

# Gobernanza y sostenibilidad

Mercedes Ortiz García

Profesora titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Alicante

Sumario: I. LOS DESAFÍOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. II. ACLARACIONES CONCEPTUALES ACERCA DE LA EFICIENCIA Y LA GLOBALIZACIÓN. III. LA EFICIENCIA PÚBLICA O SOCIAL. IV. LA EFICIENCIA PÚBLICA: UN FRENO A LA HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. V. LA CALIDAD TOTAL Y LA EFICIENCIA DESDE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN. VI. LA GESTIÓN EFICIENTE: MANIFESTACIONES. VII. REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo, que modestamente pretende aportar algunas ideas al devenir de la actuación administrativa, se centra en justificar la necesidad de una gestión pública eficiente<sup>1</sup>, y asimismo en señalar algunas formas o vías que la hacen posible. Somos conscientes de la envergadura de la tarea a la que nos enfrentamos pues conlleva examinar y revisar muchos aspectos del Derecho administrativo y en profundidad; por ello en este trabajo tan sólo nos proponemos *apuntar* los derroteros que a nuestro juicio debería tomar el Derecho administrativo del siglo que acabamos de iniciar, lo que conllevará hacer hincapié en dos conceptos, a saber: «desarrollo sostenible»<sup>2</sup>, y «governabilidad», o también referido como «governan-

---

<sup>1</sup> Que ya fue puesto de manifiesto por LEISNER, *Efficiency als Rechtsprinzip*, Mohr Tubinga, 1971, citado por Ramón MARTÍN MATEO en «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total» en *RAP* n.º 134, 1994, pág. 22.

<sup>2</sup> Este concepto fue institucionalizado en 1987 con el Informe de Naciones Unidas, titulado: *Nuestro futuro común*, y conocido como «Informe Brundtland», según el cual «El Desarrollo Sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Para mayores detalles, *vid.* su publicación en *Nuestro futuro común*, Alianza, Madrid, 1987; no obstante, aquí queremos hacer las puntualizaciones siguientes. Somos conscientes de que la expresión «desarrollo sostenible» ya constituye uno de esos vocablos de moda, y que muchas veces se utilizan demagógicamente para perseguir todo lo contrario: un desarrollo a ultranza. Por otra parte, podría ocurrir que sencillamente la propia expresión es demagógica pues por definición el desarrollo es insostenible. Sobre esta última cuestión señalamos que en realidad cuando hablamos de «desarrollo sostenible» queremos hacer alusión a una situación que «tiende al equilibrio», como diremos en el texto, a una «relación armónica entre el uso antrópico y el medio natural en que se desenvuelve», y ello consideramos no es imposible de alcanzar si se imita a la naturaleza, a sus procesos, que son siempre circulares, y no lineales como los de la sociedad actual. Sobre este parecer es imprescindible y fundamental la obra ya clásica de COMMONER, *El círculo que se cierra*, Plaza y Janés, 1973. En definitiva, apostamos abiertamente por la expresión «desarrollo sostenible» si por la misma se entiende «cerrar el círculo».

za»<sup>3</sup>. Se trata de dos conceptos que se retroalimentan, como ha sido muy oportunamente señalado en *el Plan de Acción* de la Cumbre de Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, celebrada en Johannesburgo (26 agosto a 4 septiembre, 2002), con las siguientes palabras: «Una buena gobernanza en cada país y a nivel internacional es esencial para el desarrollo sostenible»<sup>4</sup>. A su vez, todo ello comportará realizar valoraciones no jurídicas sobre las actuales situaciones de hecho.

## I. LOS DESAFÍOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho administrativo, disciplina difícil de definir por la amplitud de contenidos y diversidad de entes públicos<sup>5</sup>, podría ser caracterizado con los siguientes conceptos: interés general, eficacia<sup>6</sup> y garantía. En efecto, a la Administración no sólo se le exige que actúe de acuerdo con la ley<sup>7</sup> —como corresponde en un Estado de Derecho a cualquiera de los tres

---

los», que es el sentido que obviamente le damos en el presente trabajo, y afortunadamente en muchos otros, y lo que es menester es que se lleve a la práctica.

<sup>3</sup> Incluso se habla de «gobernación», como señala CANALES ALIENDE, que nos dirá del mismo que comporta «una visión y praxis diferente del gobierno, orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía, que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo» en «Gobernabilidad y gestión pública», *La nueva gestión pública* (B. OLIAS DE LIMA, Coord.), Prentice Hall, Madrid, 2001, pág. 38.

<sup>4</sup> Apartado 4 de la Introducción.

<sup>5</sup> Como lo demuestran las diversas nociones existentes al respecto, a saber: objetivas, subjetivas y pluralistas, que a su vez admiten subclasificaciones, y que todavía son objeto de atención, y pueden revisarse en los numerosos tratados, manuales y trabajos de los autores administrativistas.

<sup>6</sup> Corresponde al profesor MARTÍN MATEO el mérito de destacar esta nota característica del Derecho administrativo, que la incorporó a su concepto de Derecho administrativo, allá por los años setenta. Posteriormente aparecerá recogida en la Constitución como uno de los principios que deben informar la actuación administrativa (artículo 103.1). Sobre la importancia de la eficacia en la Administración *vid.* PAREJO ALFONSO, L., «La eficacia, principio de la actuación de la Administración» en *Eficacia y Administración. Tres estudios*, INAP, Madrid, 1995, págs. 89 y ss.; y asimismo L. ORTEGA, «El reto dogmático del principio de eficacia», *RAP*, n.º 133, 1994.

<sup>7</sup> Y ni siquiera el imperio de la ley es bastante para calificar a un Estado como Estado de Derecho, pues, junto a este factor formal, debe concurrir un conjunto de características materiales señaladas acertadamente por la doctrina y sistematizadas por Díez SÁNCHEZ en las siguientes: «ese Estado ha de ser respetuoso con los derechos fundamentales del ciudadano, lo que excluye a los Estados totalitarios, la ley debe ser, por otra parte, manifestación de la voluntad general expresada por una Asamblea libremente elegida, y finalmente, la separación de poderes no debe constituir un modelo de separación plena que sitúe al poder ejecutivo en una posición totalmente inmune frente al resto de los poderes. El principio de legalidad conlleva todo ello en su integración material, y sólo así el Estado arbitrario se ha convertido en un Estado de Derecho», J.J. Díez SÁNCHEZ, *Razones de Estado y Derecho*, Tirant lo blanch, Valencia, 1999, pág. 38.

poderes públicos—, sino que al hacerlo resuelva los problemas sociales<sup>8</sup>. No en vano *el interés por hacer cosas para conseguir una sociedad más igualitaria* fue la razón del nacimiento del Derecho administrativo, tras la Revolución francesa<sup>9</sup>.

Pero la tutela de los intereses generales no debe hacer perder de vista los derechos y garantías individuales, de tal manera que el Derecho administrativo se encuentra en una situación de equilibrio entre las potestades y los derechos de los ciudadanos<sup>10</sup>.

En este sentido hay que decir que hay autores<sup>11</sup> que señalan además como elemento caracterizador del Derecho administrativo el ejercicio de potestades por parte de la Administración<sup>12</sup> en los límites del principio de legalidad. Sin embargo, entendemos que esta última nota característica es también un medio del que se sirve la Administración para perseguir el interés general (art. 103.1 CE), que es lo que justifica los privilegios o potestades y, en definitiva, para facilitar su eficacia. Y es que una Administración eficaz es presupuesto indispensable para la satisfacción de los intereses generales, para salvaguardar los derechos y garantías de los ciudadanos reconocidos por el ordenamiento, y para la resolución de conflictos<sup>13</sup>. De ahí nuestro interés por la eficacia administrativa.

Por otra parte, podría decirse que el interés general no es patrimonio exclusivo de la Administración pues todos los poderes del Estado participan de dicha finalidad. Sin embargo, la distinción radica en la cantidad, incluso calidad de los intereses generales que persigue la Administración<sup>14</sup>; calidad

---

<sup>8</sup> Como señala PAREJO que además apunta que «surge así la «efectividad» o, si se prefiere, el «éxito» como criterio de legitimidad de la Administración pública» en «La eficacia, principio de la actuación de la Administración» en *Eficacia y Administración. Tres estudios*, op. cit., pág. 89.

<sup>9</sup> Sobre este particular es muy recomendable la lectura de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 1994.

<sup>10</sup> Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 8.ª ed., Civitas, Madrid, 1997, págs. 49 y ss.

<sup>11</sup> Como R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, 21.ª ed., Trivium, Madrid, 2002.

<sup>12</sup> Que se materializa fundamentalmente, como es sabido, en la *autotutela*, esto es, en la posibilidad de que la Administración haga efectivas sus pretensiones sin mediación judicial. Esta relevante prerrogativa ha sido objeto de numerosos estudios, así: E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, op. cit.; R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, op. Cit.

<sup>13</sup> J. ROSA MORENO, *El arbitraje administrativo*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, págs. 16-17.

