

SEÑORES :

Gutiérrez Mellado, Pte. a.i.
Marqués de Santa Cruz
Villar y Romero
De Benito Serres
Sánchez del Corral
Peces-Barba y del Brío
Vizcaíno Márquez
Lavilla Alsina
Pérez-Tenessa, Srio. Gral. a.i.

Excmo. Señor:

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día de la fecha, con asistencia de los señores que al margen se expresa, emitió el siguiente dictamen:

"En cumplimiento de Orden de V.E. de 16 de octubre de 1985, recibida el día 22, el Consejo de Estado ha examinado el proyecto de Real Decreto por el que se regula la Inspección de Servicios de la Administración Pública.

Resulta de antecedentes:

Consta el expediente del texto inicial del Proyecto, los informes de la Comisión Superior de Personal, de 28 de enero de 1985, y de la Secretaría General Técnica, de 10 de octubre de 1985, y el nuevo texto del proyecto.

El informe de la Secretaría General Técnica expone el

objetivo del Proyecto, de regular la función inspectora de los servicios, conforme al marco legal constituido por la Disposición Adicional 6ª de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que, a juicio del órgano informante concibe "una inspección de inspecciones, siendo el contenido de la primera la inspección, dirección y coordinación de las segundas, que son las que a su vez ejercen la normal función inspectora de los servicios del Departamento u organismo de que se trate". Justifica la Secretaría General Técnica que las inspecciones de segundo nivel o departamentales queden adscritas al Ministro o Subsecretario respectivos, bajo la dependencia funcional de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, porque ha de respetarse la función inspectora otorgada a tales órganos por los artículos 14.1 y 15.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

El proyecto, inicialmente titulado "Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Disposición Adicional Sexta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en materia de inspección de servicios de la Administración Pública", conforme a la sugerencia de la Comisión Superior de Personal que estima innecesaria dicha referencia, queda como "Proyecto de Real Decreto sobre inspección de servicios de la Administración Pública".

Consta de un preámbulo, 21 artículos encuadrados en cuatro títulos, dos disposiciones adicionales, una transitoria,



y dos finales.

El preámbulo indica cómo razones de economía aconsejan desarrollar el doble mandato de la Disposición Adicional 6ª de la Ley 30/1984, referido a la "superior función de la inspección de servicios" y la "Inspección General de Servicios de la Administración Pública" en una misma norma.

El título I ("Organos de la Inspección") (artículos 1º a 5º) distribuye las competencias en la materia entre el Ministro de la Presidencia, Ministro y Subsecretario de cada Departamento, Inspección General de Servicios de la Administración Pública, Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y Delegados del Gobierno en las Empresas incluidas en el ámbito de aplicación del Proyecto.

El título II ("De la Inspección General de Servicios de la Administración Pública") regula en los artículos 6º a 11º, la actuación, funciones, estructura, nombramiento, régimen de incompatibilidades y procedimiento de la citada Inspección General de Servicios de la Administración Pública.

Al establecerse en su artículo 8º (estructura) que estará integrada por doce inspectores Generales de Servicios, y "los demás puestos de trabajo que se establezcan en la relación correspondiente, conforme a los artículos 15 y 18 de la Ley



30/1984, de 2 de agosto; de Medidas para la Reforma de la Función Pública", sugiere la Comisión Superior de Personal que se suprima la referencia al artículo 18 de la Ley 30/1984, como hace la propuesta.

Igualmente, con referencia al artículo 9º (nombramiento) propone la Comisión Superior de Personal, y es aceptado, que se redacte en el sentido de que los Inspectores Generales "serán nombrados por el sistema de libre designación (en vez de "serán designados libremente") entre funcionarios de carrera de la Administración Civil del Estado que pertenezcan a Cuerpos o Escalas del Grupo A".

Con relación al artículo 11 (procedimiento de actuación) se acepta la sugerencia de la Comisión Superior de Personal respecto del apartado tercero: "en aquellos casos en que la Inspección General de Servicios de la Administración Pública actúe directamente en visitas de inspección, lo comunicará previamente al Subsecretario del Departamento afectado y, en su caso (por, "o, en su caso"), al Delegado del Gobierno o Gobernador Civil", y de añadir al apartado cuarto (que exige elevar los informes de la Inspección General consecuencia de actuaciones de inspección directa, al Ministro de la Presidencia) "y al Subsecretario del Departamento del que dependan los servicios inspeccionados" (término en que queda la redacción propuesta por la Comisión superior de referir "y al Departamento afectado").

