

Luciano Parejo Alfonso

Presentación

Este número forma parte del programa, en su momento aprobado por el Consejo de Redacción de la Revista con la excusa del décimo aniversario de la promulgación de la Constitución, de estudio y análisis de los diferentes principios informantes del estatuto constitucional de la Administración y de su actuación según el artículo 103.1 de la norma fundamental; programa que se ha materializado ya parcialmente en el número dedicado a los principios de desconcentración y descentralización.

Ese empeño resultaba especialmente atractivo en el caso del principio de eficacia, en tanto que valor ahora en alza, al menos a juzgar por la frecuencia de su invocación formal en la vida político-administrativa como motivo de preocupación, objetivo central y cobertura de toda clase de medidas en la acción de los poderes públicos, especialmente en la de gobierno, así como por la progresiva exigencia social —perceptible a través de su repercusión en los medios de comunicación social— de legitimación del poder por la producción de resultados positivos para los ciudadanos, en términos de funcionamiento y prestación adecuados y correctos de los servicios públicos en general. El protagonismo adquirido por el valor de la eficacia está evidentemente relacionado con la profunda alteración de las pautas de relación entre Estado y ciudadanos inducida por la implantación y consolidación del Estado democrático y social de Derecho y la acelerada evolución de la propia sociedad, así como la integración política y socio-económica en la Europa comunitaria. En este sentido acierta sin duda el análisis que —bajo la denominación provisional, quizá no muy afortunada, de «Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado»— está llevando a cabo el Ministerio para las Admi-

nistraciones Públicas, cuando coloca el acento del planteamiento en la realización del valor eficacia.

Ahora bien, ese especial atractivo de la eficacia como objeto de estudio obedecía y obedece también, y aún principalmente, al reto que supone: el principio de eficacia es entre nosotros, de entre los proclamados en el artículo 103.1 de la Constitución, el gran desconocido. Es notoria la escasa, por no decir nula, atención que se le ha prestado no sólo por nuestra doctrina científica —la jurídica desde luego, pero también la de la ciencia de la Administración—, sino también, lo que resulta bastante menos disculpable, por la praxis política y administrativa. Aunque panorama tan desolador ha comenzado ya a variar, de poco tiempo acá, tanto por el esfuerzo espontáneo y meritorio de algunos investigadores universitarios en el área de la ciencia política y administrativa, como por la acción de la propia Administración (especialmente la del ramo que se ocupa, reflexivamente, de la propia organización), la situación continúa aún siendo, esencialmente, la descrita.

No ha resultado, así, fácil la decisión ni sobre el planteamiento de base de este número monográfico, ni sobre su contenido y la consecuente selección de trabajos, lo que puede valer en mi descargo por lo que hace a la larga gestación del mismo. En la alternativa básica, por simplificar, entre dar preferencia al estudio analítico de los problemas más importantes que la eficacia suscita para la organización y el funcionamiento de la Administración en al menos los más importantes y típicos ámbitos o formas de su actividad o, por el contrario, atender la necesidad de contar con una visión lo más completa posible de las implicaciones del principio, intentado una cierta «puesta al día» general en la materia, me he inclinado por esta segunda opción. Esto explica la amplitud y variedad de las facetas y perspectivas incorporadas al número y que lucen en su sumario, así como el peso de los trabajos o estudios extranjeros, que, además, no son, en su gran mayoría, inéditos.

El número se abre con un conjunto de aportaciones, elaboradas específicamente para el mismo y cuyo propósito común es la precisión, desde la doble perspectiva de la ciencia de la Administración y de la del Derecho, de lo que deba ser o sea el principio de eficacia en nuestro sistema. La inclusión y el interés de los dos trabajos a los que es propia la primera de esas perspectivas (realizados uno —el de C. URANGA— desde el conocimiento y la experiencia que proporciona estar en la propia organización administrativa del Estado, y otro —el de E. LÓPEZ GONZÁLEZ— desde fuera, aunque por encargo de la misma), no requieren, según me parece, mayor justificación. Sin perjuicio de la escasa atención que al tema concreto de la eficacia ha dedicado nuestra ciencia de la Administración, nadie puede dudar que es cuestión sobre la que ésta tiene mucho y sustancial que decir, debiéndola ocupar en bastante mayor medida. Alguna palabra de justificación sí parece requerir, por contra, el es-

