



Eficacia administrativa

Antonio Descalzo González

Universidad Carlos III de Madrid

antonio.descalzo@uc3m.es

Resumen

La eficacia exigida por la Constitución española a la Administración pública en su actuación atiende al cabal cumplimiento del interés general determinado, en cada caso, por la correspondiente programación normativa. Es muy claro, por tanto, que dicho criterio supone un mecanismo de control de la entera organización administrativa exigente, por lo mismo, de la aplicación de ciertos modelos o técnicas de evaluación a los efectos de poder resolver sobre el grado de eficacia o ineficacia conseguido.

145

Palabras clave

Administración pública, eficacia, eficiencia, evaluación.

Administrative Effectiveness

Abstract

The administrative effectiveness required by Spanish Constitution is necessary for the fulfillment of the general interest fixed, in each case, by the corresponding legislative planning. Thus, it is clear that this criterion is a monitoring mechanism for the whole administrative organization. And it's also clear that it requires the application of certain models or techniques of evaluation in order to assess the degree of effectiveness or ineffectiveness obtained.

Keywords

Public administration, effectiveness, efficiency, evaluation

1. La eficacia administrativa en el marco del Estado social

El principio jurídico de eficacia aparece expresamente mencionado en el artículo 103.1 de la Constitución española (en adelante, CE) como una de las piezas fundamentales en la arquitectura de la Administración pública. La idea de imprimir una actuación eficaz en el servicio al interés general que tiene asignado la organización administrativa aparece ligada, a su vez, a la cláusula de Estado social proclamada en el previo artículo 1.1 de la misma norma constitucional (Parejo Alfonso, 1995: 99; Santamaría Pastor, 2004: 103). Por consiguiente, el principio de eficacia administrativa se nos ofrece como una vertiente instrumental del Estado social (Arroyo Jiménez, 2004: 186-193).

Situada en este contexto, no parece nada dudoso sostener que para la correcta comprensión del alcance y el valor de la eficacia administrativa resulta del todo procedente detenerse, en primer lugar, y siquiera sea con brevedad y concisión, en las notas principales del Estado social pues, justa y precisamente, constituyen el punto de partida necesario para poder solventar después su aplicación concreta en el derecho propio y singular de las Administraciones públicas, esto es, el Derecho administrativo.

Como es sabido, la determinación social del Estado expresa el deber que corresponde a todos los poderes públicos de promover –de manera eficaz– las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como la obligada remoción de los obstáculos que la impidan o dificulten su plenitud (artículo 9.2 CE). Este claro mandato dirigido a todos los poderes públicos de participar de manera activa y decidida en la configuración de la realidad social implica, desde luego, la superación resuelta de la situación de mera igualdad formal dominante en el llamado Estado liberal y se concreta en el completo catálogo de políticas públicas establecido en el interior del Capítulo III del Título I de la citada CE.

De esta manera, y conforme resulta de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, la configuración del Estado como social de Derecho supone entonces la culminación de “una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes, cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica” (STC 18/1984, de 7 febrero, FJ. 3 y STC 49/1988, de 22 marzo 1988, FJ. 4).

Así pues, y según lo ya avanzado, “si la Constitución proclama expresamente en su art. 1.1 que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, una de sus consecuencias es, sin duda, la plasmación real de sus valores en una organización que, legitimada democráticamente, asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y la satisfacción de las necesidades de la colectividad, para lo que debe garantizarse la existencia de unas Administraciones Públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente” (STC 178/1989, de 2 noviembre 1989, FJ. 3).

Vale decir entonces que tanto en la dimensión material o sustantiva de los bienes y valores constitucionales a realizar, como en la organizativa de los poderes públicos concernidos en la consecución del Estado social, corresponde a la

Administración pública un papel central exigente, muy fundamentalmente, de una actuación eficaz en la satisfacción del interés general.

