

El asesoramiento e inspección, control de burocracia

Empezaremos por aclarar que, para no hacer muy extensas estas líneas, vamos a limitarnos a examinar el problema en la esfera de la Administración local española.

Si asesorar es dar consejo o ilustrar con su parecer a otra persona, inspeccionar es examinar o cuidar que se cumpla lo que está ordenado; luego, conjugando ambos conceptos y refiriéndonos a la materia, el servicio que nos ocupa es el encargado de ilustrar, aconsejar y enseñar, por una parte, y por otra, examinar y vigilar que se cumpla lo dispuesto en los preceptos que regulan el hacer en la órbita de la Administración local. Damos preferencia al asesoramiento sobre la inspección porque entendemos que el asesoramiento, la enseñanza, es preponderante sobre la vigilancia; el mismo señor Ministro de la Gobernación, al presentar a las Cortes la Ley de Bases del Régimen Local, decía: «Otra de las previsiones del proyecto, que tiene por objeto lograr la mayor eficacia en los servicios, es la creación de un organismo estatal de *asesoramiento e inspección* de los organismos locales, como auxilio de éstos y de sus funcionarios», aunque luego se denominase, a la inversa, el Servicio. Y nos lo corrobora no sólo el espíritu que anima la innovación, sino el contenido de los preceptos que hasta ahora lo regulan, y que luego examinaremos.

¿A quién se ha de asesorar y vigilar? A las Corporaciones locales en la ejecución de sus servicios; pero todos sabemos que la realización de los mismos está encomendada a sus funcionarios, preferentemente a los que ocupan los puestos de dirección; luego la empresa se ha de aplicar a la actuación de tales empleados. Podría objetarse que son las Corporaciones las que adoptan los acuerdos que se transforman en el más trascendente hacer; mas nadie podrá negar la

realidad actual, determinada principalmente por imperativo de la técnica, de que la burocracia local (como todas en general) es la que verdaderamente orienta y desenvuelve la actuación de esas entidades, incluso hoy con facultad de *veto* (artículos 143, 1.º, y 160, 16, del Reglamento de Funcionarios de Administración Local).

La burocracia, en la actualidad, ha conquistado a la Administración; la voluntad del Estado corresponde a los políticos; su ejecución, a los burócratas, que la influncian poderosamente, pues con su *permanencia* (garantía de la inamovilidad) conocen mejor las cuestiones, sus antecedentes y desarrollo, y por su *técnica* las desenvuelven adecuadamente; la característica del Estado moderno es el *reinado* de la burocracia, pues aquél subsiste, según Hauriou, gracias a ésta.

Podemos, pues, concluir que a quien se va a asesorar e inspeccionar es al burócrata, al funcionario, a la actuación desplegada por él en las Corporaciones locales; pasa al igual que en las otras clases de inspecciones, como, por ejemplo, la de enseñanza, pues no se vigila a la escuela, sino a la labor desarrollada por el maestro, ya que de ella es de donde surge el mejor o peor desenvolvimiento de aquélla.

Dejando aparte antecedentes históricos remotos (pesquisidores, visitantes, veedores, síndico personero; etc.) y próximos (Intervenciones de partido), ya que verdaderamente poca relación guardan con la estructura actual del Servicio, sin constituir, por tanto, un claro origen, podemos afirmar que en España no ha existido tal asesoramiento e inspección, en su nueva concepción.

No puede tener esa consideración la visita gubernativa que sólo se realizaba de una manera esporádica y no como misión de enseñanza o tutela, hija de una norma definida, sino con carácter punitivo, en casos de incumplimiento de servicio o transgresión legal, y en cuanto al examen y censura de las cuentas de las Corporaciones locales puede asimismo afirmarse que jamás se llevó a buen término, pues las de las Diputaciones provinciales dormían vírgenes durante años y las de los Ayuntamientos tampoco la sufrían, salvo en los casos de intención deliberada de buscar responsabilidades, más o menos reales, a los componentes de Corporaciones de anteriores situaciones políticas.

Implantado el Servicio por la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, suscitó desde un principio (como toda invocación) comentarios favorables o adversos, aunque no muy numerosos. Nosotros lo estimamos de suma conveniencia y hasta necesidad, y que sus beneficios

pronto serían observados, ya que las Corporaciones locales hallarían en él un experto guía que las conduzcan certeramente por los complicados caminos de su administración peculiar.

Prácticamente, observamos que la Dirección General de Administración Local cuenta con una Secretaría Técnica, integrada por personal especialmente formado y preparado, para conocer de sus problemas, mas en tan exiguo número que es humanamente imposible puedan resolver los innumerables casos que le son planteados; el Servicio de Inspección y Asesoramiento (así hemos de denominarle) en el Ministerio, constituido por personal grandemente capacitado y del que más adelante hablaremos, resolvería inmediatamente y adecuadamente esa falta de elemento personal.