El título III ("De las Inspecciones Generales de Servicios de los Departamentos") regula su dependencia, funciones y nombramiento. (Artículos 12º y 13º).

El apartado 1 del artículo 13º prevé, en el texto inicial la designación del Inspector General y de los Inspectores de Servicios de entre funcionarios de carrera del grupo A, previo informe de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública. Se acepta en el texto propuesto la sugerencia de la Comisión Superior de Personal de referir al procedimiento de nombramiento de "libre designación con convocatoria pública", pero no la de suprimir la exigencia del previo informe indicado.

Con relación al apartado 2 del artículo 13º propone, y es aceptado, la Comisión Superior de Personal, que se suprima la mención de la designación del Inspector General de Servicios de cada Ministerio por Orden Ministerial.

En su apartado tercero, el artículo 13º dispone que "en todos los Departamentos los Inspectores de Servicios tendrán el mismo nivel de puesto de trabajo", y añade (inciso que propone suprimir la Comisión Superior de Personal, pese a lo que se mantiene en la redacción propuesta) que "serán nombrados de conformidad con lo que establezcan las relaciones a que se refiere el artículo 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto".

En su título IV ("De la Comisión Interministerial de Inspección") se regula por los artículos 14º y 15º su constitución y funciones.

En su redacción inicial, el artículo 14º regula su creación y presidencia por el Secretario de Estado para la Administración Pública. Establece que forman parte de ella el Director General de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, como Vicepresidente, y los Inspectores Generales de cada Departamento Civil, como Vocales. Añade que "asistirán a sus reuniones los Inspectores Generales de Servicios de la Administración Pública, uno de los cuales actuará como Secretario". La Comisión Superior de Personal propone sustituir "asistirán" por "podrán asistir". El texto propuesto establece que "el Secretario de la comisión será nombrado por el Secretario de Estado para la Administración Pública", y añade un párrafo segundo remitiendo sus normas de funcionamiento a la Ley de Procedimiento Administrativo.

El título V ("De la función inspectora"), regula en los artículos 16º a 21º el objeto, naturaleza y funciones, y forma de actuación de la Inspección.

Conforme al artículo 16º, "la inspección tiene por objeto velar por el correcto funcionamiento de todos los servicios dependientes de la Administración Pública del Estado y

asegurar su actuación conforme a los principios de legalidad, eficacia y eficiencia". En la redacción inicial, el artículo 17º dispone que "la función inspectora se realizará mediante los controles internos de legalidad, eficacia y eficiencia", que define a continuación, para regular detalladamente en los artículos 18º a 20º, cada uno. en el texto propuesto se alude a que la función inspectora "estará inspirada por los principios de legalidad, eficacia y eficiencia", con igual desarrollo.

Respecto del artículo 21 (relativo a la forma de actuación), apartado cuatro, que prevé la comunicación del informe de cualquier inspección, con las propuestas concretas de actuación contenidas en él, al Centro Directivo u Organismo a que pertenezca la unidad inspeccionada, para que formule "las consideraciones que estime pertinentes", de suerte que a su vista, "la Inspección rectificará o ratificará las propuestas concretas de actuación que, junto con el informe y las consideraciones formuladas, serán enviadas al órgano competente para decidir", señala la Comisión Superior de Personal que "debería reconsiderarse su contenido a fin de evitar que la norma pueda ser considerada como un procedimiento contradictorio en el que la Inspección puede juzgar sobre las consideraciones expuestas por el Centro Directivo".

Con relación al apartado quinto del artículo 21º, "Cuando como consecuencia de las actuaciones de la Inspección,

se pongan de manifiesto anomalías económicas o financieras, éstas serán comunicadas a la Intervención General de la Administración del Estado u órgano de control equivalente", subraya la Comisión Superior de Personal que "debe modificarse sus redacción a fin de que tenga cabida en la norma los Organos competentes de control de la actuación de la Administración aunque no sean equivalentes a la Intervención General de la Administración del Estado".

La Secretaría General Técnica, con relación al mismo precepto entiende muy conveniente "la adición de un precepto donde se establezca la posibilidad de actuaciones coordinadas, e incluso conjuntas, de ambos Organos en aquellos casos en que se detecte la existencia de anomalías de naturaleza económico-financiera y administrativa", con lo cual "podrá efectuarse una inspección simultánea y exhaustiva de los servicios que redundará en beneficio de la Administración".

