

**ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE EFICACIA ADMINISTRATIVA: ESPECIAL
CONSIDERACIÓN DE LA SANIDAD**

Iñigo Cortázar Neira

Director General de Recursos Humanos del SESCAM

Fecha de finalización del trabajo: 30/06/2015

ÍNDICE

- 1. INTRODUCCIÓN**
 - 2. CONCEPTO GENERAL DE LA EFICACIA ADMINISTRATIVA: TÉRMINOS RELACIONADOS**
 - 3. LA EFICACIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. CONSTITUCIÓN, TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**
 - 4. LA EFICACIA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR SANITARIO: ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA CALIDAD ASISTENCIAL**
 - 5. CONCLUSIONES**
-

1.Introducción

A la hora de abordar el estudio de la eficacia administrativa, es preciso comenzar por una conceptualización general, recogiendo su plasmación constitucional, jurisprudencial y doctrinal, para finalizar delimitando sus características en el ámbito específico del sector sanitario público. Conviene destacar, con carácter previo al análisis citado, la escasa atención que el principio de eficacia ha recibido por parte de la doctrina¹, y la carencia casi absoluta de la misma en relación a la eficacia en el sector sanitario público. Esta situación explicaría en parte su confusión con la eficiencia, concepto mucho más trabajado y más ligado, como veremos, a la economía. Hablamos

¹ Como excepción cabe destacar a LUCIANO PAREJO ALFONSO, cuya obra sobre la eficacia administrativa es un referente clave a la hora de abordar cualquier estudio sobre la materia. En esta tesis citaremos sus siguientes obras: “Crisis y renovación del Derecho Público” Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991; “Eficacia y Administración. Tres estudios” INAP, Madrid, 1995; “Constitución, Sistema Nacional de Salud, y formas de organización” en la obra colectiva “La organización de los servicios públicos sanitarios” Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000 (pp. 11 y ss.), que coordinó junto a LOBO ALEU, FÉLIX y VAQUER CABALLERÍA, MARCOS “La calidad al servicio de la eficacia en el Sistema Nacional de Salud” en la obra colectiva “La reforma del Sistema Nacional de Salud. Cohesión, calidad y estatutos profesionales”, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004 (pp. 215 y ss.) que coordinó junto a PALOMAR OJEDA, ALBERTO y VAQUER CABALLERÍA, MARCOS. También haremos referencia a los números 218 y 219 de la revista “Documentación Administrativa” de cuya coordinación se encargó y que llevan por título “Administración y Constitución: el principio de eficacia”, INAP, Madrid, 1989. En los mismos, elaboró el artículo “La eficacia como principio jurídico de la Administración Pública” pp 15 y ss.

de confusión cuando no directamente de sustitución, como tendremos ocasión de analizar más en profundidad con posterioridad².

2. Concepto general de la eficacia administrativa. Términos relacionados

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la eficacia como la “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”. En esta primera aproximación al término ya observamos que se habla de un efecto esperado o deseado, es decir, de un objetivo. Una actuación es eficaz en la medida que obtiene un determinado resultado. Consecuentemente, la palabra eficacia evoca básicamente la producción intencionada (con arreglo a un fin o causa) de una realidad (adecuada al fin) como resultado de la acción de un agente idóneo para obrar.³

Trasladando el concepto a la actuación de la Administración Pública es conveniente su examen tamizado por las especificidades de esta. La continua revisión a que se ve sometida la Administración se debe al referente de eficacia. Si la actuación de medios sostenidos con fondos públicos no resulta efectiva, no tiene razón de ser. La eficacia de los poderes públicos goza de predicamento toda vez que compite -y se la compara- con entes privados que llevan a cabo funciones cuando menos análogas (empresas de mensajería, seguridad privada)

Es lógico deducir que la Administración será eficaz en la medida en que consiga su objetivo que no es (ni puede ser) otro que la consecución del interés general. Ahora bien, ni el interés general es un término unívoco que designa una sola realidad, ni su obtención total es posible, ni los resultados deseados de la acción administrativa han sido siempre los mismos.

2. a- La evolución de la eficacia esperada de la acción estatal: Estado liberal, Estado social y cuestionamiento del modelo

Comenzando por este último punto, cabe destacar que la eficacia administrativa se articula en muy estrecha unión con la aparición del Estado Social⁴. En los primeros estadios de la evolución del Estado de Derecho, éste adoptó la forma del Estado Liberal, cuya eficacia no se perseguía al no actuar más que para garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de la ciudadanía: libertad, seguridad y propiedad fundamentalmente. Para ello, se intervenía principalmente en las esferas del orden público y de la defensa, y no existían, salvo de manera muy incipiente y poco relevante, prestaciones públicas. El Estado social supone una respuesta

² A modo de avance, y por aportar un ejemplo relativo al ámbito sanitario, el Plan de Medidas de Garantía de la Sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de la Comunidad de Madrid, publicado en 2013, cita expresamente, como objetivos distintos (p.3) el ahorro y la mejora de la eficiencia, cuando una cosa es consecuencia de la otra, como tendremos ocasión de comprobar. Por el contrario, no nombra la eficacia en todo el texto, aunque sí hay referencias a “obtener los mismos resultados” o a que no se vean afectados “los indicadores de salud de la población madrileña”. Este Plan constituye, por tanto, un claro ejemplo de diseño de actuación administrativa centrada en ahorrar –eficiencia- dejando en un segundo plano la consecución de los objetivos del sector cuya ordenación se pretende –eficacia-

³ PAREJO ALFONSO, L. *“Eficacia y Administración. Tres estudios”*, INAP, Madrid, 1995, p. 92.

⁴ De hecho, el principio de eficacia se configura como una vertiente instrumental del Estado social, tal y como se recoge en ARROYO JIMÉNEZ, LUIS. *“Libre empresa y títulos habilitantes”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 186-193

histórica a la denominada “cuestión social” y representó la asunción por el Estado moderno de reivindicaciones del “movimiento social”⁵, cambiando la sensibilidad a lo largo del siglo XIX: los movimientos surgidos durante el mismo, impulsados fundamentalmente por las reivindicaciones de la naciente clase obrera, provocaron una mayor preocupación estatal por las necesidades materiales de la población y una acción más decidida a la hora de intervenir en ámbitos tales como la educación o la salud pública anteriormente ajenos a las políticas públicas.

Y es precisamente en estos campos donde la eficacia administrativa a la hora de prestar los nuevos servicios públicos tiene mayor incidencia, al constituir aquellos los indicadores más ilustrativos en lo relativo a la mejora de la calidad de vida. En suma, el principio de eficacia administrativa se va configurando como una nueva fuente de legitimación de este tipo de Estado. Se trata, por tanto, del paso de un estado censitario en el que los poderes públicos protegen los intereses esenciales del único cuerpo electoral existente a uno en el que, como consecuencia de la democratización y consiguiente extensión del sufragio, las fuerzas políticas dentro de la lógica electoral tratan de satisfacer intereses cada vez más numerosos y complejos.