<sup>14</sup> J. LAFUENTE BENACHES, «Las nociones de Administración pública y de personalidad jurídica», *Administración instrumental. Libro homenaje al profesor Clavero Arévalo*, Tomo II, Civitas, Madrid, 1994, págs. 960-961.

que se contagiara a la eficacia, y entendemos también a los medios que la hacen posible, que es lo que constituye la *eficiencia*, que es precisamente sobre lo que pivotará el presente trabajo.

En cualquier caso, el Derecho administrativo de nuestros días contemplará todos esos conceptos caracterizadores; y así lo predisponen las Constituciones que no sólo declaran Estados de Derecho sino también *sociales*<sup>15</sup>, como es el caso de la actual Constitución española (artículo 1.1). A este respecto cabe remontarse a los inicios del pasado siglo xx, cuando el modelo de Estado liberal burgués alumbrado por la Revolución francesa comenzó a dar síntomas de insuficiencia; las condiciones económicas, tecnológicas y sociales habían cambiado, y además pesaba la «amenaza» de la primera revolución socialista (en la Rusia de 1917), por lo que aparecieron las teorías del Estado social. Este modelo fue constitucionalizado por primera vez en la Ley fundamental de Bonn de 1949, y desde esa fecha ha ido ganando terreno en el constitucionalismo europeo y posiblemente hoy sea la fórmula política más extendida entre las sociedades democráticas económicamente avanzadas<sup>16</sup>.

El estado social —seguimos a GÓMEZ PUENTE— es un Estado que persigue la transformación de las condiciones vitales de la sociedad a la que sirve. Un Estado que procura satisfacer las necesidades existenciales del individuo en los términos que impone la dignidad de las personas. Un Estado que intenta garantizar la participación de los ciudadanos en los bienes y valores, no sólo políticos, también económicos, tecnológicos y culturales, con que cuenta la sociedad. Y la Administración —dirá el autor— constituye la organización que mejor puede expresar ese dinamismo estatal<sup>17</sup>. No sin razón suele afirmarse que la Administración con-

<sup>15</sup> A este respecto PAREJO dirá que «no basta ahora ya al Estado la legitimación que le presta el origen democrático del poder, ni la derivada de la efectividad (en términos tradicionales) de su mando sobre los ciudadanos: le es preciso justificarse permanentemente en la adecuada utilización de los medios puestos a su disposición y la obtención de resultados reales, es decir, necesita la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales, L. PAREJO ALFONSO, «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública», *Documentación Administrativa*, n.º 218-219, 1989, pág. 16. En igual sentido se pronuncia A. CALSAMIGLIA, «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación», *Documentación Administrativa*, n.º 218-219, 1989, págs. 114 y 117.

<sup>16</sup> Cfr. M. GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 43.

<sup>17</sup> Como muy bien lo reflexionó PAREJO en su obra ya clásica: *Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983; y más recientemente del mismo autor «El Estado social y Administración prestacional», *RVAP* n.º 57, 2000, pág. 19, donde llegará a decir: «El Estado social es, por razones obvias, fundamentalmente un Estado administrativo cuyo centro de gravedad radica en la ejecución de las políticas públicas formalizadas legislativamente».

temporánea es el Estado mismo en acción<sup>18</sup>. De ahí, por tanto, el gran interés del Derecho administrativo, que incluso se habla de «Derecho administrativo social», y se caracteriza —de acuerdo con BERMEJO VERA— «por la conducción y regulación de determinados procesos sociales a través de intervenciones realizadas, en ocasiones, mediante Leyes-medida y una Administración prestadora de servicios, que no agota, en ningún caso, el conjunto de funciones propias de un Estado social. Dicho de otro modo, el Estado social es mucho más que el Derecho administrativo, pero no existe Estado social sin las actuaciones que aborda el Derecho administrativo social, que es la parte del Derecho administrativo surgida con caracteres propios como consecuencia de la aparición de dicha cláusula»<sup>19</sup>.

A pesar de que no estamos muy de acuerdo con la creación de dicha especialidad, pues consideramos que responde a la propia esencia del Derecho administrativo<sup>20</sup>, es sintomática la estrecha vinculación que existe entre el fin del Estado social y el modo de conseguirlo, esto es, fundamentalmente a través del Derecho administrativo, que insistimos no es necesario que se acompañe de ningún apelativo.

Sin embargo, hay que decir que aunque *de iure* el «Estado social» sea actualmente la fórmula política más extendida entre las sociedades democráticas económicamente avanzadas, desde un tiempo a esta parte<sup>21</sup> asistimos al triunfo del liberalismo con consecuencias muy claras como es la cesión de parcelas de poder por parte de los Estados a favor del Mercado (de las empresas privadas, de las transnacionales, etc.). En definitiva, asistimos a un replegamiento del Estado social, como ya se evidencia en los numerosos procesos liberalizadores y desreguladores, que afectan a sectores estratégicos: energía, telecomunicaciones, etc.

Y ello ocurre en un momento delicado para *el conjunto de la humanidad*, y no sólo para unos cuantos países o poblaciones; nos estamos refiriendo a la cuestión ambiental.

<sup>18</sup> M. GÓMEZ PUENTE, *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 43.

<sup>19</sup> La del «Estado social», se entiende. J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Civitas, 3.ª ed., Madrid, 1998, pág. 144.

<sup>20</sup> En este sentido es oportuno traer a colación a FORSTHOFF, para quien el Estado lleva a cabo una función de «conformación social» a través de la Administración, siendo el fin último de su actividad «garantizar la procura existencial» en *Tratado de Derecho Administrativo*, trad. esp., Madrid, 1958.

<sup>21</sup> Que no casualmente viene a coincidir con el fin de la guerra fría.

En efecto, siempre las sociedades han padecido crisis socioeconómicas, pero actualmente, además, se superpone otra, la biológica, pues si siguen así los derroteros ambientales quien está en peligro es el hombre como especie<sup>22</sup>. En este sentido, el ecólogo Ramón FOLCH señala que la Tierra no sufre problema ecológico alguno; por el momento, las leyes de la biosfera proceden con toda normalidad, sin contrariar ninguna de sus usuales pautas de respuesta. No hay crisis ecológica, pero sí deterioro socioambiental<sup>23</sup>.

En cualquier caso, y sin ánimo de ser catastrofista, lo que es una realidad es que los problemas ambientales se agravan, provocando además que se acentúen las precarias condiciones socio-económicas de los países del llamado Tercer Mundo, y asimismo se vaya cercenando, cuanto menos, la calidad de vida de los ciudadanos de los países del Primer Mundo<sup>24</sup>.

Cabe, antes de proseguir con la argumentación, justificar que la referencia a la materia ambiental obedece no sólo a nuestra formación en dicho campo sino también a un convencimiento basado en datos objetivos sobre su extensión, más tarde más temprano, a todas las esferas —tanto políticas<sup>25</sup> como económicas y, por ende, jurídicas—. En este sentido, es oportuno traer a colación un espléndido artículo de Umberto Eco, titulado: «Escenarios para una guerra global»<sup>26</sup>, cuyo contexto es la guerra entablada contra Afganistán tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, del cual resaltamos la siguiente frase: «Occidente, por lo tanto, debería reestructurar toda su tecnología para eliminar el petróleo». El autor del artículo se plantea en términos de ciencia-ficción las consecuencias de una guerra global, provocada por la inseguridad en el suministro energético. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, se puede dilucidar que no es nece-

<sup>22</sup> Como se evidencia en R. MARTÍN MATEO, *El hombre: una especie en peligro*, Campomanes Libros, Madrid, 1993.

<sup>23</sup> R. FOLCH, «Ecología, desarrollo y sostenibilidad» en *Medio Ambiente y desarrollo* (Agencia española de cooperación internacional), junio 2000, n.º 2, pág. 16. Asimismo del mismo autor, *vid.* «Socioecología y gobernabilidad: la subversión posindustrial» en *Medio Ambiente y gobernabilidad*, Icaria, Barcelona, 2000, págs. 29 a 50.

<sup>24</sup> Y para ello basta con detenerse a considerar la proliferación de graves enfermedades a edades cada vez más tempranas, y que se según se dice se deben a «múltiples variables»... El sociólogo alemán Ulrich BECK irá más lejos al alertar de que muchas partes del Tercer Mundo «muestran hoy a Europa la imagen de su propio futuro», antes que al revés, en *La sociedad del riesgo global*, Siglo Veintiuno, Madrid, 1998, pág. 34.

<sup>25</sup> Sobre esta cuestión es muy oportuna la lectura de M.J. MONTORO CHINER, «El Estado ambiental de Derecho. Bases constitucionales» en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI (Homenaje al profesor MARTÍN MATEO)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, vol. III.