pacio reservado (reserva, cumplida por mi propia contribución al número) al análisis del principio desde la vertiente jurídica. Y ello, no sólo porque entre los propios iuspublicistas se encuentra la idea de que la eficacia no es un principio con sustancia jurídica (lo que ya sería bastante), sino porque el avance entre nosotros, ya comentado, de la exigencia de eficacia en la actividad administrativa aparece íntima y bastardamente vinculado con soluciones, opciones y políticas de todo tipo —articuladas, en su caso, bajo la cobertura genérica de la moda de la desregulación y la privatización—, al haber coincidido aquel avance con la crisis de desarrollo por la que atraviesa el Estado social por el paso a primer plano de la razón económica, cómodamente instalada en el concluyente arma de la limitación de los recursos disponibles (en nuestro caso, además, nada más ser constitucionalmente proclamado dicho Estado y sin haber dado tiempo, por ello, a una mínima decantación del mismo). Conviene aclarar, ya desde ahora, que no se trata en modo alguno de poner en cuestión la legitimidad y la pertinencia evidentes del análisis y la interpretación económicas de la realidad, sino únicamente de criticar el exceso en la valoración de su autonomía y hegemonía como ciencia social prescriptiva y las consecuencias disfuncionales que del mismo se derivan; crítica, que ni siquiera puede tener como destinatario exclusivo el mundo de la economía, pues la responsabilidad debe ser compartida, en lo que aquí importa, por el del Derecho, que hasta ahora se ha mostrado tan poco permeable a las indudables contribuciones de la ciencia económica, como incapaz de dar una respuesta satisfactoria y rápida a las continuas y cambiantes necesidades de transformación que el Estado viene experimentando.

El absoluto predominio de la lógica y del lenguaje económicos en la interpretación, descripción y organización de la vida social viene teniendo entre nosotros la consecuencia secundaria, no necesariamente querida o buscada de propósito, pero no por ello menos real y peligrosa, de degradación del Derecho a mero instrumento o medio de realización de soluciones que se presentan en sí mismas como necesarias, al que se asigna el papel de legitimación de éstas en y desde el marco constitucional; papel que, al propio tiempo que deteriora la autoridad y la función del Derecho como método general, social de organización de la vida colectiva dotado necesariamente de una lógica propia (que no patrimonio de los juristas), y, por tanto, al Estado de Derecho, hace aparecer a éste, paradójicamente, como rémora y obstáculo, al que cabe imputar, por ello y además, todo error y disfunción derivado de las decisiones a través de él instrumentadas. El sentido general de la evolución de nuestro ordenamiento, impulsada por las decisiones y políticas que se van formalizando día a día, no aparece marcado tanto por la preocupación de base por la adaptación del Estado a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales a tenor de un desarrollo adecuado y coherente del orden consti-

tucional, cuanto por una acomodación coyuntural, sectorial y, por tanto, fragmentaria conforme a los dictados —fundamentalmente de índole económica— del caso concreto; acomodación que, por ello, resulta así plenamente expuesta a la influencia poderosa del ejemplo pujante del sector privado. El fenómeno incide decisivamente, como no puede ser de otra forma, en las condiciones de la definición del interés general o público; es decir, en la clave misma, en la razón última de ser del Estado, que constituye su misma identidad.