Esta evolución de la actuación administrativa se concreta en el paso de la actividad de autoridad a la actividad de prestación e intermediación social. En la primera, prima la garantía de una actuación pública conforme a Derecho (igualdad formal), mientras que en la segunda, la Administración no atenta con su actuación a los derechos individuales del ciudadano, sino que pretende implantar derechos colectivos en su beneficio, para lo cual incluso puede llegar a ser necesario el concurso de la intervención pública (igualdad material). La determinación social del Estado expresa el deber de los poderes públicos de implementar políticas que persigan la consecución de esta igualdad material y de participar de manera activa en la configuración de la realidad social, lo que implica la superación de la mera igualdad formal propia del Estado liberal⁶. Aquí “no basta con resultados del servicio, porque es en la medición del resultado donde se puede concretar el contenido del derecho de prestación. Resultado que en muchos casos lo podrá concretar el legislador en base a estándares medios de cantidad, calidad o temporalidad.”⁷

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.

⁵ Ver, a este respecto, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSE M^a “*La Administración del Estado Social*” Ed. Marcial Pons, Barcelona. 1997. Pág. 22

⁶ La propia CE positiviza este mandato en su artículo 9.2 “*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”

⁷ ORTEGA ALVAREZ, LUIS: “*El reto dogmático del principio de eficacia*” Revista de Administración Pública. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1994. Pag. 201

GABILEX
Nº 4
DICIEMBRE 2015

Por el contrario, el compromiso social propio del Estado social creó, desde el principio, las condiciones para un planteamiento distinto de la misma cuestión, ya desde la óptica del cumplimiento de fines y la realización de objetivos determinados. En este contexto “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 [de la eficacia] e impidió que se le prestara una atención prioritaria o, siquiera, destacada”⁸.

Otra consecuencia de la sensibilidad social inherente a esta configuración estatal se refiere a la nueva relación establecida entre el Estado y la sociedad. Si en el Estado liberal, la Administración aseguraba y ordenaba el marco mínimo en el que los agentes sociales desarrollaban su actividad con una mínima interrelación con aquella (*laissez faire, laissez passer*), la colaboración entre los actores privados y públicos se incrementa. En nuestro ordenamiento, el TC en su sentencia 18/1984, de 7 de febrero, define la configuración del Estado social de derecho como la culminación de una “evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado y agudiza la dificultad tanto de calificar determinados entes, cuando no existe una calificación legal, como de valorar la incidencia de una nueva regulación sobre su naturaleza jurídica.”

Esta colaboración (o confusión) entre políticas públicas y actuaciones privadas tiene una relevante incidencia en la conceptualización de la eficacia administrativa al intentar transponer, sin elaboración adicional, los criterios de eficacia empresariales privados a las estructuras administrativas públicas. Si bien más adelante profundizaremos en este aspecto cuando hablemos de las formas de gestión, dejaremos apuntado a modo de avance que esta pretendida identificación entre eficacia pública y privada está en el origen de la conocida como huida del Derecho administrativo, al imputar al mismo vicios que redundan en ineficacia en contraposición a la supuesta agilidad y flexibilidad tanto del Derecho privado como de formas societarias y de gestión derivadas del mismo. En este contexto se produce también la confusión entre la eficacia y conceptos similares como los de productividad o eficiencia, en los términos que analizaremos con posterioridad.

Ello coadyuva en el cuestionamiento del modelo social y en 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, haciendo saltar a un primer plano la cuestión de la eficacia 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.

Esta puesta en cuestión, liderada por el pensamiento neoliberal articulado en torno a la Escuela de Chicago, fue articulada políticamente por los gobiernos conservadores de los países anglosajones en los años 80 del pasado siglo y motivó un cambio de paradigma: del Estado como solución se pasó al Estado como problema ⁹. En este contexto, las políticas de paulatino

⁸ PAREJO ALFONSO, LUCIANO, “La eficacia como principio jurídico de la Administración Pública” en “Documentación Administrativa” nº 218, INAP, Madrid, 1989, pág. 16

⁹ El presidente de los EEUU Ronald Reagan lo verbalizaba así en su discurso pronunciado en la Fundación Juan March, en Madrid el 7 de mayo de 1985. “*Llegamos al convencimiento de que el Gobierno no era la solución, sino el problema; que el masivo crecimiento de los gastos gubernamentales pesaba sobre el sector*

desmantelamiento del Estado Social se comenzaron a abrir paso con la privatización de servicios públicos como muestra más significativa de la búsqueda de una mayor eficacia.

No basta ahora ya al Estado la legitimación que le presta el origen democrático del poder, ni la derivada de la efectividad (en los términos tradicionales configurados por el Estado liberal) 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 más que nunca la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales.

En palabras de Parejo: del desarrollo de las potencialidades del principio de eficacia “depende hoy más que nunca la legitimidad de la Administración pública como mecanismo asegurador de la efectividad real del orden preconizado por el Estado social y democrático de Derecho”¹⁰.

Y es que cuando la Administración, en su compromiso constitucional de consecución del interés general, debe atender cuestiones acusadamente complejas, y debe hacerlo en competencia con los agentes privados, su legitimidad deja de ser meramente formal para pasar a justificarse por la calidad de sus actuaciones.

En este punto se produce (se lleva produciendo desde hace años) el desarrollo del debate acerca de las fórmulas de gestión que permitan una mayor eficacia administrativa en la consecución del fin principal de la Administración: el interés general.

2. b El interés general como objetivo de los poderes públicos

En una primera aproximación, la CE en su artículo 103.1 que la Administración Pública “sirve con objetividad los intereses generales” actuando bajo el principio, entre otros, de eficacia. Por tanto, la eficacia en cuanto principio jurídico consiste en la exigencia y necesidad de la efectiva materialización del interés general. No se pretende en esta tesis abordar una conceptualización del interés general, pero sí efectuar una breve aproximación al mismo, al tratarse como vemos del fundamento principal y razón de ser de la actuación administrativa.

En primer lugar, destacar que el interés general se ve plasmado en el derecho positivo. Como concepto jurídico indeterminado, carece de un significado preciso y constante, siendo una referencia general a la hora de la producción del citado derecho positivo. El interés general se contrapone al interés privado y no puede ser considerado como una mera adición de estos.

En segundo término, no es posible la consecución del interés general por parte de los sujetos privados, ya que, en la medida en que el interés general o público no está en la disposición, no es accesible (en su definición) a dichos sujetos ordinarios del Derecho, las personas privadas, por el hecho mismo de su sustancia o naturaleza política. Por tanto, resulta ser inexcusablemente algo

privado y que el excesivo incremento de los impuestos y las regulaciones estaban ahogando la iniciativa individual y destruyendo las oportunidades para nuestro pueblo”

¹⁰ PAREJO ALFONSO, LUCIANO: “Eficacia y Administración. 3 estudios” pág. 15

GABILEX
Nº 4
DICIEMBRE 2015

definible y gestionable o realizable únicamente desde los poderes públicos constituidos políticamente, lo que vale decir mediante el empleo de potestades y competencias; es decir, queda radicalmente excluida su satisfacción mediante simples derechos subjetivos¹¹.