En el texto final del Proyecto desaparece el artículo relativo a las "auditorías integrales", definida como "la que trata de verificar el cumplimiento de la normativa vigente, la consecución de los objetivos fijados, la relación utilidad/coste en la gestión de los recursos y la situación general del Organismo", la cual, de estimarse necesaria, se prevé que haya de realizarse "en cooperación con la Intervención General de la Administración del Estado, que se encargará del control económi-



co y financiero, en tanto que los órganos de inspección desarrollarán sus cometidos de control de legalidad, eficacia y eficiencia".

Se añade por el contrario una Disposición Adicional primera que deja a salvo las competencias de la Intervención General de la Administración del Estado. La Disposición Adicional Segunda prevé la adaptación de las Inspecciones Generales de los Departamentos al contenido del Proyecto "con ocasión de la modificación de sus estructuras orgánicas".

La Disposición Transitoria viene referida a los funcionarios que a la entrada en vigor de la norma proyectada tengan la condición de Inspectores Generales y de Servicios.

Las Disposiciones Finales, primera y segunda, respectivamente, autorizan a los Departamentos al desarrollo y aplicación de la norma, y derogan el Real Decreto 3063/1978, de 10 de noviembre "así como cuantas disposiciones se opongan al contenido de la presente norma".

Solicitada consulta por el Ministro de la Presidencia, la Orden de remisión indica el carácter urgente de la misma, para la emisión del dictamen en plazo de quince días.

A la vista de tales antecedentes procede hacer las



CONSEJO DE ESTADO

siguientes consideraciones:

Se solicita consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, con arreglo al artículo 22.3 de su Ley Orgánica.

Objeto de la misma es la regulación de la Inspección de Servicios de la Administración Pública, conforme al mandato de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública.

La citada Disposición previene lo siguiente:

"1. Con arreglo a lo dispuesto en la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, las funciones de inspección que corresponden a la Presidencia del Gobierno sobre todos los servicios de la Administración del Estado, Entes, Organismos y Empresas de ellos dependientes, serán ejercidas por el Ministerio de la Presidencia.

2. El Gobierno, en el plazo de seis meses, determinará mediante Real Decreto, la superior función de inspección de servicios a que se refiere el apartado anterior, y regulará las competencias en la materia de los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

Asimismo, el Gobierno mediante Real Decreto, determinará y regulará las funciones de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, adscrita a la Secretaría de Estado para la Administración Pública como órgano especializado de inspección, dirección y coordinación de las inspecciones de servicios mencionadas en el apartado 1 de esta disposición adicional.

Igualmente, el Gobierno establecerá el régimen jurídico de tales inspecciones".

La remisión del apartado uno de la Disposición Adicional comentada, que es al artículo 7º de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, con arreglo al cual, "las competencias que las leyes atribuyen a la Presidencia del Gobierno en materia de... inspección de servicios, serán ejercidas por el Ministro de la Presidencia", no permite hallar aquí una regulación propia de la inspección de servicios indicada, que por otro lado en cuanto que, como acertadamente detaca la Secretaría General Técnica, permanecen vigentes los artículos 14.1 y 15.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, sólo podría ser producto de la facultad establecida en el artículo 13.5 de la misma Ley, la función coordinadora de la Presidencia del Gobierno del artículo 98.2 de la Constitución. Tal regulación, en cuanto suponga alteración de la posición jurídica de cada Departamento ha de realizarse por ley conforme al artículo 99.4 de la



Constitución y así lo prevé la Disposición Adicional Quinta de la Ley 10/1983, de 16 de agosto: "El Gobierno remitirá a las Cortes un proyecto de Ley que, dando cumplimiento al mandato establecido en los artículos 98 y 103.2 de la Constitución, venga a suplir, además, a la vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado".

En consecuencia, el proyecto consultado no constituye vehículo normativo adecuado para el objetivo perseguido, pues éste propiamente, era de, en desarrollo de la función coordinadora que compete al Presidente del Gobierno constitucionalmente, establecer los controles de legalidad, oportunidad, y eficiencia económica, conforme a los cuales quedaría limitado el ámbito de actuación administrativa de cada Departamento, lo que supondría una modificación de los artículos 14.1 y 15.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado entre otros. Este resultado, que obviamente comporta la necesidad de una norma con rango de Ley, no puede ser obtenido por el proyecto consultado.

Sin embargo, es evidente que el texto del proyecto ofrece, en la propuesta final, una significativa variación de enfoque, reflejada en su rúbrica, ya no de desarrollo de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 30/1984, sino "sobre inspección de servicios de la Administración Pública".

Así desaparece del proyecto la referencia a los preten-



didados controles, cuya inicial configuración hubiera llevado, entre otros, al resultado de absorber las funciones de la Intervención General de la Administración del Estado.

