

EL MIEDO O «TERRIBILITA» EN LA GERENCIA(*)

JUAN B LORENZO DE MEMBIELA

SUMARIO: I. DERECHO Y MIEDO.– II. ADMINISTRACIONES Y «SOCIEDAD ASIMÉTRICA».– III. CREATIVIDAD INVOLUTIVA.– IV. ENTRE LA COACCIÓN DEL PODER Y EL INTERÉS GENERAL.– V. INTERPRETATIVISMO Y NO INTERPRETATIVISMO.– VI. EL PRINCIPIO DE EFICACIA COMO SUSTRATO DEL APARATO BURÓCRATA.

RESUMEN: Son diversas las formas de gerencia que pueden admitirse y unas cuantas más las que se realizan. Descartando aquellas heredadas y en las que la labor del gerente no aporta ni corrige nada, el mayor número de ellas implica decisiones que afectarán a toda la organización. La fuerza de la legitimidad o la obediencia por el miedo son dos caras de un único propósito: la gerencia, aunque con resultados a nivel personal muy diferentes.

Palabras clave:

ABSTRACT: They are diverse the management forms that can be admitted and unite how many more those that are carried out. Discarding those inherited and in those that the manager's work doesn't contribute neither it corrects anything, their bigger number it implies decisions that will affect to the whole organization. The force of the genuineness or the obedience for the fear are two faces of an only purpose: the management, although with results at personal very different level.

Key words:

I. DERECHO Y MIEDO

El miedo como instrumento de poder es destacado por sociólogos que lo identifican como instrumento de que se valen las organizaciones junto a la coacción para la consecución de sus metas. Para Elías, la violencia y el

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 29 de marzo de 2010 y evaluado favorablemente ara su publicación el 27 de septiembre de 2010.

miedo, son caras activa y pasiva de la coacción (1). Frente al miedo cabe oponer la valentía, entendiendo como valiente quien no deja de hacer lo que debe por el miedo a sus consecuencias o por el esfuerzo, entendiendo la inhibición, expresa o tácita, como cobardía.

En la sociedad, el miedo se impone con comodidad, animosamente, dado su carácter hedonista, aunque parezca contradictorio: el miedo es un sentimiento de protección para evitar consecuencias perjudiciales. Y en ese transcurrir sin horas, el funcionario se alza insolidario contra los abusos refugiándose en la *comfortable* posición de la *lejanía* personal con la víctima, una huida de entre muchas. La administración pública, como organización, constituye la realidad social *que mejor expresa y permite identificar las reglas de funcionamiento y evolución de los procesos sociales*, basándonos en Lucien Karpik (2) y de ahí su importancia para estudiarla.

El castigo genera aislacionismo y ello es un plus punitivo no ponderado en los reglamentos. La posibilidad de ser rechazado por la comunidad es otra consecuencia del miedo que modula voluntades (3) por el aislamiento que quiebra la naturaleza social del hombre. *El ánimo se acobarda con miedo*, asienta Lucio Anneo Seneca (4). Ya Max Weber, pondera el valor del miedo dentro de la organización que no es otro que la obediencia del funcionario, *condicionada por motivos de miedo y de esperanza muy poderosos —miedo de la venganza del poderoso o de poderes mágicos, esperanza de una recompensa en este mundo o en el más allá— y, además, por otros intereses muy diversos* (5).

El miedo a las diferentes manifestaciones o más precisamente, personificaciones del Estado se instaura en una constante cuyas consecuencias no provienen de su actividad sino por la abstracción de instituciones que lo contengan. Pero sin duda, el hombre teme al poderoso, y lo es quien ostenta poder. El Estado, aduce Weber, es la comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, *reclama para sí el monopolio de la*

(1) Bejar Merino, H., *La sociología de Norbert Elías: Las cadenas del miedo*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 56,5, p. 76.

(2) Karpik, L., *Organizations and Environment. Theory, Issues and Reality*, Sage Publications Inc, California, 1978.

