

La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. EFICACIA JURIDICA Y PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. 1. El origen y los antecedentes legislativos del principio. 2. El principio en la jurisprudencia constitucional. 3. El problema de la eficacia jurídica del principio de eficacia de la Administración. III. PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA ADMINISTRACION Y ORDEN CONSTITUCIONAL; EN ESPECIAL, SU JUEGO EN EL ESTADO DE DERECHO. IV. PRINCIPIO DE EFICACIA Y ESTATUTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: CONDICIONANTES Y LIMITES DEL PRINCIPIO. 1. Servicialidad objetiva de los intereses generales. 2. La articulación del poder público administrativo conforme a una organización creada de acuerdo con la ley; el funcionamiento de ésta con unos medios personales regidos —en su parte principal— por el estatuto funcional y unos medios materiales sujetos a un régimen específico, y su actuación con arreglo a los principios, junto al de eficacia, de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y a través, en su caso, del procedimiento legalmente determinado. V. AMBITO Y CONTENIDO DEL PRINCIPIO DE EFICACIA. 1. Amplitud del radio de acción y carácter proteico del contenido y alcance de la eficacia administrativa. 2. Administración de carácter o de contenido económicos (actividades de gestión patrimonial y económico-financiera de los medios de la propia Administración y de intervención en la vida social económica en calidad de mero agente de la misma) y eficacia. 3. Administración prestacional y eficacia. 4. Administración de *imperium* o autoridad y eficacia. 5. La imposibilidad lógica y jurídica de la eficacia total de la actuación administrativa en su conjunto (la de todas las Administraciones públicas, con relación a todos los fines asignados a las mismas).

I. INTRODUCCION

El problema de la efectividad y la eficacia del Estado y de su ordenamiento no es nuevo para la ciencia jurídica. Ocurre que hoy se plantea en términos radicalmente novedosos, distintos de los tradicionales, como consecuencia de la trascendencia que ha pasado a tener, en el momento actual, la realidad, el ser. La exigencia de la consecución de efectos, resultados tangibles y reales, ocupa, así, un primer pla-

no, por la prevalencia de lo que se denomina, sin gran precisión terminológica y dando a los conceptos prácticamente una significación equivalente, eficacia, efectividad, eficiencia o productividad; en definitiva, de la valoración de las acciones humanas (individuales o colectivas) desde su efecto y con una perspectiva básicamente cuantitativa y mensurable y, por ello, comparativa y relativa.

En el Estado liberal de Derecho la cuestión de la eficacia se agota en la clásica de la eficacia jurídica de su ordenamiento: al pretender sólo ordenar externamente la vida social, cuyo funcionamiento respondía a la lógica de sus propios impulsos espontáneos y, por tanto, a la idea de bienestar como resultado de la suma de las opciones individuales de desarrollo de la propia personalidad, le bastaba para ser efectivo con alcanzar el necesario umbral de adecuación real al mismo de los comportamientos. Si la imbricación y el compromiso sociales propios del activismo del Estado social creó, desde el principio, las condiciones para un planteamiento distinto de la misma cuestión, ya desde el prisma del cumplimiento de fines y la realización de objetivos determinados, la bonanza de la coyuntura económica y la consecuente disposición por el Estado de suficientes recursos para atender a la continua expansión de sus responsabilidades y cometidos veló su importancia e impidió que se le prestara una atención prioritaria o, siquiera, destacada. Sólo el cuestionamiento del modelo, la quiebra de la confianza en su capacidad para asegurar no ya una continuada mejora, sino incluso una adecuada y permanente satisfacción del bienestar colectivo, es decir, dirigir los procesos y configurar positivamente las condiciones de vida sociales, provocados por profundas y aceleradas transformaciones políticas, culturales, sociales y económicas (conducentes a la entronización del cambio) y actualizados y agudizados por la crisis económica de alcance internacional instalada en la década de los años setenta, han reactivado aquellas condiciones y hecho saltar a un primer plano la repetida cuestión en su nueva dimensión relativa al efecto real de la acción estatal, enjuiciado a la luz de los fines, los objetivos y los medios disponibles. No basta ahora ya al Estado la legitimación que le presta el origen democrático del poder, ni la derivada de la efectividad (en términos tradicionales) de su mando sobre los ciudadanos: le es preciso justificarse permanentemente en la adecuada utilización de los medios puestos a su disposición y la obtención de resultados reales, es decir, necesita la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales.

El Estado se encuentra, así, enfrentado a un reto de adaptación a la realidad social, que demanda una racionalidad estatal distinta a la vigente y formalizada y que es la que el Estado sigue encarnando y representando. En este proceso de adaptación, en el que nos encontramos inmersos, conviven aún lo establecido y lo que pugna por es-

tablecerse, siendo inevitable (como en todo proceso de transición) un cierto grado de confusión. Existe, sin embargo, un poderoso factor de distorsión, derivado de la combinación de la lentitud en la reconstrucción del sistema estatal (fuertemente lastrado por la inercia de los esquemas y categorías en que se ha ido descartando el Estado de Derecho primero y el Estado social de Derecho después), de un lado, y la dinamicidad de la evolución económico-social, acompañada de una apreciable revitalización de los valores ligados a la dignidad de la persona y la libertad en el desarrollo de su personalidad, incluso en la dimensión económico-patrimonial, de otro.

Se explica así el deterioro continuo del prestigio de la cultura de lo público, especialmente de la formalizada jurídicamente (experimentada como rígida, lenta e inadecuada; en definitiva, hostil a la eficacia), frente al creciente prestigio del sistema privado (percibido como eficaz, por ágil, flexible, capaz de responder y amoldarse inmediatamente a los cambios) y, por ende, el progresivo afianzamiento de la lógica de este último, determinada absolutamente por la economía (clave del momento), como parámetro de referencia y medida. En este contexto, el Estado social resulta sometido a una doble tensión (en la doble condición de poder y agente económico, desarrollada por el mismo): en cuanto agente económico, la derivada de su exposición a una directa y plena comparación con el sector privado de la economía, que se viene saldando con la racionalización y el saneamiento del sector público, cuando no con la privatización del mismo; en cuanto poder, la resultante de la presión crítica, constante y creciente, de la misma sociedad sobre su organización y funcionamiento, que viene dando lugar —entre otros fenómenos quizá menos llamativos— a reconsideraciones de la función estatal de ordenación social como la que supone la llamada «desregulación» y al surgimiento de nuevas formas tanto de organización como de acción públicas.

El resultado provisional del proceso que queda, muy sumariamente, descrito es una situación de desconcierto, en la que —faltando aún un esquema, orden o modelo estatal alternativo— la adaptación del Estado se va produciendo, fragmentaria y asistemáticamente, al hilo de la reacción frente a los problemas y con expansión, en todo caso, del paradigma privado (de naturaleza económica) hasta el reducto nuclear del Estado-poder. Empleando extensivamente las gráficas expresiones acuñadas por J. CHEVALLIER y D. LOSCHAK (1), la «racionalidad jurídica» va cediendo terreno en todo el Estado a la «racionalidad managerial». Tanto o, incluso, más que la corrección jurídica de la acción estatal importa su «eficaz» gestión, sus resultados reales o fácticos me-

(1) J. CHEVALLIER y D. LOSCHAK, *Rationalité juridique et rationalité managériale dans la Administration française*.

didados en términos de eficacia. Como es obvio, esto afecta con especial intensidad a la manifestación interna, constante y regular, del Estado, al instrumento por excelencia de éste para su acción de ejecución del ordenamiento y de configuración de las condiciones de vida social, es decir, a la Administración pública.

En modo alguno, pues, puede considerarse casual y sí sumamente significativo que en nuestra Constitución la preocupación por la efectividad o la eficacia de la acción de los poderes públicos, en el sentido actual de estos términos (como exigencia de materialización, en la realidad de los hechos, de los fines u objetivos a que dicha acción sirve), esté presente y aflore a lo largo de todo su texto. Sin ánimo de exhaustividad cabe citar los siguientes ejemplos bien ilustrativos: la imposición a los poderes públicos del deber de conseguir que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en los que éstos se integran sean *reales y efectivas* (art. 9.2 CE); la determinación del contenido del derecho fundamental a la tutela judicial en términos de tutela judicial *efectiva* (art. 24.1); la fijación de los criterios de *eficiencia y economía* como bases de la programación y ejecución del gasto público (art. 31.2 CE); el establecimiento del deber de asegurar la participación *eficaz* de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48 CE); la asignación al poder público de la responsabilidad de proteger, mediante procedimientos *eficaces*, la seguridad, la salud y los intereses económicos de los consumidores (art. 51 CE) o de promover *eficazmente* las formas de participación en la empresa (art. 129.1 CE); la garantía por el Estado de la *realización efectiva* del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 (art. 138.1 CE); y, desde luego, la inclusión entre los principios de la actuación de la Administración pública del de *eficacia* (art. 103.1 CE).

Es de notar, en la misma línea, el contraste de esta preocupación evidente del texto constitucional con el silencio total que sobre este punto guarda la Ley Fundamental de Bonn de 1949, inspiración clara de nuestro constituyente en punto precisamente a la fórmula del Estado social, cuya relación con la eficacia de la acción estatal es tan estrecha, como ha venido a reconocer rotundamente el Tribunal Constitucional, al señalar que «si la Constitución proclama expresamente en su artículo 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 de noviembre, FJ 3). Justamente

por ello, la doctrina alemana (2) ha podido hacerse cuestión de la existencia misma en su Derecho público de un principio general de la eficiencia o de la eficacia, con resultados más bien negativos.

En nuestro ordenamiento y en virtud de su misma norma fundamental, la cuestión de la eficacia estatal y, más concretamente, administrativa es una cuestión de estricto Derecho positivo, que, como tal, exige una respuesta precisa y satisfactoria, concretamente en punto a su condición de estricto principio jurídico y el contenido y alcance de éste. Las reflexiones que siguen pretenden ser una contribución a la clarificación de esta cuestión, hasta hoy escasa y deficientemente abordada por la ciencia jurídico-administrativa, a pesar de su planteamiento por las previsiones que, en este orden de cosas, contiene la Ley de Procedimiento Administrativo, que data de 1958.

A tal fin, conviene partir de la indispensable precisión del significado general y previo que se atribuye al concepto de que aquí se trata (eficacia o eficiencia). Teniendo en cuenta el que mayoritariamente se le asigna en la economía y en la ciencia de la Administración, la eficacia alude a la efectiva consecución de objetivos prefijados, pudiendo diferenciarse diversos tipos de eficacia en función tanto de la naturaleza de los objetivos (determinados normativamente o en virtud de criterios económicos o técnicos) como de las formas de la consecución de éstos (celeridad, intensidad, sistematicidad). La eficiencia puede definirse como subespecie de la eficacia, que incorpora la perspectiva de la relación medios-objetivos para prescribir el grado óptimo de la misma, siendo posible también diferenciar tipos de eficiencia según el criterio material que se emplee para la fijación de la relación óptima.

Hechas estas precisiones terminológicas previas, el primer problema que plantea la consagración constitucional de la eficacia como principio de la actuación de la Administración es el de su misma eficacia jurídica, es decir, el de la posibilidad de su normatividad, de su verdadera condición de principio jurídico. No se trata de un problema puramente teórico o académico, pues a pesar de la normatividad —perfectamente establecida hoy— predicable por entero de nuestro texto constitucional vigente, no faltan opiniones doctrinales que niegan concretamente al principio de eficacia proclamado en el artículo 103.1 del mismo dicha condición (3). De otro lado, la Ley de Procedimiento Ad-

(2) W. LEISNER, *Effizienz als Rechtsprinzip*, Tubinga, 1971, Ed. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Colección *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, núms. 402-403.

(3) En este sentido F. GARRIDO FALLA, comentario al art. 103, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por dicho autor, Ed. Civitas, Madrid 1985, p. 1426; M. BAENA DEL ALCÁZAR, «Artículo 103. La organización y la función pública», en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por O. ALZAGA VILLAAMIL, Ed. EDERSA, Madrid 1985, p. 272, y ESCUÍN PALOP, «La Administración del Estado en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Ed. Universidad de Valencia, Valencia, 1980, p. 286.

En contraste, la eficacia y la eficiencia son objeto, si no frecuente, de normal atención en la doctrina extranjera de nuestro entorno inmediato. Aparte la literatura francesa —más conoci-

ministrativo de 1958 emplea la eficacia no sólo en su significación de efectividad de la actuación administrativa en la producción de determinados resultados (art. 29.1), sino también en este propio de la eficacia jurídica (sección 2.ª —«Eficacia»— del capítulo II —«Actos en general»— de su título III —«Actuación administrativa»—; arts. 44 y sigs.).

II. EFICACIA JURIDICA Y PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA ACTUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. *El origen y los antecedentes legislativos del principio*

En el Anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia designada al efecto en el seno de la Comisión Constitucional provisional (creada por acuerdo del Congreso de los Diputados del día 27 de julio de 1977) no figuraba referencia alguna a la eficacia en la regulación específica de la Administración pública. Su artículo 101 se limitaba a disponer la ordenación de la Administración de acuerdo con los principios de descentralización y desconcentración y su actuación de forma coordinada para el cumplimiento de sus funciones (4). Su introducción se propone por un voto particular formulado a dicho Anteproyecto por el Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso (5).

En la tramitación ante la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados se formulan enmiendas a favor (las del señor Letamendía Belzunce, Grupo Parlamentario Mixto y Grupo Parlamentario Vasco) y en contra (las del señor López Rodó y del Grupo Parlamentario de UCD) (6) de la consagra-

da— y la alemana ya citadas en las notas precedentes, cabe indicar para Italia y a título de ejemplo: R. BETTINI, «Il principio d'efficienza in scienza dell' Amministrazione», Ed. Dott. A. Giuffrè, Milán, 1968, y del mismo autor también, «Il circolo vizioso legislativo, efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia», Ed. Franco Angeli, Milán, 1983.

(4) El núm. 1 del precepto rezaba literalmente así: «La Administración pública se ordena de acuerdo con los principios de descentralización y desconcentración y actúa coordinadamente para el cumplimiento de sus funciones en los respectivos ámbitos territoriales de su competencia.» La transcripción se hace del texto publicado en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, elaborado por F. SAINZ MORENO, Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, Ed. Cortes Generales, Madrid, 1980, vol. I, p. 24.

(5) El voto particular rezaba así: «La Administración pública sirve a los fines colectivos sometida a la Ley y al Derecho, actúa coordinadamente en el cumplimiento de sus funciones y se ordena sobre los criterios de eficacia y objetividad. El gobierno responde de la observancia de estos principios, sin perjuicio de la autonomía de las esferas administrativas descentralizadas y de los territorios autónomos.» Texto tomado de *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, op. cit., vol. I, p. 56.

(6) La del señor Letamendía era de adhesión al voto particular del Grupo Socialistas del Congreso, al igual que la del Grupo Parlamentario Mixto. La del Grupo Parlamentario Vasco proponía el siguiente texto: «La Administración pública se ordenará de acuerdo con los princi-

ción del principio, no recogíendose en el informe de la Ponencia —en el que el artículo correspondiente pasa a ser el número 95—, pero introduciéndose, prácticamente sin debate, en el dictamen de la Comisión —en el que dicho artículo es ya el 96—, queda finalmente recogido. Y el texto acordado por la Comisión es aprobado, sin discusión y en este punto, por el Pleno del Congreso de los Diputados.