<sup>26</sup> Publicado en el Periódico *El País* el 23 de octubre de 2001.

sario acudir a un escenario bélico, ni a la ciencia ficción, y ni siquiera al abastecimiento energético para intuir que hay que *cambiar el rumbo de la marcha si no queremos estrellarnos*, y así, entre otras cosas, hay que hacer lo que se recoge en la frase destacada, pero *por razones ambientales*. En efecto, es una realidad que el clima está cambiando como consecuencia de la masiva emisión de gases de efecto invernadero, fundamentalmente procedentes de la combustión del petróleo, y de seguir así —como señalan los científicos— las consecuencias serán nefastas. Por tanto, es el momento de poner en marcha una auténtica revolución energética que tendrá que ir sustituyendo los combustibles fósiles en favor de energías limpias y renovables, al tiempo que se potencia el ahorro y la eficiencia. De ahí el difundido esfuerzo negociador para superar los puntos conflictivos que ha planteado el instrumento jurídico habilitado al respecto: el Protocolo de Kyoto<sup>27</sup>.

Como es notorio, la importancia de la problemática ambiental hace que salga a la palestra pública, y deje de ser una materia minoritaria que sólo interesa a científicos y grupos ecologistas para acaparar el interés de los Estados<sup>28</sup>, medios de comunicación y ciudadanía en general. En definitiva, las cuestiones ambientales se convierten en sectores de alta sensibilidad social pues son determinantes de la (calidad de) vida.

De esta manera —nos atreveríamos a señalar— que el parámetro ambiental debería asimilarse al parámetro económico que condiciona todas las políticas y estrategias a seguir<sup>29</sup>, que es lo que conforma el carác-

<sup>27</sup> Que por fin ha sido firmado el 31 de mayo de 2002.

<sup>28</sup> Cuyo punto de arranque lo protagonizó la Cumbre sobre el desarrollo humano y el medio ambiente convocada por Naciones Unidas en 1972, y celebrada en la ciudad de Estocolmo. Diez años después, con la guerra fría en pleno apogeo, la Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Nairobi fracasó en su intento de convertirse en la «Cumbre de la Tierra». Tuvieron que pasar diez años más para que se celebrase la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la «La cumbre de la Tierra». Tuvo lugar en Río de Janeiro y se consideró la cumbre internacional más importante sobre medio ambiente jamás celebrada. Este año, 2002, la Cumbre de la Tierra tendrá lugar en septiembre en Johannesburgo y está básicamente centrada en el desarrollo sostenible.

<sup>29</sup> No obstante, a este respecto cabría realizar una matización de acuerdo con LÓPEZ RAMÓN en cuanto que se debe distinguir la tutela ambiental como un principio general que debe orientar a todas las políticas, y la tutela ambiental *stricto sensu* que conforma una política específica, dirigida a salvaguardar directamente los elementos básicos que hacen posible la vida en la Tierra (agua, aire y suelo) y la biodiversidad. Es la primera vertiente la que en estos momentos referimos. F. LÓPEZ RAMÓN, «El derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales» en *La Protección jurídica del medio ambiente* (VALLE MUÑOZ, coord.), Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 105 y ss. En este mismo sentido, M. ORTIZ GARCÍA, «Las reservas pesqueras y otras figuras vinculadas a la política de gestión pesquera» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 17, 2000, págs. 105 y ss.

ter horizontal, transversal, ubicuo de la materia ambiental<sup>30</sup>, y ha sido reconocido por la Unión Europea<sup>31</sup>, que, además, apuesta con carácter general por «un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente»<sup>32</sup>. Aparece el concepto «crecimiento sostenible», que pretende *grosso modo* una «relación armónica» entre el uso antrópico y el medio natural en que se desenvuelve; relación que actualmente no existe dado el uso abusivo que hacemos de nuestro entorno y que actualmente no tiene muchos visos de cambiar dado el panorama económico existente, esto es, muy abierto, dinámico y competitivo, que fomenta el gran uso de recursos naturales y energéticos.

En este contexto el Derecho administrativo tiene mucho que decir, pero, para ello —entendemos— debe evolucionar, y no sólo como rama jurídica que custodia los bienes ambientales, y por tanto crea una especialidad *ad hoc*, como es el Derecho ambiental<sup>33</sup>, sino que dado el cariz transversal de la materia en cuestión ha de trastocar toda su idiosincrasia. En otras palabras, el Derecho administrativo debe reformularse para responder al desafío ambiental y ello pasa —adelantamos— por asumir el *parámetro de la eficiencia* como directriz de su aplicación.

Pero, además, al Derecho administrativo le esperan otros retos si quiere *atender* a la sociedad actual, caracterizada por vivir inmersa en el conocido fenómeno de la *globalización*. Se trata de un fenómeno en constante evolución, pues cuando surge, en la década de los ochenta<sup>34</sup>, se refiere a la prolongación más allá de las fronteras nacionales de las fuerzas del mercado que durante siglos han operado a todos los niveles de la actividad económica humana (en los mercados rurales, las industrias urbanas o los centros financieros)<sup>35</sup>. En otras palabras, la globalización supone la supresión de las barreras al libre comercio y la mayor integración de las econo-

<sup>30</sup> Vid. esta nota característica en R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental*, 2.ª ed., Trivium, Madrid, 1998, págs. 39-40.

<sup>31</sup> En el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, versión consolidada resultante del Tratado de Amsterdam, que constituye el llamado «principio de integración ambiental».

<sup>32</sup> Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, texto consolidado del Tratado de Amsterdam.

<sup>33</sup> En este momento no entramos a dilucidar sobre la sustantividad del Derecho ambiental.

<sup>34</sup> En efecto, la primera referencia del término «globalización» está asociada al trabajo de Théodore LEWIT, aparecido en junio de 1983 en la revista *Harvard Business Review*, titulado «The Globalization of Markets».

<sup>35</sup> Sobre el fenómeno de la globalización es muy recomendable la lectura de: U. BECK, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* (trad. B. MORENO y M.R. BORRÁS), Paidós Ibérica, 7.º ed., Madrid, 1998.

mías nacionales. Ese flujo financiero transnacional es posible gracias a las comunicaciones electrónicas modernas; en definitiva, a las nuevas tecnologías de la información, que constituyen otro gran desafío al que se enfrenta el Derecho administrativo. Pero, vayamos por partes.

De entrada se observa que los desafíos se entrecruzan, y todavía más si tenemos en cuenta que desde mediados de los años noventa el concepto globalización se transforma cualitativamente: del campo económico pasa al campo político y afecta fundamentalmente a la noción de soberanía nacional y al concepto Estado-Nación.

No es necesario insistir sobre las fuertes implicaciones que tienen esas consideraciones neoliberales —que llaman a reemplazar la política y el Estado por la economía— para el Derecho administrativo, aunque en un mundo riesgos globales<sup>36</sup> —como señala el sociólogo BECK— se vuelven cada vez menos convincentes<sup>37</sup>.

Además, el concepto «globalización» también tendrá connotaciones ambientales y socio-culturales, como lo demuestra, por ejemplo, la cuestión del cambio climático que afecta a toda la humanidad, o las masivas oleadas de emigración del Sur al Norte, del campo a la ciudad, etc., con la consiguiente problemática de compatibilizar la integración social y el respeto a la identidad propia, o simplemente la defensa de lo propio frente a los intentos de «homogenización» de la cultura... Entonces, el fenómeno de la globalización parece imparable; pero esta cuestión será objeto de atención más adelante.

Como se observa, en estos momentos críticos, salen a la luz muchas disfunciones de nuestra organización política, sociedad, *modus vivendi*, etc.<sup>38</sup>, y dado el contexto neoliberal en el que vivimos parece que la solución pasa por intensificar la «cultura de lo privado». Sin embargo, nuestra postura apuesta por «lo público», pero eso sí reformulándolo, incluso innovándolo, como señalan muchos autores, como el filósofo del Derecho SOUSA SANTOS, para el plano mundial<sup>39</sup>. En cualquier caso, entendemos

<sup>36</sup> Como fue «toscamente» demostrado el 11 de septiembre de 2001.

<sup>37</sup> En artículo de opinión publicado en el periódico *El País* con el título: «El fin del neoliberalismo», de 15 de noviembre de 2001.

<sup>38</sup> A este respecto es muy interesante la lectura de P. MERCADO PACHECO, «Transformaciones económicas y función de lo político en la fase de la globalización» en *Mundialización económica y crisis político-jurídica*, Anales de la Cátedra Francisco Suárez, n.º 32, 1995, págs. 101-137.

<sup>39</sup> Vid. in extenso B. SOUSA SANTOS, *La globalización del Derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación* (trad. C. RODRÍGUEZ), Universidad de Derecho, Ciencias Políticas y Socia-

que lo importante es recobrar el protagonismo de lo público —pues los gobiernos paulatinamente han ido abdicando de sus funciones—, con independencia del ámbito de que se trate (local, regional, mundial), dado que en el mundo interdependiente y «de internet» ello ya no es tan relevante, como sí lo es la *calidad* de la intervención pública que —de acuerdo con nuestra postura— sería proporcionada mediante la *eficiencia*.