(3) Cfr. Wert, J.I., *No le contéis a mi madre que hago encuestas políticas. Ella cree aún que soy pianista en un burdel*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 2002,99, p. 240.

(4) Lucio Anneo Seneca, *Tratados morales*, Libro Primero.

(5) Weber, M., *El político y el científico*, 7ª edic., Alianza Editorial, Madrid, 1981, p. 85.

violencia física legítima. Cuánto más para sus propias estructuras de poder. De la época de Weber se enfatiza la fuerza física, *vis phisycæ*, en tanto la *vis moralis* era desconocida a conciencia, posiblemente, por una visión embrionaria sobre el sufrimiento y la dignidad de la persona. La idea de libertad, igualdad y justicia no encontraba base en el valor dignidad.

Los castigos ejemplarizantes responden a la estrategia del miedo. Es una antigua práctica muy conocida (6). El uso del expediente, el control reglamentario *sensu stricto*, la potestad sancionadora, para aquellos que se sitúan en lo que se han llamado *relaciones de especial sujeción*, son argumentos que se emplearon para amedrentar y empañar gestiones con altos índices de calidad, participación y dirección horizontal. No es frecuente, porque la educación, factor ponderado por la NGP (New Public Management), se torna decisivo en tanto delata una forma —modelación del carácter— y modo de ser y actuar concretos. Que no debe confundirse con la inhibición o condescendencia sin finalidad. Sin embargo, concurren de vez en cuando, y concurrirán, formas de expoliación de dignidades, porque la ambición invita a la perversión. Otra cosa son los procedimientos de cómo se consume la misma. Ello confirma lo que Hobbes preconizó (7):

«Lo que buscamos por naturaleza no son compañeros, sino la consideración y las ventajas que nos ofrecen..., toda sociedad se forma por utilidad o por vanidad; mejor dicho, a causa del amor de los hombres hacia sí mismos y no hacia sus semejantes... De modo que nadie puede dudar que los hombres, si no tuviesen miedo, estarían inclinados por naturaleza a anhelar la dominación más que la asociación. Hay que concluir, pues, que las sociedades numerosas y duraderas no se fundan en el amor recíproco de los hombres, sino en su miedo mutuo».

En definitiva, el control exterioriza poder y el mismo puede operar o de modo directo, medios ya expuestos, o indirecto, mediante formas de dominación imperceptibles – *unobstrusive control* (8).

(6) La justicia penal empleó la ejemplaridad durante siglos consecuencia de la Teoría clásica del delito.

(7) Hobbes, T., *De Cive*, Península, Barcelona, 1987, pp. 197-99.

(8) Western Journal of Communication, *Unobtrusive control in a leadership organization: integrating control and resistance*, en http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-7113774/Unobtrusive-control-in-a-leadership.html.

II. ADMINISTRACIONES Y «SOCIEDAD ASIMÉTRICA»

Nieto, en 1970, en su estudio *Problemas capitales del Derecho disciplinario* (9), declaraba que las sanciones de personal no persiguen la corrección del funcionario y el mejoramiento del servicio. Yo creo que se busca, en ocasiones (pues no son admisibles generalizaciones), fines ajenos al objeto del servicio público debido por el funcionario. Actuaciones que escapan a un control en una clarificadora plasmación de las llamadas *inmunidades del poder*.

Se ha dicho que el *funcionario es un instrumento del poder político y lo que de él pide el Estado (y las demás Administraciones y Corporaciones) es su sumisión* (10). Una declaración que debe ponderarse con los avances de la economía de empresa, en cuanto se detecta la creación de una llamada «sociedad asimétrica» en donde individuos tienen limitada la defensa de sus intereses frente a la generalidad (11) en cumplimiento de esa sumisión plena a la organización. Cuando la dominación llega al extremo de violentar el fuero interno de la persona se genera un conflicto entre Administración-empleado que lesionará su derecho a la libertad de conciencia. Tendrá o no relevancia, tendrá o no importancia, pero se infringirá la CE: hubo un tiempo en que ello era importante.

