

LA INTERDISCIPLINARIEDAD PARA MEJORAR LA ACCIÓN DE GOBIERNO: UNA MIRADA DESDE EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Alfonso Egea de Haro

Director del Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa (CIJA-UAM)

RESUMEN

La mejora de la eficacia de la Administración se ha abordado desde distintos enfoques, desde la gestión pública al federalismo fiscal. Sin embargo, no siempre los resultados empíricos han acompañado las previsiones teóricas. En parte por la dificultad de definir términos, no siempre sinónimos, como eficacia, eficiencia o calidad y, en parte, por la dificultad de realizar comparaciones a partir de análisis empíricos. En este escenario, el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM) desarrolla una investigación interdisciplinar de base empírica caracterizada por transformar conceptos jurídicos en variables susceptibles de análisis mediante técnicas de análisis cuantitativo de datos. La principal contribución es la de generar información de libre acceso y susceptible de ulterior análisis para un mayor conocimiento de los mecanismos para mejorar la acción de gobierno.

1. UNA GESTIÓN PÚBLICA EN CONSTANTE REVISIÓN.

En un artículo de 1998, Guy Peters y John Pierre planteaban la pregunta de si es posible la gobernanza sin un gobierno¹ Detrás de esta pregunta estaba la constatación de un proceso caracterizado por la progresiva pérdida de la capacidad de control de la gestión de las políticas públicas por parte de los gobiernos centrales. Los partenariados público-privados, las reformas de los modelos tradicionales de contratación pública, la creciente importancia de los grupos de interés, los procesos de descentralización eran algunas de las manifestaciones de este proceso que presentaba la imagen de un Estado que ya no controlaba, sino que pasaba a influir en la actuación de otros actores socioeconómicos protagonistas. De otro lado y desde la perspectiva de la ciudadanía, esta visión quizás no sea unánimemente percibida y persista la imagen de una Administración Pública omnipresente que sigue un modelo burocrático tradicional centrado en los procedimientos y que sólo se ha adaptado a una realidad cambiante.

En cualquier caso, la necesidad de adaptar la acción de gobierno a una realidad cambiante ha sido una constante en las disciplinas que se han ocupado de la Administración Pública. En este contexto, distintos enfoques de gestión pública se han ido sucediendo, proponiendo modelos de organización y de configuración de la acción de gobierno diversos. Desde las ventajas de las organizaciones centralizadas por la generación de las economías de escala y la reducción de los costes de coordinación hasta la descentralización por las mejoras en la eficiencia económica que se sigue de una mayor competición. Sin embargo, los resultados desde una perspectiva empírica no son concluyentes acerca de cuál es la

¹ Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 223-243.

fórmula que conduce a los mejores resultados (Gao, 2015; Ahn y Baldwin, 2022)². Esta falta de correspondencia entre los modelos teóricos y los resultados en la práctica o la ausencia de un único modelo de organización administrativa y de distribución del poder político pueden deberse a que los distintos enfoques de gestión pública dependen de la política o del área de la actividad administrativa que se esté considerando. En aquellas áreas donde existe mayor heterogeneidad en las preferencias y se generen menos economías de escala puede ser preferible una estructura y organización de la toma de decisiones descentralizada. Por el contrario, en aquellas políticas donde las externalidades son mayores una gestión más eficiente apuntaría a los niveles centrales de gobierno. De otro lado, esta ausencia de resultados concluyente acerca de cuál es el modelo para una Administración Pública eficaz se deba a dificultad de medir el concepto mismo de eficacia o la utilización de términos que no siempre resultan coincidentes para analizar el desempeño de la Administración, como eficiencia, calidad, eficacia, efectividad, entre otros.