En definitiva, consideramos que nos enfrentamos a un gran desafío, cual es la *administración de la globalización* y ello —como puede imaginarse— implica mucha habilidad, que insistimos ha de pasar por consideraciones de «control público», enriquecido con altas dosis de eficiencia. Pero, no se trata de la «eficiencia formal del mercado» que llevada a sus últimas consecuencias está destruyendo las fuentes de la riqueza: el ser humano y la naturaleza. Hablamos de una eficiencia distinta, que llamamos «eficiencia pública o social», que caracterizaremos, pero adelantamos será la que haga posible el *desarrollo sostenible*, que es el único desarrollo al que se puede aspirar. En síntesis, se trata de gestionar, administrar la *globalización del desarrollo sostenible* o, lo que es lo mismo, la interiorización de forma armónica de todas las vertientes, a saber: económica, ambiental, técnica y, por supuesto, social, como veremos. Y ello estamos convencidos será posibilitado por un Derecho administrativo robustecido, que no es ni social ni ambiental, sino mucho más, como se verá.

Además, esa «eficiencia pública o social» va a ser coadyuvada por la ciudadanía. En efecto, los ciudadanos cada día mejor formados e informados gracias al todavía «Estado del bienestar» y a las nuevas tecnologías van a querer participar en los temas de la Comunidad para convertirse en dueños de sus propios destinos. En este sentido hay que recordar que el Estado es también democrático (artículo 1.1 CE), estando obligado —a través de todos los poderes públicos constituidos— a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social (artículo 9.2 CE). En definitiva, la *participación* además de ser una manifestación del principio democrático —se habla de que la separación Estado-Sociedad ha decaído<sup>40</sup>— es un medio para la eficacia de la Administración<sup>41</sup>. En cualquier caso, parece imprescindible —como iremos viendo— que gobernemos todos juntos y mejor, lo que ya se conoce con

---

les. Universidad Nacional de Colombia-Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Santa de Fe de Bogotá, 1998.

<sup>40</sup> En J. ESTEVE PARDO, «La personalidad jurídica en el Derecho público y la dialéctica Estado-Sociedad», *Administración instrumental*, op. cit., págs. 871 y ss.

<sup>41</sup> Como ya fue puesto de manifiesto por HAURIU, *Obra escogida* (trad. esp. SANTAMARÍA PASTOR y MUÑOZ MACHADO), IEA, Madrid, 1975.

un vocablo específico, cual es *Gobernanza*<sup>42</sup>, que más en concreto —siguiendo a CANALES ALIENDE— significa que el gobierno deberá actuar conforme a los siguientes principios: 1) percepción de la legitimidad; 2) la importancia central del papel de los ciudadanos; 3) la visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa; 4) la adaptación de la gestión pública<sup>43</sup>.

Por otro lado, los ciudadanos van a demandar *un comportamiento eficiente* por parte de la Administración. No hay que olvidar que los ciudadanos financian el funcionamiento de las Administraciones Públicas a través de sus impuestos. En tal sentido, su relación con éstas es de exigencia de un uso eficiente de los fondos públicos<sup>44</sup> y de prestación de los más variados servicios (en educación, sanidad, medio ambiente, etc.) en las mejores condiciones de calidad<sup>45</sup>.

En cualquier caso, lo que está claro es que el Derecho administrativo del siglo XXI no puede ser idéntico al de los siglos XIX y XX<sup>46</sup>, y la diferencia —desde nuestro punto de vista— radica en profundizar en uno de los conceptos que más caracterizan a la disciplina, esto es, la eficacia<sup>47</sup>, lo que se

---

<sup>42</sup> Sobre este particular *vid.* el dictamen del Comité Económico y Social sobre «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea» (DO C 329, de 17/XI/1999); el dictamen del Comité de las Regiones de 14 de diciembre de 2000 sobre «Las nuevas formas de gobernanza: Europa, un marco para la iniciativa de los ciudadanos» (CdR 186/2000); y asimismo el libro blanco sobre «La Gobernanza Europea» (COM (2001) 428 final).

<sup>43</sup> En «Gobernabilidad y gestión pública», *La nueva gestión pública* (B. OLÍAS DE LIMA, Coord.)..., op. cit., pág. 40.

<sup>44</sup> Como lo expresa la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, a modo de principio, LOFAGE (artículo 3.2 b).

<sup>45</sup> A este respecto cabe señalar que la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, asocia el criterio de la eficiencia con «los ciudadanos» (artículo 3.2). En este sentido, es oportuna la lectura de A. RAMIRO SÁNCHEZ, *Demandas de calidad de la Administración Pública: un derecho de la ciudadanía*, Dykinson, Madrid, 2002.

<sup>46</sup> Como muy bien lo adelantó E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El Derecho Administrativo en el siglo XXI», *La Ley*, 1990, n.º 4.

<sup>47</sup> *A fortiori* cabe señalar que si el principio de legalidad es el centro de referencia del Estado de Derecho, y la participación el del Estado democrático, el principio de eficacia constituye la piedra angular del Estado social. En definitiva, estamos ante un Estado social y democrático de Derecho (artículo 1 CE), L. PAREJO, «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración»..., op. cit., págs. 31 y ss.

Cuestión distinta, como señala MARTÍN MATEO, es cómo podrá exigirse la eficacia, y añadimos la eficiencia, ante la pasividad de la Administración, en *Manual de Derecho Público*, Trivium..., op. cit., págs. 89 a 89. En ese sentido, es muy oportuno el artículo 18.1.g de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local, que otorga a los vecinos el derecho a la prestación y, en su caso, al estableci-

materializa en la *eficiencia*. No hemos de olvidar la esencia del Derecho administrativo como rama jurídica *abierto y dinámica*, que tiende a lo concreto, a lo inmediatamente realizable<sup>48</sup>, lo que significa adaptarse a las circunstancias de cada momento<sup>49</sup>, y el de ahora mismo parece estar impregnado por el fenómeno de la globalización, lo que a su vez implica estar atentos a un contexto supranacional. Por ello es muy oportuno detenernos en conocer un poco mejor dicho fenómeno, y asimismo en clarificar el concepto de eficiencia, para que podamos comprender el verdadero alcance de la que hemos dado en llamar «eficiencia pública o social».

## II. ACLARACIONES CONCEPTUALES ACERCA DE LA EFICIENCIA Y LA GLOBALIZACIÓN

Empezaremos por el concepto de eficiencia, y asimismo por el de *eficacia*, pues son conceptos próximos y que tanto coloquial como legalmente a menudo son confundidos<sup>50</sup>. En este sentido, señala PAREJO que no existe jurídicamente una gran precisión terminológica y se acaba dando a conceptos afines como: eficacia, efectividad, eficiencia<sup>51</sup>, o productividad<sup>52</sup>, prácticamente una significación equivalente<sup>53</sup>; circunstancia bastante más acusada en relación con los dos términos destacados<sup>54</sup>.

---

miento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal de carácter obligatorio. Habría por tanto que generalizar este tipo de preceptos, como ha sucedido, vía judicial, con el artículo 29 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 1998.

<sup>48</sup> R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, Trivium, 20.ª edición, Madrid, 1999, pág. 84.

<sup>49</sup> Sobre este particular cabe referir el informe al Club de Roma, que lleva el significativo título de *La primera revolución mundial* (1991) y presenta la convicción de que la humanidad se encuentra en las primeras fases de la formación de un nuevo tipo de la sociedad mundial que será tan diferente de la actual como lo era el mundo anunciado por la revolución industrial de la sociedad agraria que le precedió. A. KING y B. SCHNEIDER, *La primera revolución mundial*, Plaza & Janés, Barcelona, 1991, pág. 241.

<sup>50</sup> Como expresamente señala E. LÓPEZ GONZÁLEZ, «Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de actuación de la Administración Pública», *Documentación Administrativa* n.º 218-219, 1989, pág. 75.

<sup>51</sup> De hecho, este concepto es también aludido con otros términos como el de productividad: L. PAREJO ALFONSO, «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública»..., op. cit., pág. 61.

<sup>52</sup> Asimismo, también aparece otro término: «pertinencia» en E. LÓPEZ GONZÁLEZ, «Una aproximación de la Ciencia de la Administración»..., op. cit., pág. 81.

<sup>53</sup> L. PAREJO ALFONSO, «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública»... op. cit., pág. 16.

<sup>54</sup> E. LÓPEZ GONZÁLEZ, «Una aproximación de la Ciencia de la Administración»... op. cit., pág. 75.

Según el *Diccionario de la Real Academia*<sup>55</sup> «eficiencia» es el poder y facultad o aptitud especial para lograr un efecto, y «eficacia» significa virtud, actividad, fuerza y poder para obrar. La eficacia está relacionada, pues, con la efectividad, que se define como cualidad de efectivo, significando este adjetivo «real y verdadero, en oposición a lo quimérico, dudoso o nominal». Asimismo, es necesario retener que algo es efectivo si consigue el objetivo que pretende<sup>56</sup>. Y la eficiencia se refiere a la cualidad (del agente) para producir el efecto, y la acción precisa para ello (la idoneidad de la actividad).