Contemplamos la pugna entre el llamado *ethos burocrático* con sus valores de eficacia, eficiencia, jerarquía, centralización y el *ethos democrático* que defiende el sometimiento del empleado (y Administración) al régimen democrático y al interés general, como subraya Pugh (12).

Ambas concepciones cohabitan en una tensión continua por la presión de lo político que intenta redireccionar la actividad pública objetiva a intereses subjetivos, que no siempre deben ser identificados con el interés general (aunque formalmente puedan ser disfrazados como tales). Vienen a colación las reflexiones de Aranguren (13) cuando afirma la problemática entre ética y política, que motiva una tensión entre la lucha por la

(9) Nieto, *Problemas capitales del Derecho disciplinario*, Revista de Administración Pública, 1970, 63, p. 39.

(10) Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª edic. Marcial Pons., 2004, p. 29.

(11) Coleman, J., *The Asymmetric Society*, Siracusa University Press, Nueva York, 1972.

(12) Pugh, D. L.: *The Origins of Ethical Framework in Public Administration*, en J. S. Bowman (ed.) *Ethical Frontiers in Public Management*, Jossey Bass, San Francisco, 1991.

(13) López-Aranguren, J.L., *Ética y política*, Guadarrama, 1968, pp. 65-6.

moral y el compromiso político. Este criterio es sostenido por FERNÁNDEZ GARCÍA (14), pues la inexistencia de esa tensión únicamente se manifiesta en sistemas totalitarios, final dramático como advierten Weber, Popper, Berlin y Aron.

Cabría conciliar la tensión moral-política si se admite una ética *cívico-política de mínimos* sometida al respeto por la dignidad del ser humano, la seguridad, la autonomía, la libertad y la igualdad. Podría identificarse con la tesis de Friedrich (15) defendiendo los controles derivados de la profesionalidad y la observancia de códigos deontológicos. Finer, en cambio, propone controles externos (16).

Una posición ecléctica, la de Morstein Marx, que refunde ambos criterios, político y judicial, junto a los códigos de buena conducta. Levitan, considera que los empleados públicos están obligados a una entrega política a la democracia y a los ciudadanos.

La Administración detenta poder y éste, por inercia de Weber, se materializa en el control sobre sus miembros. Pero nunca las realidades en temas de organización son definitivas. Junto al poder de nombramiento de los cargos superiores de la Administración del art. 6 LOFAGE que confieren poder legítimo, coexisten otros, de hecho, que mediatizan a aquél (17). El modo de mantener un equilibrio eficiente consiste en una perfecta conmixión entre la aplicación del poder y la aplicación de la ausencia de poder.

Las teorías sobre los procesos de socialización y de formación de la personalidad evidencian la relación existente entre las dudas sobre la propia identidad y el miedo. Vivir en un entorno de *miedo* lesiona la integridad moral. Los derechos fundamentales son un límite a estas prácticas represivas, al menos, teóricamente, porque así constan en la CE. No

(14) FERNÁNDEZ GARCÍA, E., *Las relaciones entre la ética y la política. El punto de vista dramático desde Max Weber y Raymond Aron*, en «Raymond Aron: un liberal resistente», coord. Lasalle, J.M., FAES, Madrid, 2005, p. 97.

(15) Friedrich, C.J., *Corruption Concepts in Historical Perspective*, en A.J. Heidenheimer ET al., *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989.

(16) Vid. Villoria Mendieta, M., en *Ética Pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 28-9 con remisión a Cooper, *The emergente of Administrative Ethics*, 1994.

(17) Vid. Ivancevich, J.H., Konopaske, R. y Matteson, M., *Comportamiento organizacional*, MacGrawHill, 7ª edic., México, 2005, pp. 387 y ss.

comparto el axioma de Spinoza: «Es terrible que la gente pierda el miedo» porque contradice el fundamento mismo del Estado de Derecho y es un transversalismo ideológico.

