

Revista Aranzadi Doctrinal

2018

Número 10 (Noviembre 2018)

Estudios

4. Los principios de eficacia y eficiencia en la actuación del empleado público y su conexión con la evaluación del desempeño (PEDRO PADILLA RUIZ)

4 Los principios de eficacia y eficiencia en la actuación del empleado público y su conexión con la evaluación del desempeño

PEDRO PADILLA RUIZ*Doctor en Derecho. Técnico de Administración General (Ayto. de Manzanares –Ciudad Real-)***ISSN 1889-4380****Revista Aranzadi Doctrinal 10****Sumario:**

- I. Introducción. Dos principios esenciales en la Administración y su nuevo impulso tras el EBEP (RCL 2015, 1695 y 1838)
- II. El principio de eficacia en la actuación de la Administración y del empleado público
- III. El criterio de eficiencia en la actuación del empleado público
- IV. La relación entre eficacia y eficiencia y su conexión con la actuación y evaluación del empleado público
- V. El procedimiento administrativo como nexo entre la eficacia de la Administración, del empleado público y la evaluación del desempeño
- VI. Conclusiones
- VII. Bibliografía

RESUMEN:

La eficacia constituye un principio esencial en el funcionamiento de la Administración pública, a la que impone la obtención de resultados, lo que afecta de manera directa a los empleados públicos. Sin embargo, ese deber hacer no se ha acompañado siempre de criterios de la eficiencia o ahorro. El EBEP supuso un nuevo impulso a la aplicación conjunta de eficacia y eficiencia en la actuación del empleado público, que se plasma necesariamente en el procedimiento administrativo y, sobre todo, en la evaluación del desempeño. Es objeto de este trabajo el estudio de estas relaciones y su importancia en el

ABSTRACT:

Effectiveness constitutes an essential principle in the functioning of the Public Administration, which imposes getting results. This obligation directly affects public employees. However, that duty to do things is not always joined by the efficiency criteria or costs saving. The EBEP provides a new momentum to the effective and efficient performance of public employees, which is necessarily reflected in administrative procedure and job evaluation. The aim of this paper is to study these relationships and their value in the context of the changes of our Civil Service.

marco de los cambios que está experimentando nuestro empleo público.

PALABRAS CLAVE: Eficacia - Eficiencia - Empleado público - Evaluación del desempeño - Empleo público - Función pública - Productividad - EBEP

KEYWORDS: Effectiveness - Efficiency - Public employee - Job evaluation - Public employment - Civil Service - Productivity - EBEP

Fecha recepción original: 4 de Abril de 2018

Fecha aceptación: 6 de Septiembre de 2018

I. INTRODUCCIÓN. DOS PRINCIPIOS ESENCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN Y SU NUEVO IMPULSO TRAS EL EBEP¹⁾

La eficacia y la eficiencia constituyen dos conceptos fundamentales en el funcionamiento de la Administración Pública, configurando su razón de ser y marcando los fines y el modo en que debe lograrlos. El marco conceptual de lo que ha de ser y de cómo debe proceder una Administración de calidad dentro de un Estado moderno de Derecho se materializa de un modo sucinto pero a la vez con una gran carga teleológica en el artículo 103.1 de la Constitución Española de 1978 a través del principio de eficacia, que es completado –entre otros– por el criterio de eficiencia que recoge su artículo 31.2. Ambos conceptos son inherentes a la esencia misma de su actuación en el cumplimiento de sus fines, pasando de lo simplemente eficaz a lo eficiente en el nuevo marco de transformación de lo público²⁾.

Resulta obvio colegir, por tanto, que si la actuación administrativa en su conjunto se encuentra sometida a dichos principios el desempeño de quienes constituyen los *brazos, ojos y cerebro* de las Administraciones³⁾ deba llevarse a cabo bajo su estricto cumplimiento. En suma, la gestión del empleo público bebe directamente de aquellos y por tal motivo el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP⁴⁾) quiso incidir –como no podía ser de otro modo– en el papel de la eficiencia y sobre todo de la eficacia como factores clave en su modernización, de tal modo que los lleva a vincular con la actuación del empleado público a través, por ejemplo, de sus principios éticos (art. 53.8)⁵⁾. Por tal motivo gran parte del peso de la aplicación práctica de las medidas que lleven a la Administración a ser más eficiente y eficaz recae en ellos. No en vano hemos de recordar, con GORRITI BONTIGUI, que una organización solo es eficaz si lo son sus personas⁶⁾. Así pues, los esfuerzos por mejorarla deben centrarse, en gran medida, en la mejora del empleo público y su gestión, y donde herramientas como la evaluación del desempeño juegan un papel destacado en los nuevos modelos de calidad, como ha estudiado PADILLA RUIZ⁷⁾.

Debe recordarse además, con URANGA COGOLLOS, que la «Administración, en la forma en que hoy la concebimos, es el resultado de un largo proceso de cooperación entre los hombres con el fin de alcanzar mejor unos objetivos»⁸⁾. Por tal motivo, cuando se habla de eficacia (y hasta de eficiencia) en la actuación administrativa, más allá de su consideración general atinente a la Administración como organización, debe entenderse referida de manera más concreta a los empleados públicos como artífices –en la práctica– de los resultados de aquella. Ese principio jurídico, con ser esencial en el cumplimiento de los fines de la Administración, es también –como recuerda la Jurisprudencia– de contenido muy genérico e indeterminado⁹⁾, lo que ha dejado a aquella y al legislador un importante margen de maniobra que sin duda no han sabido aprovechar, generando gran parte de los problemas que vienen arrastrando nuestras Administraciones.

Es a partir de la aprobación del EBEP en 2007 cuando se les dio un nuevo impulso a dichos principios dentro del ámbito de la gestión del personal, siendo consciente el legislador de la importancia que las personas tienen en nuestras organizaciones públicas.

Por su parte la eficiencia, como criterio de carácter económico y hacendístico¹⁰⁾ que se repite constantemente en las leyes reguladoras de dichas materias y aparece inicialmente en diversos

artículos de la Carta Magna, se configura en el [EBEP](#) no ya como un simple criterio de actuación sino casi como un principio por la necesidad de contar más que nunca con una Administración menos costosa¹¹⁾ y que controle el desempeño de sus empleados a través de una gestión de personas moderna y de calidad. En este sentido la mejora continua, por ejemplo, es uno de los conceptos que más se están utilizando actualmente a la hora de hablar de la gestión de personas y de los procedimientos, y que tiene mucho que ver con la consecución de la eficacia a través de la eficiencia, pues supone un proceso constante de hacer más con menos, de lograr los objetivos con menor esfuerzo y coste.

En resumen, ambos principios parecen recibir ahora un nuevo impulso, pues centrado como está el [EBEP](#) en mejorar los resultados del trabajo de aquellos y la mayor productividad (lo que se traduce en mayor eficiencia) a través de una óptima gestión del personal, ambos principios adoptan un papel preponderante. Así por ejemplo, menciona la eficacia como fundamento de actuación en la planificación de los recursos humanos ([art. 1.f](#)), como criterio de evaluación del personal directivo ([art. 13.3](#)) o bien como principio esencial del código de conducta ([art. 53.8](#)), en estos dos casos junto a la eficiencia.

Por tanto, siendo el [EBEP](#) una *guía de actuación* para el empleo público del futuro, que impulsa como remozado paradigma la eficacia en el logro de resultados –y en menor medida la eficiencia– creemos necesario realizar una aproximación a ambos, como referentes de la actuación de la Administración y sus empleados, yendo por delante que por ser conceptos tan bien y extensamente tratados por la doctrina¹²⁾ no vamos a dedicarles un estudio en profundidad, pues tampoco es objeto de este trabajo, sino que simplemente apuntaremos los aspectos que consideramos más interesantes a modo de introducción justificativa de su importancia como fundamento de la actuación del empleado público tras el [EBEP](#).