De entre las enmiendas presentadas ante la Comisión de Constitución del Senado merecen ser destacadas, aparte una del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes proponiendo la supresión del número 1 del artículo 96 (en el que aparecía el principio), las deducidas por el señor Martín-Retortillo Baquer y el Grupo Agrupación Independiente (7). La primera, después de referir la ejecución de la ley y la prestación de los servicios públicos a los fines impuestos por la Constitución y las leyes, determinaba la realización por la Administración de tales cometidos bajo los principios, entre otros, de diligencia y eficacia. El texto de la segunda se asemejaba mucho a la anterior y respondía desde luego a idéntico espíritu. Ninguna de las dos resultan, sin embargo, asumidas y el precepto queda aprobado tal como lo había establecido el Congreso (con el número, ahora, 102), sin que el debate en el Senado diera lugar a discusión de fondo destacable sobre el principio.

De este modo la eficacia queda consagrada como principio de la actuación de la Administración pública, en el que finalmente es el artículo 103.1 del texto constitucional, tras las modificaciones experimentadas por éste a lo largo de la ulterior tramitación parlamentaria hasta su aprobación definitiva.

pios de descentralización y desconcentración, *eficacia* y objetividad, sirve a los fines colectivos sometida a la ley y al Derecho, y actúa coordinadamente, para el cumplimiento de sus funciones, en los respectivos ámbitos territoriales de su competencia.»

De otro lado, la enmienda del Grupo Parlamentario de UCD sugería la siguiente redacción: «La Administración pública se inspirará, en cuanto a su organización y funcionamiento, en principios de descentralización y desconcentración y actuará coordinadamente para el cumplimiento de sus funciones en los respectivos ámbitos territoriales de su competencia.» Finalmente, y por su parte, el señor López Rodó solicitó que el texto quedase así: «La Administración del Estado se ordena de acuerdo con los principios de jerarquía, descentralización y desconcentración y actúa coordinadamente con las demás Administraciones públicas para el cumplimiento de sus respectivas funciones.»

Todas las citas se toman de *Constitución española. Trabajos parlamentarios, op. cit.*, vol. I, pp. 168, 342, 375-376, 496 y 408, respectivamente.

(7) La enmienda del señor Martín-Retortillo Baquer era del siguiente tenor literal: «La Administración, como organización de servicio a la comunidad y a los ciudadanos que la integran, lleva a ejecución la ley y presta y asegura los servicios públicos exigidos para el cumplimiento de los fines que esta Constitución y las leyes imponen, bajo los principios de diligencia, acercamiento al administrado, imparcialidad y *eficacia* y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho.» Por su parte, el Grupo Agrupación Independiente propuso un texto prácticamente igual al anterior, en el que se suprimía sólo la referencia al principio de acercamiento a los ciudadanos. Ambas figuran en *Constitución española. Trabajos parlamentarios, op. cit.*, vol. II, pp. 2668 y 2996, respectivamente.

Los trabajos parlamentarios de las Cortes constituyentes no suministran ciertamente abundantes elementos interpretativos de la *voluntas legislatoris*. Pero de ellos cabe inferir con seguridad:

a) Una opción expresa por imponer a la actuación administrativa la regla de la eficacia, obediente, por tanto, a la convicción de la insuficiencia de la exigencia general al respecto implícita de suyo en la previsión de la organización administrativa como instrumento servicial de la ejecución de las leyes y la prestación de los servicios públicos. Ninguna duda puede caber al respecto: la eficacia no figuraba en el texto de Anteproyecto y se introduce en la norma fundamental luego en virtud de una enmienda dirigida derechamente a tal fin; luego, la consagración o no del principio continúa siendo cuestión presente a lo largo de prácticamente todo el *iter* procedimental: más aún, la expresa previsión del principio se enmarca en un contexto general de preocupación por enfatizar la efectividad y la eficacia de las determinaciones y los mecanismos constitucionales previstos.

b) Una concepción, al menos en este punto, de la eficacia como alusiva al efecto producido en la realidad, en términos de consecución de fines legales, en particular de prestación de servicios públicos. El texto constitucional mismo, en su propia literalidad, y las enmiendas deducidas a lo largo de su elaboración, son concluyentes al respecto.

La conclusión que del análisis de los materiales legislativos producidos con ocasión de la elaboración del texto constitucional cabe extraer no puede ser otra, consecuentemente, que la de la proclamación en el artículo 103.1 de la eficacia como un principio de contenido específico y de carácter jurídico que, junto con los restantes previstos en dicho precepto, definen el estatuto constitucional de la actuación de la Administración pública, es decir, del conjunto de las Administraciones públicas.

2. *El principio en la jurisprudencia constitucional*

El Tribunal Constitucional tiene admitido, con entera naturalidad y sin hacerse problema de ello, la naturaleza jurídica del principio de eficacia referido a la Administración pública: SsTC 22/1984, de 17 de febrero (FJ 4: «... el artículo 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración pública ha de atenerse el de eficacia con sometimiento pleno a la ley y al Derecho»); 27/1987, de 27 de febrero [FJ 2: «... el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permite(n), cuando no impone(n) al legislador...»], y, sobre todo, 178/1989, de 2 de noviembre

(FJ 3: «...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 actuación de la Administración pública... el principio de eficacia», y más adelante: «Si resulta que no sólo la imparcialidad, sino también la eficacia, es un principio, sancionado en el mismo precepto constitucional, aunque en otro apartado, que ha de presidir la organización y la actividad de la Administración pública, el legislador puede tenerlo perfectamente en cuenta a la hora de diseñar el régimen o sistemas de incompatibilidades, extrayendo del mismo todas sus consecuencias»).

El contenido y alcance del principio jurídico-constitucional así reconocido y afirmado se perfilan en la doctrina sentada por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos fundamentales:

a) El principio consagra un bien o interés jurídico integrado en el orden constitucional material de valores y principios, incluidos los superiores; integración en la que juega una función servicial dirigida a asegurar el cumplimiento o realización reales y efectivos de dicho orden.

Es rotunda a este respecto la STC 178/1989, de 2 de noviembre, en su FJ 3: «Si la Constitución proclama expresamente en su artículo 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.» Incidentalmente debe llamarse la atención sobre el hecho de que aquí la sentencia alude a la relación del principio estudiado con la eficacia jurídica del Estado mismo en su conjunto.

Justamente en función de su integración en el orden constitucional de valores, el principio de eficacia suscita el problema de su relación con los restantes elementos del mismo y, por tanto, de su posición en él, con los límites que ello imponga a su juego. Esta cuestión ha sido frontalmente abordada en el voto particular formulado por cinco Magistrados (8) a la sentencia 75/1983, de 3 de agosto. Se dice textualmente en ese voto particular: «... aunque la eficacia de la Administración es un bien constitucionalmente protegido por el artículo 103.1, tal principio es de rango inferior a la igualdad, que es no sólo un derecho individual de los españoles protegible, incluso por vía de ampa-

(8) Se trata de los magistrados doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Antonio Truyol Serra.

ro (arts. 14 y 53.2 de la CE), sino un principio al que está sometido el legislador (arts. 14 y 9.1 de la CE), e incluso un “valor superior” del ordenamiento (art. 1.1 de la CE) ante el cual deben ceder otros de rango inferior, pues es indudable que no puede buscarse la eficacia de la Administración con medidas legislativas que atenten, como ocurre con la ahora enjuiciada, contra la igualdad de los ciudadanos, aparte de que desconocen el artículo 14 de la Constitución, pues las mentadas razones de organización no son peculiares de ese Ayuntamiento —se trataba de las condiciones para la provisión de una plaza funcionarial en el Ayuntamiento de Barcelona—, y por otra parte no determinan la necesaria proporcionalidad entre los fines que se tratan de obtener y la lesión del derecho a la igualdad que producen».

b) El principio tiene contenido amplio, capaz de permitir diversas opciones legislativas, por lo que su concreción queda remitida al legislador en el curso del proceso de desarrollo de la norma fundamental.

En este sentido SsTC 22/1984, de 17 de febrero (FJ 4: «Significa ello —el reconocimiento del principio— una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto a aquellas normas, medios o instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia») y 178/1989, de 2 de noviembre [FJ 3: «... el legislador puede tenerlo perfectamente en cuenta —el principio de eficacia— a la hora de diseñar el régimen o sistema de incompatibilidades, extrayendo del mismo todas sus consecuencias»; y luego FJ 5: «La libertad de conformación del legislador en lo que respecta al régimen de incompatibilidades —en el que está implicado, según el propio Tribunal, el principio de eficacia— de los empleados públicos es, por lo demás, muy amplia, de modo que, siempre que aquél respete los principios que se derivan de la Constitución, puede optar por muy variadas soluciones, que irán, en función de criterios exclusivamente políticos, de un modelo muy estricto a otro más laxo, dependiendo de cuál sea la orientación de la mayoría parlamentaria que sustente la Ley en cuestión (*vid.* SsTC 86/1982, 28/1983, 76/1983, 6/1985, 108/1986 y 134/1987)»].

c) El principio se traduce en cualquier forma en un deber jurídico a cargo de la Administración pública, de todas y cada una de las Administraciones públicas. La STC 178/1989, de 2 de noviembre (FJ 3), afirma rotundamente que dicho principio de eficacia «... es, además, un mandato para la Administración, en la medida en que ésta ha de actuar “de acuerdo” con él (art. 103.1 CE)».

d) El contenido del principio de eficacia alcanza *ex Constitutio-
ne*, en todo caso, a los siguientes aspectos:

— La organización misma de la Administración, incluida la de sus medios personales, es decir, del estatuto de los empleados públicos.

La STC 178/1989, de 2 de noviembre, así lo entiende, en la medida en que una organización adecuada a la eficacia es presupuesto y *conditio sine qua non* de la eficacia de la actuación administrativa. En su fundamento jurídico 3 afirma, en efecto, que el principio «... 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 régimen jurídico determinante del estatuto general de la acción de la Administración en cuanto poder público y, concretamente, las potestades generales de la misma atribuidas. Como señala la STC 22/1984, de 17 de febrero (FJ 4), entre los medios e instrumentos en los que el legislador puede concretar el principio de eficacia «... 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» (8 bis).

— Esta última apreciación lleva de la mano a la extensión del ámbito del principio más allá de la organización y la acción de cada una de las Administraciones individual e independientemente consideradas, para extenderse al entero poder público administrativo, al conjunto de las Administraciones como sistema. Pues, así razona la STC 27/1987, de 27 de febrero (FJ 2), «... 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 CE), 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 corresponden».

(8 bis) Recientemente, estando ya en impresión este trabajo, la STC de 26 de marzo de 1990, dictada en recurso de amparo contra Autos judiciales concediendo autorización de entrada y registro de domicilio a la Administración tributaria sin que, previamente, constara la negativa del titular del domicilio a consentir la entrada en el mismo, ha señalado (Fto. jur. 7) que: «... la eficacia de la actuación de la Administración tributaria —que es uno de los principios a que debe responder la actuación de la Administración Pública (art. 103.1 de la Constitución)— podría frustrarse injustificadamente, si la investigación de la Inspección de los Tributos, que precisamente pretendió, según se indica expresamente en la solicitud de autorización judicial, personarse sin previo aviso, hubiera de aplazarse aun estando provista de una autorización judicial, hasta la constancia formal de la denegación del consentimiento del titular del domicilio, que éste podría postergar o dificultar en extremo...».

3. *El problema de la eficacia jurídica del principio de eficacia de la Administración*

La consistencia del principio constitucional de eficacia de la Administración en una específica valoración del efecto o resultado de la acción en la realidad social, por relación a unos fines dados, plantea de suyo —a pesar de la afirmación del carácter jurídico de dicho principio— la cuestión de la posibilidad concreta de tal carácter, en la medida en que cabe interrogarse sobre la consistencia y exigibilidad de un deber formulado en términos incondicionados y referido a un objeto tan extenso e indeterminado como el servicio a los intereses generales.

La cuestión remite, así, a las enunciadas en la teoría general, y ya clásicas en la misma, como efectividad y eficacia (validez o vigencia) del Estado o del ordenamiento. Pues la ciencia jurídico-pública siempre ha debido dar una respuesta al interrogante de si las normas valen porque han sido definidas y establecidas por el procedimiento formalmente dispuesto a tal fin y de conformidad con los principios sustantivos del ordenamiento en el que se insertan o porque (en su caso, además) son efectivamente vigentes o eficaces en el seno de este último.

El tratamiento teórico de estas cuestiones se remonta a la discusión en las relaciones internacionales de las condiciones para el reconocimiento de los Estados, gobiernos o grupos organizados como sujetos de Derecho internacional; discusión que dio lugar a la doctrina de la efectividad (9): en ella, es decir, en la capacidad real de un ordenamiento para ordenarse y ordenar las conductas humanas residía el criterio de reconocimiento. Del plano internacional, el principio de efectividad ha pasado al constitucional interno, al Derecho público y, en definitiva, a la teoría del Estado y general del Derecho. En la dogmática jurídico-pública se parte, en efecto, del presupuesto del reposo de la soberanía estatal en la capacidad efectiva del poder estatal de imponerse a todos los sujetos en el ámbito territorial a que aquélla se extiende. El principio de efectividad ha llegado a convertirse hoy en fundamento dinámico necesario de la legitimidad del Estado, en la medida en que ésta se hace depender de la concurrencia de requisitos garantes de la vigencia social real del correspondiente ordenamiento. Pues la efectividad manifiesta la esencia del Derecho, permite la comprobación de lo que es Derecho (la fuerza que se impone y es capaz de generar un ordenamiento estable), aunque esté lejos de poder servir de criterio del valor de lo jurídico.

(9) En este sentido P. PIOVANI, voz «Effettività (principio di)», en *Enciclopedia del Diritto*, Ed. Dott. A. Giuffrè, vol. XIV, pp. 420 y 421.

La reflexión sobre la efectividad alcanza su punto culminante con H. KELSEN (10), para quien la validez de un ordenamiento jurídico está en directa función de la adecuación de las conductas por él ordenadas al orden que establece o, lo que es igual, de su eficacia; en definitiva, el ser de un ordenamiento eficaz consiste en que aquellas conductas se conforman al mismo. Desde KELSEN, pues, la validez de toda norma depende de la validez del ordenamiento en su conjunto, es decir, como sistema; la eficacia del entero ordenamiento jurídico es una *conditio sine qua non* (no una *conditio per quam*) para la eficacia de todas y cada una de sus normas.

Con el institucionalismo de S. ROMANO (11) el momento de lo fáctico en el Derecho adquiere su máximo relieve (es el concepto el que debe doblegarse ante la realidad y no a la inversa; *ex facto oritur ius*). Pues Derecho es justamente lo que ha adquirido la fuerza suficiente para llegar a ser e imponerse como tal Derecho positivo. Pero es G. JELLINEK (12) el que coloca el hecho normativo en el lugar que le corresponde en la dogmática jurídico-pública: todo Derecho, para serlo, ha de tener valor efectivo, es decir, poseer la capacidad de realizarse en los fenómenos reales.