Para Ferrero, el poder está sólo al alcance de una minoría organizada pero esta minoría no se encuentra frente a una masa sino ante un universo de valores a los que se debe adherir (18), porque el uso de la fuerza no es infalible a la obediencia. El poder, la autoridad, debe venir reconocido, desde la base a la elite, no por miedo sino por legitimidad (19). Pero sin obviar que el hombre es temeroso por naturaleza debido, en parte, a su instinto de conservación, y en parte, a la falta de valores infranqueables que hagan soportable la adversidad.

Otro de los efectos del miedo es la división de la organización por empatía: genera desconfianza entre jefes y operativos y quiebra el compromiso ético de éstos con la empresa. La potenciación hasta límites extremos del principio de autoridad llega a romper los principios de la Gobernanza y con ello la imposibilidad de aplicar la buena gerencia (20).

El miedo impide la libertad, considerando la libertad, como *la capacidad personal y espacio público que me permiten desarrollar mi proyecto personal de felicidad*. Es decir, desarrollar autónoma y personalmente un proyecto de vida acorde con mis expectativas, limitaciones y talentos. Libertad dentro de un orden asumido que es configurado por el Estado Social y de Derecho cuyos valores de libertad e igualdad del art. 1. 1º CE impiden cualquier tipo de *terribilitá* y cualquier tipo de exención en el cumplimiento de la ley. Y ello debe ser así, porque como dijo Rousseau en 1755: «Si se encuentra en un pueblo un solo hombre que no esté sometido a la Ley, todos los demás están sometidos a éste» (21). Que es idéntico a lo que Nixon, sobre las palabras de Lincoln, asentó: «Nadie está por encima de la Ley, nadie está por debajo de la Ley».

(18) Marina, J. A., *La lucha por la dignidad. Teoría de la felicidad política*, Anagrama, Barcelona, 2005.

(19) Ferrero, G., *Pouvoir*, Nueva York, 1942; Jonas, F., *Storia della sociología*, Bari, 1970, p. 496 y Hillmann, K.H., *Diccionario enciclopédico de sociología*, cit., p. 580.

(20) Drucker P., *Drucker esencial*, Edhasa, Barcelona, 2003 y Meluz Gil, I., *Comentario a la supresión de los Gobernadores Civiles por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)*, Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, 1997, 274-5.

(21) Rousseau, Jean-Jacques, *Discurso sobre el origen y fundamento de la desigualdad entre hombres*, Losada, Buenos Aires, 2006.

Estas reflexiones vertebran, de modo esencial, la concepción original del Estado liberal democrático-constitucional. Si esta idea quiebra el principio de igualdad constitucional del art. 1.1º CE, como valor fundamental de la CE, frustra el Estado de Derecho como antítesis al Estado policía y totalitario (22), sucumbiendo a la arbitrariedad política, administrativa o personal simplemente. Pero también el Estado Social, que *protege no sólo la libertad del Estado, sino la libertad en el Estado*. Y con él la cláusula *favor libertatis* o *in dubio pro libertate* que permite una protección jurisdiccional de los derechos del hombre.

La operatividad de este principio obliga a la Administración a escoger de entre varios actos limitativos posibles habilitados por la ley el que resulte menos restrictivo para la libertad individual (23). La definición del principio *favor libertatis* dada por la STC, Sala 2ª, 29 de mayo de 2000 (24) es ilustrativa de su fuerza expansiva. Y esa fuerza reside en el valor *libertad* del art. 1.1º CE, el FD quinto reflexiona:

«[...] Conforme ya ha quedado indicado, en un sistema como el que configura la Constitución, en el que la libertad desempeña un papel nuclear (STC 3/1992, de 13 de enero, F. 3), el disfrute de la libertad es la regla general, en tanto que su restricción o privación representa una excepción. Por otra parte, y aunque la prisión provisional coincida materialmente con las penas privativas de libertad, ya que también consiste en una restricción de la libertad, al tratarse de una medida cautelar no puede ser confundida ni plenamente identificada con la pena de prisión; con la prisión provisional no pueden perseguirse fines punitivos ni de anticipación de la pena (por todas, STC 128/1995, F. 3).