De aquí la íntima conexión entre Administración pública e interés general ya que, en el desarrollo de su actuación, aquella deberá desplegar las facultades de las que le ha dotado el ordenamiento jurídico para la consecución de éste. Dentro de estas facultades se encuentra, por cierto, el régimen jurídico del que se dota, su derecho estatutario: el Derecho Administrativo. En este sentido, en palabras de Linde Paniagua, “es el interés general el que debe presidir la actuación de las Administraciones públicas a cuyo fin estas deben utilizar el o los instrumentos adecuados. El Derecho administrativo queda así reducido a su naturaleza instrumental”¹².

Lo anteriormente expuesto no obsta para que los sujetos privados jueguen un importante papel en este ámbito. Cabe recordar en ese sentido la STC 18/1984, de 7 de febrero, mencionada en el epígrafe anterior¹³.

Una tercera característica del interés general es su imposible satisfacción completa. Debido en parte a la fragmentación de actuaciones ocasionada por la mayor cantidad de grupos sociales a los que hay que atraer, atender y solicitar el apoyo, el interés general es enormemente heterogéneo y prácticamente irreducible a la unidad. Sería más correcto hablar de intereses generales en plural. Esta heterogeneidad motiva, en parte, la imposibilidad fáctica de la plena consecución aludida, ya que la correcta, total y concreta identificación de todos y cada uno de estos intereses –operación materialmente imposible- es una condición necesaria para aquella¹⁴.

De este modo, el interés general carece de contenido material propio y determinado. Su contenido se identifica siempre como el resultado de una interacción entre 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.

También resulta imposible, en este caso jurídicamente, el establecimiento de la eficacia a cualquier precio como guía de la actuación administrativa, pues de este modo estaríamos ante una violación de la interdicción de la arbitrariedad recogida en el artículo 9.3 de la CE, interdicción

¹¹ PAREJO ALFONSO, LUCIANO: *“Eficacia y Administración. 3 estudios”* pág.31

¹² E. LINDE PANIAGUA, *“El Derecho administrativo como Derecho instrumental versus la huida del Derecho administrativo”*, Revista del Poder Judicial, núm. 49, 1998, p. 588,

¹³ Ver capítulo 2.a

¹⁴ Esta imposibilidad ha llevado a determinados autores a desechar la eficacia como criterio de medida de la Administración Así, ALBI, EMILIO; GONZÁLEZ-PÁRAMO, JOSÉ MANUEL y ZUBIRI, IGNACIO señalan que *“para que la eficacia sea una medida adecuada de la bondad de la gestión de los recursos públicos, es necesario que los objetivos establecidos sean los máximos alcanzables con los recursos asignados y que estos objetivos tengan en cuenta todos los beneficios y los costes de la actuación pública. Pero esto es exactamente lo que hacen los análisis de eficiencia. Por ello la eficiencia, y no la eficacia, es el concepto que se debe utilizar a la hora de valorar la actuación pública.”* En *“Economía pública I”* Ed. Ariel, Barcelona, 2009, páginas. 234-235

GABILEX
Nº 4
DICIEMBRE 2015

que evita una sacralización de la eficacia al exigir no sólo que las políticas públicas sean eficaces, sino que empleen los medios idóneos en cada uno de los casos¹⁵.

En este sentido, el principio de eficacia impone un deber, ciertamente jurídico, de que la actuación de la Administración se encamine a la obtención de los fines establecidos legalmente. Podríamos afirmar que nos encontramos, al hablar del principio de eficacia, ante una obligación de simple actividad, de diligencia o de medios. Se puede afirmar que la eventual disconformidad del actuar administrativo con el principio de eficacia no será predicable por la mera constatación de que con él no se obtuvo el resultado al que debió encaminarse. La vulneración nacerá en aquel instante en que dicho actuar no vaya dirigido a la obtención del resultado querido por el ordenamiento, o que sea conforme a éste; o cuando los medios, instrumentos o etapas se presenten objetivamente como inadecuados para tal obtención. O cuando el resultado buscado, estando en línea con el querido por el ordenamiento, no alcance en su misma previsión los niveles que en ese momento pudieran objetivamente ser exigibles.

En este punto es planteada¹⁶ la supuesta confrontación entre los principios de eficacia y legalidad en los siguientes términos: las Administraciones Públicas se ciñen a ejecutar el mandato legislativo, sin ninguna consideración ulterior acerca de la justicia o eficacia del mismo. Así pues la eficacia administrativa estaría plenamente identificada con la eficacia jurídica de las normas sin que entren en juego otros indicadores. Esta afirmación, absolutamente reduccionista, obvia que ambos principios deben complementarse: la actuación administrativa debe ser eficaz dentro de la legalidad¹⁷, precisamente para evitar incurrir en la arbitrariedad antes referida, lo que podría suponer el fin del Estado de Derecho¹⁸.

Por otra parte, la mera aplicación del principio de legalidad cuenta con una importante limitación: da legitimidad pero no soluciones, debido al carácter necesariamente genérico de los mandatos legales que carecen de una efectiva capacidad de prescripción de actuaciones concretas.

¹⁵ La imposibilidad de la completa consecución del interés general aparece en PAREJO ALFONSO, LUCIANO: *"Eficacia y Administración. 3 estudios"* pág.135

¹⁶ NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, señala que "la legalidad está siendo entendida no ya sólo como sometimiento de la Administración a la ley, sino como la exigencia de que todas las tomas de decisiones han de ir precedidas de una norma general, sin la cual se consideran ilegales. Esta desorbitación del principio de legalidad no es consecuencia de un mandato constitucional, sino resultado, más bien, de un prejuicio dogmático, que impone además la preexistencia de una norma general de cualquier rango jurídico: decreto, orden ministerial, circular, etc." en *"La organización del desgobierno"* Ed. Ariel, Barcelona, 1987, pág. 52

¹⁷ Artículo 103.1 de la CE que establece que *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho."*

¹⁸ En palabras de PAREJO *"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."* En *"La eficacia como principio jurídico de la Administración Pública"* en *"Documentación Administrativa"* nº 218, INAP, Madrid, 1989, pág. 35.

Así pues, no hay que contraponer eficacia y principio de legalidad, sino que lo correcto consiste en determinar las condiciones en que la actuación de la Administración, siendo conforme a Derecho, sea también efectiva y apta para la satisfacción real de los intereses generales. 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 el procedimiento que al efecto le venga establecido por la legalidad de aplicación. De hecho la compatibilidad entre legalidad y eficacia es uno de los mayores retos que debe afrontar la Administración.

Teniendo en cuenta las diferentes características arriba apuntadas, la definición de interés general que podríamos apuntar es necesariamente amplia: aquel interés al que la Ley otorga un régimen jurídico de especial protección e implantación a través de su institucionalización y consiguiente atribución a una Administración Pública. Por tanto, y conectando con la definición general arriba citada, podríamos conceptualizar la eficacia administrativa como la capacidad de obtener por parte de las Administraciones Públicas, la satisfacción de los intereses atribuidos a las mismas e identificados por la Ley.

2. c Términos relacionados: la eficiencia administrativa

Esta obtención por parte de los poderes públicos de la satisfacción de los intereses generales, esta eficacia, es frecuentemente objeto de cierta confusión terminológica al ser empleados diferentes conceptos para denominar la misma realidad: eficacia, efectividad, productividad, eficiencia...