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

1

Generalmente se vienen tratando ambos conceptos como principios jurídicos y así los citamos a efectos expositivos si bien, y como se explica más adelante, realmente la eficiencia es un criterio de actuación más que un principio jurídico.

2

ADSUARA VARELA, Borja, «De la Administración eficaz a la Administración eficiente», *Eficacia del derecho: (teoría y aplicaciones)*, Dykinson, Madrid, 2010, pp. 113-126, BENAVENTE JOVER, Carmen. «Eficacia y eficiencia: la nueva gestión pública en la Administración Pública», en *Estudios jurídicos*, n.º 2008, 2008.

3

Debemos recordar aquí la Teoría del órgano de GIERKE, según la cual la Administración tiene personalidad propia y está investida de competencias, prerrogativas, derechos, deberes y obligaciones, que ejerce a través de órganos que permanecen en el tiempo, siendo sus titulares, como personas físicas, un *simple* medio para lograr sus fines, que actúan por cuenta de aquellos. Sin perder de vista la limitación que esto supondría al papel de los empleados públicos no podemos negar que son las personas quienes producen

los resultados de aquella mediante su trabajo y crean gran parte de la imagen que el ciudadano tiene de la misma.

La primera referencia que hace Gierke a su Teoría del órgano es en VON GIERKE, Otto Friedrich. *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Weidmann, Berlín, 1887. En nuestro derecho es interesante la crítica que se hace de dicha teoría por SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», en *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 40, 1984, pp. 43-86.

4

Salvo que se diga lo contrario se utilizará el acrónimo  [EBEP](#) para referirnos tanto el texto original de 2007 como a su texto refundido, entendiendo ambos como un solo cuerpo normativo al coincidir, además, su articulado.

5

Debemos recordar que la eficacia tiene una mayor presencia en el  [EBEP](#) que la eficiencia, lo cual no deja de ser una constante en nuestro ordenamiento, aunque en los últimos años parece estar ganando más relevancia este criterio por la necesidad ya palpable de ahorrar costes.

6

GORRITI BONTIGUI, Mikel. «La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, n.º El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320. p. 300.

7

Cfr. PADILLA RUIZ, Pedro. *Gestión del empleo público. La evaluación del desempeño en la mejora de la eficiencia administrativa*, Bosch Editor, Barcelona, 2016.

8

URANGA COGOLLOS, Carlos. «El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas», en *Documentación Administrativa*, n.º 218-219, 1989, pp. 97-110.

9

Entre otras, la Jurisprudencia de nuestro  [Tribunal Constitucional en la STC 22/1984, de 17 de febrero](#) (RTC 1984, 22);  [27/1987, de 27 de febrero](#) (RTC 1987, 27); y 178/1989, de 2 de noviembre. En tal sentido es interesante citar el FJ 3.º de esta última por su claridad: «un principio esencial, sancionado constitucionalmente en el art. 103.1 de la propia Carta fundamental, que debe presidir, junto con otros que

ahora no hacen al caso, toda la actuación de la Administración Pública y, por tanto, la de su elemento personal (los funcionarios y, en general, los empleados públicos): el principio de “eficacia“. Un principio que debe presidir, como es obvio, lo que es previo a la actividad administrativa, la “organización” y, en consecuencia, el aparato burocrático o, dicho de otro modo, el régimen de la función pública, entendida ésta en sentido amplio».

10

El  [artículo 103.1](#)  CE, que parte del principio de sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico establecido en su artículo 9.1, enlaza con preceptos legales que configuran la eficiencia en el funcionamiento y organización de la Administración, como el imprescindible  [artículo 3.2](#) de la  [Ley 30/1992](#) y el ahora vigente 3.1.j de la  [Ley 40/2015](#), que lo prevé como criterio de su actuación, o la  [LOFAGE](#) al incluirlo como principio de organización al referirse a la «economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales» en su  [artículo 3.1.d](#)); o como principio de funcionamiento junto con la eficacia en su  [artículo 3.2](#): «a. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados. b. Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos», a los que añade la responsabilidad por la gestión pública, la racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión, o el servicio efectivo a los ciudadanos.

11

La  [Exposición de motivos](#) del EBEP original resalta la necesidad de que el servicio público descansa en un mayor acercamiento a criterios de ahorro de costes pues «se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica “cultura“ de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer». No parece tener muy claro el legislador si la eficiencia y la eficacia son realmente principios o criterios, pues tanto los denomina de una manera como de otra.

12

Entre otras obras sobre el Derecho Administrativo que tratan la cuestión podemos mencionar a GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. *Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común* [ [Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#)], 5.^a edic., Cívitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012. GARRIDO FALLA, Fernando y FERNÁNDEZ PASTRANA, José María. *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (un estudio de las*  [leyes 30/1992](#) y  [4/1999](#)), 3.^a edic., Civitas, Madrid, 2000. GAMERO CASADO, Eduardo. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014. PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995. PAREJO ALFONSO, Luciano. «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», en *Documentación Administrativa*, vol. N.º 218-219, 1989, pp. 15-66. URANGA COGOLLOS, Carlos. «El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas», en, n.º 218-219, pp. 97-110. LORENZO DE MEMBIELA, Juan B.

«Eficacia y organización en la estructura burocrática de la Administración Pública», en *Actualidad administrativa*, n.º 26, 2003, pp. 651-667. LÓPEZ MENUDO, Francisco. «Los principios generales del procedimiento administrativo», en *Revista de Administración Pública*, vol. 129, n.º Sept.-Dic., 1992, pp. 19-76. VAQUER CABALLERÍA, Marcos. «El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo», en n.º 186, 2011, pp. 91-135. GIMENO FELIÚ, José María «El principio de eficiencia», SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO (DIR.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 1255-1274. CANSINO MUÑOZ-REPISO, José M. y ROMÁN COLLADO, Rocio. «La reforma de la función pública española vista desde la eficiencia del sector público», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 16, 1999, pp. 127-131.

Revista Aranzadi Doctrinal

2018

Número 10 (Noviembre 2018)

Estudios

4. Los principios de eficacia y eficiencia en la actuación del empleado público y su conexión con la evaluación del desempeño (PEDRO PADILLA RUIZ)

II. El principio de eficacia en la actuación de la Administración y del empleado público

II. EL PRINCIPIO DE EFICACIA EN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL EMPLEADO PÚBLICO

Como se dijo, la eficacia se configura como principio rector de actuación de la Administración Pública a nivel constitucional en el [artículo 103.1](#) [CE](#)¹³⁾, lo que tanto desde una perspectiva clásica formalmente garantista como desde otra más actual prestadora de bienes y servicios impone a aquella la obligación de resolver. Por ello resulta obvio trasladar su aplicación directamente a la acción de los empleados públicos, como también ha reconocido la Jurisprudencia¹⁴⁾, al ser quienes en el cumplimiento del interés general, de la forma que prevé el ordenamiento y dentro del procedimiento establecido, aplican las normas para conseguir esos resultados que conforman los fines y objetivos de aquella¹⁵⁾.

El principio de eficacia constituye una parte del núcleo esencial de la Administración en el cumplimiento de dichos fines sin la cual pierde la esencia que emana de los fundamentos de la propia existencia del Estado de Derecho, pues siguiendo a PAREJO ALFONSO, «no es otra cosa que la productividad, el rendimiento de la organización en la realización de sus fines» derivada de la consecuencia esencial que la CE ([art. 9.2](#)) impone a aquel, materializado en el «deber positivo estatal de acción sobre la realidad misma»¹⁶⁾, enlazando por tanto y a nuestro juicio, con la actuación de los empleados públicos.

Al mismo tiempo hay que recordar que el citado artículo, al disponer que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, está incidiendo en los dos elementos nucleares de su funcionamiento: sus fines y la forma de actuación, relacionados entre sí pero de carácter subordinado el uno al otro; elementos que constituyen base y objeto, precisamente, de la evaluación del desempeño pues a través del control del modo en que el empleado público actúa se logra mejorar sus objetivos y con ello los de la propia Administración.