2. EL CIJA-UAM Y EL DESARROLLO DE UN ANÁLISIS EMPÍRICO DEL DERECHO.

La dificultad de dar una respuesta a la pregunta formulada está, por tanto, determinada por la complejidad de realizar un análisis empírico que nos permita comparar el desempeño de los distintos niveles de gobierno, de las distintas estructuras organizativas y de las distintas formas de gestión pública. Este análisis empírico presenta dos componentes. En primer lugar, requiere de un enfoque interdisciplinar (jurídico, politológico, sociológico, psicológico, entre otras disciplinas) para elaborar un marco teórico desde el que producir hipótesis susceptibles de comprobación empírica. En segundo lugar, el análisis empírico requiere de la construcción de bases de datos a partir de las cuáles poder contrastar las hipótesis formuladas mediante técnicas de análisis cuantitativas y cualitativas.

Con estas premisas, el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM, <https://cija-uam.org/>) desarrolla una labor de investigación que va dirigida a combinar la interdisciplinariedad y el análisis empírico para analizar el funcionamiento de la Administración Pública. Desde 2015, el CIJA-UAM ha elaborado un Informe anual sobre el funcionamiento de la justicia administrativa. En este informe que puede ser consultado en la web del CIJA-UAM (<https://cija-uam.org/informe-cija-uam/>)

El enfoque de este Informe es interdisciplinar al aunar distintos enfoques de las ciencias sociales (desde el análisis jurídico doctrinal a las técnicas cuantitativas de análisis de datos). En cada una de las ediciones del Informe un grupo de profesores e investigadores codifican y analizan una muestra representativa de sentencias recaídas en procesos de revisión judicial de la actividad administrativa. También se contiene en el Informe la revisión seguida por los órganos especializados de la propia Administración, como los tribunales económico-administrativos o los tribunales de contratación pública. En la actualidad, el Informe analiza un total de 7 sectores (tributos, contratos públicos, responsabilidad patrimonial, derechos fundamentales, protección de datos, transparencia y responsabilidad contable).

² Ahn, M. & Baldwin, E. (2022). Who benefits from collaborative governance? An empirical study from the energy sector. *Public Management Review*, 24: 1-25. Gao, J. (2015). Performance measurement and management in the public sector: some lessons from research evidence, *Public Administration and Development*, 35(2): 86-96.



3. LA METODOLOGÍA DEL INFORME SOBRE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

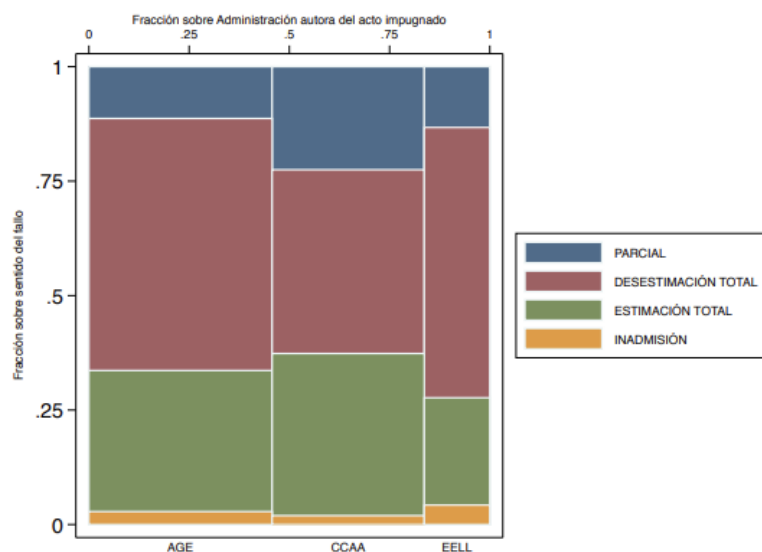
La metodología empleada para la elaboración del Informe se basa en convertir conceptos jurídicos en variables y obtener datos susceptibles de tratamiento estadístico a partir de la información presente en las resoluciones de los juzgados y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Este objetivo presenta dos desafíos principales en relación con el diseño de investigación. En primer lugar, la configuración de una muestra de casos que sea representativa para realizar inferencias válidas acerca de la actividad administrativa evaluada. En segundo lugar, la operacionalización de las variables o, en otras palabras, la conversión de conceptos jurídicos en variables susceptibles de un posterior análisis estadístico. En relación al carácter representativo de la muestra de casos seleccionados, el muestreo se basa en un proceso de estratificación polietápico que presta atención a los distintos tipos de juzgados y tribunales, así como a la instancia en la que se resuelve cada caso. De esta manera, los casos seleccionados responden a la litigiosidad de cada uno de los sectores analizados y a cómo ésta se manifiesta en los distintos juzgados e instancias judiciales. En términos prácticos, el porcentaje de casos seleccionados entre sectores refleja la mayor o menor frecuencia de actos administrativos objeto de impugnación ante los juzgados y tribunales.