Como consecuencia de esta característica de la excepcionalidad, rige el principio del «favor libertatis» (SSTC 32/1987 y 34/1987, ambas de 12 de marzo; 115/1987, de 7 de julio y 37/1996, de 11 de marzo) o del «in dubio pro libertate» (STC 117/1987, de 8 de julio), formulaciones que, en definitiva, vienen a significar que la interpretación y aplicación de las normas reguladoras de la prisión provisional «debe hacerse con carácter restrictivo y a favor del derecho fundamental a la libertad que tales normas restringen, dado, además, la situación excepcional de la prisión provisio-

(22) Hillmann, K.H., *Diccionario enciclopédico de sociología*, 2ª reimp., Herder, Barcelona, 2005, p. 303.

(23) Cfr. Beltrán Aguirre, J.L., *La incidencia de la actividad administrativa en los derechos y libertades fundamentales de las personas*, RVAP, 1983, 6, pp. 155-185.

(24) (RTC 2000,147).

nal. Todo ello ha de conducir a la elección y aplicación, en caso de duda, de la Ley más favorable, o sea, la menos restrictiva de la libertad» (STC 88/1988, F. 1)[...].».

Item STC, Sala 2ª, 28 de octubre de 2002 (25), STC, Sala 2ª, 17 de febrero de 1998 (26) y STC, Sala 2ª, 11 de marzo de 1996 (27), lo que debe excluir hechos que justifiquen lo que Coleman denominó *estado asimétrico*, en donde la ley tenga «eficacias limitadas».

III. CREATIVIDAD INVOLUTIVA

La severidad anula la creatividad, como anula la motivación, el impulso, la promoción de ideas que optimicen el servicio pero también para sí, en un afán de construir reputación y con ello identidad dentro de la organización. De reconocer aportaciones propias, individuales. Se trata de evitar que se fabriquen operarios estereotipados, víctimas del «*bourne-out*». El desencanto, la depresión, el alcoholismo... son testigos de una situación inquietante por lo cotidiano y frecuente que se manifiestan. Consecuencia de un taylorismo burocrático que no se corrige porque no interesan otras alternativas gestoras, o no interesa asumir más responsabilidades que las mínimas. Aun en crisis, los riesgos de siempre mantienen su trágica realidad. La ineficacia de una política previsora, aún la publicación del RD 337/2010, de 19 de marzo, delata que la escala de valores y preferencias en la organización ha desplazado el factor humano al factor económico ignorando que ambos no son contradictorios sino complementarios.

Jacques Maritain habla de la *dignidad del trabajo* y el *sentimiento* de los derechos de la persona en el trabajo, que por ellos el funcionario es considerado persona; el trabajo como hecho moral afecta al empleado en su dignidad porque es expresión de su condición como persona (28). Y de esta reflexión, la creatividad, la innovación, en cuanto nace de la

(25) (RTC 2002,196).

(26) (RTC 1998,37).

(27) (RTC 1996,37).

(28) Maritain, J., *El hombre y el Estado*, 2ª edic., trad. Palacios, J.M., Fundación Humanismo y democracia-Encuentro, Madrid, 2002, p. 111. y Maritain, J., *Los derechos del hombre. Cristianismo y democracia*, Biblioteca Palabra, Madrid, 2001, p. 78.

inteligencia del hombre, es patrimonio de su dignidad, atributo de la persona.

La creatividad requiere libertad para alcanzar su dimensión productiva, la *potencialidad creadora*, que es potencia creativa. En un escenario burocrático las condiciones ambientales óptimas serán mermadas si a una aplicación literal del reglamento nos atenemos. Esto es constatado por autores de la TGA (Teoría General de la Administración) que por ello esgrimen la flexibilidad e incluso más allá, la individualización de condiciones laborales en pos de la eficiencia. La aplicación *erga omnes* o general de la ley supone para el rendimiento de las organizaciones un impedimento para su productividad, pero también un reto para los responsables de personal que se enfrentan a procesos de ingeniería organizacional para armonizar tanta diversidad.