El denominador común de todos estos conceptos consiste en la fundamentación fáctica de los mismos. Todos ellos se refieren a la obtención de resultados cuantificables. No obstante, la penetración de las formas y del vocabulario del ámbito de la empresa en la Administración Pública hace necesaria ciertas precisiones terminológicas, principalmente en relación a la eficiencia administrativa, principio constitucionalizado en el artículo 31.2 de la CE, que establece que “el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”. Nos encontramos, pues, en una primera aproximación, con un principio economicista.

En este sentido, una Administración se conduce eficientemente cuando “con unos costes o presupuestos de gastos dado consigue hacer máximo el valor de unos objetivos deseados, o, equivalentemente, cuando se consiguen alcanzar unos objetivos dados o prefijados con el menor coste o gasto posible; en otras palabras, cuando sólo se utiliza el nivel mínimo de energías y trabajo necesario para alcanzar un nivel deseado de bienes o servicios.¹⁹”

Esta definición de eficiencia, centrada, como vemos, en maximizar los resultados, tiene dos consecuencias poco deseables en el ámbito administrativo:

- Al poder cuantificarse los recursos (principalmente financieros) de los que se dispone, la principal vía de incremento de la eficiencia, o al menos la más empleada, la constituye el ahorro presupuestario sin consideración adicional ulterior.

¹⁹ LÓPEZ GONZÁLEZ, ENRIQUE: “Una aproximación a la Ciencia de la Administración” en “Documentación Administrativa” nº 218, INAP, Madrid, 1989, pág. 77

GABILEX
Nº 4
DICIEMBRE 2015

- Como la otra cara de la moneda, los objetivos perseguidos presentan dificultades de cuantificación, ya que los beneficios económicos son más fáciles de identificar que los sociales, con lo que se redefinen dichos objetivos para una mejor cuantificación, corriendo el riesgo de orillar el segundo tipo de los mismos (los objetivos sociales)

Esta problemática, que se da tanto en la empresa privada como en la Administración Pública, tiene peculiaridades en esta última debido a la heterogeneidad de intereses públicos cuya consecución tiene encomendada, con lo que la eficiencia administrativa tiene unas especificidades propias que imposibilitan su identificación total con la obtención de la eficiencia en la empresa privada. Ahora bien, no debemos caer en el extremo opuesto, negando todo carácter económico a la Administración, la cual, como gestora de intereses y recursos es una organización económica de primer orden, por lo que se deben considerar los aspectos economicistas de la eficiencia, y las aportaciones de la ciencia económica en este ámbito²⁰.

Hecha esta precisión, el principal rasgo distintivo de la eficiencia administrativa es, precisamente, su incardinación en la actuación en los poderes públicos que, como tal, están sujetos al principio de legalidad. De este modo, existe una clara relación entre la eficiencia y la equidad ausente del proceder de entidades privadas cuyo objetivo es la obtención de beneficios. Esta conexión está incluso positivizada en la CE, cuyo artículo 31.2 arriba mencionado habla de una asignación, además de eficiente, equitativa de los recursos públicos. La noción de la equidad económica difiere de la jurídica recogida en el 3.2 del Código Civil²¹, y se puede definir como “la distribución justa del ingreso”²². En este sentido, no es infrecuente que, a la hora de valorar la equidad, la ciencia económica la presente como una interferencia a la hora de obtener el máximo de eficiencia, presentando ambos conceptos de manera autónoma y potencialmente enfrentada²³. Esta situación debe ser superada en el Derecho Administrativo, para el que, en ningún caso la equidad y la justicia deben ser considerados como obstáculos para el incremento de la eficiencia, la cual en un Estado de Derecho no puede ser injusta ni discriminatoria, sino tributaria de la idea de justicia. En suma, no se puede enfrentar la eficiencia administrativa al Derecho.

²⁰ VAQUER CABALLERÍA, MARCOS en “*El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo*” en “*Revista de Administración Pública*” nº 186, Madrid, 2011, págs. 91-135, lo expresa del siguiente modo: “*Porque la misión de la Administración pública es administrar, es decir, gestionar recursos escasos (personal, patrimonio, financiación) para la consecución de fines de interés general. Y la economía es justamente eso: la ciencia de administrar recursos escasos. Luego la Administración es una organización económica de primer orden: porque administra los recursos del Estado y porque proyecta su actividad en todas sus formas (regulación, intervención, fomento, servicio público, iniciativa empresarial, planificación, información) sobre el mercado*”. Pág. 95

²¹ “*La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita*”

²² De esta forma es definida por SAMUELSON, Paul A., y NORDHAUS, William D.: “*Economía*”, 19.ª ed., MacGraw-Hill, México, 2010, pág. 38, citado por VAQUER CABALLERÍA, MARCOS en “*El criterio de la eficiencia...*” pág. 98

²³ En palabras de KRUGMAN, Paul, y WELLS, Robin: *Introducción a la economía. Microeconomía*, Reverté, Barcelona, 2006, pág. 15: «*hay una relación de intercambio entre equidad y eficiencia: las políticas que promueven la equidad a menudo tienen un coste en términos de eficiencia, y viceversa*»

GABILEX
Nº 4
DICIEMBRE 2015

Esta relación con la equidad y la justicia tiene una doble consecuencia: por un lado, conecta la eficiencia administrativa con los valores superiores del ordenamiento jurídico (libertad, justicia, igualdad...) y determina a su vez que un ordenamiento jurídico justo es un ordenamiento jurídico eficiente que no derrocha los recursos públicos²⁴.

En este punto, cabe la cita de la STSJIC de Santa Cruz de Tenerife, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 29 de Octubre de 1999, en al que al hilo del ejercicio de la potestad organizativa, realiza una notable concreción del principio de eficacia y su ascendencia en las decisiones de carácter organizativo: “En primer lugar, debe aclararse que la decisión de la Administración tiene necesariamente que valorar las repercusiones económicas del proyecto, de tal forma que los costes económicos que impliquen una u otra solución normativa serán uno de los factores relevantes a la hora de elegir la solución más oportuna. Se trata de una exigencia del principio general de eficacia, de acuerdo con el cual debe actuar la Administración (artículo 103 CE) y al que está sometida en el ejercicio de la potestad reglamentaria. No se concibe que un acto o disposición de la Administración pueda ser respetuoso con dicho principio si no se tiene en cuenta la repercusión que pueda tener en el gasto público.”

La referida sentencia continúa afirmando que toda decisión administrativa debe respetar el principio de eficacia “que en su aspecto económico, determinara que se escoja la solución que menor gasto público implique”. Es decir, que configura la eficiencia como la vertiente económica de la eficacia, en clara relación de subsidiariedad respecto a esta, y en línea con otros pronunciamientos como los recogidos en la SAN de 30 de junio de 1990, STSJ de Asturias de 28 de noviembre de 1997, o la STSJ de Castilla La Mancha de 3 de febrero de 2000.

En vista de lo expuesto, y una vez delimitado el concepto de la eficiencia administrativa, resulta evidente que la misma no se puede reducir, tal y como con demasiada frecuencia se lleva a cabo, a una mera cuestión de ahorro presupuestario, debiendo tener en consideración otros aspectos como el modo en que se emplean los recursos y el destino de los recursos, y debe ponerse en relación con el objetivo final de esta aplicación: es decir, se debe poner en relación con la eficacia.

