades dedicadas a la investigación o comprobación de infracciones (inspección) y los servicios encargados de su enjuiciamiento (sanción).

Las limitaciones derivadas de la naturaleza de la función inspectora y de la peculiar conformación y situación de los órganos de inspección general, no sólo impiden que la función alcance cometidos correctivos o sancionadores, sino que imprimen especial sentido al contenido de todos los actos concretos en que aquel se desarrolla. La misión crítica y fiscalizadora que a la inspección incumbe hace que sus actos se reduzcan a suministrar un cono-

cimiento de la realidad administrativa (visitas, informes, actas), a emitir juicio o parecer sobre hechos y aspectos de esa misma realidad (dictámenes, análisis, estudios) y a proponer la adopción de determinadas medidas, ya consistan en acuerdos o resoluciones (sobre iniciación de expedientes o deducciones de testimonio) o en disposiciones generales (a consecuencia de mociones relativas a la elaboración, modificación y derogación de normas referentes a la organización y funcionamiento de los servicios). En suma, que, de acuerdo con su alteridad (operar sobre las ajenas competencias), la inspección indaga, califica y propone, pero no resuelve.

Esta reducción simplificadora que resume el contenido de la función inspectora en actos de indagación, calificación y propuesta puede combinarse con la clasificación tripartita de la actividad formal de la inspección, que distingue entre acción investigadora, promoción de la justicia y acción preventiva. Pues los informes, dictámenes y propuestas pueden perseguir cualquiera de aquellas tres respectivas finalidades, aunque la investigación se desarrolle fundamentalmente a través de informes, la acción de promoción de la justicia, mediante propuestas y la acción preventiva mediante dictámenes y mociones. Proyectando los dos criterios clasificatorios (el de las formas de acción y el del contenido de los actos) sobre las áreas de organización y funcionamiento sujetas a la crítica de la inspección, los cometidos propios de la función inspectora podrán ser encuadrados de las formas que se indican en los cuadros I, II y III.

Dentro del conjunto funcional propio de los servicios de inspección general hay que destacar toda la acción investigadora dirigida sobre el funcionamiento de los servicios y su cumplimiento de planes y programas, la acción de promoción de la justicia canalizada en la revisión de oficio y la acción preventiva perseguida a través de la reforma y el complemento de las normas sobre organización y funcionamiento. La eficacia combinada de este triple haz operativo se estima suficiente en teoría para cubrir los objetivos mínimos de la función inspectora. El despliegue de un cuadro de actividad del tipo del representado gráficamente en los esquemas precedentes (que condensa lo señalado en el apartado B, del capítulo I) serviría a los propósitos de unos ser-

I. ACCION INVESTIGADORA

	CRITICA DE LA ORGANIZACION		CRITICA DEL COMPORTAMIENTO		
	Normas	Estructuras	DE LOS AGENTES DE LA ADMINISTRACION		De los administrados (policías especiales)
			Individual	Orgánico	
Visitas, informes y actas. <i>Indagación.</i>		Locales. Instalaciones. Personal.	Conductas individuales.	Procedimiento. Funcionamiento. Planes, programas.	Inspecciones especiales. Expedientes sancionadores.
Dictámenes, análisis y estudios. <i>Calificación.</i>	Modificación y derogación.	Dotación económica. Plantilla orgánica. Efectivos de personal.		Recursos (sus causas).	Infracciones de trascendencia.
Propuestas de iniciación de expedientes. Propuestas de deducción de testimonio. Mociones sobre elaboración de normas. Mociones sobre su modificación. <i>Propuesta.</i>	De anulación (lesividad). Trámite de información pública.			Revisión de oficio (lesividad).	

II. ACCION DE PROMOCION DE LA JUSTICIA

	CRITICA DE LA ORGANIZACION		CRITICA DEL COMPORTAMIENTO		
	Normas	Estructuras	DE LOS AGENTES DE LA ADMINISTRACION		De los administrados (policías especiales)
			Individual	Orgánico	
Visitas, informes y actas. <i>Indagación.</i>			Faltas disciplina- rias, responsa- bilidades patri- moniales y de- lictivas.	Anomalías funcio- nales, ineficacia.	Infracciones de policía. Hechos delictivos.
Dictámenes, análi- sis y estudios. <i>Calificación.</i>		Competencias. Dotación econó- mica. Efectivos de per- sonal y mate- rial.	Conductas res- ponsables y meritorias.	Recursos (infrac- ción ordena- miento y des- viación de po- der).	Infracciones de trascendencia.
Propuestas de ini- ciación de expe- dientes. Propuestas de de- ducción de testi- monio. Mociones sobre elaboración de normas. Mociones sobre su modificación y derogación. <i>Propuesta.</i>	De anulación (lesividad).	Criterios reasig- nación compe- tencias y efec- tivos.	Disciplinarios nombramien- tos, destitucio- nes, condeco- raciones, res- ponsabilidad patrimonial. En materia pe- nal.	Revisión de oficio (lesividad). De asignación de primas. En materia econó- mica. Tribunal de Cuen- tas. Criterios, redis- tribución, incen- tivos y primas.	Sancionadores. En materia penal.