Para Weber, la creatividad y libertad no existen fuera de lo público, sometida a la organización y a las exigencias estructurales (29), lo que generará un conflicto entre el individuo y la Administración en donde el empleado es la parte más débil, pero que sin duda afectará, a la empresa como ente vivo (30) que interactúa con su medio interno y externo.

La creatividad es dignidad en cuanto que completa un valor constitucional como es el de la libertad (31), recogido en el art. 1.1º CE.

IV. ENTRE LA COACCIÓN DEL PODER Y EL INTERÉS GENERAL

En el siglo XIX, es destacable el estudio de Eaton en 1880 y su defensa de la profesionalidad y mérito en el acceso a lo que hoy entendemos como función pública. Desarrolla la tesis de que el buen funcionamiento del servicio marca la pauta moral de la política nacional. Idea rescatada por Etzioni-Halevi en 1990, que postulan que *el nivel de corrupción es una variable dependiente del bajo nivel de profesionalidad del servicio civil* (32).

(29) Eisenstadt, S. N., *El carisma, la creación de instituciones y la transformación social*, Revista de Estudios Políticos, 1973, 187, p. 71.

(30) Soto, J.M., *La empresa como ser vivo. Su personalidad, su alma, su espíritu. El MAT (Meta-modelo de Análisis Transformacional) aplicado a las organizaciones*, Granica, Barcelona, 2005.

(31) Vid.. Lessem, R., *Gestión de la cultura Corporativa*, Díaz de Santos, Madrid, 1991 y Revista de la Universidad de Buenos Aires, 1962, p. 430.

(32) Etzioni-Halevy, E., *Exchanging Material Benefits for political support: A Comparative Analysis*, en A. J., Heidenheimer et al., *Political Corruption*, transaction Publishers, New Brunswick, 1989.

Esta tesis influirá en otros autores pero sin valorar la incidencia de la política en la gestión. Bajo una visión decadente de la condición humana se confiará a la razón y a la educación racionalista pero defendió el control y la autoridad sobre los servicios públicos. Su postulado ideológico es el mérito y la imparcialidad que garantizaría un comportamiento objetivo de la Administración.

La separación entre política y Administración era admitida sin condiciones. Para Weber esta burocracia era la forma organizativa de la modernidad. Manifestación de la legitimidad racional-legal, que permitía el dominio más coherente. Sobre el funcionario pesa el deber de objetivar sus respuestas con el ciudadano y para ello el sistema debe impedir que los intereses de partido influyan en la gestión.

Existe una clara diferencia entre la política, esfera en la cual deben plantearse las divergencias éticas y la Administración, en donde se concentra la ejecución de esos objetivos sobre las variables de jerarquía, eficiencia, imparcialidad y búsqueda de la verdad (33) (estímulo y eficacia. Aunque es un concepto moralizante que pudo ser empleado para evitar arbitrariedades y con ello un control ético personal e interno de la propia Administración por su empleados. Ejecución de las políticas públicas encomendadas pero con discernimiento del binomio justicia-injusticia equivalente al binomio objetivo-arbitrario).

V. INTERPRETATIVISMO Y NO INTERPRETATIVISMO

El regreso a la historia es una huida de un presente que resulta hostil. Para, Horwitz, se produce cuando se acumulan dudas sobre las verdades eternas.

En situaciones en donde la conflictividad comprometa la *buena administración*, quiebran los derechos, quiebran las obligaciones y se anulan los deberes. Por muchas garantías que se intenten justificar y por muchos procesos que se instauran, en la mayoría de las ocasiones serán sólo excusas para justificar una ruptura de los derechos del ciudadano. Ello contribuirá a fomentar una decadencia ya anunciada a la que es cómodo subirse por sus indudables beneficios particulares y perversos efectos sociales. No es algo puntual, tampoco territorialmente concreto.

(33) Goodnow, F., *Politics and Administration*, Russel and Rusell, Nueva York, 1900.