Ambas nociones son diferentes pero inescindibles: la eficiencia en la ineficacia carece de sentido y la eficacia global pasa necesariamente por la eficiencia. Por eso no cabe contraponerlas ni ponderar entre ambas, como si fuesen principios diferentes, como del mismo modo tampoco hay que confundirlas en un único principio identificando eficacia de la Administración Pública con eficiencia de las mismas.

Una de las claves para explicar la relación entre ambos conceptos es la de caracterizar la eficacia como un principio jurídico y la eficiencia como un criterio en base al que valorar la implementación de dicho principio. La eficacia es un valor absoluto, ya que su desarrollo depende del cumplimiento o no de los objetivos planificados, en tanto en cuanto la eficiencia es relativa, al deber conectar la consecución de dichos objetivos con el empleo y la asignación racionales de los

²⁴ CALSAMIGLIA, ALBERTO en *“Justicia, eficiencia y optimización de la legislación”*, en *“Documentación Administrativa”* nº 218, INAP, Madrid, 1989, pág. 114, lo expone así: *“una sociedad no sólo es justa si respeta una concepción determinada de igualdad, sino que también debe asignar correctamente los recursos. Una sociedad que despilfarre recursos que cubren necesidades básicas no es una sociedad justa”*

recursos públicos. Se puede afirmar que uno de los criterios que ha de cumplir la Administración para ser eficaz es ser eficiente²⁵.

Esta intensa, necesaria y continua relación determina que la eficacia global de la Administración aumenta según lo hace su eficiencia porque, siendo para ella indisponibles los recursos disponibles, los ahorros conseguidos en la gestión de un fin no sólo podrán, sino que deberán necesariamente destinarse al mismo o a otros de los que tiene atribuidos, mejorando sus resultados. Y, del otro lado, el discurso sobre la idoneidad de medios no puede prescindir de los fines. Una actuación no puede ser eficientemente ineficaz: si existiera algún óptimo de eficiencia para la ineficacia, sería precisamente la inactividad.

Es decir, que no es conveniente asumir que la eficiencia absorba a la eficacia, transponiendo esquemas de aplicación de la empresa privada que están detrás de la deslegitimación de parte de las instituciones administrativas, como tampoco podemos pretender que la actuación de los poderes públicos no se conduzca por criterios eficientes, lo que redundará, no sólo en una mayor eficacia administrativa en los términos analizados con anterioridad, sino también en la posibilidad de presentar una “respuesta competitiva” a los desafíos que la gestión genuinamente pública debe afrontar.

3-La eficacia administrativa en el ordenamiento jurídico español. Constitución, Tribunal Constitucional y legislación de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas.

3.a) La eficacia en la Constitución y en la doctrina del Tribunal Constitucional

Debemos detenernos en este epígrafe en el mandato constitucional expreso para una actuación administrativa eficaz, contenido en el artículo 103.1 de la CE: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Esta explícita obligación de resultar eficaz descansa en el deber que corresponde a todos los poderes públicos de promover –de manera eficaz- las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como la obligada remoción de los obstáculos que la impidan o dificulten su plenitud (artículo 9.2 CE ²⁶). Este claro mandato dirigido a todos los poderes públicos de participar de manera activa y decidida en la configuración de la realidad social implica, desde luego, la superación resuelta de la

²⁵ Ahora bien, siendo la eficiencia el criterio general que preside la vertiente económica del Derecho Administrativo, el empleo de la misma como único canon para valorar la actuación de la Administración ha provocado, en palabras de VAQUER CABALLERÍA, MARCOS que se haya “devaluado el valor económico de las instituciones de nuestro Derecho Administrativo muchas de las cuales son despachadas de forma apodíctica como «barreras», «cargas», «distorsiones» o «costes de transacción» para el mercado, que conviene eliminar o, cuando menos, reducir a su mínima expresión” (“El criterio de la eficiencia...,” pág. 124). Esta devaluación subyace en fenómenos como la huida del Derecho Administrativo y la desregulación, cuya incidencia en las formas de gestión se produce de una manera directa e intensa.

²⁶ “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

GABILEX
Nº 4
DICIEMBRE 2015

situación de mera igualdad formal dominante, como hemos tenido ocasión de analizar, en el llamado Estado liberal y se concreta en el completo catálogo de políticas públicas establecido en el interior del Capítulo III del Título I de la propia Constitución.

Es decir, y en línea con lo expuesto de manera general en epígrafes anteriores, la vigencia del Estado social en el ámbito constitucional español se expresa en el principio de eficacia predicado respecto de las relaciones externas de la Administración, de manera que la eficacia es la traducción en el campo administrativo de los deberes constitucionales positivizados en el artículo 9.2 de la CE en los que se concreta el valor superior de la igualdad (artículo 1.1) derivado directamente de la nota de socialidad del Estado, explicitada en el mismo artículo 1.1²⁷.

En este sentido, el citado artículo 103.1 perfila el principio de eficacia en términos que no se agotan en la eficacia jurídica, sino que comportan la exigencia de una acción organizada, programada legalmente, idónea y sistemática para la realización práctica de la generación de las condiciones sociales deseadas por el ordenamiento jurídico.

Al hilo de lo anterior resulta lógica la conexión entre el principio de eficacia contenido en el artículo 103.1 con el Estado Social pues en cuanto la Administración Pública actúe con la eficacia que exige el artículo 103.1 y gestione eficientemente los centros y servicios a que viene obligada por los principios rectores de la política social, se estará propiciando el efectivo cumplimiento de la conformación social que es objeto del Estado social y en la que se justifica y legitima²⁸.

De hecho, y en consonancia con esta relevancia de una actuación pública eficaz, la CE no sólo se limita a imponer la eficacia como principio de actuación de la Administración Pública en el artículo 103.1, ya que todo el texto está salpicado de referencias a la misma. Sin ánimo de exhaustividad cabe citar los siguientes ejemplos ilustrativos: la ya mencionada 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 (artículo 9.2), la determinación del contenido del derecho fundamental a la tutela judicial en términos de tutela judicial efectiva (artículo 24.1), el establecimiento del deber de asegurar la participación eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (artículo 48), la asignación al poder público de la responsabilidad de proteger, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los intereses económicos de los consumidores (artículo 51) o de promover eficazmente las formas de participación en la empresa (artículo 129.1), o la garantía por el Estado de la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 (artículo 138.1).