2. La caracterización jurídica de la eficacia administrativa

Supuesto esto anterior, resulta importante precisar de inmediato que si bien es cierto que la voz eficacia es susceptible de análisis y estudio desde muy diversos enfoques científicos –en particular, desde la economía y la teoría de la organización y de su gestión-, puede quizá convenirse que normalmente aparece precisada de manera estricta por relación a la noción bien cercana, pero en todo caso distinta, de la eficiencia, de tal suerte y manera que mientras la primera, la eficacia, evoca siempre la idea de conquista o consecución de los objetivos establecidos la segunda, la eficiencia, apela mejor a la relación existente entre los recursos empleados y los resultados obtenidos (Parejo Alfonso, 1995: 91). Ello no obstante, resulta igualmente frecuente y perfectamente aceptado condensar ambas nociones para establecer una de más amplio radio donde, en lo que ahora sólo importa, la eficacia administrativa comprende tanto la “capacidad de las Administraciones públicas de lograr los objetivos que se propone como también, eso sí, de alcanzarlos utilizando tan solo los recursos que sean estrictamente necesarios” (Gómez-Pomar, 2007: 132).

Más en particular, y de conformidad con la mejor doctrina, el principio de eficacia administrativa previsto en el artículo 103.1 CE expresa, en síntesis, “la producción intencionada de una realidad como resultado de la acción de un agente (cabalmente la Administración) idóneo para obrar en tal sentido y cumplida conforme al programa legal pertinente. Como criterio de toda actuación administrativa, la eficacia engloba necesariamente la eficiencia y la economía en la ejecución del gasto público encomendado a la Administración” (Parejo Alfonso, 2008: 64). En rigor, la entrada en juego de la eficiencia en la noción amplia de eficacia administrativa deriva de la propia CE, toda vez que con arreglo al artículo 31.2 el gasto público del que deriva toda la actuación eficaz de la Administración pública “realizará una asignación equitativa de los recursos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

De otro lado, y como no podía ser de otra manera habida cuenta de su reconocimiento constitucional expreso, importa subrayar asimismo que la eficacia requerida en toda actuación de la Administración pública constituye un verdadero principio jurídico del que no obstante su carácter ciertamente genérico o indeterminado cabe extraer de manera resuelta muy claras consecuencias en orden a la entera organización y actividad de la misma (Parejo Alfonso, 1995: 105; Lavilla Rubira, 1995; Chinchilla Marín, 2002: 307).

Así, y por lo que hace al primero de los planos indicados, el de la organización, el Tribunal Constitucional tiene perfectamente establecido su necesaria aplicación en tanto presupuesto de la actuación eficaz, esto es, la actuación eficaz presupone y exige una organización asimismo eficaz. Al respecto vale la cita de la Sentencia de Tribunal Constitucional 178/1989, de 2 de noviembre, FJ. 3, donde con ocasión del régimen de incompatibilidades establecido para la función pública se indica que “no han tenido en cuenta los demandantes, en efecto, un principio esencial, sancionado constitucionalmente en el art. 103.1, de la propia Carta fundamental, que debe presidir, junto con otros que ahora no hacen al caso, toda la actuación de la Administración Pública y, por tanto, la de su elemento personal (los funcionarios y, en general, los empleados públicos): El principio de «eficacia». Un principio que debe presidir, como es obvio, lo que es previo a la actividad administrativa, la «organización» y, en consecuencia, el aparato



burocrático o, dicho de otro modo, el régimen de la función pública, entendida ésta en sentido amplio”.

El Tribunal Constitucional tiene igualmente sentado que el principio de eficacia resulta de ineludible consideración en la organización del complejo sistema de relaciones interadministrativas derivado del modelo descentralizado impuesto por la CE. Más concretamente, admite que el legislador puede disponer la coordinación de la actividad de las Corporaciones locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas, sobre la base concreta de que “dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la C.E.), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan” (STC 27/1987 de 27 febrero, FJ. 2).