Se llega así al núcleo central de la cuestión de la eficacia jurídica: el efecto jurídico, que guarda una relación causal con el hecho jurídico, en cuanto el primero no es sino el valor otorgado por el ordenamiento a la verificación o el cumplimiento de un hecho, es decir, el interés en este último de la comunidad jurídica (13). Más concretamente, el efecto de una norma (y, por tanto, su eficacia) no se confunde ni con el valor ni con el hecho; trasciende ambos y consiste más bien en una relación entre ellos, es decir, en el interés de la comunidad jurídica o valor en cuanto referido a la realización material del hecho. Aunque distintos, por tanto, efecto y hecho están conectados entre sí a través del vínculo dinámico y temporal de la realización. Al estar por ello el efecto necesariamente referido a un acto (de realización del hecho objeto de valoración jurídica), también lo está indefectiblemente a un sujeto, cuando menos al sujeto ejecutor del acto. En virtud de esta referencia subjetiva el efecto se ofrece, en último término, como situación jurídica. Desde este punto de vista esta última puede defi-

(10) H. KELSEN, *Teoría pura del Derecho*, traducción de la 2.ª ed. alemana por R. J. Vernengo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, pp. 23 y ss. y también 205 y ss.

(11) S. ROMANO, *El Ordenamiento Jurídico*, traducción de S. Martín-Retortillo y L. Martín-Retortillo, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, pp. 99 y ss.

(12) G. JELLINEK, *Teoría general del Estado*, traducción de la 2.ª ed. alemana y prólogo de F. de los Ríos, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1981, pp. 274 y ss.

(13) Véase A. FALZEA, voz «Efficacia Giuridica», *Enciclopedia del Diritto*, Ed. Dott. A. Guiffè, 1965, vol. XIV, pp. 432 y ss.

nirse como toda situación imputada a determinado o determinados sujetos justamente por intermedio de un efecto jurídico.

Quiere decirse que la situación jurídica se distingue de la pura situación fáctica en que hace relación a las fuerzas jurídicas aptas para realizar el valor o interés de la comunidad jurídica implicado. Como todo valor jurídico es un valor del comportamiento humano y, por tanto, de la acción, las fuerzas que, en dicha comunidad, pueden satisfacerlo se agotan en la actividad de los sujetos miembros y actuantes de la misma. De ahí que las situaciones jurídicas se refieran siempre a una concreta actividad de determinado o determinados sujetos.

Lo decisivo es entonces, como señala A. FALZEA (14), que el efecto jurídico contiene *in nuce* una valoración de necesidad, pues en función de él, las situaciones son necesarias o no. El efecto jurídico define justamente la situación cuya verificación satisface el específico interés de la comunidad jurídica (el valor o el bien jurídicamente protegido). Precisamente ésta y no otra es la situación jurídica considerada necesaria por el Derecho, en el bien entendido de que la necesidad de que se habla es jurídica o axiológica, en modo alguno física.

El indisoluble nexo que existe, así, entre el juicio sobre la situación pretendida por el Derecho y la actividad o acción idónea para crearla clarifica definitivamente el significado de la necesidad en el plano jurídico: ésta existe en la medida en que la necesidad axiológica de una situación se traduce en una necesidad, asimismo axiológica, de una determinada acción. La idea de necesidad jurídica es, en gran medida, la del deber jurídico. La protección por una norma de un interés, bien o valor implica la necesidad de la generación de la situación, asimismo jurídica, que satisface o realiza dicho interés, bien o valor. Por tanto, esta última necesidad supone, conforme a lo razonado, la necesidad de la actividad o de la acción precisa. Esta última no es otra cosa que el deber jurídico, basado en el carácter indispensable de la acción para la efectividad del valor jurídico. En cuanto que la situación jurídica propugnada tiene la condición de necesaria, la actividad del sujeto llamado a realizarla adquiere la de acto jurídicamente debido, en términos de estricto deber jurídico (porque el orden de valores en razón del cual dicho acto es debido es precisamente el de los intereses jurídicamente protegidos por el ordenamiento). El deber jurídico expresa, en definitiva y junto con la figura del poder o facultad (que se corresponde no con la necesidad, sino con la simple posibilidad), una de las dos formas básicas que puede revestir la dimensión temporal de la situación jurídica pretendida: la prospectiva o de realización virtual, frente a la efectiva o de realización actual.

(14) A. FALZEA, *op. cit.*, p. 472.

Las precedentes consideraciones sobre la eficacia jurídica como categoría general despejan cualquier duda sobre la normatividad o juridicidad del principio de eficacia de la actuación administrativa consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución. Pues de este precepto constitucional se deduce:

a) La formalización por el principio de eficacia de un valor o bien jurídicamente protegido, consistente en la realización efectiva de los intereses generales (es decir, los servicios públicos lato sentido), tal como éstos sean predeterminados y encomendados al poder público administrativo por el ordenamiento jurídico (la «ley y el Derecho»).

En la economía del precepto constitucional ello es claro. Los dos elementos principales que, junto al de sometimiento pleno a la ley y al Derecho (que ahora no interesa), la determinan: el servicio a los intereses generales y la actuación conforme a determinados principios, entre ellos el de eficacia, están en estrecha y específica relación. El segundo está en función del primero, de suerte que ambos integran una misma y única norma, carente de sentido de prescindirse de cualquiera de ellos.

Esa única norma expresa la pretensión de una concreta situación jurídica, que no es otra que la realización eficaz de los intereses generales o servicios públicos; situación que es, así, jurídicamente necesaria.

b) El carácter incondicionado de la necesidad jurídica de la situación prefigurada por el precepto, toda vez que éste carece de la estructura hipotética o condicional propia, de ordinario, de las normas. La producción del efecto jurídico pretendido no se sujeta, en efecto, al cumplimiento eventual de un determinado hecho.

Si bien ello es así, formalmente y desde la estricta literalidad de la norma, no es menos cierto que en ésta —atendidos su sentido y finalidad y por la propia naturaleza de las cosas— están implícitamente contenidas dos condiciones: la de la correcta predeterminación de los fines a realizar (los intereses generales de cuyo servicio se trata) y la de la articulación organizativa y dotación medial adecuadas del sujeto responsable de la verificación de la situación (el eficaz servicio de los referidos intereses generales).

c) La identificación del sujeto, la Administración pública, cuya actividad es precisa para la aludida verificación de la situación jurídica pretendida por la norma. El principio de eficacia se predica, en efecto, de la actuación administrativa. Su consagración contiene, pues, el deber jurídico del cumplimiento de la actividad requerida.

La comprobación así obtenida, incluso desde la teoría general, de la naturaleza jurídica del principio de eficacia de la actuación de la Administración pública sirve de base, a su vez, para la consecución de un segundo y ulterior resultado. Pues si tal principio es, en sentido estricto,

to, una norma constitucional, debe reconocérsele, consecuentemente, la eficacia jurídica que es propia de todas ellas. Dicho de otra forma, en la aplicación del orden constitucional, en cuanto sistema, dicho principio debe beneficiarse, en igualdad de condiciones que las restantes normas constitucionales, de la regla de la interpretación conducente a la mayor efectividad de dicho orden. Las diferencias en el peso de las normas constitucionales en la determinación de la solución concreta en cada caso han de derivar exclusivamente, pues, de su ponderación respectiva en el seno del orden del que forman parte y según su posición y juego en el mismo.

La importancia de esta aclaración se manifiesta en toda su dimensión desde la perspectiva de la firme instalación en nuestro Derecho público, con una fuerte vis expansiva, de un sentido y alcance hostiles a la acción estatal del principio *in dubio pro libertate*. Semejante interpretación de éste no es peculiar de nuestra ciencia jurídica. W. LEISNER (15) ha llamado críticamente la atención sobre el proceso de decantación de la misma en la dogmática alemana a partir de la formulación por R. THOMA de la exigencia general de preferencia de la interpretación que mejor asegure la eficacia o efectividad jurídica de la norma y la conversión de tal regla —formulada originalmente para el ámbito de los derechos fundamentales— en un principio general contrario a la intervención del Estado. Como el mismo autor señala, tal conversión (que supone una transmutación de lógica jurídica en decisión política) es inaceptable: la presunción *pro libertate* y la interpretación extensiva de los derechos fundamentales deben tener un fundamento propio, ajeno en todo caso a la máxima de la mayor eficacia o efectividad de las normas, especialmente de las constitucionales; pues esta última comprende la totalidad del orden constitucional, incluidos los preceptos relativos a la organización estatal y la habilitación de intervenciones del poder público.

Estas consideraciones son íntegramente trasladables a nuestro Derecho, tanto más cuanto que en éste se ha llegado a un mayor exceso, paradójicamente no corregido y sí confirmado en la etapa constitucional (en razón, sin duda, a la enorme inercia de la orientación general adquirida por el Derecho público en el régimen autocrático franquista), en la posición interpretativa de la libertad como anticuerpo de combate frente al poder público; posición cuya revisión constituye una de las deudas que la ciencia jurídico-pública tiene pendientes de saldar con el joven Estado democrático.

En consecuencia, pues, nada obsta, sino que, antes al contrario, todo aboga (máxime cuando, como en nuestro caso, el propio constituyente se ha preocupado especialmente de consignar la exigencia de

(15) W. LEISNER, *op. cit.*, pp. 11 a 13.

la eficacia de la actuación del poder público en su manifestación administrativa) por la aplicación a la regulación constitucional de la organización y la acción del Estado de la regla o principio generales de la interpretación conducente a una mayor efectividad.

III. PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA ADMINISTRACION Y ORDEN CONSTITUCIONAL; EN ESPECIAL, SU JUEGO EN EL ESTADO DE DERECHO

Establecido ya que la eficacia administrativa es un principio jurídico constitucional, que formaliza un específico bien protegido por la norma fundamental, ninguna dificultad ofrece —como ya ha quedado establecido, con invocación incluso de la autoridad del Tribunal Constitucional— la identificación de su conexión sistemática primaria, en el orden por dicha norma determinado, con el Estado social proclamado en su artículo 1.1 y, a través de él, con los valores, bienes y principios del mismo derivados (fundamentalmente los recogidos en el artículo 9.2, igualmente del texto constitucional). Pues el principio de la eficacia lo es de la actuación de la Administración para la efectiva realización de los intereses generales, es decir, los de la comunidad o, mejor, las comunidades jurídicas como un todo. Por tanto, concreta y sirve, y, más aún, hace operativo, en el plano administrativo (que es el decisivo justamente desde el valor de la realización efectiva), el significado propio del Estado social, en el que ahora no es posible detenerse (16).

Sabido es que el Estado social plantea el problema de su convivencia con el Estado de Derecho (que es justamente el fundamental de la novedosa fórmula constitucional de «Estado social y democrático de Derecho»); problema que ha lastrado y continúa aún condicionando el despliegue de todas sus virtualidades (17). No puede sorprender, por tanto, que la forma de pensamiento determinada por el Estado de Derecho —central en el Derecho público y dominada por la idea de una normación completa o sin lagunas del poder— haya actuado de freno para el reconocimiento de la importancia del principio de eficacia y, sobre todo, la construcción técnica precisa para su operatividad. Pues como, para el caso alemán, pone de relieve W. LEISNER (18), a la

(16) Sobre el Estado social y su repercusión sobre la Administración pública, véase L. PAREJO ALFONSO, *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1983.

(17) Es ilustrativa al respecto la famosa polémica mantenida al respecto en Alemania Federal por FORSTHOFF y BACHOF, suscitada por el planteamiento por IPSEN de la cuestión y cuyas consecuencias aún perduran en la doctrina. Sobre el contenido fundamental de esta polémica y el desarrollo ulterior del debate doctrinal, véase L. PAREJO ALFONSO, *op. cit.*, pp. 34 y ss.

(18) W. LEISNER, *op. cit.*, pp. 13 y ss.

perspectiva del Estado de Derecho son propios los siguientes planteamientos: los fines no legitiman los medios; los fines determinan preferentemente las potestades del poder; éstas pueden establecerse incluso prescindiendo de una verdadera concreción de fines, pues lo esencial no es tanto la consecución de objetivos cuanto la ponderación de las consecuencias sobre la posición de los ciudadanos afectados. Dado el carácter finalista del principio de eficacia, éste se ofrece primariamente como riesgo de justificación de la infracción del principio de proporcionalidad de los medios de la acción estatal, así como del desconocimiento o el desbordamiento de los límites generales que para ésta resultan de la posición central de la dignidad y libertad de la persona. En suma, el principio de eficacia queda colocado bajo sospecha, con simultánea reivindicación del valor propio del Estado de Derecho, por más que la lógica de éste pueda conducir a un Estado ineficiente.

Si más allá de las dificultades interpretativas que sin duda supone el complejo orden de principios de principios y valores superiores que consagra la fórmula constitucional de Estado social y democrático de Derecho, por la continua operación de ponderación entre aquéllos a que remite, hoy no parece ni científica, ni prácticamente sostenible una verdadera contradicción entre Estado social y Estado de Derecho (19), forzoso resulta también situar en sus verdaderos términos la supuesta contradicción entre este último y el principio de eficacia.

Por de pronto, la eficacia no exige renuncia a conquista alguna del Estado de Derecho. En nuestro sistema, tal renuncia sería clara y frontalmente inconstitucional, siquiera sea en el plano de la esfera propia del poder público administrativo. El artículo 103.1 de la Constitución, en efecto, es tajante a la hora de definir la eficacia administrativa: ésta se impone como principio de la actuación de la Administración, sin merma alguna del *sometimiento pleno* de ésta a la ley y al Derecho. La contraposición entre actuación administrativa correcta jurídicamente (atenida al y penetrada por el Derecho) y actuación administrativa eficaz (atenida exclusivamente al fin) es, en cualquier caso, falsa (20). De haber contraposición, sólo la puede haber —y de hecho la hay, lo que no representa fenómeno extraordinario alguno— entre normas jurídi-

(19) En cuanto al planteamiento científico-doctrinal, M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Ed. Alianza, Madrid, 1977; A. GARRORENA, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Ed. Universidad de Murcia, Murcia, 1980, y L. PAREJO ALFONSO, *Estado social y...*, *op. cit.* En lo que hace al planteamiento jurisprudencial, véase L. PAREJO ALFONSO, «Los valores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en el *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasté*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pp. 923 y ss.

(20) En este sentido W. LEISNER (*op. cit.*, p. 14), quien señala que cuando la acción estatal está vinculada positivamente —en términos de deber— a la consecución de un fin, su ineficacia (o ineficiencia) es no sólo inadecuada, sino disconforme a Derecho.

cas que consagran bienes y protegen intereses diferentes (21). Con entera independencia del contenido y alcance que se dé al principio de legalidad de la Administración, el problema de la eficacia administrativa no consiste en optar entre los elementos de la disyuntiva: Derecho o eficacia, sino en determinar las condiciones en que la actuación de la Administración, siendo conforme a Derecho, sea también efectiva, idónea para la satisfacción real de los intereses generales. Consecuentemente, el Estado de Derecho no facilita soporte alguno a un ambiente hostil a la eficacia, demanda tan sólo la precisión jurídica de este principio (22).

A reserva de las ulteriores consideraciones aún por desarrollar en este último sentido, la comprobación ya realizada de la naturaleza de principio jurídico de la eficacia administrativa permite concluir ahora que las exigencias básicas propias del Estado de Derecho quedan satisfechas con una aplicación de dicho principio, que descansa en su inserción en el orden constitucional como unidad y realice su interpretación en el contexto de su necesaria ponderación con los restantes valores, bienes y principios proclamados o reconocidos por dicho orden. No es otro el planteamiento que luce en el voto particular formulado por cinco Magistrados del Tribunal Constitucional a la sentencia 75/1983, de 3 de agosto. El caso fallado versaba sobre la desigualdad introducida en el entonces Cuerpo Nacional de Secretarios e In-

(21) Como luce ya en el mismo artículo 103.1 de la Constitución, a tenor del cual la actuación administrativa debe responder, simultáneamente, a los principios de eficacia, desconcentración y descentralización.