Cabe destacar, no obstante, que aún a pesar de la relevancia que el texto constitucional otorga a la eficacia administrativa, relevancia que proyecta, como analizaremos a continuación, al resto del ordenamiento jurídico, existe una posición doctrinal que niega el carácter de principio jurídico a la eficacia. Así, por ejemplo, Mariano Baena del Alcázar defiende que “la eficacia no es un verdadero principio, sino un criterio general que expresa un aspiración de los constituyentes. Por supuesto que la Administración Pública debería actuar con eficacia, pero de este deber no se desprende

²⁷ *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad y el pluralismo político.”*

²⁸ En BELTRÁN AGUIRRE, MANUEL: *“Los principios organizativos de la Administración Social”* en *“Documentación Administrativa”*, núm. 271-272, Madrid, 2005, págs. 207-236. Pág. 218

GABILEX
Nº 4
DICIEMBRE 2015

ninguna consecuencia en la práctica ni para la comprensión de lo que sea la Administración Pública ni para el valor jurídico de sus actos y la garantía del ciudadano frente a ellos.”²⁹

Esta posición está, a mi juicio, ampliamente superada y la relevancia constitucionalmente otorgada a la eficacia administrativa ha sido reforzada y perfilada a través de diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en este sentido, principalmente mediante tres sentencias, la STC 22/1984 de 17 de febrero, la STC 27/1987, de 27 de febrero, y la STC 178/1989, de 2 de noviembre. Las características principales de este principio según estas sentencias son las siguientes:

- Consagra un bien o interés jurídico de orden constitucional
- Tiene un contenido amplio, capaz de permitir diversas opciones legislativas, de forma que su concreción corresponde al legislador ordinario en relación a lo que sea el interés general³⁰
- Obliga a todas las Administraciones Públicas³¹
- Alcanza a la organización de la Administración, a su funcionamiento y se proyecta sobre todos los servicios públicos en un sentido amplio³²

Ahora bien, la eficacia administrativa constitucionalmente reconocida debe desplegarse en coordinación con otros principios jurídicos, e incluso subordinarse a algunos de ellos, como puede ser el caso de los valores superiores del ordenamiento jurídico como la igualdad. En este sentido, recordar que además de eficaz, la actuación administrativa debe someterse a la Ley y al Derecho³³

Y es que, 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 amparo (artículos 14 y 53.2 CE), sino un principio al que está sometido el legislador (artículos 14 y 9.1 CE), e incluso, como ya queda referido, un valor

²⁹ En “Comentarios a la Constitución Española de 1978”. En la obra colectiva “Comentarios a las Leyes Políticas” Edersa, Madrid, 1985, dirigidos por Oscar Alzaga Villamil. Tomo VIII. Pág. 272

³⁰ “El artículo 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse el de eficacia «con sometimiento pleno de la Ley y al Derecho», significa ello una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia” Fundamento Jurídico 4º de la STC 22/1984.

³¹ “El principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la C.E.), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan.” Fundamento Jurídico 2º de la STC 27/1987

³² “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” Fundamento Jurídico 3º de la STC 178/1989.

³³ Ver epígrafe 2.b

GABILEX
Nº 4
DICIEMBRE 2015

superior del ordenamiento (artículo 1.1 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 contra la igualdad de los ciudadanos y que no guarden la necesaria proporcionalidad entre los fines que se trata de obtener y la lesión del derecho a la igualdad que producen³⁴.

3.b) La implementación del principio de eficacia en el ordenamiento jurídico español

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

Por de pronto, y dada su posición principal en la configuración de todas las Administraciones públicas, interesa notar cómo el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras repetir el enunciado del artículo 103.1 CE observa además, y en particular, que en su actuación se rige “por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”. Regla general que para el ámbito concreto de la Administración General del Estado concreta después el también artículo 3 de la LOFAGE al disponer, entre otros ciertamente muy relacionados con el que nos ocupa, que dicha Administración se organiza y actúa de acuerdo con los principios de “economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales”; así como de “eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados” y de “eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.

En este sentido, la exposición de motivos de la misma LOFAGE, establece que “junto al principio de legalidad de la actividad, es conveniente subrayar que también vincula a la Administración General de Estado el principio de eficacia. En efecto, el funcionamiento de la maquinaria administrativa estatal debe adecuarse a la gestión por objetivos y a la calidad como forma ordinaria de prestación de los servicios públicos”.

En segundo término, y dentro ya del entero proceso de reforma de las organizaciones públicas impulsado por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, procede señalar la creación, mediante Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas, dedicada, justa y precisamente, a “la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios”.

Por su parte, el EBEP expresa también entre sus fundamentos de actuación el “servicio a los ciudadanos y a los intereses generales”, así como la “eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos” (artículo 1.3 del referido texto legal). Cabe destacar asimismo en relación a esta eficacia la afirmación contenida en su exposición de motivos, pues proclama de manera clara

³⁴ Ver en esta línea el voto particular emitido por los magistrados Gloria Begué Cantón, Luis Díez Picazo, Francisco Tomás y Valiente, Rafael Gómez-Ferrer Morant y Antonio Truyol Serra a la STC 75/1983, de 3 de agosto.

que “elemento fundamental de la nueva regulación es, en cualquier caso, la evaluación del desempeño de los empleados públicos”; regla que luego desarrolla en su interior con carácter general en el artículo 20, y de manera más precisa para el personal directivo en el artículo 13.3, a cuyo tenor dicho personal “estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados”.

De lo anteriormente expuesto³⁵, además de la concreción cada vez mayor de la que se dota al principio de eficacia, se infiere que se abre camino un esfuerzo normativo para articular mecanismos que permitan evaluar el grado de eficacia administrativa obtenida. Además del uso racional de los recursos públicos analizado con anterioridad y plasmado en el criterio de eficiencia, todo apunta a considerar la oportunidad de establecer métodos propios de evaluación de la eficacia administrativa entre los que quizá merece destacarse el llamado método de la calidad total, cuya recepción en los textos citados con anterioridad denota su aceptación. Este método, cuya aplicación a la gestión sanitaria analizaremos más adelante, está presidido por la idea de una permanente autoevaluación de las organizaciones públicas a través de criterios estandarizados que permiten la competencia entre ellas³⁶.

Esta metodología sitúa la calidad como la piedra angular a la hora de valorar la eficacia de la actuación de los poderes públicos. En este contexto, la calidad tiene un carácter formal, de hecho el diccionario de la RAE la define, como primera acepción, “la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo que permiten juzgar su valor”, lo que trasladado a la óptica jurídico-administrativa provoca que se conceptúe la calidad como la óptima realización del pertinente orden constitucional. Así pues, contamos con dos criterios para valorar la eficacia administrativa: la eficiencia y la calidad. Avancemos en el análisis de este último en el ámbito sanitario.

4. La eficacia administrativa en el sector sanitario: especial consideración de la calidad asistencial

³⁵ Las referencias legislativas son muy abundantes y me he centrado en las más relevantes y en la Administración General del Estado para dotar al epígrafe de mayor concisión, al existir numerosas invocaciones al principio de eficacia tanto en la legislación sectorial como en las normativas autonómicas. Únicamente indicar en este punto que los distintos Estatutos de Autonomía se hacen eco de este principio a la hora de regular las distintas Administraciones. A modo de ejemplo, el artículo 62.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón (aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) establece que “*La Administración Pública aragonesa ajustará su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos.*” Por su parte, el artículo 44 del Estatuto andaluz (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) dispone que “*todas las actuaciones de las Administraciones andaluzas en materia competencial se regirán por los principios de eficacia, proximidad y coordinación entre las Administraciones responsables*” poniendo el énfasis en la actuación coordinada interadministrativa, mientras que el 133.1 establece, ya en un ámbito más concreto, que “*la Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico*”.