A su vez, y en relación ya con la actividad externa de la Administración pública con los ciudadanos, sucede que el principio de eficacia se erige en baluarte fundamental de la autotutela de la acción administrativa, prerrogativa y seña de identidad principal del poder público administrativo, toda vez que con arreglo a la STC 22/1984 de 17 febrero, FJ. 4, “la potestad de la Administración de autoejecución de las resoluciones y actos dictados por ella se encuentra en nuestro Derecho positivo vigente legalmente reconocida y no puede considerarse que sea contraria a la Constitución. Es verdad que el artículo 117.3 de la Constitución atribuye al monopolio de la potestad jurisdiccional consistente en ejecutar lo decidido a los Jueces y Tribunales establecidos en las Leyes, pero no es menos cierto que el artículo 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse el de eficacia «con sometimiento pleno de la Ley y al Derecho», significa ello una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia. Entre ellas no cabe duda de que se puede encontrar la potestad de autotutela o de autoejecución practicable genéricamente por cualquier Administración Pública con arreglo al artículo 103 de la Constitución y, por ende, puede ser ejercida por las autoridades municipales, pues aun cuando el artículo 140 de la Constitución establece la autonomía de los municipios, la Administración municipal es una Administración pública en el sentido del antes referido artículo 103”.

De esta manera, y en perfecta línea de continuación con la breve doctrina constitucional expuesta, el legislador ordinario ha desarrollado de manera cada vez más frecuente e intensa las potencialidades que cabalmente encierra el principio jurídico de eficacia administrativa en la consecución del interés general. Aunque no puede agotarse aquí todas sus concretas manifestaciones, cabe dar cuenta, sin embargo, de alguna de sus principales expresiones.

Por de pronto, y dada su posición principal en la configuración de todas las Administraciones públicas, interesa notar cómo el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

Procedimiento Administrativo Común, luego de repetir el enunciado del artículo 103.1 CE observa además, y en particular, que en su actuación se rige “por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”. Regla general que para el ámbito concreto de la Administración General del Estado concreta después el también artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, al disponer, entre otros ciertamente muy relacionados con el que nos ocupa, que dicha Administración se organiza y actúa de acuerdo con los principios de “economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales”; así como de “eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados” y de “eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.

Más recientemente, la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, expresa también entre sus fundamentos de actuación el “servicio a los ciudadanos y a los intereses generales”, así como la “eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos” (artículo 1.3 del referido texto legal).

Por consiguiente, y como puede verse, la eficacia administrativa es hoy en nuestro entero sistema normativo un principio jurídico que formaliza un bien o valor constitucional, a saber: la obligada realización del interés general (Parejo Alfonso, 1995: 106; Chinchilla Marín, 2002: 324).

3. La evaluación de la eficacia administrativa

Como quiera que la eficacia exigida por la CE a la Administración pública en su actuación atiende, como ya sabemos, al cabal cumplimiento del interés general determinado en cada caso por la correspondiente programación normativa, es muy claro también, finalmente, que supone un mecanismo de control de la entera organización administrativa exigente, por lo mismo, de ciertos modelos, criterios o técnicas de evaluación a los efectos de poder resolver sobre el grado de eficacia o ineficacia conseguido por la organización pública concernida.

Aunque la evaluación de la eficacia administrativa en la realización del interés general suscita un muy importante conjunto de interrogantes de imposible análisis y resolución en este trabajo puede, no obstante, apuntarse algunos de los principales en este ámbito.

Muy seguramente, entre todas esas cuestiones interesa destacar la necesidad de soslayar las corrientes que pretenden contraponer el principio de eficacia al de legalidad, asimismo sancionado en la CE (artículos 1.1, 9. 1 y 3; 103 y 106). Pues, en efecto, tal operación resulta imposible desde la propia norma constitucional, toda vez que conforme señala la mejor doctrina “ni la eficacia puede nunca comprender exigencia de renuncia a conquista alguna del Estado de Derecho (...), ni el sometimiento a la Ley y al Derecho puede llegar a comportar condicionamientos y requerimientos que hagan impracticable una actuación eficaz (Parejo Alfonso, 1995: 109; en el mismo sentido, Santamaría Pastor, 2004: 105; Martín Rebollo, 1990: 32).