La misma escasez de esos funcionarios especializados se observa en las provincias; tenemos solamente las Jefaturas de las Secciones de Administración Local (mal denominadas, desde luego) desempeñadas por Interventores de Fondos y encargadas, por ministerio de la Ley, de conocer la obra financiera de las Corporaciones locales. No obstante, la realidad nos enseña que, a falta de otro organismo competente, dicha Dirección General encomienda a estos funcionarios misiones apartadas de su peculiar cometido económico, como podemos observar al serles traspasada la resolución de consultas sobre aplicación del Reglamento de Funcionarios de Administración Local, respecto a Municipios de determinada categoría; al encomendarles el informe en las plantillas de personal de las Corporaciones citadas, etc.; en todo lo cual el carácter jurídico se presenta preponderantemente, escapando, por tanto, a la competencia y preparación de tales funcionarios. El Servicio de Inspección y Asesoramiento, en cada provincia, vendría a llenar la laguna observada.

Viene en apoyo de nuestra tesis el hecho de haberse publicado, primero, una Orden autorizando al Director General de Administración Local para establecer, provisionalmente, el Servicio y después su reciente puesta en marcha, en su organización central; tan acuciante debe ser la necesidad de su funcionamiento.

No cabría decir más; bastaría leer el articulado de la Ley sobre el Servicio para deducir su utilidad, y bastaría también la observación de la realidad en la marcha administrativa de muchas de esas Corporaciones para que su precisión sea reafirmada.

Uno de los argumentos empleados por los que, encastillados en antiguos moldes ven, en el Servicio que comentamos, un arriesgado paso, es el de una supuesta interferencia y merma de autoridad en

relación a las facultades administrativas o económicas atribuidas, desde hace mucho tiempo, al Gobernador Civil o al Delegado de Hacienda en cada provincia. No podemos admitirlo así; consideramos, en primer término, que el asesoramiento y la inspección de las Corporaciones locales, tal como ahora es concebido, no se ha realizado, en España, con anterioridad, como ya lo expusimos, y constituye, por tanto, una novedad; si es ahora, cuando va a implantarse el sistema, ¿a quién va a restar atribuciones o autoridad? Ese asesoramiento y esa inspección no están hoy otorgados ni al Gobernador Civil ni al Delegado de Hacienda, pero en el supuesto que lo estuvieran, la mera consideración de que así sucediera, desde hace mucho tiempo, no podría determinar una prescripción que enervara la facultad del Poder Central para, en cualquier momento, encomendarlos a otro organismo que entendiera más adecuado o capacitado; tenemos antecedentes de que esa norma se ha aplicado, como en el traspaso de la función de la aprobación de los Presupuestos Municipales, del Gobernador Civil al Delegado de Hacienda, y parecida medida fué adoptada también respecto a las cuentas.

Ya decía el señor Ministro de la Gobernación en su discurso en las Cortes: «... es la creación de un organismo estatal de asesoramiento e inspección de los organismos locales, como auxilio de éstos y de sus funcionarios. Pasa el Estado, de este modo, de una actividad meramente *pasiva y represiva* frente a la gestión local, a otra mucho más elevada y práctica de *cooperación y ayuda permanente*».

Se argumentaba también, y dada la existencia del artículo 358 de la Ley articulada de Administración Local (que admitía la posibilidad de que por el Ministerio de Hacienda fuese establecido un órgano específico de ejecución de las funciones de índole económica, fiscal y financiera que a dicho Departamento estaban atribuidas en el mismo cuerpo legal), que la creación del Servicio de Inspección y Asesoramiento supondría una duplicidad de organismos encargados de la misma misión; mas derogado tal artículo, en la Ley de 3 de diciembre de 1953, que modifica la de Bases de Régimen Local el inconveniente ha desaparecido.

Hemos de deducir, lógicamente, que ha de aceptarse, no ya la posibilidad, sino la necesidad de la existencia de organismos de la Administración Local, en la provincia, encargados de la función que comentamos, con independencia del Gobierno Civil; los Delegados de Hacienda asesoran e inspeccionan, hoy, en el aspecto económico

municipal o provincial por medio de las Secciones de Administración Local, y mañana, lo harán a través del Servicio.

Como apuntábamos, la Inspección y el Asesoramiento, en su fisonomía actual, es un Servicio nuevo que no usurpará atribuciones, y si se le ha señalado el cometido de examinar y censurar las cuentas, hemos de creer que será la única forma de que alguna vez se lleve a cabo, pues jamás llegó a feliz término, no obstante la rotación producida en los estamentos encargados de realizarla.