Una actuación será calificada de eficiente —y seguimos a LÓPEZ GONZÁLEZ, desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración— cuando la diferencia entre el tiempo invertido en la realización de un determinado trabajo y el tiempo previsto en función del estudio científico del mismo se hace mínima; asimismo, si se logran los máximos resultados posibles con unos costes de oportunidad dados o si se minimizan los costes de oportunidad asociados a la consecución de un determinado objetivo o, en otras palabras, cuando sólo se utiliza el nivel mínimo de energías y trabajo necesario para alcanzar un nivel deseado de bienes o servicios<sup>57</sup>.

La eficiencia supone pues la optimización de la relación medios-fines, pero como señala PAREJO no es sinónimo de ahorro, no significa minimización de gasto, sino optimización de éste. Racionalización de la gestión que se puede conseguir a través de dos vías: o bien, constantes los objetivos mediante la reducción de los medios (costes) precisos; o bien, constantes los medios disponibles, mediante el incremento de la efectividad de éstos en la materialización de los objetivos<sup>58</sup>. Aunque siempre teniendo

<sup>55</sup> Sobre el significado general de las voces «eficacia» y «eficiencia» seguimos a L. PAREJO ALFONSO, «La eficacia, principio de la actuación de la Administración...», op. cit., págs. 91-93.

<sup>56</sup> Como señala CALSAMIGLIA referido a las normas en «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación», *Documentación Administrativa...*, op. cit., pág. 146.

<sup>57</sup> E. LÓPEZ GONZÁLEZ, «Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de actuación de la Administración Pública», *Documentación Administrativa*, n.º 218-219, 1989, pág. 75; que a su vez cita a A.S. SUÁREZ SUÁREZ, «El control de economía, eficiencia y eficacia en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas», *Hacienda Española*, n.º 80, 1983, incluido en *La empresa pública y su control*, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, Madrid, 1984, pág. 51, y a H.A. SIMÓN, *El comportamiento administrativo*, Aguilar Argentina, Buenos Aires, 1978, págs. 164-188.

<sup>58</sup> En «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública»..., op. cit., pág. 52.

presente que lo determinante son los fines, no los medios; éstos deben adecuarse y disponerse según aquéllos <sup>59</sup>.

Por tanto, la eficiencia <sup>60</sup> puede entenderse como la capacidad para alcanzar los objetivos y metas con la menor inversión de tiempo, esfuerzo y recursos.

Legalmente es significativo que la propia Constitución se pronuncie sobre ambos conceptos, a saber: el *principio de eficacia* que aparece entre los principios de la actuación de la Administración pública (artículo 103.1), mientras que la *eficiencia* aparece como uno de los criterios como base de la programación y ejecución del gasto público (artículo 32.1) <sup>61</sup>. Por su parte, la legislación ordinaria, la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (LRJ-PAC), vincula la actuación administrativa al principio y criterio de eficacia y eficiencia, respectivamente (artículos 3.1 y 2), y asimismo la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* (LOFAGE), que muy acertadamente se refiere a la eficiencia como *principio de funcionamiento* de la Administración (artículo 3.2 b)].

De acuerdo con PAREJO, la eficiencia «puede definirse como subespecie de la eficacia, que incorpora la perspectiva de la relación medios-objetivos para prescribir el grado óptimo de la misma» <sup>62</sup>, donde la eficacia hace referencia al fin (como sucede con la efectividad <sup>63</sup>), a la obtención de resultados, mientras que la eficiencia al medio más adecuado <sup>64</sup>. En otras palabras, queremos entender que una actuación es más eficaz cuando además es eficiente <sup>65</sup>, de

<sup>59</sup> En «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública»..., op. cit., pág. 60.

<sup>60</sup> Para mayor concreción sobre la eficiencia, *vid.* E. LÓPEZ GONZÁLEZ, «Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como gula de actuación de la Administración Pública»..., op. cit., págs. 78-81.

<sup>61</sup> El significado que legalmente se le otorga no difiere del que tiene en el lenguaje general.

<sup>62</sup> Como bien determina PAREJO ALONSO, en «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública»..., op. cit., pág. 19. Asimismo, también la llama manifestación parcial o particular de la eficacia (pág. 61).

<sup>63</sup> A. CALSAMIGLIA, «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación», *Documentación Administrativa*..., op. cit., pág. 146

<sup>64</sup> Por ello referido a la eficiencia se habla de criterio y no de principio (artículo 3.2, *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*).

<sup>65</sup> Asimismo es de este parecer J.M. FERNÁNDEZ PIRLA, Prólogo del libro de SUÁREZ SUÁREZ, *El control fiscalización del Sector Público. Auditorías de eficiencia*, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, Madrid, 1986, pág. 8.

esta manera el criterio de la eficiencia se convierte en una premisa importante para la gestión eficaz, como lo expresa MARTÍN MATEO pues la Administración debe «actuar con eficacia y, por ende, con eficiencia»<sup>66</sup>. PAREJO señalará que la definición del interés general es el elemento clave para el enjuiciamiento de la eficacia<sup>67</sup>; nos atreveríamos a añadir otro: la eficiencia. En efecto, no creemos que se pueda hablar de eficacia «matando moscas a cañonazos». Por tanto, puede resumirse, con TAMAMES, que mientras la eficacia supone hacer las cosas, la eficiencia significa hacerlas bien<sup>68</sup>.

Pero ¿qué significa hacer las cosas bien? Esta pregunta, aparentemente al menos, ya ha sido contestada al señalar que es la capacidad para alcanzar los objetivos y metas con la menor inversión de tiempo, esfuerzo y recursos.

Esta respuesta podría encajar sin demasiados reparos en el contexto privado, pero no así en el público, pues además se deben preservar los derechos. En otras palabras no se puede perseguir la eficacia a cualquier precio; el Derecho no sólo debe conseguir unos objetivos a un coste mínimo, sino que además esos objetivos deben ser justificables<sup>69</sup>; hay que tener en cuenta al resto del ordenamiento jurídico: la legalidad, la seguridad jurídica, la irretroactividad de las leyes, etc.

Ahondando en las particularidades jurídicas hay que decir —siguiendo a PAREJO— que en la medida en que la eficacia alude primariamente al resultado de la actuación (la consecución del fin), pasando a segundo plano los medios (desde los fines se decide sobre los medios y no la inversa), se trata de una eficacia desconocida en la actividad privada y ajena a ella<sup>70</sup>. Como es sabido, la eficacia se impone como principio de la actuación de la Administración<sup>71</sup>, sin merma alguna del  *sometimiento pleno*  de ésta  *a la ley y al Derecho*  (artículo 103.1)<sup>72</sup>. Sin duda, este carácter de la eficacia administrativa se contagiará a la eficiencia, y de este modo ya

<sup>66</sup> R. MARTÍN MATEO, «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total», op. cit., pág. 22.

<sup>67</sup> En «La eficacia como principio de la actuación de la Administración pública», op. cit., pág. 37.

<sup>68</sup> R. TAMAMES, *Diccionario de Economía*, Alianza Editorial, nota 18.

<sup>69</sup> A. CALSAMIGLIA, Justicia, eficiencia y optimización de la legislación», op. cit., pág. 149.

<sup>70</sup> L. PAREJO ALFONSO, «La eficacia, principio de la actuación de la Administración» en *Eficacia y Administración. Tres estudios*, op. cit., pág. 134.

<sup>71</sup> Sobre este particular, *vid.* A. GALLEGO ANABITARTE, *Principios jurídicos de la Administración pública*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

<sup>72</sup> L. PAREJO ALFONSO, «La eficacia como principio de la actuación de la Administración pública», op. cit., pág. 32.

podemos adelantar que la eficiencia que llamamos pública o social se nutrirá de tal carácter.

Pero nuestra postura mantiene que tampoco la esfera privada puede perseguir la eficacia a cualquier precio, y aquí nos referimos fundamentalmente a cuestiones económicas.

En este sentido, dirá FOLCH: «disponemos de un sistema productivo, y en definitiva económico, sumamente grosero que basa su éxito no en el logro de la eficiencia, sino en la externalización de la ineficiencia. Nos atenemos a un modelo muy ineficiente, aunque sumamente eficaz a la hora de generar valores añadidos basados en la externalización de disfunciones»<sup>73</sup>, es decir, en la acumulación de residuos y, en definitiva, de contaminación, pérdida de biodiversidad, *etc.* En otras palabras —y siguiendo a FOLCH—, el Primer Mundo sigue instalado en la ineficiencia energética y en la malversación de recursos (agua, materias primas), en tanto que el Tercer Mundo reproduce esquemas productivos obsoletos y es todavía más ineficiente<sup>74</sup>.

Mucho se oye hablar de eficiencia, mejor dicho de ineficiencia, y es por ello nuestro empeño en la necesidad de ser eficientes pero *de verdad*, que —adelantamos— implica, entre otras cosas, que la actividad económica respete las leyes de la naturaleza, lo que quizá no sea muy fácil de conseguir, por lo que proponíamos recobrar el control público. Pero vayamos por partes, y empecemos por conocer mejor el fenómeno de la globalización, pues tiene mucho que ver con lo que decimos.