(22) Es evidente que entre nosotros la mayor atención doctrinal prestada a la construcción y depuración del Estado de Derecho y los principios y técnicas de él derivados —en parte no despreciable motivada por el esfuerzo que durante el largo período autocrático franquista ha sido preciso desplegar para racionalizar y «reducir» al Derecho un Estado carente de verdadera legitimidad— ha conducido a un apreciable escoramiento de la perspectiva desde la que la ciencia jurídico-administrativa contempla el Estado; perspectiva que, en la maquinaria estatal, realiza el sistema de frenos en perjuicio del sistema de impulso. Esta posición de fondo no ha variado sustancialmente desde la Constitución de 1978, probablemente por haber asumido el relevo la preocupación central por la efectividad de la libertad y del orden de derechos fundamentales y constitucionales en general. Nuestra situación amenaza con reproducir la que para el Derecho alemán describe W. LEISNER (*op. cit.*, pp. 12 y 13): la máxima de la interpretación de las normas que favorezca en mayor medida su efectividad —formulada por R. THOMA para el orden de los derechos fundamentales— se convirtió por extensión, tras aceptarse, en el principio *in dubio pro libertate* y, por tanto, restrictivo de la acción estatal, generándose —así y sin auténtico fundamento— una situación en la que unas normas constitucionales se benefician de un plus de «eficacia jurídica» de la que no gozan otras; situación que es hoy objeto de crítica, con demanda del reconocimiento de que la referida máxima interpretativa favorable a la máxima efectividad de las normas sea aplicable a todas las normas, incluidas las que determinan la organización, el funcionamiento y la intervención social del Estado. Desde la consagración constitucional de un Estado democrático, que es tanto social como de Derecho, parece incuestionable la necesidad de la recuperación por nuestra doctrina jurídico-administrativa de una posición más equilibrada y, por tanto, más sensible a las exigencias de la organización y la acción estatales, que —en definitiva— no son sino las del interés general. A este respecto, véase cuanto digo en el apartado I de mi estudio preliminar al libro de R. PARADA VÁZQUEZ *La Administración y los jueces*, Ed. Jurídica Venezolana y Marcial Pons Librero-Editor, Caracas, 1988, pp. 15 y ss.

terventores de Administración local —previsión del requisito de no tener más de sesenta años para concursar a plazas— por el texto articulado de la Ley especial para el municipio de Barcelona. El voto particular considera incorrecto el razonamiento de la sentencia de no apreciar violación del artículo 14 de la Constitución por tener la expresada regla un fundamento razonable. La existencia de una justificación razonable basta desde luego para fundamentar la ratio de la regla, pero ello no es suficiente, porque —en otro caso— la igualdad del artículo 14 se confundiría con la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9, ambos de la Constitución. Conteniendo aquel artículo 14 tres figuras distintas (un principio general, un derecho subjetivo y una limitación del poder legislativo), obliga a justificar no tanto la razón de ser de la norma cuanto la ruptura de la igualdad en sí misma. Y en este punto se introduce el razonamiento clave: esta última justificación

«... sólo puede encontrarse en *una tutela de bienes jurídicos*, que estén constitucionalmente protegidos y tengan *carácter superior* a los que resultan sacrificados, siempre que se dé una regla de *proporcionalidad entre el bien protegido y el derecho sacrificado*».

El voto particular comprueba que la regla enjuiciada no cumple los anteriores requisitos. En particular, tampoco la eficacia le puede prestar cobertura suficiente, pues «tal objetivo podría lograrse estableciendo medidas que permitieran una valoración ponderada de la edad entre los diversos méritos y circunstancias de los concursantes, para lo cual no es necesaria ni proporcionada la disposición excluyente que enjuiciamos...», y, además,

«... aunque *la eficacia* de la Administración es *un bien constitucional protegido* por el artículo 103.1, tal principio es de *rango inferior* a la igualdad, que es no sólo un derecho individual de los españoles protegible, incluso por vía de amparo (arts. 14 y 53.2 de la CE), sino un principio al que está sometido el legislador (arts. 14 y 9.1 de la CE), e incluso un “valor superior” del ordenamiento (art. 1.1 de la CE) ante el cual *deben ceder* otros de rango inferior, pues es indudable que *no puede buscarse la eficacia de la Administración con medidas legislativas que atenten*, como ocurre con la ahora enjuiciada, *contra la igualdad* de los ciudadanos, aparte de que desconocen el artículo 14 de la Constitución, pues las mentadas razones de organización no son peculiares de ese Ayuntamiento y por otra parte no determinan la necesaria proporcionalidad entre los fines que se trata de obtener y la lesión del derecho a la igualdad que producen».

La configuración constitucional de la eficacia administrativa en el Derecho excluye en nuestro caso cualquier intento de encontrar en la razón de Estado, en la pura dinámica del funcionamiento estatal, un fundamento independiente para la misma. Tal posibilidad supone, como en el Derecho alemán ha advertido W. LEISNER (23), el fin mismo del Estado de Derecho e, incluso, del propio Derecho. La eficacia se torna instrumento de la razón de Estado únicamente, sin embargo, cuando los fines a alcanzar no se encuentran prefijados; cuando, por tanto, todos ellos se reconducen a un único fin, confundido con la eficiencia misma estatal. Aquí, en efecto, el principio de eficacia queda conectado a un fin global e indeterminado (la pura protección o conservación del Estado) que, por su propia naturaleza, resulta apto para la derivación de todo tipo de potestades públicas. En realidad, dicho principio, que necesariamente requiere fines normativamente predeterminados de forma suficientemente concreta y es inidóneo para sustentar —él mismo— tales fines (o un fin global como el antes expresado), nunca puede tener por contenido la atribución o el reconocimiento de potestades cuyo fundamento propio e independiente no sea inferible del Derecho; su contenido sólo permite la determinación interpretativa del alcance de potestades construidas normativamente, a partir de los fines específicos de éstas. Y esta determinación interpretativa puede ser, incluso, extensiva, pues el principio de eficacia juega tanto a favor como en contra del Estado.

IV. PRINCIPIO DE EFICACIA Y ESTATUTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: CONDICIONANTES Y LIMITES DEL PRINCIPIO

La eficacia administrativa se traduce, como ya nos consta, en un deber jurídico de realización de una situación jurídica (el servicio con objetividad de los intereses generales) por un sujeto bien determinado: el poder público administrativo, es decir, todas y cada una de las Administraciones públicas construidas por el ordenamiento estatal en su conjunto. Por ello mismo, las características constitucionales tanto de aquella situación jurídica como de este sujeto no pueden dejar de incidir decisivamente sobre el principio mismo de la eficacia.

(23) W. LEISNER, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

1. *Servicialidad objetiva de los intereses generales*

El interés general es, en la Constitución y, desde luego, en el artículo 103.1 de la misma, un concepto formalizador de un bien jurídico global, abstracto y formal. Se trata de una cláusula general en la que pretende expresarse, condensadamente, el bien jurídico —sustantivo y concreto— merecedor de protección en cada caso y en el curso del proceso de desarrollo, integración y aplicación del ordenamiento jurídico, regido en último término por el orden constitucional mismo. El interés general carece, pues, de contenido material propio y determinado; su contenido se identifica siempre con el resultado de una decantación de otros valores y bienes jurídicos, en la que lo crucial es la ponderación relativa y adecuada de aquellos que se hagan presentes en el supuesto concreto.

En el Estado definido por la Constitución (Estado social y democrático de Derecho, compuesto o autonómico y de soberanía restringida o integrado en organizaciones supranacionales europeas) el proceso de determinación del interés general, de composición de bienes jurídicos materiales para integrar, en cada caso, el bien resultante a que aquél alude, es forzosamente de gran complejidad. Esta trae causa tanto de la doble vertiente del interés general, como de la pluralidad de instancias de decisión sobre el mismo.

De interés general, en efecto, cabe hablar en sentido subjetivo (la percepción que del interés general objetivo, del valor o interés que la comunidad jurídica debe asegurar y proteger en cada caso tienen los distintos sujetos —privados, sociales y públicos— actuantes en un sistema articulado sobre el pluralismo político-social y territorial; sentido al que aluden los artículos 6, 7, 9.2, 23.1, 24.1, 29, 66, 97, 117.3 y 118 y 137 de la Constitución) y en sentido objetivo (justamente el bien o interés que, en cada caso, deba ser protegido por la comunidad jurídica). No se trata de dos entidades distintas y contradictorias, sino de dos momentos —en permanente relación dialéctica entre sí— de una misma entidad: el primero es condición necesaria para la determinación del segundo.

Pero, a su vez, esos dos momentos dinámicos del interés general se desarrollan, simultáneamente, en tantos ámbitos como instancias territoriales tiene la organización del poder público. Las decisiones de tales instancias pueden agotar su contenido desde luego en los ámbitos respectivos de las mismas, pero en modo alguno es infrecuente que guarden alguna relación o interactúen entre sí en diversa manera y con distinta intensidad.

El principio estudiado presupone esta complejidad del proceso de definición del interés general y, al mismo tiempo, extiende su radio de

acción tanto al interés general de cada espacio decisonal u ordenamiento particular resultante de la organización territorial del Estado (incluido el supranacional, producido por cesión de soberanía estatal) como al interés general del conjunto de espacios decisonales articulados en un sistema por y desde la Constitución o del ordenamiento global. Como afirma la STC 27/1987, de 27 febrero, «... 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 CE), que *debe predicarse* no sólo de cada Administración, 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 corresponden». Ello significa:

a) Los términos de la definición del interés general establecen los de la actuación eficaz que ha de servir a éste. Es, pues, la definición del interés general el elemento clave para el enjuiciamiento en concreto de la eficacia. Cualesquiera criterios de medida de la eficacia no pueden, por tanto, dejar de tener como referencia central dicha definición. Dicho en otros términos, consistiendo el valor de la eficacia administrativa en la realización efectiva del interés general, es decir, en el interés de la comunidad justamente en ese resultado, eficacia e interés general coinciden en su sustancia. La repercusión de esta fundamental comprobación sobre los criterios de medición de la eficacia son evidentes.

b) La complejidad del proceso de determinación del interés general que ha de ser servido con eficacia y sus consecuencias sobre la actuación administrativa (retraso en la determinación, imprecisión, eventuales contradicciones normativas, inadecuada dotación de medios, etc.) constituyen condicionantes del sistema, sobre cuya existencia ha de construirse la actuación administrativa eficaz, es decir, teniendo en cuenta los cuales la Constitución ha impuesto el deber jurídico en que tal actuación consiste. En consecuencia, tales condicionantes del sistema deben incluirse en cualquier desarrollo del principio de eficacia y también en cualquier enjuiciamiento del cumplimiento del referido deber. A la inversa, el principio de eficacia, si bien no es esgrimible para soslayar, sortear o defraudar en cualquier otra forma, en aras al desarrollo expedito de la actuación administrativa, la lógica del sistema y, por tanto, los condicionantes aludidos, debe ser también considerado a la hora de determinar el interés general a realizar.

En particular, no puede dejar de destacarse la incidencia que sobre la posibilidad misma de la actuación administrativa tiene la claridad, precisión y certeza de los fines legales de ésta, es decir, la correcta in-

tegración del ordenamiento jurídico. Justamente la legítima y pertinente reivindicación del carácter democrático y «político» del funcionamiento de los Parlamentos (a los que están reservados las decisiones normativas esenciales) presenta el reverso de un déficit en el rigor exigible en la formulación y expresión normativas de las decisiones de éstos; la preocupación por cuyo déficit ha dado lugar al surgimiento y fuerte desarrollo de la llamada técnica legislativa. Obvio resulta decir que este mal aqueja también a las normas del poder ejecutivo, a pesar de la distinta lógica de su funcionamiento y de contar con un aparato burocrático cualificado técnicamente: la exposición al mismo obedece aquí, entre otras causas menores, a la combinación entre la dinámica política, las disfuncionalidades administrativas y las famosas «ocurrencias de los funcionarios». El riesgo no ya de la fijación de fines irreales por relación a la efectiva capacidad administrativa o, sencillamente, de su establecimiento sin simultánea consideración de la necesaria dotación de medios idóneos, sino incluso de la falta de claridad, de la confusión y de la contradicción de los propios fines no es, lamentablemente y como demuestra la experiencia diaria, algo puramente teórico. Su verificación práctica, en términos, además, difícilmente imaginables en el plano de la pura especulación, luce con toda crudeza en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de marzo. Ya el enunciado del objeto mismo del pronunciamiento del Alto Tribunal es sumamente expresivo: la resolución de los recursos de inconstitucionalidad, acumulados, deducidos contra determinados preceptos de la Ley canaria 14/1987, de 29 de diciembre, sobre *modificación de la disposición final tercera* (relativa a la entrada en vigor) de la Ley, asimismo canaria, 10/1987, de 5 de mayo, de Aguas, y de la Ley, también canaria, de *modificación del plazo de la suspensión del término* establecido en dicha Ley 14/1987, de 29 de diciembre. Los razonamientos del Tribunal son por sí mismos suficientemente expresivos:

«La exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que *el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas* como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. *Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas*

de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo.»

En suma, la eficacia administrativa consagrada por la Constitución, lejos de ser un cuerpo extraño en la lógica del sistema democrático representativo, forma parte de él, opera desde y sobre la dinámica propia de éste, con sus luces y sus sombras.

c) El interés general a servir con eficacia es todo aquel en que se concreten bienes o valores jurídicamente protegidos por la Constitución y, por ello, tanto el que agota su virtualidad en el seno de uno de los ordenamientos territoriales reconocidos por ésta cuanto el que se extienda a dos o más de los mismos. El deber jurídico en que se traduce el principio de eficacia tiene como sujeto, por ello, a todas y cada una de las Administraciones públicas y demanda de ellas una actuación idéntica en uno y otro caso (en el segundo, con el componente de la cooperación o colaboración activas con las demás). Desde este punto de vista, pues, el principio de eficacia se conecta, guarda relación con el principio constitucional de solidaridad, garante de la unidad material del sistema, y de los derivados del mismo, en especial los de lealtad autonómica y de lealtad comunitario-europea.

En consecuencia, la eficacia administrativa no es, en la Constitución, principio que pueda asociarse a determinados principios (por ejemplo el de jerarquía para la organización o el de estatuto funcional para el empleo público, en el ámbito intraadministrativo; el de coordinación, en el interadministrativo) y enfrentarse a otros (por ejemplo el de desconcentración para la organización o el de estatuto laboral para el empleo público, por lo que hace al ámbito intraadministrativo; el de descentralización, por lo que respecta al interadministrativo). La eficacia administrativa predicada por el texto constitucional es la posible o factible en el tipo de Estado por él mismo construido. Es una eficacia de acuerdo con y en ese Estado, no a pesar del mismo. Sobre ella no es legítimo, por tanto, intento alguno de «subsanción» de supuestos déficits de eficiencia o eficacia imputados a la estructura y el funcionamiento resultantes de la integración supranacional o de la descentralización política y administrativa interna (24). Pues cualquier intento en tal sentido habría de reposar sobre un concepto de eficacia sin cobertura constitucional.

(24) Véanse las consideraciones que, en el mismo sentido, desarrolla W. LEISNER (*op. cit.*, pp. 24 y ss.) a propósito de la eficacia, de un lado, y el orden constitucional en general (particularmente las regulaciones referidas al gobierno, el Tribunal Constitucional y, sobre todo, los principios de la construcción federal del Estado y de la autonomía local), de otro.