Por otra parte, siendo la satisfacción del interés general el fin primordial de la Administración, se justifica la existencia del principio de eficacia en el precepto constitucional como una de las condiciones de su actuación¹⁷⁾ (y por ende de su personal), con sustantividad propia y que supone simultáneamente un conjunto de relaciones –a veces conflictivas– entre legalidad y eficacia. Por tanto, estamos de acuerdo con URANGA COGOLLOS cuando considera que la eficacia no es realmente un objetivo de la Administración sino su condicionante¹⁸⁾; es decir, no es que la Administración deba buscar la eficacia como fin de su actuación sino que dicho principio es el medio que está obligada a utilizar para lograr aquellos fines.

En este sentido hemos de recordar que la Administración eficaz («*que tiene eficacia*», DRAE) es aquella que hace lo que se espera de ella dando respuesta cabal y adecuada a las demandas y necesidades del conjunto de los ciudadanos a través de los procedimientos legalmente establecidos, creando (entre otros) actos administrativos que a su vez se presumen eficaces¹⁹⁾.

Estos requisitos se conseguirán también a través de una herramienta reintroducida por el [EBEP](#) como es la evaluación como medida del desempeño del empleado público, con el fin de conocer su

nivel de eficacia y si cumple con los criterios establecidos para lograr cubrir adecuadamente dichas necesidades ciudadanas.

La eficacia va más allá de un simple intento de ejecución, se trata de una verdadera obligación de obtención de aquello para lo que la Administración existe, y por ello la actuación del empleado público debe dirigirse a cumplir sus objetivos. Esto, lejos de parecer una mera declaración de intenciones supone la base fundamental de uno de los criterios de actuación que aplica el  [EBEP](#): la gestión por objetivos, que GUILLÉN ZANÓN y RAMÍREZ NÚÑEZ DE PRADO han definido como una filosofía de actuación en materia de gestión²⁰⁾ y que LORENZO DE MEMBIELA enlaza con el logro y control de la eficiencia administrativa²¹⁾. De otro modo no tendría mucho sentido la evaluación del desempeño si no se establecen objetivos concretos a cumplir y la actuación administrativa se queda en la medición de un mero compromiso. De ahí, en parte, los problemas que se detectaron en las pruebas piloto de implantación de la evaluación en la AGE al no exigirse unos plazos concretos y claros de entrega de ciertos resultados.

Esos logros son los que han de medirse, evaluarse y fomentarse para conseguir de veras el cumplimiento de este principio en la moderna Administración Pública, que no debe ser otra – insistimos – que una Administración de resultados óptimos. No en vano, para CALSAMIGLIA BLANCAFORT la eficacia es precisamente la que da legitimidad a la actuación administrativa²²⁾.

Sin embargo, nos encontramos con la circunstancia de que los objetivos, fines y medios de su actuación son abstractos y por tanto poco claros a priori, a lo que se suma el hecho de que la eficacia (al igual que la eficiencia) es también un principio indeterminado, careciendo para PAREJO ALFONSO de un sentido «unívoco y concreto y, por tanto, de un contenido y un alcance objetivos y determinados»²³⁾, siendo finalmente el legislador y la Administración quienes deban precisarlos, desde las políticas públicas, bajando por toda la estructura administrativa, hasta concluir con la definición de los objetivos de eficacia y eficiencia del propio empleado público²⁴⁾.

Al ser un principio abstracto la actuación administrativa deberá materializarse en diversos ámbitos y de distintas formas, desde cada acción administrativa particular hasta la del conjunto de cada Administración y la de todas las Administraciones en su conjunto²⁵⁾. Por tanto, será la Administración la que establezca esos objetivos precisos acordando los criterios de eficacia y las medidas de evaluación de la misma para su personal, lo que enlaza con la antedicha necesidad de contar con objetivos administrativos claros.

No obstante, el problema surgido de esa indefinición finalista de la Constitución, agravada por el establecimiento del Estado del bienestar y la descentralización que vivimos, ha sido una peor consecución de esos fines, menos eficacia y sobre todo, tal y como critican autores como ORTEGA ÁLVAREZ, una pérdida absoluta de eficiencia²⁶⁾.

Visto lo anterior, surge una cuestión que afecta directamente al funcionamiento de la Administración y del empleado público, pues estableciendo la Constitución una misión finalista para aquella donde prima el fin (eficacia) sobre los medios (eficiencia), ante todo en la actividad garantista o de *imperium*, no se ha prestado la necesaria atención a la productividad o a la adecuación de esos medios a dichos fines (justo lo contrario de lo que acontece en el sector privado), lo cual nos lleva nuevamente a destacar, con PAREJO ALFONSO, la necesidad de que por el Estado, las Administraciones Públicas y sus responsables se concreten dichos medios y se establezcan los criterios para un uso adecuado. Nos encontramos, por tanto, ante el gran reto de racionalizar y mejorar la relación fines-medios²⁷⁾.

En efecto, para el TC lo que hace la Constitución tras garantizar este principio es una «remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia»²⁸⁾, que fundamenta la *autotutela* administrativa, lo que deriva en la responsabilidad de lograr una Administración mejor. Por tanto, es responsabilidad principal del legislador aprobar normas claras y técnicamente bien diseñadas; seguidamente es de los gestores (políticos o no), que deberán concretarlas y desarrollarlas adecuadamente para que quienes hayan de aplicarlas en el día a día tengan los medios óptimos y la flexibilidad necesaria para alcanzar dicha eficacia. Y finalmente los propios empleados públicos serán responsables de

aplicar las normas sustantivas y de procedimiento para el logro de resultados, para lo cual habrán de estar suficientemente formados. De ahí la insistencia del  EBEP en esa simbiosis entre ambos protagonistas del éxito de nuestras organizaciones públicas.

En conclusión, debemos resaltar la improrrogable y permanente aplicación del principio de eficacia en toda actuación administrativa, no solamente en cuanto a los resultados de los diferentes procedimientos, en la prestación de bienes y servicios que se deben ofrecer al ciudadano, sino de manera muy destacada en la actividad diaria de los empleados públicos, en las formas de actuar y de servirle, así como en las relaciones entre órganos y administraciones. La eficacia se manifiesta pues, desde un punto de vista objetivo, en los resultados de la Administración y del empleado público, y desde otro subjetivo en la forma de trabajar de quienes la componen, elementos que precisamente el EBEP configura como el objeto general de la evaluación del desempeño.

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

13

Principio que no aparecía en el anteproyecto de Constitución y se incluyó posteriormente, al parecer por inspiración del artículo 97 de la italiana, como recuerda CHINCHILLA MARÍN, M.^a Carmen «Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa», INAP-BOE, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid, 2002, pp. 305-326. p. 309.

14

Así lo recoge la  [STC 70/2000, de 13 de marzo](#) (RTC 2000, 70), FJ 6.^a, (mencionando a su vez la  [STC 143/1991, de 1 de julio](#) (RTC 1991, 143), FJ 5.^o), al indicar que los principios de eficacia y jerarquía «deben presidir, por mandato constitucional, la acción de la función pública ( [art. 103.1](#) C.E.) y que no pueden ser objeto de subversión ni menoscabo». También las  [SSTC 336/2005, de 20 de diciembre](#) (RTC 2005, 336), 7.^o; 241/2005, de 10 de octubre, FJ 5.^o.

15

Los más recientes antecedentes constitucionales, la Constitución de 1876 y la de 1931, ni siquiera contenían un título dedicado a la Administración, pero curiosamente la Ley Orgánica del Estado de 1967, en su artículo 40.I (Título VII. La Administración del Estado) ya establecía los fines de esta de manera similar a la  [Constitución de 1978](#): «La Administración, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general». Véase cómo se conjugan eficacia y celeridad, dos elementos que, junto con la eficiencia, suponen la clave del éxito de los fines de la Administración.