La globalización —seguimos al economista SAMPEDRO— es el nombre dado a la más moderna, avanzada y amplia forma del mercado mundial; precisando un poco más, y de acuerdo con el mismo autor, constituye la «constelación de centros con fuerte poder económico y fines lucrativos, unidos por intereses paralelos, cuyas decisiones dominan los mercados mundiales, especialmente los financieros, usando para ello la más avanzada tecnología y aprovechando la ausencia o debilidad de medidas reguladoras y de controles públicos»<sup>75</sup>.

El resultado de este fenómeno es la creciente *concentración* de riqueza económica, y por tanto, una agravación decisiva de la desigualdad, a

<sup>73</sup> R. FOLCH, «Ecología, desarrollo y sostenibilidad» en *Medio Ambiente y desarrollo*..., op. cit., pág. 17.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> J.L. SAMPEDRO, *El mercado y la globalización*, Destino, 3.ª ed., Barcelona, 2002, págs. 65-66.

pesar de que el vocablo «globalización» parece muy atractivo al sugerir algo global —es decir, común a todos—, pero, desgraciadamente, no es así como lo atestiguan las estadísticas y sobre todo la cruda realidad: según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el veinte por ciento más rico de la población mundial tenía en 1997 unos ingresos 74 veces más altos que el veinte por ciento más pobre, sin que se registren medidas redistributivas eficaces por parte de los más favorecidos. De esta manera, FOLCH dirá que no hay tal globalización, que «de momento, sólo existe una galopante mundialización de los mercados»<sup>76</sup>.

Pero, además, a esa desigualdad socioeconómica se suma la crisis ambiental, que sí responde al genuino significado de la globalización pues afecta a todos, es común a todos, como sucede —claramente— con los problemas más alarmantes, a saber: el cambio climático, y el agujero de la capa de ozono. Y es que la verdadera globalización, o lo único global sigue siendo la biosfera, y la mal llamada globalización paradójicamente «globaliza» (valga la redundancia) la pobreza y el deterioro ambiental.

Ante esta realidad crítica no es extraño que en los últimos tiempos asistamos a una reclamación vital, acerca de qué *otro mundo es posible*: un mundo para todos porque es de todos. Y para ello —seguimos a SAMPE-DRO— hay que tender a la *globalización global* (la redundancia se impone) frente a la globalización meramente económica<sup>77</sup>. Es decir, hay que implicar armónicamente *todas* las facetas de la vida (salud, educación, medio ambiente, etc.) y no sólo, por tanto, meramente la económica; en definitiva, hay que tender a la globalización, pero del *desarrollo sostenible*, como ya anunciamos.

En cualquier caso, lo que está claro es que cierto sentir (el solidario) quiere un mundo más justo y más respetuoso con el entorno, que precisamente coincide con el ideario del Derecho administrativo, esto es, con la denominada «procura existencial». Se sabe por tanto lo que se quiere, los objetivos, pero ello no es suficiente para conseguirlos, pues hay que incidir en la forma de hacerlos realidad; de ahí nuestro interés en la eficiencia, que no es una eficiencia al uso, como seguidamente vamos a tener la oportunidad de conocer.

<sup>76</sup> R. FOLCH, «Ecología, desarrollo y sostenibilidad» en *Medio Ambiente y desarrollo*..., op. cit., pág. 17.

<sup>77</sup> J.L. SAMPEDRO, *El mercado y la globalización*..., op. cit., pág. 81.

### III. LA EFICIENCIA PÚBLICA O SOCIAL

Para caracterizar la que hemos dado en llamar «eficiencia pública o social», vamos primero a justificar su necesidad, que no es más que justificar la intervención pública, coadyuvada por la sociedad civil, y en definitiva, se pretende reivindicar el protagonismo del Derecho administrativo. Pero, vayamos por partes.

El Derecho canaliza las relaciones entre la política y la economía. Políticamente el mundo se organiza en Estados-Nación, y económicamente a través del Mercado. En la actualidad cada vez existe una relación menos equilibrada entre el poder económico y el político, dado el triunfo del liberalismo económico que insiste en que ni los gobiernos ni nadie debe entrometerse en la libertad de movimientos para las operaciones en el Mercado, pues anularía la virtud de la «mano invisible», una mano providencial, de acuerdo con su ideólogo, Adam SMITH, quien pensaba en un «Mercado perfecto». Pero —como dirá SAMPEDRO— en el mundo real nos encontramos un «Mercado imperfecto», donde no existe, entre otras cosas, un ajuste automático entre la oferta y la demanda para lograr un precio óptimo, pues el consumidor lejos de ser el rey e imponer su voluntad ha de aceptar las condiciones impuestas, al no tener información sobre todos los vendedores presentes, y no ser un experto para conocer bien las complejidades de los productos modernos<sup>78</sup>.

Por ello, en mayor o menor medida, los poderes públicos siempre han ejercido alguna intervención en los mercados, con medidas orientadoras, compensadoras o restrictivas.

Pero, hoy en día el sistema económico está modulado por dos factores, a saber, el tecnológico y el institucional, y en concreto y respectivamente: por la posibilidad prácticamente instantánea de comunicaciones y transferencias económicas y, por otro, por la amplia liberalización de las operaciones privadas y ausencia de control sobre ellas, lo que transfiere un gran conjunto de decisiones económicas importantes desde el ámbito gubernamental con control democrático hacia el campo del poder privado liberado del control ciudadano.

En cualquier caso, este modelo es además altamente imperfecto por su injusticia como hemos podido comprobar *supra*. Esta conclusión no es un argumento en contra del mercado pues —como señala SAMPEDRO— «CONS-

---

<sup>78</sup> J.L. SAMPEDRO, *El mercado y la globalización...*, op. cit., págs. 22-25. Y para ello basta con referirnos a la alimentación; no sabemos lo que en verdad comemos...

tituye un mecanismo indispensable para la distribución económica, sino que pretende subrayar el hecho de que el mercado no puede existir —ni aun el más libre— sin regulaciones, sin controles»<sup>79</sup>.

De ahí el reclamado control político a la globalización económica, pues —como acertadamente señala el presidente del Parlamento federal alemán, Wolfgang THIERSE— «es imposible gobernar el mundo si el mercado se lleva las ganancias y los gobiernos se dedican a administrar los problemas»<sup>80</sup>.

En este mismo sentido ha reaccionado la doctrina, que apuesta por una «revalorización de lo estatal y lo público en general», y así PAREJO advierte de los riesgos de una interpretación constitucional distorsionada —en cuanto al modelo de Estado—, ante la elevación del mercado de simple instrumento de mejora de las condiciones sociales a fin en sí mismo, a valor en sí mismo protegible<sup>81</sup>.

Acabamos, por tanto, de justificar la intervención pública, y ahora habría que caracterizar esa intervención; porque lo cierto es que muchas veces es peor una mala gestión que su ausencia, como lo demuestra, por ejemplo, la actual tendencia a «huir del Derecho administrativo».

Y para caracterizar a la intervención pública es muy orientativo observar las carencias del actual sistema económico, a saber: injusticia distributiva y ceguera ecológica; en definitiva, reduccionismo económico. Como siempre iremos por partes.

Empezaremos por lo que llamamos «ceguera ecológica». Sobre este particular hay que decir que la economía, tan ensalzada, no progresa destruyendo el ambiente, que es precisamente lo que actualmente sucede, pues el modelo socioeconómico de hoy basa su estrategia productiva precisamente en las externalizaciones que los generan, facilitado en gran medida por la gratuidad de numerosos recursos naturales, lo que no significa que no tengan valor<sup>82</sup>, todo lo contrario.

El problema es que la ciencia económica continúa separada de cualquier consideración de la realidad física. La palabra «economía» fue usada

<sup>79</sup> J.L. SAMPEDRO, *El mercado y la globalización...*, op. cit., pág. 43.

<sup>80</sup> En *Deutschland, Diálogo de las culturas n.º 2*, Societäts-Verlag, Frankfurt, 2002, pág. 44.

<sup>81</sup> L. PAREJO, «El Estado social y administración prestacional», op. cit., págs. 22-23.

<sup>82</sup> Aunque desgraciadamente sucede con mucha frecuencia aquello de que «todo necio confunde valor y precio».

por ARISTÓTELES para designar la administración de la casa (economía viene de *oikonomia*, estudio del aprovisionamiento material —y energético— del *oikos* o de la *polis*), en contraste con la «crematística», el arte de comerciar y ganar dinero; el estudio de la formación de los precios en los mercados <sup>83</sup>.

Siguiendo al economista MARTÍNEZ ALIER, «Aristóteles no empleó la palabra «ecología», cuya raíz es la misma que la de economía y que fue introducida en el siglo XIX, pero la diferencia entre economía y crematística es exactamente la que trazamos ahora entre ecología humana y economía; entre el estudio del uso de energía y materiales en ecosistemas donde viven hombres y mujeres, y el estudio de las transacciones en el mercado» <sup>84</sup>.