La situación a alcanzar a través de la actuación administrativa es, más concretamente aún, aquella en que los referidos intereses generales puedan tenerse por objetivamente servidos, es decir, satisfechos.

La noción de servicio alude tanto a la vicariedad de la Administración, en cuanto instancia básicamente heterónoma vinculada a la legalidad (a través de la definición del interés general, ya examinada), como a la subordinación de la misma al Gobierno, que es el aspecto que ahora interesa resaltar. Conforme al artículo 97 de la Constitución (25), el Gobierno dirige la Administración pública. Esta es, así, una pieza, y una pieza dirigida, es decir, subordinada a la directora (el Gobierno) del poder ejecutivo. La sujeción a tal dirección —que el precepto constitucional citado diferencia perfectamente de la potestad reglamentaria— comprende de suyo, sin necesidad de mayor argumentación, la totalidad de la actuación administrativa. Esta nueva condición constitucional de la actividad de la Administración tiene, en lo que aquí importa, dos consecuencias de trascendencia:

1.ª Supone una específica vinculación orgánica y funcional entre la Administración y el Gobierno. De ella no importa ahora tanto su contenido como el hecho de que necesariamente implica a la Administración en el proceso de definición política del interés general.

Por tanto, la Administración —sujeto responsable del cumplimiento del deber de realización eficaz del interés general— no se limita a servir éste una vez heterónomamente definido, sino que interviene, con diferente intensidad, en la formalización normativa del mismo; formalización a la que luego ha de quedar vinculada (sin perjuicio de que la función servicial pueda incluir, y de hecho normalmente comprenda, facultades más o menos amplias en orden a la concreción última del interés general). A nadie puede ocultarse que esta doble y simultánea posición de la Administración puede interferir, y la experiencia acredita que lo hace de forma nada despreciable, los términos del cumplimiento efectivo del interés general normativamente definido. Y ello en el caso desde luego de desacuerdo técnico con la formalización normativa, pero también simplemente de la coincidencia temporal de la persistencia de ésta y el proyecto del cambio de la misma y por la vía tanto de la propia renuencia a tal cumplimiento como de la influencia sobre el Gobierno para el ejercicio por éste de sus facultades normativas o de su iniciativa legislativa para la modificación de la referida

(25) Aunque este precepto se refiera exclusivamente al Gobierno de la nación, la argumentación que sobre la base del mismo se desarrolla en el texto es, desde luego, extensible a las restantes Administraciones territoriales. El sistema de gobierno de las Comunidades Autónomas se ha articulado por los Estatutos de Autonomía, sin excepción, y por lo que aquí interesa, reproduciendo el modelo estatal estricto sentido. Aun reconocida la peculiaridad del sistema de gobierno y administración de la Administración local, está fuera de toda duda que los órganos representativos que lo encarnan dirigen igualmente el aparato administrativo local.

formalización del interés general. La posibilidad de semejante interferencia en la actuación eficaz por causa imputable al propio sujeto de ésta debe entenderse constitucionalmente asumida, por más que el principio estudiado contenga la pretensión de que la misma no se produzca. Hay aquí, por razón del propio estatuto de la Administración y de la dinámica misma del sistema, un límite a la efectividad plena del principio, que debe ser tenido en cuenta a la hora de la evaluación de la eficacia administrativa.

2.^a Intercala entre la formalización normativa del interés general y la actuación administrativa concreta dirigida a satisfacerlo la dirección gubernamental de ésta; dirección que, por tanto, contribuye a determinar tanto la situación jurídica a alcanzar (los términos de la realización del interés general) como la acción administrativa precisa para su verificación.

En términos generales, es cierto que la dirección del Gobierno es una función vinculada por el Derecho e incapaz de alterar el estatuto constitucional de la actividad administrativa que constituye su objeto; en particular, los principios de objetividad y de sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Pero no es menos cierta la frecuencia del empleo por las normas de fórmulas que otorgan no ya sólo amplios márgenes de apreciación, sino incluso verdaderas facultades discrecionales, a través de las cuales la función directiva considerada puede jugar un papel propio (basado, incluso, en criterios de oportunidad) nada despreciable en la fijación de los parámetros relevantes para una actuación administrativa eficaz. Aun prescindiendo de lo anterior, es normal u ordinario que la programación legal de los fines de la actuación administrativa permita e incluso requiera ulteriores precisiones para hacerla operativa, concretamente las de establecimiento de prioridades y formulación de objetivos concretos en función, entre otros extremos, de los medios disponibles.

En la medida en que la posibilidad considerada deriva directamente de la previsión constitucional de la función directiva del Gobierno, debe considerarse admitida por el constituyente su eventual incidencia sobre la eficacia de la actuación administrativa. En otras palabras, la eficacia requerida constitucionalmente incorpora este factor, es decir, se define desde la construcción de la actividad administrativa como dirigida por el Gobierno, razón por la que dicha actividad y su resultado no son tampoco enjuiciables o mensurables prescindiendo de éste.

La objetividad remite a las nociones doctrinales de «eficacia indiferente» y «neutralidad» de la Administración. Más correctamente, podría decirse que la objetividad expresa, en el contexto de la pura gestión técnica de la Administración en cuanto organización finalista, la idea y el principio formulados —desde la perspectiva de la relevancia jurídica de la acción administrativa— en la expresión «con sometimien-

to pleno a la ley y al Derecho». El bien jurídico de cuya fijación normativa se trata no es otro que el de la instrumentalización de la Administración en favor del ordenamiento jurídico, privándole de toda capacidad para generar una racionalidad independiente e imponiéndole como racionalidad propia la jurídica (comprensiva de la científica o técnica), la de realización del Derecho desde y mediante el Derecho (en la medida en que a éste no es indiferente la corrección o el acierto científicos o técnicos de las acciones, antes bien otorga valor jurídico a las mismas). De esta suerte, la objetividad, aunque subsumida en la legalidad, puede contar con un espacio específico, conceptuable como «racionalidad técnica» o, si se quiere, «racionalidad técnico-jurídica». Negativamente, la objetividad se ofrece como lo contrario a la parcialidad y, especialmente, la parcialidad propia del partidismo político y de intereses económicos y, en general, sociales concretos distintos de los definidos como generales. De ahí, justamente, la previsión constitucional (art. 103.3) de la regulación por la ley de las garantías para la imparcialidad de los funcionarios públicos, es decir, de los principales medios personales de la Administración, en el ejercicio de sus funciones. Consecuentemente, la objetividad impone a la Administración—en su organización y acción con incidencia sobre los ciudadanos y la vida social— la prosecución exclusivamente de las políticas previamente formalizadas, por las instancias constitucionalmente competentes para ello, en intereses generales, es decir, transformadas en decisiones normativas finalistas, así como la integración o concreción sucesivas de éstas y su realización práctica en los casos concretos «en línea de ejecución determinada exclusivamente por la racionalidad técnico-jurídica» (26).

La objetividad no se confunde, por tanto, con la eficacia, ni siquiera tiene por qué coincidir necesariamente con la misma. Como destaca W. LEISNER (27), esta última atiende preferentemente no a la definición del fin y su correcta consecución (a cuyo servicio está la objetividad), sino más bien a la realización por sí misma del fin: se sitúa en el plano de la realidad, del resultado mismo de la acción administrativa, con independencia de la corrección de ésta. La eficacia, en cuanto tal, no procura la decisión administrativa más correcta, sino la que mayor y mejor utilización o explotación de los medios suponga (cayendo por su propio peso que ésta puede ser incorrecta). Una con-

(26) Se hace aquí, por su expresividad, una utilización analógica de la expresión acuñada para definir el régimen de la ejecución de los actos administrativos. Por lo que hace al concepto de racionalidad u objetividad técnico-jurídica, véase L. PAREJO ALFONSO, *El concepto del Derecho administrativo*, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, pp. 268 y ss.; donde, al hilo de un ensayo de definir los perfiles de la Administración en el Estado social y democrático de Derecho, se aborda la cuestión.

(27) W. LEISNER, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

fluencia entre ambos principios sólo puede darse desde el entendimiento de la racionalidad a que obliga la objetividad como exigente, dado el conjunto de tareas y medios administrativos desarrollados en el Estado de hoy, de una causalidad lógica que lleve a concluir a partir de esa situación sobre el fin y desde éste sobre el medio (28). Pues tal idea de la objetividad identificaría ésta con una de las especies posibles de la eficacia.

Como quiera que sea, parece evidente que en nuestro ordenamiento la prescripción del servicio de los intereses generales por la Administración con objetividad tiene por finalidad garantizar no tanto la eficacia cuanto la corrección y el acierto de la actuación. La eficacia administrativa que postula la Constitución no tiene valor por sí misma, es una eficacia que se predica de la actuación que sea correcta, lo cual no es —en definitiva— sino una variante de la exigencia más general de que la misma se cumpla con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. *La articulación del poder público administrativo conforme a una organización creada de acuerdo con la ley; el funcionamiento de ésta con unos medios personales regidos —en su parte principal— por el estatuto funcional y unos medios materiales sujetos a un régimen específico, y su actuación con arreglo a los principios, junto al de eficacia, de jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y a través, en su caso, del procedimiento legalmente determinado*

El sujeto al que se imputa el deber de servir los intereses generales y, por tanto, de realizarlos efectivamente es una organización heterónoma, no sólo en el crucial aspecto de los fines, sino también en los de su estructura, medios, funcionamiento y actividad. Esta circunstancia no puede dejar de hacerse sentir sobre el principio de eficacia que del mismo se predica.

Organización

El principio de legalidad, en efecto, juega en nuestra Constitución en las dos esferas administrativas clásicas: la interna o reflexiva y la externa o de acción sobre la sociedad. Es cierto que en la primera (y por lo que hace a la organización en su sentido más estricto) la ley formal desempeña sólo un papel parcial, toda vez que la reserva constitucio-

(28) En este sentido W. LEISNER, *op. cit.*, p. 24.

nal en su favor es relativa («... de acuerdo con la ley», dice el art. 103.2 del texto fundamental) (29), de suerte que abre un amplio espacio a la norma reglamentaria. Pero también lo es que el papel de la ley es el fundamental, impidiendo en cualquier caso el fenómeno del Reglamento absolutamente independiente (30).

Lo importante de esta heteronomía organizativa, a los efectos que aquí interesan, es que, sin perjuicio de su vinculación a la Constitución, la decisión organizativa correspondiente (la producida por el legislador en sentido formal) goza de una amplísima libertad de configuración. El orden constitucional a observar se agota, en efecto, prácticamente en los abstractos e, incluso, contradictorios principios establecidos en los artículos 103 y 106, que componen un marco no excesivamente constreñidor. Es al legislador competente, pues, al que toca decidir, en cada caso y teniendo en cuenta y ponderando dichos principios (entre ellos el de eficacia), cuál sea la organización más idónea para servir los intereses generales de que se trate. Esa decisión incluye, por supuesto, no sólo la arquitectura misma de la organización, sino también su naturaleza y posición en el complejo de los poderes públicos y sus relaciones con las restantes organizaciones en que éste se traduce. La naturaleza determina el régimen jurídico que ha de gobernar no sólo los procesos organizativos internos, sino también la actividad externa de la organización. Y su inserción en la estructura estatal determina por completo su medio ambiente organizativo y funcional; medio ambiente que, obvio resulta decirlo, condiciona decisivamente el desarrollo y la vida de la organización.

La decisión organizativa determina de forma decisiva, pues, la construcción de toda nueva unidad administrativa bien como parte integrante del aparato administrativo directo del poder ejecutivo correspondiente (31), bien como entidad instrumental del mismo dotada de

(29) El precepto constitucional se refiere sólo a la Administración. Como quiera, sin embargo, que el art. 1.491.18 atribuye competencia legislativa al Estado en sentido estricto para establecer las bases (en sentido material) del régimen jurídico de todas las Administraciones públicas, es claro que la reserva de ley comprende la organización de todas ellas. De hecho, este último precepto constituye el título competencial sobre el que se apoya la legislación básica del régimen local, uno de cuyos contenidos fundamentales es, precisamente, el diseño de la organización cuando menos de los entes locales fundamentales: municipios y provincias (islas).

(30) No es de este lugar el estudio de la posibilidad constitucional de un ejercicio gubernamental de la potestad reglamentaria de forma independiente (a la ley). El artículo 97 de la Constitución define dicha potestad de forma autónoma respecto de la función ejecutiva y la atribuye directamente al gobierno (por lo que la atribución misma no tiene por qué producirse ya caso a caso por la ley), suministrando, cuando menos, base suficiente para un replanteamiento del *status questionis* actual. La posición establecida y generalizada es la negadora en principio del reglamento independiente: E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, Ed. Civitas, 4.ª ed., Madrid, 1983, vol. I. Posición renovadora ha asumido recientemente J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Ed. Ceura, Madrid, 1988, vol. I.

(31) Lo dicho en el texto vale tanto para las instancias central y autonómicas, como también para la local. Aunque en ésta, la Administración directa —municipal, provincial o insular—

autonomía funcional, bien como entidad «independiente» (en los más diversos grados) articulada o no —total o parcialmente— con fórmulas de autoorganización del sector social correspondiente o simplemente entidad de este último carácter ejerciente de poder público por delegación y sujeta a control por la Administración directa, bien —finalmente— como entidad totalmente asimilada a las privadas. En el segundo supuesto de estas tres hipótesis, así como también, incluso, en el de las fórmulas instrumentales de la primera, la naturaleza jurídica (pública o privada) de la unidad organizativa puede aparecer definitiva, a su vez, de formas variadas, dando lugar a la sujeción de aquélla a regímenes jurídicos variados, de mayor o menor pureza, complejidad o singularidad.

Sobre lo anterior, la decisión organizativa heterónoma fija también, al definir los órganos y sus funciones, la economía de los procesos cooperativos internos que hacen de la nueva unidad una verdadera organización (32).

Importa destacar que la relevancia de este contenido decisional no se agota en modo alguno en el ámbito estrictamente organizativo; alcanza desde luego a los fines y a las tareas administrativas. Es indudable, en efecto, que entre la conformación de la Administración de cada uno de los ordenamientos territoriales que componen el del Estado, globalmente considerado, y de las relaciones funcionales entre todas las Administraciones, de un lado, y los procesos de definición y asignación de potestades y competencias, de otro lado, existe una relación de recíproca dependencia, de la que es función la menor o mayor coherencia e integración del sistema administrativo (en su doble vertiente de complejo de organizaciones y de servicios públicos). Ahora bien, en el Estado diseñado por la Constitución los dos elementos de esa relación aparecen formados desde un específico equilibrio entre unidad y diversidad (autonomía) (33), sin que la unidad pueda alcan-

aparece, a diferencia de las de las instancias anteriores, subordinada a un sistema de gobierno que engloba los órganos «ejecutivo» y «parlamentario» netamente diferenciados en tales otras instancias, tal circunstancia carece de trascendencia a los efectos que aquí interesan, pues el dato esencial permanece: la Administración directa, como tal, está incardinada, servicialmente, en la organización política superior de gobierno.

(32) A este respecto, N. ACHTERBERG (*Allgemeines Verwaltungsrecht*, Ed. C. F. Müller, Heidelberg, 1982, pp. 282 y 283) señala que la capacidad de acción de la Administración depende de su organización. Los órganos monocráticos muestran por lo general una mayor idoneidad para la acción que los órganos colegiados. Estos, por contra y por virtud de la ley sociológica de la compensación de errores en función del tamaño de los grupos, ofrecen una mayor garantía de acierto y corrección. Por ello, eficacia y acierto o corrección pueden, en el caso concreto, llegar a ser contradictorios, por lo que el titular de la potestad organizatoria debe ponderar y decidir a cuál de los principios en tensión quiere darle, mediante el correspondiente diseño organizativo, la primacía.