16

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995. pp. 94 y 99. Por su parte, CHINCHILLA MARÍN la define como la «idoneidad para alcanzar un objetivo», y cuya constitucionalidad supone que «la Administración ha de cumplir su función de servir a los intereses generales no sólo en términos de legalidad, sino también de racionalidad y eficiencia». CHINCHILLA MARÍN, M.^a Carmen «Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa», INAP-BOE, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid, 2002, pp. 305-326. pp. 308 y 309. De hecho, este concepto viene definido en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE), procedente del latín *efficacia*, como «capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera».

17

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995. p. 123. Se trata, sin lugar a dudas, de un principio vinculante como mandato impuesto por el  [artículo 103.1](#) CE a la Administración al exigirle una obligación especial de actuación en el cumplimiento de sus fines. STC 178/1989, FJ 3.

18

URANGA COGOLLOS, Carlos. «El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas», en *Documentación Administrativa*, n.º 218-219, 1989, pp. 97-110.

19

Un concepto que aparece relacionado con la eficacia en muchos tratados y manuales, y al que se da significados diversos, es el de efectividad, si bien tiene hoy en día exactamente el mismo que el de eficacia. No en vano, PAREJO ALFONSO relaciona la efectividad con la consecución del resultado pretendido al indicar que esto lleva a la «efectividad» o, si se prefiere, el «éxito» como criterio de legitimidad de la Administración pública. PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995. p. 89.

20

GUILLEN ZANÓN, Ángel y RAMÍREZ NÚÑEZ DE PRADO, Elvira. «Administración por Objetivos», en *Documentación Administrativa*, n.º 223, 1990, pp. 139-203.

21

LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. «La gestión por objetivos (MBO) como instrumento de medición de la eficiencia administrativa», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 31, 2007, pp. 249-264.

22

CALSAMIGLIA BLANCAFORT, Albert. «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación», en *Documentación Administrativa*, n.º 218, 1989, pp. 113-152. p. 114.

23

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995. p. 90. El autor considera que pese a ser la eficacia un principio indeterminado se encuentra claramente definido en la Constitución en aspectos destacados del régimen y funcionamiento de la Administración como su propia organización interna y sus medios personales, así como en las relaciones con otras organizaciones públicas (p. 104).

24

El citado autor considera que si bien el principio de eficacia tiene un contenido jurídico único será en cada actuación administrativa donde deba establecerse el ámbito concreto de eficacia que se quiera a través, por ejemplo, de las políticas públicas que definan esa determinada actividad, lo que permitirá asimismo su efectividad en relación al empleado público. Op. Cit. p. 100 y 129.

25

PAREJO ALFONSO, Luciano. «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», en *Documentación Administrativa*, vol. N.º 218-219, 1989, pp. 15-66. p. 50. También en PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995. p. 129.

26

ORTEGA ALVAREZ, Luis. «El reto dogmático del principio de eficacia», en *Revista de Administración Pública*, vol. Enero-Abril, n.º 133, 1994, pp. 7-16.

27

PAREJO ALFONSO, Luciano. «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», en *Documentación Administrativa*, vol. N.º 218-219, 1989, pp. 15-66. p. 60 y ss. En el mismo sentido SÁNCHEZ MORÓN, para quien la eficacia administrativa «requiere adecuar los medios a los fines y una permanente atención a las condiciones en que se desenvuelve la acción administrativa y la labor de sus agentes». SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «Comentarios al artículo 103», CASAS BAHAMONDE, M.^a EMILIA y RODRÍGUEZ PIÑEIRO, MIGUEL (DIR.), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 1.682 y ss. p. 1685.

28

STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 4.º. En el mismo sentido  [STC 166/1998, de 15 de julio](#) (RTC 1998, 166), FJ 9.º;  [STC 189/2004, de 2 de noviembre](#) (RTC 2004, 189), FJ 4.º.

Revista Aranzadi Doctrinal

2018

Número 10 (Noviembre 2018)

Estudios

4. Los principios de eficacia y eficiencia en la actuación del empleado público y su conexión con la evaluación del desempeño (PEDRO PADILLA RUIZ)

III. El criterio de eficiencia en la actuación del empleado público

III. EL CRITERIO DE EFICIENCIA EN LA ACTUACIÓN DEL EMPLEADO PÚBLICO

No es posible estudiar el principio de eficacia sin mencionar necesariamente la eficiencia²⁹⁾, concepto que hoy más que nunca adopta un papel quizás no suficientemente reconocido aún por el legislador ni por la Administración, que inciden constantemente en la mejora de la eficacia cuando quizás de lo que más tendrían que preocuparse es de lograr mayor eficiencia.

Para explicar este planteamiento debemos partir previamente de un inicial entendimiento de lo que significa la eficiencia³⁰⁾ y su relación con la eficacia. Aquella es entendida, en términos generales, como concepto íntimamente ligado al ahorro, ya sea de recursos, costes, tiempo e incluso desde un punto de vista más procedimental, de trámites³¹⁾, conectando con la eficacia a la hora de obtener los resultados que busca la Administración con su actuación mediante el procedimiento administrativo, pero añadiéndole la relación medios-objetivos, o como indica PAREJO ALFONSO, entre *inputs* y *outputs* (entradas-salidas)³²⁾. Es decir, se trata de la proporción entre lo que genera y alimenta un procedimiento y lo que se logra finalmente con él.

Desde este punto de vista la eficiencia nos ayuda a buscar resultados (ser eficaces) con la menor utilización posible de recursos (ser eficientes)³³⁾, relación que para ALBI IBÁÑEZ y GONZÁLEZ-PÁRAMO dará –precisamente– la medida de la propia eficiencia³⁴⁾, y que SIMPSON viene también denominando productividad³⁵⁾. Y es aquí, con este concepto, donde encontramos la conexión más estrecha con la actuación del empleado y la evaluación de su desempeño, pues por una parte el [EBEP](#) le exige ser más productivo para alcanzar esa Administración de calidad, y por otra establece el mecanismo para medir su consecución a través de dicha herramienta.

Al tratarse de un concepto que forma parte del principio de eficacia (desde una perspectiva económica, según ha indicado el TS³⁶⁾) como elemento a tener en cuenta a la hora de aplicar el procedimiento administrativo, preferimos considerarla –según se indicó– como un criterio de actuación de la Administración para lograr dicha eficacia más que como un principio en sí.

Si hasta el momento el legislador y la Administración no han prestado demasiada atención a los medios (a la eficiencia), quizás por la configuración del concepto a nivel constitucional, y se ha centrado solamente en los fines, la crisis de 2008 pareció haberles hecho darse cuenta de la necesidad de aplicar también la eficiencia como parte de la eficacia, pues no se puede pensar en el logro de esta a toda costa. También hay que recordar que a un mismo resultado se puede llegar por distintos medios (*equifinalidad*)³⁷⁾, aplicando más o menos recursos o invirtiendo un mayor o menor tiempo. De lo que se trata es de establecer los procedimientos y mecanismos adecuados para que el logro de resultados sea lo más eficiente posible, comprobando constantemente su evolución en un proceso de mejora continua en el que la evaluación del desempeño juega un papel esencial³⁸⁾.

Este paradigma de la calidad debe adoptar una nueva dimensión y trasladarse, obviamente, al trabajo diario del empleado público. Así también lo ha considerado el TS al indicar que,

Así lo exige el interés general y el llamado principio de eficiencia ([art. 3](#), último párrafo, [LRIPAC](#)) al

que ha de ajustar su actuación, principio conforme al cual –conviene decirlo pues no pocas veces se tiende a confundir la eficiencia con la eficacia– la regla a seguir es la que si el mismo fin puede alcanzarse, con el mismo nivel de optimización, por diversas vías, con distintos métodos, o de distintas maneras, siempre debe optarse por la solución que implique menos gasto³⁹).