La crisis de la justicia aconteció en EEUU en la primera mitad del s. XX, concretándose en la actividad desarrollada por el Tribunal Supremo al interpretar la Constitución y ejercer el control constitucional de las leyes, analizando en especial la jurisprudencia Warren (1953-1969). Corrían dos posiciones doctrinales sobre la función jurisdiccional denominadas «interpretativismo» y «no interpretativismo».

El interpretativismo defendía la vinculación del juez a la ley, a sus mandatos explícitos o implícitos. El no interpretativismo sostiene la libertad del juez para actuar, desbordando un estricto marco legal que interpreta, en orden a la indagación de sus principios inspiradores y de los fines queridos, realizando de este modo una labor de concreción y de plasmación de los valores fundamentales comúnmente aceptados por la sociedad en una época determinada.

Frente a esta dicotomía, criticadas por su parcialidad, J.H. Elt ofrece otras alternativas, entre ellas, el *procedimentalismo* (34), postulando una actuación jurisdiccional más en consonancia con el sentir del momento, en el contexto propio y complejo de una sociedad democrática evolucionada y en relación con el resto de los poderes y demás instancias políticas en juego.

El resultado no es otro, no puede ser otro, que una interacción del juez con el resto de poderes que de algún modo puede ser rechazable en nuestro ámbito cultural en donde todavía se defienden los principios de imparcialidad e independencia del art. 117.1º CE, y cuya defensa y fiscalización corresponde al CGPJ.

VI. EL PRINCIPIO DE EFICACIA COMO SUSTRATO DEL APARATO BURÓCRATA

Si la Administración Pública esta dirigida a colmar unas necesidades públicas (35), el cauce único posible es acomodar sus estructuras a las

(34) Elt, J.H. *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review* («Democracia y desconfianza. Una teoría de la revisión judicial»), Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts,, 1930, pp. 268 y ss..

(35) Para una visión más completa *vid. Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*, Ministerio de las Administraciones Públicas, 2ª edic., cit.

demandas de los ciudadanos. Pero también no debemos olvidar que la Administración se encuentra bajo la Ley y el Derecho, arts. 9.1º y 103.1º de la CE, arts. 3.1º de la Ley 30/1992 y 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril. Ello significa que su actuación queda supeditada al cumplimiento de la norma y a los procedimientos y competencias materiales y personales por ella establecidos.

Puede parecer un contrasentido exigir una rápida respuesta administrativa a las nuevas demandas públicas si no es acompañada de cambios legislativos que la prevean. ¿Realmente son precisos? Estimo que son innecesarios bajo una atenta aplicación del principio de eficacia tal y como viene recogido por la jurisprudencia y la dogmática sobre la concurrencia de la normativa vigente de función pública. Sin poder olvidar que el principio de eficacia se haya sometido a la Ley y al Derecho (36), arts. 9.1º y 103.1º de la CE. El principio de legalidad ostenta una mayor entidad jurídica como es ilustrado, entre abundante jurisprudencia, por la STC de 2 de noviembre de 1989 (37), FD cuarto:

«Pero no es menos cierto que el artículo 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse el de eficacia «con sometimiento pleno de la Ley y al Derecho», significa ello una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia[...]».

Y por la STS de 11 de diciembre de 1990 (38), FD segundo:

«La utilización de impresos para agilizar la tramitación del procedimiento administrativo, en una Administración intervencionista caracterizada por la producción de actos en masa, resulta ser una posibilidad evidente en razón de las exigencias del principio de eficacia de la actuación administrativa —art. 103.1 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 1975-85, 2875)—, actuación esta que ha de inspirarse en criterios de economía y celeridad —art. 29,1 de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708)—.

Pero el principio de eficacia opera con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, de donde deriva que los impresos han de ser lo suficientemente

(36) SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho administrativo*, t. I, 3ª edic., Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 111.

(37) (RTC 1989,178).

(38) (RJ 1990, 9734).

expresivos para que el administrado pueda conocer el alcance del acto que se le notifica[...].».