Estima el Consejo de Estado que puede ceñirse el ámbito del proyecto a la mera configuración orgánica de la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, para ejercer la función de coordinación atribuida constitucionalmente al Presidente del Gobierno, conforme al artículo 7º de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, // sin alterar la estructura administrativa determinada por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, ni por las normas con rango de ley referentes a determinadas Inspecciones de Servicio, como, entre otras, son los artículos 16 a 18 de la Ley General Presupuestaria respecto de la función interventora, y de la Inspección Financiera, la Ley de 3 de septiembre de 1941 con relación a la Inspección de Servicios de la Hacienda Pública, los artículos 142 a 144 de la Ley 14/1970, de 4 de agosto General de Educación respecto de la Inspección de Servicios Técnicos de Educación, las funciones de inspección de servicios penitenciarios de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias conforme al artículo 79 de la Ley Orgánica General Penitenciaria (sin perjuicio de las que competen al Juez de vigilancia conforme a su artículo 76), las funciones de inspección en materia de administración de justicia que sin perjuicio de las facultades de los órganos de gobierno de los tribunales encomendados al Servicio



de Inspección del Consejo General del Poder Judicial el artículo 52º de su Ley Orgánica y cuyo régimen sustantivo viene contemplado por los artículos 171 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, o las que proceden en el seno de órganos constitucionales como por ejemplo al igual que el artículo 8º.o) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado el 6 de abril de 1983, contempla el artículo 20.7º del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

En consecuencia, y a tal fin, convendría introducir las siguientes modificaciones:

1º. La Disposición Adicional Primera debe quedar redactada añadiendo "y sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas a cada Departamento, así como del régimen legal específico para determinadas Inspecciones de Servicios y de la competencia que por Ley Orgánica venga atribuida a otros órganos de la Administración del Estado en razón de su autonomía orgánica y funcional".

2º. Debe añadirse al artículo 3º.1 "bajo la autoridad del Ministro de la Presidencia".

3º. El artículo 4º del proyecto parece que debe mejorarse a la vista de las funciones atribuidas al Delegado del Gobierno por el artículo 6º.a) de la Ley 17/1983, de 16 de no-

viembre, en desarrollo del artículo 6º.a) de la ley 17/1983, de 16 de noviembre, en desarrollo del artículo 154 de la Constitución, añadiendo al segundo párrafo "Ejercerán dichas facultades a través de la Inspección..." la cláusula "sin perjuicio de su competencia".

4º. Finalmente el preámbulo puede sustituirse por una referencia escueta al artículo 7º de la Ley 10/1983 de 16 de agosto y Disposición Adicional 6º.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

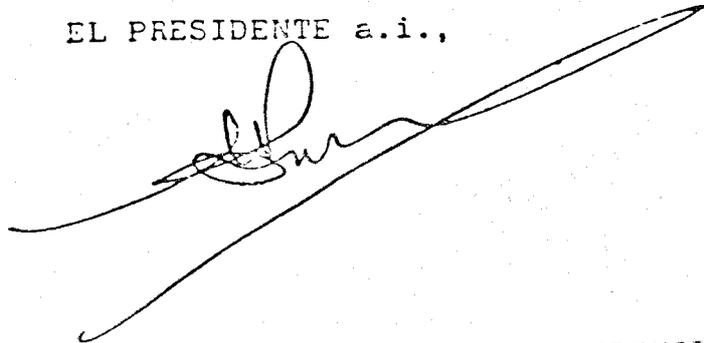
Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el cuerpo de este dictamen puede elevarse al Consejo de Ministros para su aprobación el proyecto de Real Decreto sobre inspección de servicios de la Administración Pública, en desarrollo de la Disposición Adicional 6º de la Ley 30/84 de 2 de agosto."

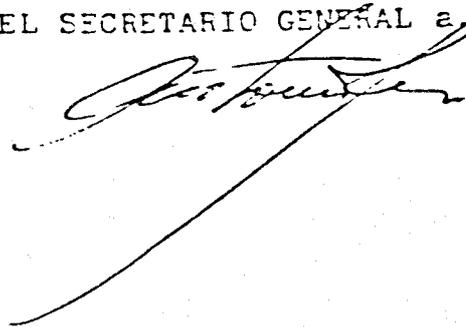
V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 20 de noviembre de 1985,

EL PRESIDENTE a.i.,



EL SECRETARIO GENERAL a.i.,



EXCMO. SR. MINISTRO DE LA PRESIDENCIA.