Este cambio de paradigma lleva a que la gestión, planificación y control de los recursos humanos en general y el  [EBEP](#) en particular se centren más que antes en la eficiencia, por cuanto se trata de dar prioridad a dicho ahorro que conlleva la gestión interna mediante la aplicación de las distintas técnicas que permitan optimizar las plantillas y el trabajo del personal a disposición de la Administración y lograr que produzca más, cumpliendo así «las demandas de mayor eficiencia y productividad» que menciona el  [EBEP](#) original en su  [Exposición de motivos](#), pues lo que ahorre la Administración lo están ahorrando los ciudadanos

No olvidemos tampoco que esa misma  [Exposición de motivos](#) deja claros dichos objetivos de eficiencia pues «la legislación básica ha de prever los instrumentos que faculten a las diferentes Administraciones para la planificación y ordenación de sus efectivos y la utilización más eficiente de los mismos». El EBEP pretende así que sus integrantes consigan ser eficaces con eficiencia.

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

29

Sobre la eficiencia como principio administrativo (aunque seguimos prefiriendo su consideración como criterio) puede leerse a GIMENO FELIÚ, José María «El principio de eficiencia», SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO (DIR.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 1255-1274.

30

Del latín *efficientia*, y que se define en el DRAE como la «capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado». El principio de eficiencia en la antigua LPA era llamado de economía y que utiliza actualmente la  [LOFAGE](#) (suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales). Para profundizar sobre el significado etimológico de la eficiencia, así como de la eficacia, léase a PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995. p. 91 y ss.

31

El  [TC. en su Sentencia 204/1992 de 26 noviembre \(RTC 1992. 204\)](#), dejó claro que la actuación administrativa debe regirse claramente por la eficiencia, evitando duplicidades y trámites innecesarios (FJ 5.º): «sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento debiera recabarse sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa ( [art. 103.1 CE](#)) y eficiencia y economía del gasto público ( [art. 31.2 CE](#))». La relación entre eficacia, eficiencia y economía, así como en particular la eficacia en la Administración, la han estudiado METCALFE, Les y RICHARDS, Sue. *Improving public management*, 2.ª edic., Sage, 1990. p. 29. A partir de sus postulados, también GONZÁLEZ, E.L., «Una aproximación de la

Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública», *Documentación administrativa*, n.º 218-219, 1989, pp. 67-96.

32

Si bien con un indudable componente de carácter económico la eficiencia queda diferenciada de la economía en que esta es simplemente un ahorro de recursos. PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995. p. 96.

33

Lo que se traduce en producir lo mismo a menor coste o producir más con los mismos medios. Esta es la denominada eficiencia técnica. CACHANOSKY, Iván. «Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia dinámica», en *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política*, vol. 9, n.º 2, 2012, pp. 51-80. Además de la eficiencia técnica también se habla de una eficiencia económica, donde se tiene en cuenta la relación entre el mencionado coste de los bienes y servicios que la Administración genera y el beneficio social o valor añadido que aporta a la sociedad o a los destinatarios; si lo que se hace realmente satisface lo que esperan los ciudadanos. Estos constituirían los beneficios de la actividad de los gobiernos. Sobre estos y otros tipos de eficiencia también PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995. p. 96 y ss.

34

ALBI IBÁÑEZ, Emilio, GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel, *et al.*, *Economía pública*, 3.ª edic., Ariel, Barcelona, 2009. p. 238. El control de la eficiencia pública ha sido estudiado por ALBI IBÁÑEZ, Emilio. «Evaluación de la eficiencia pública (El control de eficiencia del sector público)», en *Hacienda Pública Española*, n.º 120-121, 1992, pp. 299-316. ARGIMÓN, Isabel, ARTOLA MENÉNDEZ, Concha, *et al.*, *Empresa pública y empresa privada: titularidad y eficiencia*, Banco de España, Madrid, 1997.

35

SIMPSON, Helen. «Productivity in public services», en *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n.º 2, 2008, pp. 250-276.

36

La  [STS del 26 de octubre de 2005 \(RJ 2005, 9518\)](#), en su FJ 8.º, identifica el principio de eficiencia como «el principio de eficacia en su vertiente económica».

37

Este principio de la teoría de sistemas supone que el resultado final de la salida de un sistema (producto o servicio) no depende de las entradas sino que se puede llegar por medio de condiciones iniciales distintas.

BOLAND, Lucrecia. *Funciones de la Administración. Teoría y práctica*, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca (Argentina), 2007. p. 33. La *equifinalidad* es por tanto equivalente a flexibilidad o adaptabilidad. Precisamente la Administración que estamos buscando debe ser flexible, que se adapte a los cambios y que sea abierta, que se deje influir por lo que de positivo puede ofrecerle la sociedad.

38

En los procesos de calidad la mejora continua suele utilizar el modelo PDCA –por sus siglas en inglés– o círculo de Deming (planificar, hacer, controlar o verificar y actuar). La evaluación del desempeño interviene en la fase de control, de comprobación de los resultados que se van obteniendo del proceso, para posteriormente, con las modificaciones y correcciones que proceda, actuar en consecuencia en un proceso sin fin.

39



[STS de 20 de junio de 2002](#) (RJ 2002, 7974). FJ 5.B.

Revista Aranzadi Doctrinal

2018

Número 10 (Noviembre 2018)

Estudios

4. Los principios de eficacia y eficiencia en la actuación del empleado público y su conexión con la evaluación del desempeño (PEDRO PADILLA RUIZ)

IV. La relación entre eficacia y eficiencia y su conexión con la actuación y evaluación del empleado público

IV. LA RELACIÓN ENTRE EFICACIA Y EFICIENCIA Y SU CONEXIÓN CON LA ACTUACIÓN Y EVALUACIÓN DEL EMPLEADO PÚBLICO

De acuerdo con lo que acabamos de ver existe una indudable relación entre ambos conceptos, pues si la eficacia nos obliga a conseguir el resultado de lo que se debe hacer, o como indica GORRITI BONTIGUI al tratar la evaluación del desempeño, *hacer bien lo que hay que hacer*⁴⁰, la eficiencia –por su parte– exige que ese hacer se desempeñe lo mejor posible y con economía de medios⁴¹. De manera similar FERNÁNDEZ AGUADO señala que el eficaz hace las cosas correctas, el eficiente las hace correctamente; por tanto, lo ideal es hacer las cosas correctas correctamente⁴². Por su parte, PAREJO ALFONSO considera que la eficacia se refiere al logro efectivo de los objetivos previamente fijados mientras que la eficiencia sería una subespecie de aquella que tiene en cuenta la relación entre los objetivos fijados y los medios utilizados para hallar el equilibrio óptimo en la actuación administrativa⁴³.

En suma, la distinción nos permite justificar por qué la actuación de la Administración ha sido en parte eficaz pero muy poco eficiente.

Como ya hemos adelantado, de lo que se trata ahora es de mejorar la eficacia administrativa mediante la eficiencia a través de la actuación del empleado público. El [EBEP](#) no ha sido ajeno a esta necesidad, pues en su [artículo 69.1](#) ambos principios aparecen como objetivos de la planificación de los recursos humanos para lograr una mejora de los servicios públicos (eficacia) cuidando de la «utilización de los recursos económicos disponibles» (eficiencia).

Eficacia y eficiencia son pues, y como recuerda GORRITI BONTIGUI, un «binomio inevitable, haz y envés de hoja»⁴⁴, relacionados íntimamente con otros conceptos de la propia evaluación del desempeño (relevancia, fiabilidad, dimensiones, criterios, indicadores...), y que constituyen principios de actuación a los que ha de aspirarse con herramientas tales como la propia evaluación.