En segundo lugar, y respecto al proceso de operacionalización, el Informe se basa en un libro de códigos que contiene un número estable de 23 variables generales que son completadas con otras variables específicas para cada sector de la actividad administrativa analizado. Las variables generales contienen información sobre las características de la actividad administrativa impugnada (administración autora del acto, sector material de la actividad, nivel territorial de la Administración o la forma jurídica de éste -acto expreso, presunto, disposición general o vía de hecho-, entre otros aspectos) como del procedimiento judicial (partes en el procedimiento, órgano jurisdiccional que dicta la resolución, duración del procedimiento, imposición de costas, normativa aplicada o sentido del fallo, entre otras variables). Las variables comunes permiten analizar de manera comparada el funcionamiento de la Administración en los distintos sectores de su actividad material y entre los distintos niveles territoriales de la Administración. Adicionalmente, las variables específicas de cada sector permiten conocer en profundidad aspectos como el tipo de tutela solicitada, el marco normativo aplicado o el contenido de la actividad administrativa impugnada en cada uno de los sectores analizados.

4. LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS EMPÍRICO REALIZADO EN EL CIJA-UAM.

La aplicación de esta metodología permite durante las sucesivas ediciones del Informe permite también obtener un marco de análisis comparado entre sectores y dentro de cada sector entre distintos años para evaluar de esta manera el desempeño de la Administración e identificar aspectos, procesales y sustantivos, que permiten una mejora de la actividad administrativa. A modo de ejemplo, los resultados de la aplicación de esta metodología permiten analizar el funcionamiento de la Administración Pública

a partir de relaciones entre variables como el sentido del fallo y el nivel de la Administración Pública o la probabilidad de imposición de costas en función del tipo de recurrente.



Fuente: Informe CIJA 2022 (https://cija-uam.org/wp-content/uploads/2022/11/Informe_CIJA_2022_WEB.pdf).

Estos resultados no sólo son válidos para analizar en qué sectores de la actividad administrativa se produce más frecuentemente la impugnación de la actuación de la Administración o la revisión de su contenido, sino que permite también analizar el impacto de otras variables cercanas a los otros poderes del Estado como la complejidad del marco normativo aplicable o el acceso al sistema de justicia.

La investigación desarrollada para la elaboración de este Informe no se limita por tanto a uno de los poderes del Estado, sino que parte de la premisa de la relación entre ellos o, en otras palabras, que la acción de gobierno no responde a un sistema complejo donde la actividad administrativa está influida por el marco normativo y donde la revisión judicial de la actividad administrativa está, a su vez, condicionada por la configuración del sistema de recursos. Esta mirada comprensiva por tanto a la actuación de la Administración prestando especial atención a los otros poderes del Estado es lo que permite utilizar el análisis realizado en el CIJA-UAM como un indicador de la acción de gobierno. En último término, las investigaciones realizadas tratan de evaluar el funcionamiento de las instituciones y el impacto real de los cambios normativos.

La posibilidad de comparar distintos niveles de gobierno y las relaciones entre los distintos poderes del Estado supone que los datos que se generan de la actividad del CIJA-UAM son datos de alto valor por ser de interés no sólo para los investigadores y gestores públicos sino de la ciudadanía general. Desde esta perspectiva, los datos generados por el CIJA son reutilizables y permiten la réplica y la profundización en el análisis por parte de la comunidad científica y el público en general. De esta manera, el CIJA-UAM está comprometido con la transferencia de conocimiento y el fomento de una relación bidireccional entre la academia y la Administración Pública y la ciudadanía.