En cuanto a que la existencia del repetido Servicio sea un agravio a la competencia profesional de los miembros de los Cuerpos Nacionales de Administración Local hemos de indicar que el mismo agravio podría verse, en relación a Magistrados, Jueces, Catedráticos, Bibliotecarios y Archiveros, etc., y a nadie se le ha ocurrido pensarlo así.

La Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, desarrollando el contenido de la de Bases, preceptúa el cometido del Servicio, atribuyéndole:

a) El asesoramiento de las Corporaciones Locales, para el logro del más perfecto cumplimiento de los fines que les están encomendados, estimulándolas y dirigiéndolas en la esfera de su competencia

b) La inspección sobre ese mismo cumplimiento, como adecuada comprobación de la labor administrativa y económica de las mismas; comprobación adoptada como norma general, que tan sólo en casos excepcionales devendría en disciplinaria.

c) El examen y aprobación de las cuentas presupuestarias, a cuyo fin el Servicio actuará como organismo colegiado.

La mencionada Ley de reforma de la de Bases de Régimen Local, de 3 de diciembre de 1953, fué desarrollada por Decreto de fecha 8 de igual mes y año, el que deroga expresamente los artículos 358 (ya referido) y 359 de la Ley articulada de 1950 y amplía el contenido del 360; preceptúa ese Decreto que la Jefatura Superior del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales corresponde al Director General de Administración Local y será función exclusiva del Ministerio de la Gobernación, a su través; que se constituirán una Sección Central y Secciones provinciales dependientes de ella; que la censura y aprobación definitiva de cuentas de los Presupuestos se efectuará por las Secciones provinciales cuando correspondan a Municipios menores de veinte mil habitantes y por la Central cuando sean de Municipios de más habitantes o de las provincias; que habrá una Comisión Central de Cuentas, presidida por dicho

Director General, y otras provinciales, con la presidencia del respectivo Gobernador Civil, formando parte de estas Comisiones funcionarios del Servicio y representantes del Ministerio de Hacienda, y que en la función colaborarán el Instituto de Estudios de Administración Local y los Colegios Nacional y provinciales de Secretarios, Interventores y Depositarios.

Según el artículo 360 de la Ley articulada, las Secciones Central y provinciales del Servicio estarán desempeñadas por funcionarios que designe, mediante concurso, la Dirección General del Ramo y que pertenezcan a los Cuerpos nacionales de Secretarios e Interventores de fondos, con título de Licenciado en Derecho o Ciencias políticas y económicas o de Profesor Mercantil y más de diez años de servicio en la Administración central o local, y funcionarios del Cuerpo Técnico-administrativo del Ministerio de la Gobernación, diplomados, al efecto, en el Instituto de Estudios de Administración Local. Habiendo sido ampliado por el Decreto de 18 de diciembre de 1953 a los funcionarios de Cuerpos Técnicos del Ministerio de Hacienda, con igual diploma del Instituto.

Parece existir una preocupación, tal vez exagerada, en atender preferentemente al asesoramiento e inspección de la marcha económica de las Corporaciones locales, y dejando aparte la consideración de la importantísima faceta jurídica de la cuestión (que no es posible excluir en lo financiero), creemos que es preponderante en el Servicio, como hemos visto afirmaba el Ministro de la Gobernación, la *cooperación y ayuda* a las corporaciones dichas, y aquellas han de discurrir necesariamente por los cauces de la enseñanza más que por los de represión; el hacer económico de esas entidades no es el único ni siquiera el más importante, pues en la actuación de ellas los asuntos más complicados y arduos se apartan de ese campo de acción para incidir vigorosamente en el del derecho y al que hay que prestar especial atención, si se desea que este servicio cumpla plenamente la función para que fué instituido.

Igualmente consideramos que los funcionarios más idóneos para desempeñar los cargos en el Servicio son los preparados, y especialmente formados, en el ámbito de la Administración Local y hasta con una dilatada experiencia en esa vida, como la misma Ley previene al requerir diez años de ejercicio en la función.

Estimamos, por tanto, los más capacitados para el desempeño de las tareas propias del Servicio a los Secretarios e Interventores de

Fondos y confiamos en que a ellos, preferentemente, serán encomendadas.

Esa idoneidad específica es lo que determina que en todos los Cuerpos en que se da un asesoramiento o inspección el servicio esté privativamente encomendado a funcionarios del respectivo escalafón, pues se entiende, acertadamente, que ellos son los más competentes para el ejercicio de la función; no debemos ser nosotros la excepción.

SALVADOR CAÑAS GOMEZ

Secretario de 1.^a Categoría
de Administración Local