III. ACCION PREVENTIVA

	CRITICA DE LA ORGANIZACION		CRITICA DEL COMPORTAMIENTO		
	Normas	Estructuras	DE LOS AGENTES DE LA ADMINISTRACION		De los administrados (policías especiales)
			Individual	Orgánico	
Visitas, informes y actas. <i>Indagación.</i>	Adecuación a la realidad.	Deficiencias.			
Dictámenes, análisis y estudios. <i>Calificación.</i>	Necesidad de elaboración, modificación y derogación.	Necesidades.	Estadísticas de infracciones disciplinarias.	Recursos (sus causas). Cumplimiento de planes y programas.	Estadísticas de infracciones, policía especial. Infracciones de trascendencia.
Propuestas de iniciación de expedientes. Propuestas de deducción de testimonio. Mociones sobre elaboración de normas. Mociones sobre su modificación y derogación. <i>Propuesta.</i>	Trámite de información pública.	Creación de nuevos organismos. Revisión de plantilla orgánica. Redistribución funcional.	Revisión, criterios, provisión, vacantes y nombramientos, puestos designación: política de premios.	Instrucciones complementarias. Revisión de programas y de instrucciones de servicio.	Disposiciones complementarias régimen policía especial. Revisión de normas y criterios de instrucción de expedientes.

vicios de inspección general adecuados al planteamiento dinámico de la Administración moderna, guiada por criterios de eficacia y cuya actuación se planifica.

No obstante, en materia de acción inspectora no habrá nunca que olvidar el peso de los condicionantes de la pequeña política interior de cada Departamento. Por lo mismo que la función inspectora se comparte por todo el equipo ministerial y dado que cada intervención crítica de la inspección suele estimarse como una acción dirigida «contra» el Centro directivo u organismo sobre el que se proyecta (mejor «contra su titular», ya que no deja de pensarse en una quiebra de la confianza hacia sus propias facultades inspectoras), la eficacia de la función inspectora dependerá en muy buena parte de las dotes de habilidad y diplomacia de los inspectores generales. Esto, al menos, por lo que respecta a la actuación inspectora sobre los servicios centrales; tratándose de los periféricos, cambia el planteamiento del problema. Las acciones fiscalizadoras recaen sobre estos servicios de la Administración territorial, con gran predilección, ya que en términos generales, constituyen un campo llano, no erizado de obstáculos políticos que dificulten el cometido. Mas tal desviación de la atención parece absolutamente injustificada en las organizaciones administrativas centralizadas, en las que la inmensa mayoría de anomalías funcionales detectadas en los servicios territoriales suelen ser reflejo, consecuencia o secuela de irregularidades originadas en el área central.

Esta área tiene que ser atendida por la acción inspectora, pero, no hay que dudarlo, mientras no se reglamenten de manera más precisa, las Inspecciones Generales serán lo que cada ministro quiera que sean y alcanzarán hasta donde aquéllos permitan que alcancen.

III. LA REVISION DE OFICIO COMO ESPECIAL CAMPO DE OPERACIONES DE LA FUNCION INSPECTORA

La reestructuración de una Administración pública, acometida con sentido democrático, requiere la configuración de las inspecciones generales como órganos de fiscalización de la acción ad-

ministrativa. Esta fiscalización, para responder a los fines de interés público que le sirven de fundamento, ha de reunir unos caracteres que sirvan a dotar de trascendencia a la función inspectora. Tales caracteres se estima deben de ser:

- Permanencia.
- Universalidad.
- Objetividad.
- Publicidad.

Constituyen las garantías públicas de la actividad inspectora. Y en el plano teórico, en el que en el presente trabajo se estudia la función inspectora, los apuntados caracteres son las condiciones del ejercicio de la misma. De igual manera que se han indicado las notas que definen la naturaleza de la función de inspección, sus competencias, sus modalidades de acción, el contenido de sus actos, etc., ahora se hace brevísima referencia a las condiciones en que debe de ejercerse la función con un mínimo de garantías.