En este contexto, la recuperación legítima e indispensable de la eficacia como parámetro esencial de la actividad administrativa corre el riesgo de servir simplemente a la legitimación o racionalización del proceso descrito. Es de notar, en efecto, la ausencia en el laudable propósito por la instauración de su efectividad en la «cultura de la organización administrativa» que anima el proyecto oficial de modernización de la Administración del Estado, en curso de elaboración, de toda reflexión seria que depure la eficacia como valor jurídico (que no quiere decir valor apreciado y manejado por la casta de los juristas, sino valor de la comunidad política y, por ello, dotado por ella misma de la condición de regla jurídica, única que puede imponerse coactivamente para la organización de la sociedad) y la sitúe en el marco del orden de valores sustantivos del Estado social y democrático de Derecho, es decir, establezca su contenido, alcance y juego en la organización y el funcionamiento de dicho Estado (en su doble condición, en relación dialéctica entre sí, de poder público que toma decisiones de configuración social y de ordenamiento jurídico ya establecido y regulador de la vida colectiva). Carente la eficacia de un perfil nítido, es claro el peligro de su reducción, por identificación, a la técnica —relativa, supuestamente neutra, mucho más elaborada y operativa y con alguna tradición entre nosotros— de la pura eficiencia; capaz ya de justificar decisiones organizativas y sustantivas del más variado signo. Quedaría, así, abierta la puerta para la penetración del entero ciclo estatal por la lógica imperante a que antes se ha hecho alusión. El peligro aludido lo es también, pues, de pérdida justamente de la específica «cultura pública», consolidada mal que bien en el plano administrativo, de interpretación y definición sustantivas del interés general, que —quíerese o no— tiene como método el Derecho, en relación dialéctica con la política.

Por lo que hace a la Administración pública, la eficacia es un principio y, por tanto, un valor jurídico íntimamente vinculado al interés general. Este ha de ser servido por aquélla, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, lo que significa que la eficacia no sólo no puede contraponerse al Estado de Derecho (y todo lo que éste implica constitucionalmente), sino que únicamente puede operar en y conforme al Derecho, por cuanto —en último término— no es otra cosa que un componente más de éste. Pero, simultáneamente, la eficacia —en cuanto principio ju-

rídico— consiste en la exigencia y necesidad de la efectiva materialización del interés general, obviamente conforme a su definición normativa (lo que remite nuevamente al Derecho, en su caso en su relación con la política). Quiere esto decir, que juega —en el ámbito administrativo del ciclo estatal— como mecanismo constitucional de aseguramiento del Estado democrático y de realización del Estado social. Gracias a él, en efecto, el instrumento primario interno de acción estatal —la Administración— queda vinculado por el deber jurídico de producir en la realidad social la situación jurídica decidida y definida por la comunidad, sobre la base y en aplicación del orden constitucional, así como a través del cuadro competencial determinante del poder público en cada caso habilitado para tal decisión y definición.

En la medida en que la acción administrativa es, toda ella (aunque en diversa medida y con distinto grado de intensidad), actividad programada desde otra instancia de poder público, su eficacia tiene como presupuesto una adecuada y correcta programación, es decir, definición del interés general. El sistema administrativo no es, en efecto, autónomo y autosuficiente, está integrado de manera específica (condicionante de su organización y funcionamiento) en la estructura del Estado en su conjunto; contexto, que no se puede descuidar, por tanto, a la hora del tratamiento de la eficacia administrativa. A este decisivo aspecto de la cuestión atiende el segundo bloque de trabajos incluido en este número, compuesto por una reflexión de A. CALSAMIGLIA sobre la justicia y la eficiencia, al hilo de la contribución de las distintas ciencias sociales —en particular el Derecho y la Economía— en su definición y la tradicional comunicación entre éstas, que es necesario superar; una segunda de L. HIERRO en torno al valor constitucional de la seguridad jurídica y su relación con la Administración y su actividad, en particular la eficacia de ésta; y, finalmente, una tercera de H. SCHÄFFER, sobre las posibilidades —derivadas de la reciente ciencia de la técnica legislativa— de racionalización del proceso de producción del Derecho y, por tanto, de definición del interés general.