La investigación del CIJA-UAM sólo es posible por la implicación y compromiso de sus miembros y de una inestimable colaboración de estudiantes, profesores y profesionales sin los que no sería posible atender un proceso tan demandante en términos de conocimiento y tiempo como es la construcción de las bases de datos de resoluciones codificadas en las que se basa el análisis empírico. El CIJA-UAM se presenta también como una plataforma para la investigación de los estudiantes de la UAM y en el blog del Centro se recogen sus trabajos que buscan el análisis empírico del rendimiento de instituciones jurídicas o cuestiones actuales que requieren del análisis interdisciplinar. Este es el caso, entre los más recientes, del estudio sobre la extensión de efectos de sentencias firmes en el campo del empleo público ([Empleo Público y extensión de efectos: un análisis empírico | Centro de I](https://cija-) <https://cija->

uam.org/empleo-publico-y-extension-de-efectos-un-analisis-empirico/), la valoración de la situación de emergencia sanitaria realizada por los órganos jurisdiccionales durante la pandemia (<https://cija-uam.org/la-jurisdccion-contencioso-administrativa-en-los-procesos-de-autorizacion-y-ratificacion-de-medidas-sanitarias/>), la relación entre inteligencia artificial y Derecho (<https://cija-uam.org/el-marco-legal-de-la-inteligencia-artificial-datos-y-herramientas/>) o la consideración desde el Tribunal Supremo del delito fiscal (<https://cija-uam.org/el-precio-de-defraudar-a-hacienda-en-espana-analisis-cuantitativo-de-las-sentencias-del-ts-sobre-delito-fiscal/>).

5. LOS DATOS COMO BIEN PÚBLICO.

En todos estos casos, la metodología utilizada es una constante y está basada en un enfoque teórico interdisciplinar y la aplicación de técnicas de análisis cuantitativo de datos. Éstos son previamente obtenidos mediante la conversión de conceptos jurídicos en variables susceptibles de análisis empírico. Este compromiso con la interdisciplinariedad y el análisis empírico es resultado del convencimiento de que la mejora en la acción de gobierno exige la obtención de datos y de la comparación del rendimiento de las instituciones y normas. Los datos no sólo considerados como una herramienta para la investigación, sino que principalmente tienen el carácter de bien público. Y por ello, resulta necesario el compromiso de los centros de investigación con la producción de datos de libre acceso y que resulten reutilizables. Uno de los principales obstáculos en la utilización de datos para orientar la gestión pública se deriva precisamente de la falta de datos disponibles en aspectos esenciales para evaluar el funcionamiento de la Administración como, por ejemplo, la revisión de la actividad administrativa realizada por los órganos especializados de la Administración o las sentencias en primera instancia de los juzgados y tribunales, entre otros.

Otro tipo de problemas para orientar la gestión pública a los datos están relacionados con la limitada accesibilidad y reutilización de las bases de datos relativas a la actividad jurisdiccional. En este sentido, la mejora de los servicios públicos no resulta alcanzable sólo a través de la digitalización de éstos o de la incorporación de herramientas de inteligencia artificial para la adopción de decisiones de gestión pública. En ambos casos, la ausencia de datos o la baja calidad de los mismos pueden hacer infructuoso cualquier intento de mejorar la gestión pública aún con los algoritmos más avanzados. La consideración de los datos como bien público supone por tanto localizar en la producción y auditoría de calidad de los datos el centro de atención y ser conscientes de la necesidad de colaborar desde múltiples instancias en esta tarea.

Desde el CIJA-UAM sabemos que los esfuerzos en esta dirección, para dar resultados, han de ser sostenidos en el tiempo y requieren de la colaboración permanente de múltiples actores. Durante estos años, el CIJA-UAM se ha beneficiado de la colaboración de varias instituciones además de la propia UAM (Fundación La Caixa, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Consejo General del Poder Judicial, la Cátedra de Gobierno Abierto de la Universidad de Castilla-La Mancha y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha). Esta colaboración es en última instancia reflejo de la necesaria visión interdisciplinar que exige la aproximación a la acción de gobierno.