(33) Los dos principios de unidad y autonomía se consagran, significativamente, en el artículo 2 de la Constitución. Es evidente que tales principios inciden y condicionan la organización territorial y la distribución, asimismo territorial, de los poderes en la propia Constitución.

zar nunca a una definición precisa (más allá de la que efectúa por sí misma la norma fundamental y vía interpretación del modelo por ésta prefijado en sus líneas esenciales) del sistema global (34); formación que no propende precisamente a facilitar la integración y la coherencia de éste. El principio de eficacia, en razón a su referencia a los fines de cualquiera y de toda la actuación administrativa (los intereses generales o servicios públicos lato sentido), al reoperar necesariamente sobre el plano organizativo, constituye uno de los bienes o valores ponderables por el legislador para corregir la fragmentación o disfuncionalidad en la organización del sistema administrativo (de cada una de sus partes y del todo), como ha destacado el Tribunal Constitucional (STC 27/1987, de 27 de febrero). Pero en la medida en que se trata de un valor referido exclusivamente al poder público administrativo y su rango es igual al de los que, conjuntamente con él, definen el estatuto constitucional de éste, ni puede invocarse frente a la economía del modelo estatal fuera de su ámbito administrativo propio, ni resulta legítima la pretensión de hacerlo prevalecer, con carácter general, sobre cualesquiera de los otros principios de la actuación administrativa. La eficacia administrativa constitucional es, pues, la predicable de una Administración en cuya construcción han debido ponderarse, junto con ella y sin ordenación jerárquica preestablecida, otros bienes, valores o principios; concretamente los de jerarquía, desconcentración, descentralización y coordinación.

Medios personales y materiales de la organización

En el artículo 103.3 de la Constitución se contiene, como ha establecido el Tribunal Constitucional (STC de 11 de junio de 1987), una opción en favor del modelo funcionarial por que hace a la organización del régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones públicas, sin perjuicio de la posibilidad de la convivencia de dicho modelo (respetando la posición de primacía, definitoria de éste) con

Desde este punto de vista, las competencias atribuidas a las instituciones generales o nacionales están al servicio de la unidad, mientras que las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas y las atribuidas legalmente a las Administraciones locales sirven a la autonomía y, a través de ella, a la diversidad.

(34) Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en su sentencia 73/1983, de 5 de agosto, relativa al proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico; la instancia central no tiene capacidad para efectuar, más allá de lo que le permiten los títulos competenciales materiales expresamente otorgados por el texto fundamental, para definir el modelo de Estado construido por éste, pues —en otro caso— se le estaría permitiendo colocarse en una posición equivalente a la del poder constituyente. Esta tesis ha vuelto a ser aplicada por el Tribunal Constitucional con ocasión del fallo sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, concretamente al examinar el artículo 5 de la misma (STC de 21 de diciembre de 1989).

el laboral. Este modelo comporta unas consecuencias bien determinadas y conocidas; en particular, condiciona la política de personal, especialmente en sus aspectos de selección, retribución y gestión. Más aún, su fijación o garantía constitucionales supone, inevitablemente, la conexión del más amplio modelo administrativo constitucional con su imagen históricamente establecida y decantada, impidiendo toda ruptura brusca con la misma.

En lo que ahora importa, es claro que estas determinaciones constitucionales significan una definitiva diferenciación de la organización administrativa respecto de las organizaciones privadas. Y ello, con independencia del mayor alcance que pueda darse a la posibilidad de evolución de la imagen institucional consagrada y de los procesos de difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado (con claras e importantes repercusiones en lo organizativo) que propicia el Estado social. La diferenciación, incluso, y precisamente en punto a los medios personales que actúan y hacen operativa aquella organización pública, obedece sin duda a la condición última de la Administración pública: organización directamente servicial de los intereses generales. La específica cualidad del interés general justifica y fundamenta, pues, la singularización del fenómeno organizativo administrativo, también en punto a medios personales. Esta singularidad no puede, pues, dejar de repercutir en la eficacia que se predica de la Administración pública. La diferenciación organizativa que revela la peculiaridad del régimen jurídico de los medios personales encuentra confirmación en las previsiones constitucionales relativas a los medios materiales. Desde luego los bienes integrantes del dominio público (tanto natural como artificial, y con las decisivas consecuencias jurídico-económicas destacadas por la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de noviembre de 1988), pero también todos los restantes cuya titularidad corresponda a los poderes públicos, están sujetos a un régimen jurídico específico, exorbitante —en mayor o menor medida, en unos u otros extremos— del Derecho común de los bienes: artículo 132 de la Constitución (aunque este precepto se refiere primariamente a los bienes del Estado en sentido estricto, impone claramente un modelo para los restantes bienes públicos). Y lo mismo sucede con los medios dinerarios y financieros, sujetos en su gestión plenamente al régimen que deriva de los principios de legalidad tributaria, legalidad presupuestaria y control y fiscalización jurisdiccional y parlamentaria: artículos 133, 134, 135 y 136 de la Constitución (que también fijan un modelo para el conjunto de la organización del Estado).

El principio de eficacia de la actuación administrativa proclamado en el artículo 103.1 del texto fundamental en modo alguno puede entenderse establecido al margen y prescindiendo de estas peculiaridades organizativas, de clara repercusión en el funcionamiento interno y

en la actividad *ad extra* de la Administración pública. Consecuentemente, no cabe invocarlo para anular, desvirtuar o restringir en cualquier otra forma tales peculiaridades y sus exigencias propias, en la medida misma en que éstas traen causa de la singularidad del objeto y fin de la acción administrativa: el interés general, a cuya realización atiende precisamente el principio de la eficacia. La eficacia pretendida es, pues, la de la actuación de la Administración definida por la Constitución y no de cualquiera otra que pudiera responder mejor a los requerimientos de la eficiencia, en sí misma considerada. Pero no por ello el principio de eficacia deja de desplegar su influencia, a la inversa, sobre la dinámica de las referidas peculiaridades, contrapesando y, por tanto, evitando los excesos, con repercusión negativa sobre la funcionalidad de la Administración, a que pudiera conducir el desarrollo de la lógica propia de las mismas. En cualquier caso, lo que más importa ahora destacar es que la interacción entre estas características de la Administración-organización y la eficacia de la actuación de la misma supone una ponderación entre bienes o valores jurídicos, que tiene un último parámetro de referencia obligado: la satisfacción del interés general.

Observancia del procedimiento legal

Finalmente, la Administración obligada constitucionalmente a actuar con eficacia no puede desarrollar su actividad como mejor entienda que se alcanza tal objetivo, ha de cumplirla observando desde luego el procedimiento que al efecto le venga establecido por la legalidad de aplicación: artículo 105 de la Constitución. El procedimiento legal es también, pues, un bien jurídico —evidentemente conectado al principio superior de Estado de Derecho— no sacrificable en función de la eficacia. Actuación administrativa eficaz, en sentido constitucional, sólo puede serlo la que se ha cumplido observando el procedimiento legalmente señalado para la misma.

Dado el reparto constitucional de competencias legislativas en esta materia (art. 149.1.18 de la norma fundamental) y la complejidad del sistema de fuentes que de la misma resulta (regulación estatal de las instituciones definitorias del procedimiento administrativo común *versus* regulaciones procedimentales concretas —estatales, autonómicas e, incluso, locales— insertas en las ordenaciones sectoriales correspondientes), en la definición del cauce procedimental de la acción administrativa se reproduce el riesgo de disfuncionalidad ya descrito al tratar de la determinación normativa del interés general, de los fines de dicha acción, por lo que vale en este punto cuanto allí quedó dicho respecto a la incidencia de la actualización de dicho riesgo sobre la efi-

caja de la actuación administrativa, sin perjuicio de llamar la atención sobre la posibilidad de la acumulación de ambos tipos de disfuncionalidades: supuesto en que dicha actuación debe producirse en un contexto de insuficiencia claridad y precisión en cuanto a los fines y en cuanto al procedimiento a seguir para cumplirlos.

La relación dialéctica entre actuación administrativa eficaz y actuación procedimentalmente correcta no es desconocida para nuestro Derecho. Está presente y perfectamente planteada en la vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 1958: la eficacia, junto con la celeridad y la economía, se predica de toda actuación administrativa, abstracción hecha del procedimiento concreto (es decir, comprendiendo, incluso, la organización de los procesos de trabajo en los centros y las dependencias administrativas, de relevancia puramente interna), dando lugar a las determinaciones que se contienen en el título III (que comprende las relativas a la «eficacia» de los actos en que se concrete aquella actuación y lleva la denominación significativa de «Actuación administrativa»), y luego la ordenación del cauce procedimental se establece separadamente aplicando en la misma los principios previamente establecidos con carácter general para dicha actuación (título VI, «Procedimiento»). El bien «procedimiento legalmente establecido» no es contradictorio con, no puede legítimamente contraponerse al de «eficacia». Ambos deben compatibilizarse: la actuación eficaz querida constitucionalmente es la que se desarrolla conforme al procedimiento fijado al efecto, si bien interpretado y aplicado a la luz, entre otros bienes que sean igualmente pertinentes, justamente de la eficacia.

Aunque en principio pudiera pensarse lo contrario, no existen zonas de la acción administrativa exentas de la tensión entre los dos bienes ahora considerados («procedimiento legal» y «eficacia»). Es cierto que sólo la acción administrativa derecha y directamente a producir un efecto jurídico (a través de un acto jurídico formal) está sujeta estrictamente a un procedimiento plenamente formalizado, pero no lo es menos que tanto la organizativa de alcance exclusivamente interno, como la externa denominada «técnica», precisan en nuestro Derecho actual —para adquirir relevancia jurídica (también desde el punto de vista de la efectividad o eficacia jurídica del principio de eficacia)— su transmutación en acción administrativa con formalización procedimental plena, aparte el hecho de que tampoco puede decirse que se produzcan de manera absolutamente formal o al margen de cualquier procedimiento.

V. AMBITO Y CONTENIDO DEL PRINCIPIO DE EFICACIA

1. *Amplitud del radio de acción y carácter proteico del contenido y alcance de la eficacia administrativa*

Tal como se encuentra formulado en el artículo 103.1 de la Constitución el principio de eficacia se refiere a toda actuación de la Administración pública, tanto la de cada una de las organizaciones que integran el poder público administrativo en el Estado autonómico, como de este mismo en cuanto sistema de organizaciones que se corresponde con el sistema sustantivos de servicios públicos determinado por la unidad del orden constitucional. Consecuentemente, la eficacia en el servicio o realización de los intereses generales constituye un imperativo constitucional que opera en los siguientes cuatro ámbitos:

— El propio de cada acción administrativa concreta, determinada por un específico fin o interés general, para postular la efectiva y más completa realización de éste, en los precisos términos de su definición legal.

— El referido a la actuación de una organización administrativa en su conjunto, delimitada por la suma de las potestades-competencias atribuidas a la misma por el ordenamiento y para reclamar que la misma represente —en su resultado— el mejor cumplimiento posible de la función que a aquella organización toque desempeñar como pieza de un subsistema administrativo, es decir, de la Administración pública correspondiente a uno de los ordenamientos territoriales componentes del Estado en su totalidad.

— El constituido por la actuación global de cada una de estas Administraciones públicas o subsistemas administrativos equivale a la esfera competencial de las mismas y para requerir que dicha actuación, como tal, suponga la óptima satisfacción de los intereses generales correspondientes.

— El integrado por la actuación de la suma o el conjunto de todas las Administraciones públicas, considerados como verdadero sistema administrativo y para reclamar la realización más plenaria de los intereses generales según el orden constitucional por dicha actuación administrativa total.

Aun cuando el principio tenga un contenido único, que opera por igual en estos cuatro ámbitos, y éstos —lejos de ser contradictorios entre sí— están en una estrecha relación de complementariedad, ninguna duda puede haber acerca de que tanto el juego específico de aquél en el seno de cada uno de éstos, como el desarrollo inevitable por los

mismos de una lógica propia (que, en la práctica, puede provocar tensiones) añaden al contenido constante de la eficacia concretas significaciones, cuya relevancia puede llegar hasta suscitar, también en la práctica, contradicciones entre las exigencias que simultáneamente derivan del mismo principio para cada uno de los repetidos ámbitos. Ello es así sencillamente porque el fin de la actuación administrativa —parámetro de referencia de la eficacia—, aun permaneciendo el mismo, se considera de cada vez y en cada uno de los ámbitos considerados de forma diferente, desde una perspectiva distinta, que va insertando y, al propio tiempo, relativizando la del inferior o más restringido en la más extensa, comprensiva y compleja que es inherente al superior o más amplio. El principio de eficacia no es, pues, unívoco, justamente por la amplitud y falta de homogeneidad de su ámbito de aplicación.

Pero tampoco lo que hasta aquí hemos calificado de contenido propio o constante del principio tiene una sustancia simple y precisa. En la ciencia de la Administración se considera eficiencia o eficacia, en general, el grado de efectividad de la gestión técnico-racional o de la capacidad de prestación, medido por la relación tiempo-coste-beneficio; en el entendido de que todo incremento de dicho grado de efectividad debe suponer o bien, permaneciendo constantes los medios, el mayor aumento de los beneficios en el menor tiempo posible, o bien, permaneciendo constantes los beneficios, la mayor reducción de costes en el menor tiempo posible (35). Si para la determinación del contenido de la eficacia como principio jurídico se utiliza como referencia —como parece no sólo posible, sino conveniente— tal definición, inmediatamente surge la relación con el que, en el Derecho administrativo alemán (36), se ha teorizado como principio de oportunidad de la Administración (*Zweckmässigkeit der Verwaltung*), contraponiéndolo dialécticamente al de legalidad de la misma y haciendo coincidir su contenido prácticamente con el del concepto de eficacia o eficiencia en la ciencia administrativa. Esta equivalencia en el contenido permite construir el principio jurídico de oportunidad (en nuestro Derecho, eficacia) sobre los siguientes elementos (37):

a) Pertenecientes a la esfera interna o de la organización administrativa:

— Optimización de la relación medios-fines (concretados los segundos en objetivos) o regla de la eficacia, economía o productividad.

(35) Se utiliza aquí la definición recogida por N. ACHTERBERG, *op. cit.*, p. 279.

(36) Véase N. ACHTERBERG, *op. cit.*, pp. 282 y ss.

(37) La subsiguiente determinación de elementos se inspira en el contenido que para N. ACHTERBERG, *op. cit.*, pp. 282 y ss., tienen los principios de oportunidad (*Zweckmässigkeit*) y productividad (*Wirtschaftlichkeit*) de la acción administrativa.

Eficiencia, economía o productividad no son, en modo alguno, sinónimos de ahorro. La regla aquí expresada no significa minimización del gasto, sino optimización de éste. El objetivo es, en efecto, la consecución del beneficio o la utilidad mayores, no de la máxima baratura.

— Racionalización de la gestión; regla o exigencia que alude a las vías para la realización de la anterior.

La optimización de la relación medios-objetivos puede conseguirse, en efecto, por dos vías: o bien, constantes los objetivos (determinados en función de los fines determinados legalmente), mediante la reducción de los medios (costes) precisos; o bien, constantes los medios disponibles, mediante el incremento de la efectividad de éstos en la materialización de los objetivos.