Por tanto, lo que actualmente se ensalza es la «economía crematística», que ignora totalmente los aspectos ecológicos de la realidad que la sostiene, máxime cuando la actividad económica constituye un proceso físico que representa siempre la transformación de materias primas con el consenso de energía, incorporando el concepto de *límite* <sup>85</sup>; frente a la «economía ecológica», que entiende que *todo* forma parte de un gran ecosistema que es la Tierra, que inevitablemente la vida (social) se desarrolla en ella, y por tanto siempre habrá que interiorizar sus leyes.

De esta manera, lo que debería ponderarse es la «economía ecológica», pero la actual coyuntura no parece ir por esos derroteros, pues se caracteriza por un panorama económico *lineal* en contraposición al ciclo de la naturaleza que es *circular*. En efecto, en el ciclo de la naturaleza no sobra nada porque se cierra. Toda la materia se descompone y pasa a formar parte de las plantas, éstas son alimento para los animales que cuando se mueren se descomponen y así se cierra el círculo. En nuestra vida social este ciclo es más complejo y tiene consecuencias negativas, porque todos nuestros desechos no se incorporan al ciclo (no se reciclan, no se cierra el círculo), sino que persisten, acumulándose al desorden, en forma de contaminación <sup>86</sup>. Por ello el interés de gestionar íntegramente, globalmente,

<sup>83</sup> La diferencia entre «economía» y «crematística» fue explicada por ARISTÓTELES en su libro *Política*, y es citada por MARTÍNEZ ALIER y SCHLUPMANN en *La ecología y la economía*, Fondo de Cultura Económica, 2.ª ed., Madrid, 1992, pág. 11; publicación de obligada referencia en la materia.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> En este sentido cabe referirse a una de las leyes fundamentales de la física, la «segunda ley de la termodinámica», también denominada la «ley de la entropía», que nos dice que cualquier sistema camina progresivamente hacia su agotamiento, pues todo proceso tiene un coste energético inevitable.

<sup>86</sup> Que es precisamente lo que acabamos de referir, esto es, la entropía. La entropía puede entenderse entonces como una medida del «desorden» o «falta de disponibilidad» de materia o energía.

esto es, «de la cuna a la tumba»<sup>87</sup>. En cualquier caso, esta situación se agrava porque el sistema económico además se caracteriza por ser muy abierto al fomentar el gran uso de recursos naturales y energéticos.

En este sentido, hay que traer a colación la denominada «revolución de la eficiencia» planteada por WEIZSÄCKER y otros autores en el Informe al Club de Roma (1997)<sup>88</sup> y que consiste en duplicar el bienestar con la mitad de los recursos naturales (lo que se ha dado en llamar el *Factor 4*), a través de la incorporación de criterios ecológicos en la gestión, y que en gran medida se materializa en *el paso de la venta de productos a la venta de servicios*. De esta manera, por ejemplo, en vez de ofrecer la instalación de aparatos de aire acondicionado (producto) se debería ofertar un ambiente adecuado (servicio) a través de un urbanismo y una edificación bioclimática.

Se trata de una forma alternativa (eficiente) de aprovechar los recursos; en hacer más por menos, lo que no significa ni restricciones ni incomodidades («no hay que volver a las cavernas»), y que puede ser en gran medida fomentada por la tecnología, aunque no necesariamente como se observa en el ejemplo, sino que es la propia economía, respaldada por un gran consenso social y una Administración comprometida, la que debería hacer posible el «factor 4». Reconocemos que estamos ante una verdadera revolución, pues implica cambiar nuestros comportamientos, nuestra mentalidad, que es lo más difícil, aunque hay que decir que dichos cambios aumentarían nuestra calidad de vida<sup>89</sup>, pues es más confortable la climatización natural que la artificial, respiraríamos mejor (aire menos contaminado), etc. Y en este sentido la Administración tiene un relevante papel que cumplir con el replanteamiento de sus políticas.

Así, la Administración, con carácter general, debería fomentar el «servicio» y no el «producto». Precisamente muchas veces la demanda de «productos» obedece a defectuosos o ausentes «servicios» o políticas. Por ejemplo, la falta de una adecuada planificación de la costa conlleva reiteradas y costosas regeneraciones de playas. En efecto, las playas «desapa-

---

Recursos y residuos son, en última instancia, las mismas cantidades; éstos sólo difieren en valor antrópico. Sobre este particular es muy aconsejable la lectura de M. JACOBS, *La economía verde* (trad. esp. Teresa Niño) Icaria, 2.ª ed., Barcelona, 1997, págs. 58-63.

<sup>87</sup> R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental...*, op. cit., pág. 16.

<sup>88</sup> Este informe es publicado como *Factor 4*, Círculo de Lectores-Galaxia Gutenberg, 1999.

<sup>89</sup> *Vid.* los cincuenta ejemplos que demuestran que introducir criterios ecológicos en los procesos productivos actuales trae consigo un importante aumento de los beneficios en E. WEIZSÄCKER, L. LOVINS y A. LÓVINS, *Factor 4...*, op. cit., págs. 35-203.

recen» por el desorden urbanístico de la costa que altera la dinámica del litoral, modifica la naturaleza del frente marítimo, y las regeneraciones de playas no solucionan el problema sino que lo enmascaran pues no atienden a la causa sino al efecto. Somos conscientes de que son problemas muy complejos que requieren también soluciones complejas, pero en cualquier caso entendemos que para solucionarlos se debe acudir a las causas de los problemas, y no a sus efectos, que es donde normalmente se acude, pero no sirve por ineficiente. En otras palabras, un comportamiento eficiente implica ir a la raíz de las cuestiones.

De esta manera, podemos decir que la eficiencia que reivindicamos es la que consigue mejores objetivos con menos recursos pero, se entiende, no sólo monetarios, crematísticos, sino también ambientales<sup>90</sup>. Es decir, maximiza el bienestar obtenido de la actividad económica, y minimiza simultáneamente el volumen de materia y energía que fluye a través de la economía<sup>91</sup>, y para ello se deben seguir la leyes físicas, esto es, el modelo circular de la naturaleza, y asimismo los precios tienen que reflejar el coste ambiental.

En fin, la Administración no sólo debe responder eficientemente desde una perspectiva exclusivamente financiera<sup>92</sup> como normalmente se le relaciona; y en este sentido no hay que olvidar la referencia expresa que la Constitución realiza de la eficiencia en el contexto de los recursos económicos públicos y en estrecha vinculación con el valor-principio de economía (artículo 31.2 CE). No obstante, ello puede ser subsanable, pues —como señala PAREJO— el radio de acción de la eficiencia es muy amplio, en consonancia con su ubicación sistemática (parte dogmática o sustantiva de la Constitución)<sup>93</sup>. Asimismo, cabe traer a colación la LOFAGE que se refiere a la «eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos» (artículo 3.2.b), aunque puede decirse que se distingue del principio de organización: «la economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales» (artículo 3.1.d).

---

<sup>90</sup> Y por ello se convierten en bienes económicos cada vez más importantes, que por tanto no se pueden desconocer en ninguna contabilidad.

<sup>91</sup> M. JACOBS, *La economía verde*, op. cit., pág. 201.

<sup>92</sup> En efecto, la Administración debe ser eficiente porque precisamente los medios de que dispone y sobre los que actúa para satisfacer las demandas no son por definición abundantes, ni por igual repartidos.

<sup>93</sup> L. PAREJO ALFONSO, La eficacia, principio de la actuación de la Administración» en *Eficacia y Administración. Tres estudios*, op. cit., pág. 100.

En cualquier caso, es evidente que la normativa debería hacerse eco de la eficiencia cualificada que reclamamos.

Como se observa, si se ensalzara la economía ecológica estaríamos más cerca de la globalización, pero sólo eso; pues además de respetar las leyes físicas, el sistema económico debe respetar la equidad social. Y aquí cabe referirse a la otra carencia del actual sistema económico, a saber, redistribución. Precisamente el mayor reproche que cabe realizar a la globalización económica es que no sea redistributiva. En definitiva, como defendía Mary Robinson, alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, se debería tender a una globalización ética (un orden mundial más ético)<sup>94</sup>. Esta cuestión no parece que haya que justificarla; no obstante, siendo utilitaristas habría que decir que ningún país, por poderoso y rico que sea, es una isla. En efecto, el Norte es rico fundamentalmente desde un punto de vista monetario, con lo cual es muy interdependiente de quienes tienen la verdadera riqueza (recursos naturales), es decir, del Sur.

Pero, desgraciadamente, si algo caracteriza al Sur es la pobreza, y la misma, a su vez, es una de las causas principales de la destrucción ambiental, con claros «efectos colaterales para los ricos»<sup>95</sup>. De esta manera, es rigurosamente cierto que la salud del ambiente refleja la bondad del sistema socioeconómico<sup>96</sup>.