El principio de eficacia, desde un ámbito dogmático, ha sido considerado como un principio material de actuación que obliga a considerar los principios de organización como criterios instrumentales para la satisfacción de los intereses generales (39). Y con una traducción más práctica, como la necesaria diligencia de la actividad pública. Desde esta posición, Salvo Tambo (40) indica que la eficacia inspira la indispensable diligencia que debe auspiciar la gestión de los intereses generales y en el respeto que se merecen los derechos constitucionales de los administrados.

Jurisprudencialmente, ambos aspectos, tanto el organizativo como el de satisfacción del interés general quedan recogidos: el primero en la SAN de 30 de junio de 1999 (41), FD tercero:

«Sirva para la aplicación del principio de eficacia como fundamento del ejercicio legítimo de la potestad de reorganización administrativa, sin merma de la sujeción de la Administración, como poder público, a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico (artículos 9.1 y 3, y 103, Constitución Española), dado que de lo que se trata es de conocer las alternativas organizativas existentes que, a través de las modificaciones normativas pertinentes, permitan la eficacia de la actuación administrativa, subordinado como está el principio de eficacia al de legalidad[...].».

Y SSTC de 2 de noviembre de 1989 (42) y 5 de abril de 1990 (43).

El segundo, en el ATS de 9 de diciembre de 1998 (44), STS 24 de abril de 1993 (45) y STSJ de Andalucía, Granada, de 24 de abril de 1996 (46), entre otras.

(39) Menéndez Rexach, *La protección del interés general y la protección de las normas de defensa de la competencia*, en «La intervención administrativa en la economía», Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 1996, 7, s.p. [pero 189-210].

(40) Salvo Tambo, *Los derechos y garantías en los procedimientos tributarios. la prescripción*, en «La nueva regulación de los derechos y garantías de los contribuyentes ante la Hacienda Pública», Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 1998, 9, s.p. [pero 67-132].

(41) (RJCA 1999,2671).

(42) (RTC 1989, 178).

(43) (RTC 1990, 68).

(44) (RJ 1993,2863).

(45) (RJ 1993, 2863).

(46) (RJCA 2000,1950).

Ambas manifestaciones se complementan sobre el hecho que para satisfacer necesidades de los ciudadanos, es decir, para constituir un servicio público que colme las exigencias de los administrados, el directivo tendrá que modificar, en ocasiones, la estructura de unidades administrativas. Desde esta óptica analícese la STSJ de Madrid de 16 de junio de 1999 (47), FD tercero:

«De otro lado, la potestad autoorganizativa de la Administración Pública le atribuye la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia, a la que le compele el mandato contenido en el artículo 103.1 de la Constitución Española (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875), sin trabas derivadas del mantenimiento de formas de organización que hayan podido mostrarse menos adecuadas para la satisfacción de ese mandato; potestad de autoorganización en la que es característica la discrecionalidad que domina su ejercicio que, ciertamente, no es confundible con la arbitrariedad[...]».

Idéntica doctrina en la STSJ de Asturias de 28 de noviembre de 1997 (48).

Sobre estos antecedentes, el principio de eficacia opera como sustrato normativo de la decisión que deba adoptarse dado que como apunta la STSJ de Castilla y León, Burgos, de 23 de noviembre de 1998 (49), FD segundo, el principio de eficacia *debe presidir 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*. Es decir, despliega su actividad en toda la actuación de las Administraciones e informa tanto la regulación de la actividad administrativa, general y procedimentalmente, así como en la articulación de instrumentos para cumplir sus fines (50).

Llegados a este extremo principio de eficacia y organización administrativa convergen obligatoriamente en la consecuencia del fin esencial de toda Administración: su actuación eficaz con los cambios que ello requiera a decisión del gerente de cuya responsabilidad depende el servicio.

(47) (RJCA 1999,1955).

(48) (RJCA 1997, 2840).

(49) (RJCA 1998,4259).

(50) Ayuso Ruiz-Toledo, *Estudio de la L.R.J. de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común II*, en «Eficacia de los actos administrativos: suspensión y ejecución», Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 1994, 8, s.p. [pero 11-100].