Esto requiere de un importante esfuerzo de planificación, de cambio de postulados y de mejora de procesos y formas de actuar; un cambio de cultura administrativa –en lo que incide el [EBEP](#)– y un mayor control de lo que se hace. Como decíamos, en este ámbito entra en juego de manera especial la evaluación del desempeño como herramienta para conocer si lo que hay que hacer se hace bien y donde la eficacia y la eficiencia no solo constituyen el fundamento de su existencia y la finalidad de su aplicación, sino que también se encuentran íntimamente relacionados con dos conceptos que componen el núcleo de la actuación del empleado público y el centro de atención (sobre todo el segundo) de cualquier proceso de evaluación: las funciones y las tareas. Así, las funciones nos dicen qué se debe hacer, lo que inevitablemente lleva a la eficacia concretando los cometidos que tienen encomendados la organización o el empleado público, que los despliega a través de las tareas, que a su vez deben pertenecer a alguna función. Por su parte, y desde esta perspectiva, la tarea se relaciona con la eficiencia pues nos indica cómo se hace el trabajo, cómo se materializa la función, siendo un requisito de buena gestión y encontrándose en relación directa

con la utilización de los medios que la Administración requerirá.

Por tanto, eficacia y eficiencia deben actuar unidas, quedando íntimamente relacionadas a su vez con los objetivos de las Administraciones y de los empleados públicos, a los que se les deberán asignar con criterios de eficiencia tareas que den resultados eficaces. Sin embargo, que ambos principios deban actuar juntos no supone necesariamente que así ocurra siempre. Podría darse una actuación eficaz, con resultados, pero a costa de desempeñar tareas ineficientes, como ha venido ocurriendo en tantas ocasiones; o realizarse tareas que no tengan una función asignada o que no aporten valor a la actuación administrativa, concepto este del valor que se está convirtiendo en esencial en materia de calidad.

Con esto en mente la Administración ha de ser capaz de diseñar y modificar sus procesos hacia la adecuada conjunción entre eficacia y eficiencia, manteniendo su preocupación por lograr resultados pero insistiendo en que los procedimientos que deben aplicar los empleados públicos sean óptimos desde el punto de vista de la eficiencia. Para ello también deberá tenerse en cuenta su experiencia y formación, cuestiones que la Administración está obligada a fomentar y valorar.

La evaluación del desempeño se va a convertir así en la herramienta perfecta para aunar dichos principios, pues no solo va a permitir medir los resultados de la actuación del empleado público sino que aportará ese plus de calidad a través de la comprobación y la información acerca del modo de hacer las cosas, lo que sin duda permitirá a las Administraciones mejorar su eficiencia para conseguir esa esperada calidad total en el ámbito público.

Se tratará, por tanto, de llevar a cabo una estrategia de mejora continua pues hemos de recordar que la transformación de la Administración no acaba nunca sino que es un *proceso* constante y adaptativo a los cambios sociales que exige un imprescindible esfuerzo de superación por parte de todos los implicados.

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

40

GORRITI BONTIGUI, Mikel. «La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, n.º El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320. p. 298.

41

TAMAMES GÓMEZ distingue ambos términos diciendo que mientras la eficacia supone hacer las cosas, la eficiencia significa hacerlas bien. TAMAMES GÓMEZ, R. y GALLEGO AGUAGIL, S., *Diccionario de economía y finanzas*, Alianza Editorial, 2006. Tengamos también en cuenta que la economía procedimental es un criterio íntimamente ligado con la eficiencia de la actuación administrativa a través del procedimiento, y plasmado en el  [artículo 75](#) LRJPAC en el sentido de que deben acordarse en «un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo». La  [LPAC](#) establece este criterio, pero enlazándolo más acertadamente con el principio de simplificación administrativa a través de la concentración de trámites en su  [artículo 71](#). Tal criterio de economía adoptar medidas como la unidad de expediente y resolución, así como la acumulación de los que tengan «identidad sustancial o íntima conexión» ( [art. 73](#)).

Cfr. FERNÁNDEZ AGUADO, J., *El idioma del liderazgo*, Lid Editorial, Madrid, 2012.

PAREJO ALFONSO, Luciano. «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», en *Documentación Administrativa*, vol. N.º 218-219, 1989, pp. 15-66.

GORRITI BONTIGUI, Mikel. «La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, n.º El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320. Podemos encontrar claramente esa relación eficacia-eficiencia en la  [Ley 4/2013, de 21 de mayo](#), del Gobierno abierto de Extremadura, que en su  [artículo 3.j\)](#) define la eficiencia indicando que consiste en «la utilización óptima de los medios para conseguir la eficacia, con introducción de la perspectiva económica en el análisis de ésta». Aunque es un poco redundante deja clara la finalidad de la eficiencia como medio para lograr de la mejor manera posible la eficacia.

Revista Aranzadi Doctrinal

2018

Número 10 (Noviembre 2018)

Estudios

4. Los principios de eficacia y eficiencia en la actuación del empleado público y su conexión con la evaluación del desempeño (PEDRO PADILLA RUIZ)
- V. El procedimiento administrativo como nexo entre la eficacia de la Administración, del empleado público y la evaluación del desempeño

V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO NEXO ENTRE LA EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN, DEL EMPLEADO PÚBLICO Y LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Si hemos apuntado que el principal objetivo de las medidas de transformación de nuestras Administraciones Públicas es la mejora de su eficacia a través de sus empleados, la cuestión que se plantea en este punto es la conexión que pueda existir entre dicho objetivo y el desempeño de su personal⁴⁵.

Como ha indicado PAREJO ALFONSO, el procedimiento administrativo supone el foco de atención tanto de los resultados de aquella como de los del empleado público, así como el ámbito en el que se manifiestan los derechos de los ciudadanos⁴⁶. Por ello adquiere suma importancia a la hora de evaluar los resultados (de la organización y sobre todo de su personal) y el desempeño (entendido como conducta) del empleado público ante esos mismos ciudadanos. Tampoco debemos olvidar, con PADILLA RUIZ, que «será en el procedimiento administrativo donde la actuación del empleado público se va a hacer más patente frente al ciudadano» y es plasmación del deber de buena Administración que impone el  EBEP⁴⁷.

Cada procedimiento se inicia con un *input* o entrada (sea de oficio o a solicitud del interesado) que, transformado a través del oportuno procedimiento por los empleados competentes en cada caso, termina en un *output* o resultado⁴⁸ que será devuelto al ciudadano, quien valorará el trabajo de la Administración a través del mismo y de la actuación de su personal, obteniendo una percepción sobre el funcionamiento de aquella⁴⁹. Es decir, obtiene unos resultados objetivos y una percepción de mayor o menor eficacia, de cómo le haya tratado el empleado (conducta) y de cómo se haya tramitado el procedimiento (rapidez, trabas, etc.).

El ciudadano no entiende de estructura administrativa ni de gestión del empleo público; solo tiene dos puntos de conexión con la Administración: uno directo, que es el personal que le atiende cuando se acerca a ella, y otro indirecto que es el procedimiento mediante el cual se comunica formalmente con la misma. Su valoración y satisfacción de la Administración dependerá en un grado importante del trabajo del empleado, que a su vez obedece –aunque no totalmente– a lo eficiente que sea el procedimiento administrativo.

A través del procedimiento se materializan las tareas del empleado público para llegar a un resultado, tareas y resultados que son objeto de la evaluación del desempeño y que dará la medida de su actuación profesional.

Del mismo modo, desde la perspectiva de la Administración el procedimiento juega un papel muy similar pero a mayor escala. Los resultados generales (eficacia) de aquella provendrán en parte de disponer de procedimientos eficientes y optimizados que permitan resolver en plazo evitando duplicidades y trámites superfluos.

El papel de la Administración adquiere aquí mayor relevancia al ser la responsable de poner a

disposición de los empleados públicos los medios que les permitan llevar a cabo todas esas exigencias de forma y resultado. Ninguna Administración puede pretender exigir eficacia o eficiencia ni implantar la evaluación del desempeño para lograrlas si no mejora y simplifica los procedimientos reduciendo o eliminando ineficiencias, duplicidades, no aplicando las TIC para la informatización de procedimientos y reducción del papeleo⁵⁰, o sin proveer los medios personales y materiales que sean necesarios. Ni siquiera las conseguirá sin incentivar y formar adecuadamente a sus empleados sobre aplicación y mejora de procesos, atención al ciudadano, etc.⁵¹. En este sentido hemos de recordar, con PADILLA RUIZ, que aún queda mucho camino por recorrer en este sentido y que no siempre es llano⁵².