³⁶ Ver a este respecto el artículo de PAREJO ALFONSO, LUCIANO: “*El reto de la eficaz gestión de lo público*” en el número 149 de la revista “Sistema” págs. 3-23. Fundación Sistema. Madrid, 1999

4.a) La importancia de un sector sanitario eficaz

Centrándonos en el ámbito sanitario, la preocupación pública por la protección de la salud constituye uno de los principales rasgos característicos del Estado Social junto con la educación y las pensiones. En este sentido, la CE la constitucionaliza en su artículo 43, cuyo apartado 1 reconoce “el derecho a la protección de la salud”, mientras que en el que 2 se establece que “compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.” Queda configurado este derecho como de contenido marcadamente prestacional que, al igual que otros derechos formulados en el Capítulo III (del Título I CE) como el derecho al medio ambiente, el derecho a la vivienda o el derecho de acceso a la cultura, implica sobre todo un mandato de actuación para los poderes públicos y, en primer lugar, al poder legislativo. Lo cual sitúa a estos derechos en el polo opuesto de las normas constitucionales completas y de efectos inmediatos³⁷.

Por tanto, nos encontramos con que grandes áreas de actuación administrativa se encuentran fuera de la efectividad inmediata que brinda el texto constitucional, lo que redundará en una mayor importancia de la evaluación de la eficacia de los mismos³⁸.

Esta necesidad de actividad de servicio público en la sanidad aparece destacada incluso en normas que tratan de eliminar “trabas administrativas”³⁹, adelgazando la estructura administrativa y dificultando, por tanto, la actuación de los poderes públicos, como la conocida como Directiva Bolkenstein⁴⁰, norma que propugna una profunda desregulación en el marco del sector servicios⁴¹. Pues bien, su artículo 2.2.f dispone expresamente que no será de aplicación a “los servicios sanitarios, prestados o no en establecimientos sanitarios, independientemente de

³⁷En este sentido, el artículo 53.3 de la CE dispone que *“el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.”*

³⁸ CARLOS URANGA COGOLLOS, en *“El principio de eficacia en la organización administrativa”* en *“Documentación Administrativa”* nº 218, INAP, Madrid, 1989, págs. 102-103, afirma en este sentido que *“De esta manera nos encontramos con que las grandes áreas de actuación administrativa: sanidad, educación, trabajo, calidad de vida, etc., que constituyen en una posible evaluación cuantitativa los centros de interés del ciudadano, no se encuentran protegidas directamente por los Tribunales, y es sin duda ésta la razón por la que debe proyectarse sobre ellas con mayor fuerza el principio de eficacia, porque sólo él puede garantizar al ciudadano el nivel de satisfacción y calidad de vida a que puede aspirar”*

³⁹ Entrecorriendo el concepto de trabas administrativas en línea con el artículo de MARCOS VAQUER CABALLERÍA *“El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo”* en *“Revista de Administración Pública”* nº 186, Madrid, 2011, págs. 91-135, cuyas opiniones relativas a la laminación de trámites y procedimientos administrativos comparto

⁴⁰Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 27 de diciembre y denominada así por el comisario holandés de mercado interno que la impulsó, Frits Bolkenstein.

⁴¹ A modo de ejemplo, en su considerando segundo, la Directiva cita como obstáculos que impiden o frenan ni más ni menos que el desarrollo de los servicios entre los Estados miembros *“un exceso de trámites administrativos”*.

su modo de organización y de financiación a escala nacional y de su carácter público o privado.” Por tanto, subyace un especial tacto a la hora de levantar regulaciones sobre el sector sanitario, tacto consecuencia directa de su importancia en las agendas públicas por su elevada e intensa repercusión en la calidad de vida de la ciudadanía⁴².

Además, no debemos olvidar que los servicios sanitarios se prestan directa y personalmente, no son servicios públicos que sirvan a cada individuo de una manera indirecta (como los transportes o la energía, por ejemplo). Por el contrario, se prestan a cada persona en tanto que miembro de la sociedad de una manera inmediata y sin intermediarios. Por tanto, aunque sean susceptibles de ser prestados en concurrencia con la iniciativa privada (dado su evidente contenido económico), los fallos del mercado los alejan de la competencia perfecta. Esta circunstancia, unida al hecho de que el trato personal con el usuario es de vital importancia (lo que incide en los modos de gestión) y al principio de solidaridad, impone garantizar la prestación de dichos servicios en condiciones tendencialmente universales y gratuitas.

Es más, hay quien afirma que el carácter de servicio público de estos servicios está tan profundamente enraizado en la cultura europea “que parece inconcebible la existencia misma del Estado si dichos servicios desaparecieran.”⁴³ Es sumamente ilustrativa la pervivencia de esta concepción si consideramos el amplio impulso liberalizador llevado a cabo por el derecho comunitario, que ha impuesto la concurrencia y ha suprimido los monopolios, figura esta tradicionalmente asociada al concepto de servicio público (al menos en nuestro país).

Así pues, se concluye con claridad que por sus especiales características y contenido, los servicios sanitarios suponen un ámbito especialmente sensible. En este escenario, se debe considerar la incidencia directa de los mismos en la ciudadanía a la hora tanto de configurar los modos de gestión como de establecer indicadores de eficacia.

4.b) La calidad asistencial como indicador de un sector sanitario eficaz

Hemos tenido ocasión de analizar cómo, en buena medida, la legislación sectorial es la encargada de determinar los estándares que deben observar las actuaciones públicas para ser consideradas eficaces. En la materia objeto de esta tesis, la principal norma en este sentido la constituye la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (LCCS) por varias razones:

- Se trata de la primera Ley de ámbito estatal tras la LGS que aborda una ordenación integral de la totalidad del SNS, una vez transferidas las competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas⁴⁴.

⁴² No hay que olvidar en este sentido que el Preámbulo de la propia CE se refiere, en su párrafo quinto, a “asegurar a todos una digna calidad de vida” que, obviamente, no sería posible sin una adecuada protección de la salud.

⁴³ En Muñoz Machado, Manuel *“Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo I”* Ed. Civitas, Madrid 2004, pág. 90

⁴⁴ Es cierto que hay otras disposiciones legislativas organizativas del SNS, pero ni se producen tras finalizar la asunción competencial autonómica ni acometen un esfuerzo integral como la LCCS. Como ejemplo de

GABILEX
Nº 4
DICIEMBRE 2015

- Es una norma orientada a la obtención de resultados y a la participación ciudadana, considerados ambos criterios la fuente de legitimación de la acción administrativa, toda vez que habían transcurrido 16 años desde la aprobación de la LGS⁴⁵.

-Establece la calidad como criterio orientador y cuantificador de los resultados del SNS. Concretamente, la Exposición de Motivos recoge que es objetivo del SNS garantizar la calidad que “conjugue la incorporación de innovaciones con la seguridad y efectividad de éstas, que oriente los esfuerzos del sistema hacia la anticipación de los problemas de salud o hacia soluciones eficaces cuando éstos aparecen ; calidad que evalúe el beneficio de las actuaciones clínicas incorporando sólo aquello que aporte un valor añadido a la mejora de la salud, e implicando a todos los actores de sistema”.

- Se pone el énfasis en la coordinación del SNS entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas

Este esfuerzo normativo pone de manifiesto que la cohesión y la calidad en modo alguno son casuales o independientes, son elementos clave e interdependientes del Sistema Nacional de Salud en cuanto que instrumento ejecutivo, complejo por descentralizado de la política pública sanitaria dirigida a hacer efectivo el mandato constitucional⁴⁶.