La adecuada comprensión de la eficacia propia del sector público no puede prescindir, en todo caso, de la comparación con la eficacia propia del sector privado. Si bien no procede equipararlas, ni menos aún confundirlas, su puesta en relación puede beneficiar el progreso en ambas, tanto más en un Estado —como el actual— que descansa en una decidida imbricación con la propia sociedad. Para cubrir esta vertiente (a la que está dedicado el tercer bloque del número) se ha escogido un trabajo de T. C. MILLER, que aporta una síntesis de la visión norteamericana del funcionamiento del sector público, y tres estudios de P. EICHHORN, en los que se abordan —en el marco de un sistema tan importante en la Europa comunitaria, como el alemán— las decisivas cuestiones de la relación entre la economía general y la economía empresarial privada; la

aplicación a la gestión de los establecimientos públicos de las técnicas de gestión del mundo privado; y las posibilidades de la transferencia de conocimientos, experiencias y técnicas desde el mundo empresarial a la Administración pública y viceversa.

En sí misma considerada la eficacia administrativa o, si se quiere, del sector público en general no guarda necesaria relación con el replanteamiento del papel y del tamaño del Estado, muy especialmente de su intervención e iniciativa en la economía. Sin embargo, la crisis de crecimiento, ya comentada, por la que atraviesa el Estado social, la pone en relación —a través del cuestionamiento de la eficiencia del Estado, de la gestión pública— sobre todo con las políticas de desregulación y privatización que se han ido generalizando por Europa occidental, desde su inicial planteamiento, sobre bases ideológicas concretas, en Gran Bretaña. No parecía posible, pues, dejar de lado esta cuestión, por lo que —en un cuarto bloque temático— se han incluido, además de una selección de estudios que proporcionan una visión general fundamentalmente de las políticas de privatización en los países europeos de nuestro entorno más inmediato (Alemania federal: K. KÖNIG; Francia: M. DURUPTY; Gran Bretaña: V. WRIGHT; e Italia: S. CASSESE), un artículo inédito sobre la situación en España de R. MARTÍN MATEO, el iuspublicista sin duda más receptivo, entre nosotros, a las aportaciones de otras ciencias (en particular, la economía) y pionero, en razón a tal sensibilidad, en la roturación jurídica de campos de vanguardia.

La eficacia administrativa, en tanto que postuladora de la realización efectiva de determinadas situaciones normativamente prefijadas, es un principio que alude al carácter finalista de la acción de la Administración. La eficacia jurídica y, por tanto, real, de dicho principio requiere la evaluación de la actividad, el control del resultado por la misma alcanzado. A esta capital faceta de la eficacia se dedica un quinto apartado, que incluye dos estudios dedicados, respectivamente, a la evaluación de las decisiones y de las políticas públicas en general (el trabajo de K. KÖNIG) y al control de los resultados en la gestión de los recursos públicos (el trabajo de P. EICHHORN).

La alteración radical que han experimentado las relaciones entre el Estado y, más concretamente, la Administración, de un lado, y los ciudadanos, de otro, determinando un progresivo acercamiento de ambos sujetos y colocando en plano cada vez más destacado la condición prestadora y servicial de la acción administrativa, postulaba finalmente alguna atención al fenómeno, que va abriéndose paso, de la utilización por la Administración de las técnicas empresariales de marketing. Para cubrir este capítulo, con el que se cierra el número, se ha escogido un trabajo de P. EICHHORN, en el que —en un sistema tan evolucionado como el alemán— se examinan críticamente las ventajas y los inconvenientes, así

como los límites, del empleo de tales técnicas en la actividad de la Administración.

Finalmente y como coordinador responsable de este número no puedo menos que, en nombre propio y en el del Consejo de Redacción de la Revista y del Instituto Nacional de Administración Pública, dejar testimonio de sincero agradecimiento tanto a los autores que han elaborado trabajos inéditos para este número, por su generosa colaboración y también comprensión y paciencia por el dilatado período de gestación del mismo, como a aquellos otros, y a sus respectivos editores, que gentilmente han autorizado la traducción y la reproducción en esta Revista, de sus estudios ya previamente publicados, sin olvidar, desde luego, a quienes de manera eficaz han realizado la nunca adecuadamente valorada tarea de traducir los correspondientes textos.