En definitiva, la eficacia de la Administración y el éxito de la evaluación del desempeño no dependen únicamente de que el empleado público se esfuerce más o que tenga un comportamiento más ético, ni siquiera de que esté mejor pagado. Dependen en buena medida de que la Administración preste especial atención a ir mejorando todos estos elementos que conforman el marco de actuación del empleado, siendo –como decimos– el procedimiento administrativo un factor esencial al no ser solamente un nexo de unión entre eficacia y eficiencia administrativa y del empleado sino sobre todo entre ambos y el ciudadano, que despliega sus derechos y cumple sus obligaciones a través del mismo.

Configurándose, por tanto, el procedimiento administrativo como el medio que tiene la Administración para alcanzar sus fines y con ello la eficacia, los criterios y elementos que lo componen, como la celeridad o la eficiencia, conforman piezas clave en la evaluación del desempeño y puntos esenciales en los que basar la actuación del propio empleado y que por tanto habrán de ser tenidos en cuenta en aquella.

La evaluación del desempeño nos aportará, en definitiva, una información valiosísima acerca del cumplimiento de los requisitos de esta Administración eficaz y eficiente desde el punto de vista del empleado público, que en última instancia es el valedor del cumplimiento de dichos principios ante el ciudadano. Este elemento de medición de la actividad profesional debería implantarse ya si se quiere conseguir realmente esa Administración de calidad de la que tanto se está hablando pero que parece no llegar a la gestión del personal.

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

45

Cfr. DÍAZ Y DÍAZ, María Cruz, *El empleado público ante el procedimiento administrativo: deberes y obligaciones de buena administración*, Universidad de Salamanca, Tesis Doctoral, 2011. Podemos encontrar una aproximación al procedimiento administrativo y su mejora en ARANCÓN CARNICERO, Concepción y CORRAL VILLALBA, Juan. *Procedimiento administrativo y técnicas gerenciales*, GPS, Madrid, 2001, BLANQUE AVILÉS, José Manuel, BLANQUE REY, Lucas, et al., *Comentarios a la Ley 30/92*, Lex Nova, Valladolid, 2013, CUETO PÉREZ, Miriam. *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José. *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Civitas, Alicante, 1992, GAMERO CASADO, Eduardo. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, GARBERÍ LLOBREGAT, José. *El procedimiento administrativo común: (comentarios, jurisprudencia, formularios)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 2000, MÍGUEZ MACHO, Luis, ALMEIDA CERREDA, Marcos, et al., *La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo: Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2014. REBOLLO PUIG, Manuel, CARBONELL PORRAS,

46

Cfr. PAREJO ALFONSO, Luciano, «El ciudadano y el administrado ante la Administración y su actuación, especialmente la cumplida a través del procedimiento», ENRIQUE ALVAREZ CONDE, (COORD.), *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, INAP, Madrid, 1998, pp. 539-558.

47

PADILLA RUIZ, Pedro, «La buena administración como fundamento de actuación del empleado público», en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n.º 108, 2017, pp. 383-402.

48

Según PAREJO ALFONSO, la actividad de las organizaciones es repetitiva, cíclica y cuyas fases serían: *input*, transformación y *output*, que comparten con otros sistemas abiertos las características de entropía negativa, *feedback*, homeostasis y equifinalidad. PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995. p. 95. De estas características la que más nos interesa por su importancia en la evaluación del desempeño es el *feedback* o retroalimentación, al ser un elemento esencial de la misma y al que nos referiremos más adelante. Sobre la actividad y características de las organizaciones abiertas como las Administraciones Públicas, KATZ, Daniel y KAHN, Robert, «Organizaciones y el concepto de sistemas», *Lecturas de Teoría de la Organización*, MAP, Madrid, 1993, vol. I, pp. 561-577. PUCHOL MORENO, Luis. *Dirección y gestión de recursos humanos*, 7.ª edic., Díaz de Santos, Madrid, 2012. p. 7.

49

Ese *output*, a la hora de valorar sus efectos en el ciudadano, se descompone a su vez en dos elementos: el resultado en sí, esto es, el bien o servicio que se le entrega, y la percepción que aquel tiene sobre dicho resultado. Parecen cuestiones baladíes que escapan del Derecho Administrativo pero que a la hora de evaluar las políticas públicas y la eficacia real (si queremos, objetiva y subjetiva) de la Administración, deben ser tenidas muy en cuenta, pues se trata de dos elementos muy importantes. De este tema hablamos en otro apartado de este trabajo.

50

La importancia de las TIC ya aparece reflejada en las reformas que se han ido realizando en la  [LRI PAC](#) y en leyes de administración electrónica como la  [Ley 11/2007, de 22 de junio](#), de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Pero con la  [LPA C](#) adquiere un impulso renovado, lo que no puede ser de otra manera si consideramos la importancia que ya tienen ahora y tendrá en los próximos

años las TIC. En la citada norma se incide en la aplicación de la informática para mejorar la eficacia y eficiencia de los procedimientos; así, la Exposición de Motivos (apdo. III) justifica que «una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados». La aplicación de las TIC al procedimiento administrativo ha sido estudiada por PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, «Incidencia de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo español», ALENZA GARCÍA JOSÉ FRANCISCO Y RAZQUÍN LIZARRAGA JOSÉ ANTONIO, (DIR.), *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 565-588.

51

La Jurisprudencia constitucional recuerda la responsabilidad del Estado a través de la libertad de actuación que le otorga la  [Carta Magna](#) para regular el procedimiento administrativo dentro de los límites que impone en cuanto a las garantías del  [artículo 24.2](#) y principios del  [103.1](#). Por todas, la  [STC 166/2014, de 22 de octubre](#) (RTC 2014, 166), FJ 5.º.

52

PADILLA RUIZ, Pedro, «Desafíos pendientes para la definitiva implantación de la evaluación del desempeño», en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, n.º 109, 2017, pp. 439-466.

Revista Aranzadi Doctrinal

2018

Número 10 (Noviembre 2018)

Estudios

4. Los principios de eficacia y eficiencia en la actuación del empleado público y su conexión con la evaluación del desempeño (PEDRO PADILLA RUIZ)

VI. Conclusiones

VI. CONCLUSIONES

En una etapa en la evolución de nuestras Administraciones en la que se les exige que sean más proactivas, cercanas, modernas, flexibles y ahorradoras la eficacia vuelve a adquirir una relevancia extraordinaria. Si bien aquellas siempre han sido más o menos eficaces en el sentido de producir resultados lo que se ha echado en falta –y ahora se trata de fomentar– ha sido ese componente de eficiencia, de hacer bien lo que hay que hacer, sin el que la Administración ha funcionado a «medio gas», ha sido ineficiente, en una palabra.

Este «nuevo paradigma» se plasma también en la gestión de personas, que son los verdaderos artífices de los cambios que se están produciendo y de los que aún están por llegar. Las pautas que introduce o recuerda el  [EBEP](#) van en ese sentido y en particular en la necesidad de ponernos al día en la aplicación de procesos de mejora continua, donde la eficiencia sea el criterio que acompañe a la aplicación exhaustiva del principio constitucional de eficacia, el que le dé su sentido más ajustado a lo que los ciudadanos buscan en la Administración.

El logro de un servicio al ciudadano que cumpla con los estándares que se exigen actualmente a la Administración pasa indefectiblemente por la actualización y mejora de los procedimientos, punta de lanza de los cambios que se están produciendo en este sentido. Al mismo tiempo, la actuación de los empleados públicos se basa en lo que hacen y en cómo lo hacen, conceptos vinculados íntimamente con la eficacia y la eficiencia, por lo que las Administraciones públicas deben esforzarse en poner los medios necesarios para que su personal pueda desarrollar su labor atendiendo a dichos principios.