En este sentido, resulta imprescindible a la hora de valorar la eficacia del sistema, considerar la calidad como un indicador clave para este análisis, ya que la cohesión no ofrece el mismo carácter medible. Además, la incorporación de la calidad como principio rector de la actuación del SNS en la LCCS guarda evidente relación con el principio constitucional de eficacia estudiado con anterioridad. Esta conexión resulta más clara cuando la sanidad pública es uno de los principales factores que coadyuvan en el aseguramiento de una digna calidad de vida, objetivo

este otro tipo de disposiciones tenemos las habilitantes de nuevas formas de gestión cuyo análisis se efectuará con posterioridad.

⁴⁵ La propia Exposición de Motivos lo sintetiza de esta manera: *“transcurridos más de 16 años desde la entrada en vigor de la Ley General de Sanidad, se han producido profundos cambios en la sociedad, tanto culturales, tecnológicos y socioeconómicos como en la manera de vivir y de enfermar. Y se plantean nuevos retos para la organización del Sistema Nacional de Salud, como son la orientación a los resultados en salud, la potenciación del papel de los usuarios como decisores, la implicación de los profesionales en las reformas administrativas, las actuaciones clínicas y la toma de decisiones basadas en la evidencia científica, así como la búsqueda de mecanismos de integración en la atención sanitaria y la sociosanitaria, retos todos ellos que han puesto de manifiesto la necesidad del funcionamiento cohesionado del Estado y de las comunidades autónomas para complementar algunos elementos esenciales del Sistema Nacional de Salud, de manera que pueda adaptarse a la modernización que el entorno le exige.”*

⁴⁶ Ver a este respecto el artículo de PAREJO ALFONSO, LUCIANO: *“La calidad al servicio de la eficacia en el SNS”* en Luciano PAREJO, Alberto PALOMAR y Marcos VAQUER (coords.), *La reforma del Sistema Nacional de Salud. Cohesión, calidad y estatutos profesionales*, Madrid-Barcelona, 2004, pp. 215 y ss. En la página 217 afirma que la cohesión y la calidad *“son condición de la funcionalidad del sistema, de su idoneidad para la generación y mantenimiento continuado de las condiciones reales calificables de estado de protección suficiente de la salud”*

constitucional⁴⁷. En este punto, y desde un punto de vista jurídico-administrativo, la calidad de vida es un determinado status ciudadano, cuya entidad, alcance y consistencia presenta una variable dependencia de la acción estatal.

De este modo, contamos con dos vectores clave a la hora de calificar una determinada política pública en el ámbito de la sanidad como eficaz: que sea eficiente y que contribuya al incremento de la calidad en la prestación del servicio.

5.Conclusiones

A modo de conclusión, indicar que, si bien la eficacia administrativa es una magnitud cuya medición y evaluación resulta compleja de abordar, sí se pueden abordar actuaciones en este sentido. En primer lugar analizando materia por materia, extrayendo los objetivos que la normativa sectorial atribuye a la actuación administrativa en dicha área. En segundo lugar, examinando la eficiencia de las políticas públicas, al tratarse éste de un criterio transversal que toda actuación pública eficaz debe observar. Es a la luz de estos parámetros donde debemos ponderar la mayor o menor eficacia de una actuación concreta.

En el ámbito sanitario, donde la eficacia tiene una incidencia tan relevante en la percepción ciudadana, debemos, como hemos comprobado, poner el foco en la calidad de la prestación sanitaria y en la eficiencia presupuestaria como los dos factores principales de la eficacia.

BIBLIOGRAFÍA

- BAREA JOSÉ. (1994), “El problema de la eficiencia del sector público en España. Especial consideración de la Sanidad”, Instituto de Estudios Económicos, 1994 Madrid
- BAREA JOSÉ. «La gestión de la Sanidad: un bien privado financiado públicamente», Papeles de Economía Española, núm. 69, págs. 52 y ss.
- BAUZÁ MARTORELL, F. (2001), La desadministración pública, Marcial Pons, Madrid.

⁴⁷ Contenido en el párrafo quinto del Preámbulo de la Constitución.

GABILEX
Nº 4
DICIEMBRE 2015

- BEATO ESPEJO, M. (1989), «El Sistema Sanitario español: su configuración en la Ley General de Sanidad», RAP, núms. 119 (págs. 379 y ss.) y 120 (361 y ss.).
- BELTRAN AGUIRRE, J.L, «Los principios organizativos de la Administración social: descentralización, participación, coordinación y cooperación», Documentación Administrativa, núm. 271-272 (enero-agosto 2005), pp. 207 y SS.
- FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M.: El servicio público de la Sanidad: el marco constitucional, Cuadernos Civitas, Madrid, 1984, pág. 62
- GARCÍA ENTERRÁ, E Y FERNÁNDEZ, T.R: “Curso de Derecho Administrativo” Editorial Civitas, Madrid. 1993
- GARCÍA ENTERRÁ, E (1996), «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado», REDA, núm. 89, págs. 69 y ss.
- GARRIDO FALLA, F. (1994a), «El concepto de servicio público en Derecho español », RAP, núm. 135, págs. 7 y ss.
- GERVÁS, J. Y ORTÚN, V., «Regulación y eficiencia de la atención sanitaria primaria en España», en López I Casanovas, G. Y Rodríguez Palenzuela, D .. (Coords.) (1997) La regulación de los servicios sanitarios en España, Editorial Civitas, Madrid, págs. 129 y s
- MONTOYA MARÍN, E. (1996), Las empresas públicas sometidas al Derecho privado, Marcial Pons, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, M: “Tratado de derecho administrativo y derecho público general” Civitas, Madrid 2004
- PAREJO ALFONSO, L. (1989), «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», Documentación Administrativa, núms. 218-219, págs. 15 y ss.
- (1991), Crisis y renovación del Derecho público, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (1995), Eficacia y administración. Tres estudios, MAP, Madrid.

GABILEX
Nº 4
DICIEMBRE 2015

- (1996), «Público y privado en la Administración Pública», en Estudios jurídicos en Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez, tomo IV, Civitas, Madrid.

- (2000) “La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos en España” en “El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo”. Tirant lo Blanch, Valencia.

- 2004) «La calidad al servicio de la eficacia en el Sistema Nacional de Salud>>, en LUCIANO PAREJO, ALBERTO PALOMAR Y MARCOS VAQUER (coords.), La reforma del Sistema Nacional de Salud. Cohesión, calidad y estatutos profesionales, Madrid-Barcelona, pp. 215 y ss.

- PAREJO ALFONSO, L, LOBO, FÉLIX Y VAQUER CABALLERÍA, M: (coord.) “La organización de los servicios públicos sanitarios”, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000

- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M: “La Administración del Estado Social”. Marcial Pons, Madrid: 2007.

- SENDÍN GARCÍA, M.A “Hacia un servicio público europeo” Comares. Granada, 2003

- VAQUER CABALLERÍA, M: “El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo” en “Revista de Administración Pública” nº 186, Madrid, 2011, págs. 91-135