La enumeración de condiciones parece suficientemente expresiva. No obstante, debe de comentarse que así como las notas de permanencia y universalidad están explícita o implícitamente invocadas en las reglamentaciones ministeriales, al hacerse referencia a la configuración de unos órganos específicos para desarrollar la acción inspectora y al indicar que ésta alcanza a todos los servicios, en cambio, las de objetividad y publicidad no reciben igual tratamiento. La objetividad se presupone y de la publicidad no se habla, o incluso debe de entenderse que se juzga, se aviene mal con la misión inspectora. Al aludirse, en más de una ocasión, a informaciones reservadas y actuaciones secretas (lo que, si bien puede favorecer el éxito de las indagaciones iniciales, posteriormente no se justifica y no sirve sino a evitar que las actuaciones inspectoras no consigan despojarse de un cierto aire inquisitorial) se generaliza erróneamente la creencia de que la misión inspectora debe de desarrollarse en sigilo.

Frente a un falso pudor que constituye el móvil de mantener a ultranza meras apariencias de orden, razones de interés público reclaman que la crítica que acometa la acción inspectora reci-

ba la oportuna publicidad. La difusión de la irregularidad descubierta o el público reconocimiento del error cometido serán los mejores medios tendentes a afianzar la realidad de la aplicación de las medidas correctoras. Recordando la división trimembre que arriba se ha hecho de las formas de la acción administrativa de inspección, cabrá ahora agregar que la publicidad de la acción investigadora será el mejor nexo de unión de ésta con las acciones de promoción de la justicia y de prevención.

La condición de objetividad ha de entenderse en un doble sentido. Por un lado, en el de observancia de las reglas de equidad que exigen que todo enjuiciamiento crítico se produzca en absolutas circunstancias de imparcialidad; por otro lado, en el de atención especial a las irregularidades en el funcionamiento objetivo (comportamiento orgánico) de la Administración. Las destituciones (acompañadas de las deducciones de testimonio que en su caso procedan) pueden representar una importante terapéutica política ante supuestos de ineficacia, más relevantes para el interés público que las tristes persecuciones de alguna falta aislada de indole disciplinaria, por más que éstas también deban de ser vigiladas y corregidas.

La objetividad y publicidad con que debe de producirse el ejercicio de la función inspectora llevan a señalar a ésta un campo especial de acción: el de la revisión de oficio. Y dentro de la revisión de oficio se estima que la función de las inspecciones generales tendría un cometido primordial en orden a promover, cuando procediere, las declaraciones ministeriales de lesividad para el interés público de las resoluciones, acuerdos y actos emanados del propio Departamento, que, por unas u otras razones, produjeren tal efecto.

La revisión de oficio promovida por los órganos de inspección implicaría por parte de éstos un control completo de la legalidad administrativa, incluidas las hipótesis de desviación de poder, cuyo juicio, como señalan los autores franceses (45), reclama de suyo atender a todos los aspectos objetivos y subjetivos, materia-

(45) RIVERO: «Es tégale la décision qui n'est pas entachée de l'un des vices que le juge de l'excès de pouvoir sanctionne par l'annulation. La théorie de la validité des décisions exécutoires se confond donc, quant au fond, avec celles des cas d'annulation en matière de recours pour excès de pouvoir.» JEAN RIVERO: *Droit administratif*. Précis Dalloz. Paris, 1962.

les y formales del acto considerado. Sobre la base de semejante control (que, a efectos prácticos, se cree que podría disponerse tanto entrando en contacto con los servicios de recursos como mediante verificaciones de textos de resoluciones y de actas que transcriban los acuerdos de órganos colegiados, procediendo por muestreos oportunos) se suscitaría la reclamación de los informes del Consejo de Estado requeridos para el ejercicio de la potestad anulatoria, respecto de los actos y casos en que procediere. Y en los supuestos en que no se abriera esta vía interna de revisión, serían esos mismos órganos de inspección, previos los asesoramientos jurídicos oportunos, los que suscitaran la producción de las órdenes ministeriales declarativas de la lesividad, necesarias para abrir el control jurisdiccional.

La configuración de los servicios de inspección como órganos permanentes de fiscalización de la acción administrativa con la competencia indicada, implicaría, sin perjuicio de las funciones de asesoramiento especializado de las decisiones administrativas, que éstas quedarán sujetas, de manera efectiva, a un sistema de controles establecido por la Ley (arts. 109 a 112 LPA y 56, sgs. y concordantes de la LJCA), pero de aplicación desusada. El interés público reclama que la acción fiscalizadora de los servicios de inspección promueva todos los mecanismos legalmente arbitrados para conjurar las irregularidades de la actuación administrativa.