Finalmente, la evaluación del desempeño se configura como la herramienta que aporta la información y retroalimentación necesarias acerca de la aplicación correcta de dichos principios en la actuación del empleado público a través del procedimiento administrativo. No podemos olvidar que si no medimos lo que hacemos no podremos mejorarlo y la aplicación de la eficacia y la eficiencia nos están indicando precisamente qué hay que hacer y cómo debe llevarse a cabo, configurando pautas de actuación que posteriormente hay que medir y valorar en un proceso infinito de mejora continua para lograr la tan ansiada calidad de los servicios públicos.

Hará falta, no obstante, que las Administraciones Públicas se pongan a la tarea de diseñar e implantar sus propios sistemas de evaluación, que resulta un elemento esencial en la consecución de los postulados del  [EBEP](#) y de la Administración y gestión del empleo público que buscamos pero que parece no llegar nunca; un contrasentido difícil de entender pero que se hace necesario resolver cuanto antes.

Revista Aranzadi Doctrinal

2018

Número 10 (Noviembre 2018)

Estudios

4. Los principios de eficacia y eficiencia en la actuación del empleado público y su conexión con la evaluación del desempeño (PEDRO PADILLA RUIZ)

VII. Bibliografía

VII. BIBLIOGRAFÍA

ADSUARA VARELA, Borja, «De la Administración eficaz a la Administración eficiente», *Eficacia del derecho: (teoría y aplicaciones)*, Dykinson, Madrid, 2010, pp. 113-126.

ALBI IBÁÑEZ, Emilio. «Evaluación de la eficiencia pública (El control de eficiencia del sector público)», en *Hacienda Pública Española*, n.º 120-121, 1992, pp. 299-316.

ALBI IBÁÑEZ, Emilio, GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel, *et al.*, *Economía pública*, 3.ª edic., Ariel, Barcelona, 2009.

ARANCÓN CARNICERO, Concepción y CORRAL VILLALBA, Juan. *Procedimiento administrativo y técnicas gerenciales*, GPS, Madrid, 2001.

ARGIMÓN, Isabel, ARTOLA MENÉNDEZ, Concha, *et al.*, *Empresa pública y empresa privada: titularidad y eficiencia*, Banco de España, Madrid, 1997.

BENAVENTE JOVER, Carmen. «Eficacia y eficiencia: la nueva gestión pública en la Administración Pública», en *Estudios jurídicos*, n.º 2008, 2008.

BLANQUE AVILÉS, José Manuel, BLANQUE REY, Lucas, *et al.*, *Comentarios a la Ley 30/92*, Lex Nova, Valladolid, 2013.

BOLAND, Lucrecia. *Funciones de la Administración. Teoría y práctica*, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca (Argentina), 2007.

CACHANOSKY, Iván. «Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia dinámica», en *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política*, vol. 9, n.º 2, 2012, pp. 51-80.

CALSAMIGLIA BLANCAFORT, Albert. «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación», en *Documentación Administrativa*, n.º 218, 1989, pp. 113-152.

CANSINO MUÑOZ-REPISO, José M. y ROMÁN COLLADO, Rocío. «La reforma de la función pública española vista desde la eficiencia del sector público», en *Gestión y análisis de políticas públicas*, n.º 16, 1999, pp. 127-131.

CUETO PÉREZ, Miriam. *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008.

CHINCHILLA MARÍN, M.ª Carmen «Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa», INAP-BOE, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid, 2002, pp. 305-326.

DÍAZ Y DÍAZ, María Cruz, *El empleado público ante el procedimiento administrativo: deberes y obligaciones de buena administración*, Universidad de Salamanca, Tesis Doctoral, 2011.

- DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José. El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional, Civitas, Alicante, 1992.
- FERNÁNDEZ AGUADO, J., *El idioma del liderazgo*, Lid Editorial, Madrid, 2012.
- GAMERO CASADO, Eduardo. Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- GAMERO CASADO, Eduardo. Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- GARBERÍ LLOBREGAT, José. El procedimiento administrativo común: (comentarios, jurisprudencia, formularios), Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- GARRIDO FALLA, Fernando y FERNÁNDEZ PASTRANA, José María. Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (un estudio de las leyes 30/1992 y 4/1999), 3.ª edic., Civitas, Madrid, 2000.
- GIMENO FELIÚ, José María «El principio de eficiencia», SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO (DIR.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, pp. 1255-1274.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 2000.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común [Ley 30/1992, de 26 de noviembre], 5.ª edic., Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012.
- GORRITI BONTIGUI, Mikel. «La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, n.º El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320.
- GUILLÉN ZANÓN, Ángel y RAMÍREZ NÚÑEZ DE PRADO, Elvira. «Administración por Objetivos», en *Documentación Administrativa*, n.º 223, 1990, pp. 139-203.
- KATZ, Daniel y KAHN, Robert, «Organizaciones y el concepto de sistemas», *Lecturas de Teoría de la Organización*, MAP, Madrid, 1993, vol. I, pp. 561-577.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco. «Los principios generales del procedimiento administrativo», en *Revista de Administración Pública*, vol. 129, n.º Sept.-Dic., 1992, pp. 19-76.
- LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. «Eficacia y organización en la estructura burocrática de la Administración Pública», en *Actualidad administrativa*, n.º 26, 2003, pp. 651-667.
- LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. «La gestión por objetivos (MBO) como instrumento de medición de la eficiencia administrativa», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 31, 2007, pp. 249-264.
- METCALFE, Les y RICHARDS, Sue. *Improving public management*, 2.ª edic., Sage, 1990.
- MÍGUEZ MACHO, Luis, ALMEIDA CERREDA, Marcos, et al., La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo: Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2014.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. «El reto dogmático del principio de eficacia», en *Revista de Administración Pública*, vol. Enero-Abril, n.º 133, 1994, pp. 7-16.
- PADILLA RUIZ, Pedro, «Desafíos pendientes para la definitiva implantación de la evaluación del

desempeño», en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n.º 109, 2017, pp. 439-466.

PADILLA RUIZ, Pedro. *Gestión del empleo público. La evaluación del desempeño en la mejora de la eficiencia administrativa*, Bosch Editor, Barcelona, 2016.

PADILLA RUIZ, Pedro, «La buena administración como fundamento de actuación del empleado público», en *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, n.º 108, 2017, pp. 383-402.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995.

PAREJO ALFONSO, Luciano, «El ciudadano y el administrado ante la Administración y su actuación, especialmente la cumplida a través del procedimiento», ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, (COORD.), *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, INAP, Madrid, 1998, pp. 539-558.

PAREJO ALFONSO, Luciano. «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública», en *Documentación Administrativa*, vol. N.º 218-219, 1989, pp. 15-66.

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco, «Incidencia de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo español», ALENZA GARCÍA JOSÉ FRANCISCO Y RAZQUÍN LIZARRAGA JOSÉ ANTONIO, (DIR.), *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 565-588.

PUCHOL MORENO, Luis. *Dirección y gestión de recursos humanos*, 7.ª edic., Díaz de Santos, Madrid, 2012.

REBOLLO PUIG, Manuel, CARBONELL PORRAS, Eloísa, et al., *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid, 2015.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, «Comentarios al artículo 103», CASAS BAHAMONDE, M.ª EMILIA y RODRÍGUEZ PIÑEIRO, MIGUEL (DIR.), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 1.682 y ss.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. «La teoría del órgano en el Derecho Administrativo», en *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 40, 1984, pp. 43-86.

SIMPSON, Helen. «Productivity in public services», en *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n.º 2, 2008, pp. 250-276.

TAMAMES GÓMEZ, R. y GALLEGO AGUAGIL, S., *Diccionario de economía y finanzas*, Alianza Editorial, 2006.

URANGA COGOLLOS, Carlos. «El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas», en *Documentación Administrativa*, n.º 218-219, 1989, pp. 97-110.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos. «El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, n.º 186, 2011, pp. 91-135.

VON GIERKE, Otto Friedrich. *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Weidmann, Berlín, 1887.