Igualmente, resulta importante, justa y ciertamente, intentar determinar con cierta precisión los modelos, criterios o técnicas de evaluación de la eficacia administrativa dada la especial complejidad que rodea al objeto último de estimación: la realización del interés general. Pues, de un lado, la estimación de la eficacia administrativa requiere un parámetro distinto al utilizado para medir la legalidad de actuación de la Administración y, de otra parte, tanto la heterogeneidad de los intereses públicos, como el sistema policéntrico que hoy comporta normalmente su definición y, sobre todo, el estatuto constitucional del sujeto llamado



a cumplirlo hacen realmente difícil acudir enteramente a los criterios empleados para medir estrictamente la eficacia de la empresa privada (Parejo Alfonso, 1999: 3-23; Ortega, 1994: 7-16).

De este modo, todo apunta a considerar la oportunidad de establecer métodos propios de evaluación de la eficacia administrativa entre los que quizá merece destacarse el llamado método de la calidad total (Martín Mateo, 1994: 7-27; Parejo Alfonso, 1999: 3-23). Buena prueba de la aceptación de este sistema, presidido por la idea de una permanente autoevaluación de las organizaciones públicas a través de criterios estandarizados que permiten la competencia entre ellas, se encuentra en su recepción en los últimos textos legales de referencia.

En este sentido, y ya para terminar la presente voz, basta quizá con anotar, en primer lugar, como la exposición de motivos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, establece que “junto al principio de legalidad de la actividad, es conveniente subrayar que también vincula a la Administración General de Estado el principio de eficacia. En efecto, el funcionamiento de la maquinaria administrativa estatal debe adecuarse a la gestión por objetivos y a la calidad como forma ordinaria de prestación de los servicios públicos”. En segundo término, y dentro ya del entero proceso de reforma de las organizaciones públicas impulsado por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, procede señalar la creación, mediante Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas, dedicada, justa y precisamente, a “la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios”. De resto, conviene notar el testimonio que en el mismo sentido contiene la exposición de motivos del ya citado Estatuto Básico del Empleo Público, Ley 7/2007, de 12 de abril, pues proclama de manera clara que “elemento fundamental de la nueva regulación es, en cualquier caso, la evaluación del desempeño de los empleados públicos”; regla que luego desarrolla en su interior con carácter general en el artículo 20, y de manera más precisa para el personal directivo en el artículo 13.3, a cuyo tenor dicho personal “estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados”.

Por consiguiente, y como puede verse, la eficacia administrativa y su correcta evaluación constituyen hoy un reto fundamental en el estudio e investigación de las Administraciones públicas pues suponen, desde luego, y junto con el principio democrático, un factor actualmente determinante de la legitimación del poder público estatal (Parejo Alfonso, 1995: 89-152).

Bibliografía

- ARROYO JIMÉNEZ, L. (2004), *Libre empresa y títulos habilitantes*, CEPC, Madrid.
- CHINCHILLA MARÍN, C. (2002), “Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa”, en *Panorama jurídico de las Administraciones públicas. Libro homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*, INAP, Madrid, pp. 305-326.
- GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J. (2007), “¿Se puede medir la eficiencia de las Administraciones públicas?”, en *La Administración pública que España necesita*, Círculo de Empresarios, Madrid, pp. 125-145.

- LAVILLA RUBIRA, J.J. (1995), voz eficacia, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, volumen II, Civitas, Madrid, p. 2624.
- MARTÍN MATEO, R. (1994), “El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 134, pp. 7-28.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1990), “La Administración de garantías: vigencia y limitaciones”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 13, pp. 31-54.
- ORTEGA, L. (1994), “El reto dogmático del principio de eficacia”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 133, pp. 7-16.
- PAREJO ALFONSO, L. (1995), “La eficacia, principio de la actuación de la Administración”, en *Eficacia y Administración. Tres estudios*, INAP, Madrid, pp. 89-152.
- PAREJO ALFONSO, L. (1999), “El reto de la eficaz gestión de lo público”, *Sistema*, Núm. 149, pp. 3-23.
- PAREJO ALFONSO, L. (2008), *Lecciones de Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2004), *Principios de Derecho administrativo general*, I, Iustel, Madrid.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2011), “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 186, pp. 91-135.