La racionalización de la gestión requiere, así, la descomposición analítica de ésta en medios (articulando la de éstos en tres niveles: estratégico —referido a un entero sector material de la acción administrativa; por ejemplo, política de transportes o infraestructuras—; táctico —referido a un programa o conjunto articulado de medidas o proyectos; por ejemplo, plan de carreteras—, y operativo —referido a una medida o proyecto concretos; por ejemplo, una carretera—) y objetivos (organizando la gestión en función de indicadores de consecución de éstos u obtención de resultados, expresados bien en unidades realizadas —por ejemplo, en kilómetros de carretera ejecutados—, bien en medidas de efectividad parciales —por ejemplo, índices de reducción de la siniestralidad en las carreteras o de fluidez del tráfico en las mismas— o globales —por ejemplo, índices de mejora del funcionamiento de una red de carreteras—), así como también la sujeción de la misma a una comprobación permanente, es decir, al análisis y evaluación de la relación conseguida entre medios y objetivos. Pero comprende igualmente el desarrollo de la gestión sobre la base de la formulación de alternativas, la elección entre ellas (a los efectos, justamente, de concretar entre todas las posibles la relación medios-objetivos escogida) y la consideración de los efectos o consecuencias de tal elección.

b) Pertenecientes a la esfera de la acción externa o sobre la vida social:

— Adecuación de la acción administrativa al tiempo, el lugar y las circunstancias; con diferenciación de la relativa a las circunstancias en adecuación cuantitativa y cualitativa.

— Posibilidad de realización o ejecutabilidad de la acción.

Este carácter proteico del contenido sustantivo del principio de eficacia luce claramente en nuestra jurisprudencia constitucional, que —en las contadas ocasiones que ha tenido ocasión para pronunciarse sobre él o manejarlo al servicio de la fundamentación de sus pronun-

ciamientos— le ha reconocido virtualidades distintas. En efecto:

a) La STC 22/1984, de 17 de febrero (FJ 4) reconoce abiertamente que el principio de eficacia es susceptible de diversas concreciones, correspondiendo al legislador ordinario (con amplia libertad de configuración) la elección entre las mismas, «... la decisión... respecto a aquellas normas, medios o instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia».

b) La misma sentencia (FJ 4) señala que entre las concreciones posibles del principio de eficacia está desde luego la atribución a la Administración de «... la potestad de autotutela o de autoejecución practicable genéricamente por cualquier Administración pública...».

Es ésta una deducción correcta, aunque tibia, de las consecuencias del principio de eficacia en el ámbito del régimen jurídico de las Administraciones públicas, es decir, del sujeto obligado a actuar eficazmente. Pues sí, como es claro y confirma la STC 178/1989, de 2 de noviembre, la eficacia es principio conectado al superior de Estado social, demandante de la existencia de unas Administraciones públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente, y, por tanto, presupone e implica la capacidad de tales Administraciones para —por sí mismas y en cuanto poderes públicos— realizar el interés general, es decir, también para imponer su materialización en caso de necesidad del vencimiento de obstáculos o voluntades opuestas a la misma, forzoso resulta concluir que, en nuestro ordenamiento, la autotutela administrativa no es que sea una posibilidad legítima, es que es una consecuencia lógica, si no obligada, del modelo de Estado constitucionalizado.

c) Por su parte, la STC 178/1989, de 2 de noviembre (FJ 3), antes citada, sobre concluir de la proclamación del principio de eficacia para toda la actuación administrativa, sin más, la extensión del mismo a «... 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», afirma que dicho principio puede y debe ser tenido en cuenta —junto con los específicamente consignados en el número 3 del artículo 103 del texto fundamental y aun otros— por el legislador a la hora de diseñar el régimen de la función pública, siendo capaz de justificar por su cuenta (por su conexión con la exigencia de profesionalidad de los servicios públicos y con independencia del más específico principio de la imparcialidad) la articulación de dicho régimen sobre los criterios de «incompatibilidad económica», «dedicación a un solo puesto de trabajo» e, incluso, «dedicación exclusiva».

Así pues, la determinación del contenido del principio jurídico de la eficacia, aunque verificable en abstracto por relación la exigencia

(en términos de verdadero deber jurídico) de realización efectiva por la Administración del interés general, tropieza, cuando se trata de alcanzar una mayor concreción, con las dificultades que a la misma oponen la amplitud misma del radio de acción del principio, la peculiaridad del parámetro de referencia del deber (el interés general), la singularidad y complejidad del estatuto del sujeto al que éste se imputa y, por último (aunque no en último lugar en importancia), la enorme heterogeneidad —en su forma, sustancia y objeto— de la actividad a desarrollar por dicho sujeto. Todas estas circunstancias, al propio tiempo que explican la ductilidad del principio para cristalizar la composición de bienes jurídicos y, por tanto, la solución más adecuada en cada caso a su exigencia última de realización efectiva del interés general, justifica la amplia libertad concedida constitucionalmente en primer término al legislador ordinario para concretar su alcance y exigencias.

En la medida en que la eficacia se refiere por la Constitución a la actuación administrativa, esta última comprobación lleva de la mano a interrogarse sobre las posibilidades de una mayor concreción del contenido y alcance del principio, siquiera sea fijando distintas «categorías de eficacia», en función de la necesaria diferenciación de las principales formas que reviste o adopta la actividad de la Administración: actividad como poder o de *imperium*, actividad de gestión económico-patrimonial y de agente económico y actividad prestacional. Es justamente el camino ensayado en Alemania por W. LEISNER (38).

2. *Administración de carácter o de contenido económicos (actividades de gestión patrimonial y económico-financiera de los medios de la propia Administración y de intervención en la vida social económica en calidad de mero agente de la misma) y eficacia*

Por su misma naturaleza este tipo de actividad de la Administración es la que ha estado más penetrada por preocupaciones ligadas a la eficiencia, economía y productividad; en definitiva, a la racionalidad técnica de la gestión. En el caso de la actividad estrictamente económica, es decir, la realizada como resultado de la decisión de intervenir en la vida económica en calidad de un agente más de la misma (sector público), a lo anterior se suma el dato de la exención del Derecho público y, por tanto, la menor densidad de regulación a que queda sujeta la actividad. De todas formas, la razón esencial de la mayor penetración en este campo de la idea de la eficacia o eficiencia radica, sin

(38) Así procede W. LEISNER en su *Estudio de la eficacia estatal en el Derecho alemán*, op. cit., pp. 31 y ss.

duda, en el dato de que en él es absolutamente clara y está en primer plano, en cualquier caso en mucha mayor medida que en cualquier otro campo o forma de actividad de la Administración, la relación medios-objetivos/fines (39). Tanto en la gestión económico-financiera o patrimonial de los medios de la Administración pública, como en las de las empresas del sector público económico, de lo que se trata primordialmente es justamente de sacar el máximo rendimiento a los recursos disponibles, de utilizarlos de la forma más productiva y útil. Aquí el contenido práctico y real de la eficacia coincide enteramente con el atribuido al principio por la ciencia de la Administración.

No es, por lo tanto, casual que en nuestro Ordenamiento Jurídico-Administrativo sea la regulación de la gestión económico-financiera la que, además de contener una previsión normativa más densa y acabada de la eficacia, ha logrado una mayor aplicación efectiva de tal previsión.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, en efecto, contiene tan sólo unas pocas e inconcretas determinaciones a este respecto —únicas, por otra parte, que alcanzan con este objeto y carácter general a toda la actuación administrativa—, siendo apreciación generalizada la escasa incidencia que han tenido en la praxis real de la Administración.

Por contra, la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, dispone en su artículo 17.2 la preceptividad del control de eficacia del funcionamiento de la Hacienda pública (control que ha sido precisado por la disposición adicional 15 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, y desarrollado por el Real Decreto 1124/1978, de 12 de mayo) y —más recientemente— la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, impone dicho control de eficacia también a estas Haciendas en su artículo 202. La doble circunstancia de quedar situado este específico control en el marco más amplio del financiero tradicional y contar éste con un Servicio con personal especializado en la función interventora, explica suficientemente que, con todas las dificultades e insuficiencias que se quiera, estas otras previsiones no permanezcan en el plano de las puras proclamaciones.

Estas últimas normas definen el control de eficacia como «análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas» (art. 17.2 de la Ley General Presupuestaria), o como «comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste del funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios e inversiones» (art. 202 de la Ley de Haciendas Locales). Este dato normativo

(39) En este sentido, W. LEISNER, *op. cit.*, p. 31.

ratifica que aquí el centro de interés es idéntico al propio de la productividad de la economía privada, radica exclusivamente en la optimización de la relación medios-objetivos, la máxima utilidad en sí misma de los recursos, sin que se extienda igualmente a la satisfacción adecuada del fin (a través del o de los objetivos en que éste se haya concretado). No puede sorprender, por tanto, que la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, haya autorizado a recabar la colaboración de empresas privadas de auditoría para la realización del control financiero y, por tanto, el de eficacia del sector público. A la misma preocupación responde —esta vez en el ámbito de la gestión de los medios personales— la determinación contenida en el artículo 90.1 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, respecto a la elaboración de las plantillas de puestos de trabajo de los entes locales; es significativo, por ello, que enuncie los principios de racionalidad, economía y eficiencia (y no eficacia). En todo caso, debe resaltarse cómo por esta vía se ha introducido en nuestro Ordenamiento Jurídico-Administrativo siquiera sea la previsión (otra cosa es la realidad práctica) de la gestión con las técnicas de formulación y evaluación de alternativas, fijación de programas, objetivos y medios, y seguimiento y evaluación de resultados.

Por ello, puede decirse con W. LEISNER (40) que en este tipo de control de eficacia lo esencial no es la conclusión ni desde los medios sobre los objetivos, ni a la inversa, sino, pura y simplemente, la máxima explotación de los medios, resultando de ellos dos posibles situaciones:

a) El objetivo está dado: a la eficacia postulada basta con que se consiga con el mínimo de medios o recursos.

b) El objetivo está determinado de forma sólo general (por ejemplo, la producción de determinados servicios o bienes), faltando toda precisión más concreta del resultado a alcanzar (en cantidad o calidad), pero se encuentran dados los medios: la eficacia determina en este caso los objetivos, puesto que parte del presupuesto de que la eficiencia en la utilización de los medios concreta los objetivos a alcanzar.

En ambos casos el objeto de la eficacia consiste en la pura optimización de la relación medios-objetivos (la única diferencia radica en el factor variable: en el primero, los medios; en el segundo, los objetivos). Lo importante es que esta optimización presupone la posibilidad misma de una comparación con otras relaciones de medios-objetivos similares, que permita la definición de parámetros o indicadores de medida de la eficacia. Esta posibilidad, en el caso de la actividad administrativa (de carácter o contenido económicos) estudiada, viene dada

(40) W. LEISNER, *op. cit.*, p. 32.

por su similitud con la actividad económica privada, que se rige por el principio de competencia; principio que, por sí mismo, permite una comparación general entre actividades con idéntico objeto. Y aun cuando no se diera respecto de específicos procesos, por no tener éstos equivalente exacto en el sector privado, siempre es posible la analogía o, en último término, la verificación de la comparación en el seno mismo del sector público, dadas las dimensiones de éste. Es clara, pues, la causa del mayor arraigo —siquiera sea en alguna de sus manifestaciones— del principio de eficacia en el ámbito de la actividad administrativa de carácter o contenido económicos.

El objeto a que se contrae la eficacia formalizada por la normativa económico-financiera estudiada evidencia, sin embargo, que se está en presencia de una concreción parcial y específica del principio constitucional, que en modo alguno agota el contenido propio de éste, tal como el mismo ha quedado antes establecido.

3. Administración prestacional y eficacia

La implantación en nuestro Derecho del control de eficacia para la entera actividad de gestión económico-financiera de la Hacienda pública, del sector público, plantea inmediatamente la cuestión de su operatividad en el ámbito cercano de la actividad administrativa prestacional.

No es en absoluto infrecuente que en este nuevo campo las normas fijan estándares más o menos precisos de la actuación administrativa, que son actuables por los ciudadanos destinatarios de las prestaciones o de los servicios. En el ámbito de la Administración local ello es especialmente claro, incluso ya a nivel legal. Conforme a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, los Municipios (art. 26) deben prestar obligatoriamente y de forma «adecuada» (por sí, asociados con otros y/o con la asistencia de la correspondiente Diputación) determinados servicios públicos, de suerte que el establecimiento y la prestación de éstos —así como también, desde luego, su utilización— constituye un derecho subjetivo reconocido como tal a los vecinos del respectivo Municipio [art. 18.1.c) y g)]. Si puede así hablarse, pues, de la exigencia legal de una específica eficacia prestacional, debe plantearse la pregunta de cuál sea el contenido concreto de ésta y, más concretamente, si es o no idéntico al propio de la eficacia determinada desde la perspectiva económico-financiera, es decir, si en la Administración prestacional cabe también reducir la eficacia a su vertiente de simple eficiencia económica.

Como para el caso del Derecho alemán constata W. LEISNER (41), de la exigencia legal general de eficacia prestacional no cabe deducir consecuencias operativas para el entero campo de la Administración ahora considerada. Incluso si nos circunscribimos a la Administración local, en la que dicha exigencia aparece —como acabamos de ver— normativamente precisada, la conclusión no varía. Ciertamente que los Municipios tienen el deber legal de establecer y prestar de forma adecuada determinados servicios, pero de ello no se deriva nada concreto en cuanto a la forma de la prestación, la cantidad y la calidad de ésta y los recursos y los medios a emplear en la misma. Téngase en cuenta que, de acuerdo con la propia legislación de régimen local, los Municipios cuentan con una amplia libertad para ponderar las necesidades de la colectividad, establecer prioridades, elegir la forma de gestión y definir las condiciones técnicas y económicas de prestación del correspondiente servicio público. Resulta, pues, imposible inferir del deber legal de prestación adecuada de los servicios municipales obligatorios un concepto operativo de eficacia que valga para toda la Administración municipal.

En cualquier caso, parece claro que aquel deber legal implica por lo menos la versión de la eficacia que rige para la Administración de carácter o contenido económico. Pues también aquí la actividad administrativa no se distingue sustancialmente, por su objeto, de la actividad privada. Por ello mismo, la legislación de régimen local permite con carácter general —salvo para los que impliquen ejercicio de autoridad (art. 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril)— la gestión indirecta, es decir, por intermedio de un empresario privado o, al menos, en colaboración con la iniciativa privada, de los servicios públicos. Idéntica posibilidad existe para los servicios públicos estatales y autonómicos, aunque para los mismos falte una regla general análoga. Por lo demás, en la prestación de servicios públicos se trata desde luego —sin perjuicio de otras consideraciones— de lograr, con el mínimo de medios, el máximo de beneficio o utilidad prestacional. En ella, la optimización de la relación medios-objetivos es, pues, esencial en todo caso. Y ello aunque la obtención de medios o recursos no se rija por la lógica de la economía privada (descanse, por ejemplo, en subvenciones o transferencias de dinero público) o los objetivos no sean traducibles a medida económica (consistan, por ejemplo, en prestaciones sociales), porque la gestión de los primeros es articulable —prescindiendo de su origen— en términos de eficiencia y economía y los objetivos siempre pueden incrementarse sobre la base de un mayor rendimiento de los medios. Consecuentemente, se dan las condiciones de variabilidad y de posibilidad de fijación de criterios de medida o valoración, vía com-

(41) W. LEISNER, *op. cit.*, p. 33.

paración (aunque ciertamente en el marco de las especiales condiciones derivadas de la condición de «servicio público» de la actividad), imprescindibles para la aplicación de la lógica propia de la eficacia en su formulación como eficiencia económica o productividad.

Es evidente, sin embargo, que en la Administración prestacional la eficacia no se agota en modo alguno en la expresada eficiencia. En los servicios públicos y, en general, las prestaciones sociales a que está obligada la Administración, no basta con que la actuación de ésta responda a la optimización de la relación medios-objetivos, pues éste es sólo uno de los fines —y no necesariamente el más importante— a los que legalmente sirve. Junto a él aparecen normalmente fines sustantivos o cualitativos, incorporados a la definición del interés general a satisfacer (por ejemplo, la seguridad del tráfico en la construcción de carreteras; la calidad de la enseñanza y la garantía del acceso a la misma a los más desfavorecidos en la construcción de escuelas o en la política de becas; la solidaridad interterritorial y la más justa distribución de la riqueza en la realización de infraestructuras); fines éstos que, por su propia condición, carecen de la flexibilidad necesaria para proporcionar campo suficiente al juego de las técnicas propias de la eficiencia o productividad. La Administración debe, sin más, alcanzar su realización, tal como se encuentran determinados legalmente. La eficacia incluye aquí un mandato incondicionado de materialización, que supera y rebasa ampliamente la lógica de la simple eficiencia. Ello no significa, empero, que ésta no continúe teniendo una específica y limitada funcionalidad: la de procurar esa materialización inexcusable de los fines en que se traduce la definición legal del interés general con el mínimo coste, es decir, con empleo del menor volumen posible de medios o recursos (o máximo rendimiento de éstos). Y aun así, el despliegue de tal funcionalidad es problemático, porque no siempre el interés general aparece clara y precisamente determinado y, sobre ello, se ofrece ordinariamente en un marco de concurrencia con otros muchos simultáneamente establecidos por el legislador.

La dificultad principal, no obstante, y como destaca W. LEISNER (42), para la desembarazada aplicación en la Administración prestacional de la versión «eficiencia» de la eficacia radica, sin duda, en la importancia en ella de la componente sustantiva del interés general o público, que es —por definición y como ya nos consta— diferente de los fines propios del modelo de la actividad económica privada (origen y fuente de inspiración de la eficiencia), lo que impide de suyo cualquier clase de comparación entre uno y otros. Esa componente sustantiva del interés general expresa, en efecto, la formalización normativa de decisiones políticas propias del Estado-poder, cuyas condiciones de

(42) W. LEISNER, *op. cit.*, p. 35.

ejecución y realización no son legítimamente manipulables mediante la fijación de objetivos basados en la pura y simple economía y productividad. Y, siendo esto así, se hace imposible cualquier fiable determinación del óptimo que sirve de referencia a la eficiencia y constituye presupuesto para la operatividad de la misma. Se llega así, y en el campo de la Administración prestacional, al problema nuclear que plantea la eficacia en la Administración de *imperium* o de autoridad. Precisamente para huir del mismo no es en absoluto infrecuente que la programación legal de la Administración prestacional deje en cierta indeterminación —en perjuicio del principio de legalidad propio del Estado de Derecho— la definición del interés general a realizar (debilitando el deber de su materialización por relación a la disposición de medios o recursos) o, en su caso o bien además, articule dicha Administración con formas de Derecho privado o someta a éste su actividad. Por una u otra vía se consigue el efecto deseado, que no es otro que la combinación —en dosis variables y con la consiguiente confusión o incidencia sobre la plena eficacia— entre inexcusable realización del interés general y gestión de la actuación precisa conforme a los criterios de la eficiencia o productividad.

4. *Administración de imperium o autoridad y eficacia*

Es ésta, la Administración tradicional, el arquetipo mismo de Administración del que parte la Constitución a la hora de establecer el estatuto de la misma y, por tanto, el principio de eficacia para su actuación. Es la Administración no tanto productora como realizadora de la efectividad del Derecho. En el Estado social de Derecho, esta Administración está legalmente programada para ese fin, incluso cuando se le otorga un margen de apreciación o una determinada discrecionalidad.

Justamente por tal razón, en la actuación que es propia de este tipo de Administración lo determinante son los fines, no los medios; éstos deben adecuarse y disponerse según aquéllos. Así lo acreditan las reglas tradicionales en el Derecho de la política del orden y la seguridad: necesidad, idoneidad y proporcionalidad de los medios empleados (43).

La idea central que gobierna por completo la actuación administrativa es la de la necesidad jurídica del cumplimiento del fin. Por tanto, lo decisivo en este campo nunca puede ser el mayor aprovechamiento o el mejor rendimiento de los medios o los recursos, por serlo la realización o materialización del interés general, del fin inherente a

(43) En este sentido W. LEISNER, *op. cit.*, p. 37.

las potestades administrativas, en términos de complitud, corrección y prontitud. Es, pues, un campo requirente de la plena eficacia, tal como la consagra el artículo 103.1.

Planteada así, la eficacia ya no es (sólo) una cuestión de optimización del empleo de los medios, sino de resultado de la actuación y, consecuentemente, de materialización del fin, del interés general. Se trata de una eficacia obviamente desconocida y ajena para la actividad económica privada. No es que a la misma no interesen los medios (éstos siempre están vinculados a los fines), sino que desde éstos se decide sobre aquéllos y no a la inversa: como quiera que lo importante es el resultado de la actuación administrativa y no ésta misma, una vez precisado el fin (el interés general, la situación jurídica que debe alcanzarse), se determinan los medios con arreglo al criterio de la necesidad.

A esta eficacia ni le basta ni le sirve la que sólo postula eficiencia, productividad o rendimiento (sobre la base de la optimización de la relación medios-fines), tomada del modelo elaborado para la actividad económica privada. Su consistencia en la materialización misma de la situación jurídica expresada en la definición legal del interés general o público supone su singularidad y la consecuente exigencia de la elaboración de criterios específicos de valoración y medida, propios de la cultura del sector público. Es ésta una tarea que está aún por hacer y con la que la doctrina jurídico-administrativa, como la ciencia de la Administración, pero fundamentalmente esta última, tienen contraída, en nuestro sistema, una deuda ya vencida.

Lo dicho no significa que en este tipo de Administración no juegue algún papel la manifestación parcial o particular de la eficacia que venimos calificando como eficiencia o productividad. Puede cumplir una función tanto en el caso de programación precisa de los fines (para el logro de un mayor rendimiento en el empleo de los medios) como en el de relativa indeterminación o flexibilidad de los fines (la remisión a las posibilidades de realización que resulten de los medios dados, implícita en este supuesto, permite, en efecto, una cierta manipulación de los fines operando sobre los medios).

Es obvio que la Administración debe procurar siempre —estando bien predeterminados los fines de su acción— la producción del máximo beneficio, utilidad o resultado con el mínimo de recursos o medios. Siempre que esta regla no se degrade a la condición de máxima de simple ahorro (contradictoria ésta totalmente con el principio de eficacia, en la medida en que atiende sólo a la minimización del coste, sin consideración de su incidencia en la consecución de los fines), puede y debe considerarse de vigencia general —como luce, según hemos comprobado, en la legislación reguladora de la actividad de gestión económico-financiera—. Si bien cabe afirmar con verdad que la acción del poder público administrativo no atiende siempre al criterio de ren-

tabilidad, tal aseveración alude más bien —como advierte W. LEISNER (44)— a la dificultad de la determinación de un criterio válido para ésta en el ámbito del sector público; dificultad que obedece a la impracticabilidad de la traslación a éste del propio del sector privado por razón de la implicación aquí del interés general o público, factor ajeno —por definición— a la actividad privada.

Más claramente juega la eficiencia en el caso, absolutamente frecuente, en que es más precisa la definición de los medios que la de los fines. En efecto, si bien no es inusual que el interés general a realizar esté programado de forma muy genérica e imprecisa (por ejemplo, los de la defensa nacional, el orden público y la seguridad, la dotación en infraestructuras, transportes o comunicaciones, etc.), es consustancial al Estado democrático de Derecho la predeterminación exacta —sobre la base del principio de legalidad presupuestaria— de los medios disponibles para la satisfacción de dicho interés general. Esta descompensación en el grado de determinación de los dos polos de la relación medios-fines conduce derechamente a una imparable tendencia a la concreción de los fines desde la disponibilidad de medios. Por ello, W. LEISNER (45) apunta que el Estado presupuestario está en contradicción con el Estado de Derecho, pues cuando una de las magnitudes en tensión (los medios) está tan rígidamente fijada, la otra (los fines) *tiene que ser* forzosamente variable, si es que ha de existir alguna diferencia entre mala y buena Administración. La experiencia demuestra que realmente así sucede en la praxis: gran parte de los fines estatales y, más concretamente, administrativos se realizan sólo en la medida y con la intensidad que permiten los recursos presupuestarios.

Esta comprobación, que vale desde luego para las Administraciones económica y prestacional, vale igualmente para la de autoridad o *imperium*. En ella radica la problematicidad de la construcción de derechos subjetivos a una concreta actividad administrativa, como por ejemplo la de protección de la seguridad de personas y bienes: el derecho a la actuación eficaz de la policía contiene la implícita reserva de la disponibilidad de medios suficientes; e incluso, y como es bien sabido, cuando esa acción consiste en el pago de una cantidad debida. Pero justamente esta estructura del funcionamiento estatal real coloca en un primer plano la utilización óptima de los recursos o medios y, con ella, esa forma de eficacia en que consiste la eficiencia.

La aplicación al tipo de Administración considerada (como por demás a los restantes, en la medida en que su actividad no sea equiparable a la del sector privado) de los criterios propios de la eficiencia depende también, por tanto, básicamente de la posibilidad de la ela-

(44) W. LEISNER, *op. cit.*, p. 49.

(45) W. LEISNER, *op. cit.*, p. 52.

boración de parámetros de valoración o medida específicos de la «cultura» del sector público (vía comparación entre actividades propias de éste). Como esta elaboración requiere inexcusablemente, como ya sabemos, de la comparación entre actividades, tropieza con la enorme dificultad que deriva de la heterogeneidad de los fines, es decir, de los intereses generales a los que debe servir la Administración, sólo salvable muy imperfectamente por el procedimiento de la comparación de actividades dirigidas a idéntico o similar fin de distintas Administraciones. La única solución practicable reside (46) en la descomposición de la relación global entre un fin o interés general determinado y los medios vinculados a su realización en una pluralidad de relaciones más acotadas, por desagregación de aquel fin y de los correspondientes medios. De esta suerte se constituyen relaciones medios-fines de más fácil comparación ya, bien en el seno del sector público, bien incluso con actividades homólogas del sector privado. Este es, de otro lado, el modo de proceder en este último, al que no interesa tanto la comparación de resultados globales de la producción cuanto de concretos y determinados procesos productivos.

5. *La imposibilidad lógica y jurídica de la eficacia total de la actuación administrativa en su conjunto (la de todas las Administraciones públicas, con relación a todos los fines asignados a las mismas)*

El principio de eficacia proclamado en el artículo 103.1 de la Constitución implica, en último término, la necesidad jurídica de la realización, en cada momento histórico, de la situación consistente en la plena, satisfactoria y coherente efectividad del interés general, entendido como síntesis de la pluralidad de concretos intereses, valores o bienes protegidos simultáneamente por la comunidad jurídica y encomendados precisamente al poder público administrativo. Pero de esta exigencia máxima y última inherente al principio y al deber que deriva del mismo no es predicable, en sentido estricto, verdadera eficacia jurídica. En ella encuentran ambos, por imposibilidad lógica y jurídica, el límite a su respectiva virtualidad asimismo jurídica. Pues tiene razón en este punto W. LEISNER (47), cuando llama la atención sobre la imposibilidad de una eficacia estatal total en el Estado de Derecho, en la medida en que éste excluye la eficacia a cualquier coste o con independencia del sacrificio que implique. Siguiendo en lo sustancial a dicho autor, el orden propio del Estado de Derecho excluye tal eficacia por las siguientes convincentes razones:

(46) En este sentido W. LEISNER, *op. cit.*, p. 50.

(47) W. LEISNER, *op. cit.*, pp. 44 y ss.

a) La posibilidad de una eficacia completa, en todos los sentidos, presupone la perfecta y precisa definición, en todos los casos, del interés general, es decir, de los fines a los que sirve la actuación administrativa, de suerte tal que —ya desde la definición o programación legal de los mismos— sea factible la determinación exacta de la actividad, de la acción requerida para su satisfacción o realización. Es obvio que este presupuesto no se da en la realidad: la absoluta mayoría de los intereses generales, de los fines administrativos aparece fijada sólo de forma más o menos indeterminada (permisiva, en todo caso, de variaciones tanto en la cantidad, como en la calidad); es rigurosamente excepcional la definición legal que prefigure en todos sus extremos y detalles la acción de la Administración.

b) Aun en la hipótesis, difícilmente imaginable, de determinación suficientemente precisa de los intereses generales, la posibilidad de la eficacia plena requeriría inexcusablemente la independización de todos y cada uno de ellos, como condición para su materialización efectiva sin interferencias recíprocas. Lo cierto es, sin embargo, que los intereses generales no se producen ni operan de forma independiente unos de otros, sino justamente formando un conjunto constituido por indisolubles relaciones entre los mismos: una verdadera y compleja estructura. De ahí que la realización intensiva y plena de unos deba hacerse necesariamente a costa o con mayor o menor perjuicio de la de otros. Justamente por ello, la actuación administrativa incorpora como uno de sus elementos constitutivos la permanente y continuada ponderación entre intereses, bienes y valores jurídicos para su armonización en una solución que resuelva, en el caso concreto, la complejidad de la estructura que éstos componen. Para la eficacia plena de dicha actuación sería precisa la existencia de una jerarquía, de un orden de prioridades entre los intereses generales, que no es posible. Su ausencia es la que facilita, en último término, soporte y razón de ser de la Administración pública misma.

c) En toda programación finalista de la Administración está implícita (por virtud del art. 9.3 de la Constitución) la interdicción del ejercicio arbitrario del poder, que incluye la regla y el mandato de la proporcionalidad entre medios y fines; proporcionalidad que, a su vez, excluye la consecución de la eficacia a cualquier precio. Así pues, aunque la habilitación legal de una intervención del poder público administrativo suponga la necesidad jurídica del sacrificio de determinados bienes o posiciones de los ciudadanos, este último sólo podrá ser considerado legítimo cuando —además— guarde la adecuada proporción con el fin perseguido. La justificación radica en el dato de que toda acción administrativa debe, en nuestra Constitución, perseguir simultáneamente el fin específico en cada caso establecido y el general de la garantía de la libertad y de la seguridad. Lo propio del Estado so-

cial de Derecho es que los fines de la Administración se ofrezcan a la misma imbricados entre sí, formando incluso parejas de bienes, valores o intereses contradictorios entre sí y precisados de una específica armonización.

En definitiva, la interdicción de la arbitrariedad excluye una sobrevaloración de la eficacia que lleve a fundamentar en ella misma cualquier acción administrativa que conduzca al resultado legalmente programado e impone la ponderación de aquélla en relación con los otros bienes jurídicos que se hagan presentes. Concretamente, en las relaciones Administración-ciudadano es básicamente el bien de la libertad en la seguridad, y en las relaciones entre las Administraciones territoriales es el bien de la autonomía el que demanda la previa y precisa determinación legal no sólo del interés público que habilita la acción administrativa, sino también del concreto medio utilizado por la misma para realizar dicho interés.