Pero ¿se puede respetar la equidad social sin destruir la economía de mercado? La respuesta es afirmativa y lo explica muy bien un informe de Oxfam<sup>97</sup>. «Lo que hace falta es crear condiciones que permitan un reparto íntegro y más justo de los enormes beneficios del comercio». En definitiva, «cambiar las reglas» (del comercio internacional, del Mercado) que es precisamente como se titula el informe. «La aplicación de la economía de mercado es consistente con formas muy diferentes de distribución de los recursos, normas de funcionamiento (como las leyes sobre patentes o

<sup>94</sup> Opinión vertida en una entrevista realizada para la revista *Magazine* de 2 de junio de 2002.

<sup>95</sup> Según expresión muy acertada de BECK en *La sociedad del riesgo global...*, op. cit.

<sup>96</sup> En este sentido son muy reveladoras las palabras de Klaus TOEPFER, director ejecutivo del programa de las Naciones Unidas el Medio Ambiente (PNUMA), en referencia a la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), desarrollada en la ciudad de Doha, en Qatar (2001): «Es importante para todos los actores de las discusiones globales de comercio, reconocer que debemos diseñar nuevas políticas, que combinen la eficiencia y las oportunidades de comercio generadoras de ingresos, con una efectiva protección del medio ambiente».

<sup>97</sup> Se trata de un informe emitido por la ONG OXFAM, dentro de la Campaña que tiene actualmente en marcha sobre *Comercio con justicia*, y se puede acceder al mismo en la siguiente página web: [www.maketrade-fair.com-comercio-injusto/informe-sobre-comercio](http://www.maketrade-fair.com-comercio-injusto/informe-sobre-comercio).

las regulaciones antimonopolio) o condiciones que favorezcan la participación en el mercado (como la educación básica o la asistencia sanitaria)».

En otras palabras, hemos de conseguir que el *comercio sea justo*<sup>98</sup>, y para ello es imprescindible interiorizar el coste ambiental y social que acarrea todo intercambio productivo, lo que reportará, sin duda, un valor adicional al producto final, pero justo, que será distribuido equitativamente entre todos los actores de la cadena productiva<sup>99</sup>. Aquí de nuevo se evidencia la necesaria intervención pública y participación ciudadana; pues sólo Administraciones comprometidas y ciudadanos solidarios pueden hacer posible un *comercio justo*.

En definitiva, la Administración debería ser eficiente, pero se trataría de aplicar una «eficiencia omnicomprendensiva», esto es, nutrida por los principios que rigen todas las esferas pertinentes (económica, ambiental, social, y obviamente jurídica). Por tanto, la eficiencia pública o social es aquella que permite conseguir más resultados con menos recursos ecológicos para el mayor número de personas. No es necesario entonces explicar el porqué de la terminología empleada para calificar a la eficiencia que reclamamos: pública y social.

En otras palabras, se pretende que la «eficiencia pública o social» no se encasille en esa única vertiente financiera, sino que responda también al «desafío de la globalización» y, por tanto, acoja *un enfoque ecosistémico equilibrado con la equidad (que engloba la igualdad y no discriminación), apoyado por las nuevas tecnologías*. Aquí, en realidad, aparece el concepto de «desarrollo sostenible» en toda su extensión, pues no sólo supone la armonización de la economía con la ecología, sino que además implica otros conceptos, como la «solidaridad»<sup>100</sup>. En efecto, el bienestar, la armonía para que sea una realidad se tiene que *extender*, o lo que es lo mismo: la sostenibilidad carece de sentido si no se aplica a nivel global, que es lo que ocurre actualmente; y por ello nuestras críticas a la actual globalización, pues es parcial, a la carta, en definitiva, ineficiente y por ende, injusta.

<sup>98</sup> Hoy en día el «comercio justo» —que nació en 1959 en Holanda— existe sólo como movimiento minoritario y alternativo al actual sistema convencional económico, pero cada vez cuenta con más adeptos. Para mayor información sobre este movimiento *vid.* E. CANTOS FONT, *El porqué del comercio justo: Hacia unas relaciones Norte-Sur más equitativas*, Icaria, Barcelona, 2001.

<sup>99</sup> Se pone de manifiesto el concepto de «trazabilidad social y ecológica», esto es, un sistema productivo integrado que demuestre el respeto a los criterios sociales y ecológicos en todo el proceso de producción y comercialización.

<sup>100</sup> R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental...*, op. cit., pág. 42.

Y es que el «desarrollo sostenible» no es un tema exclusivamente ambiental, sino —como hemos insistido— es el hilo conductor de todas las estrategias y, por tanto, debe formar parte de todas las agendas políticas<sup>101</sup>. En este sentido es muy elocuente traer a colación los aspectos que conforman —de acuerdo con LOPERENA— el desarrollo sostenible, a saber: *el fin*, el desarrollo social; *el instrumento*, la economía; y *la condición*, la tutela ambiental<sup>102</sup>.

En síntesis, para que la actuación de la Administración sea eficaz en la actualidad y pueda responder a todas sus demandas tiene que *ser eficiente jurídica, económica, ambiental, y socialmente* pues, como señala CALSAMIGLIA, «La textura de la sociedad es más compleja que el mercado»<sup>103</sup>.

La «eficiencia pública o social» apuesta por nuevas formas de entender la democracia y las relaciones económicas, así como la relación de respeto mutuo entre el hombre y la naturaleza.

A partir de ahí se comparte que «una sociedad que despilfarre recursos que cubren necesidades básicas no es una sociedad justa» y «la eficiencia —entendida como el mayor beneficio con el mínimo costo ambiental para el mayor número de personas— podría ser considerada como uno de los componentes esenciales de una sociedad justa»<sup>104</sup>.

Un Derecho eficiente entonces no es necesariamente justo, pero la eficiencia constituye uno de los criterios básicos de un buen Derecho<sup>105</sup>. Incluso iremos más allá para señalar que no puede haber eficacia sin tener en cuenta el criterio de la eficiencia; tanto es así que por falta de eficiencia se acaba huyendo a «lo privado», como es sabido. En este sentido hay que hacer notar de nuevo la crisis que atraviesa el Estado social, pasando a primer lugar la razón económica (crematística, claro está) y, en definitiva, la limitación de los recursos disponibles.

---

<sup>101</sup> Así, es significativo que en la última reunión preparatoria de la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo centrada en el desarrollo sostenible (en Bali, junio 2002) no se hablara tanto de medio ambiente como de pobreza, según fuentes presenciales (el profesor Demetrio LOPERENA ROTA).

<sup>102</sup> Estas consideraciones son recabadas de una Conferencia dada en Santiago de Compostela, con motivo del IV Congreso Nacional de Derecho Ambiental (19-21 de junio de 2002), organizado por ADAME.

<sup>103</sup> A. CALSAMIGLIA, «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación»..., *Documentación Administrativa*, n.º 218-219, 1989, pág. 135.

<sup>104</sup> A. CALSAMIGLIA, «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación»..., op. cit., pág. 114, y asimismo *vid.* pág. 126.

<sup>105</sup> A. CALSAMIGLIA, «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación», op. cit., pág. 148.

No hay que olvidar que además de los bienes privados existen los públicos<sup>106</sup> que muchos son, por otra parte, insustituibles, como es el caso de todos los bienes ambientales, y asimismo no hay que perder de vista la vulnerabilidad de las sociedades actuales<sup>107</sup>. Por tanto, la eficiencia —como decimos— no es sólo una respuesta financiera, sino también jurídica, social, ambiental, técnica, etc.

De esta manera, se reclama la responsabilidad de los poderes públicos y su primacía frente a los poderes económicos a través de políticas que tengan en cuenta a los ciudadanos, el control democrático por su capacidad transformadora, de participación y de asunción del interés general<sup>108</sup>. Una vez asegurado el control público consideramos muy oportuna la «adquisición» de técnicas procedentes del mundo empresarial, de la información, etc., que, sin lugar a dudas, enriquecerán la gestión pública y la harán eficiente, como se pretende precisamente a través de la denominada «calidad total», como veremos.

En definitiva, nos movemos en la siguiente tesitura: la eficiencia exige la cooperación a todos los niveles porque el individualismo consigue resultados inferiores. Es decir, si se es realmente egoísta o individualista se debe buscar la cooperación<sup>109</sup>.

Sobre estas cuestiones se podría hablar mucho y mejor, pero lo que hemos pretendido es evidenciar lo que se quiere, a saber, un mundo sostenible y equitativo, y asimismo la forma de conseguirlo, que hemos intentado justificar en la necesidad de una intervención pública renovada y robustecida, que es lo que conlleva la gobernanza. Y esa gobernanza se consigue, en gran medida, a través de una eficiencia idónea, cual es la que interioriza esos dos parámetros: sostenibilidad y equidad social, que a la postre son dos caras de la misma moneda, y es lo que hemos dado en lla-

<sup>106</sup> Sobre estos bienes, *vid.* A. CALSAMIGLIA, «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación», *op. cit.*, págs. 134-135.

<sup>107</sup> *Vid. in extenso* U. BECK, *La sociedad del riesgo global*, Siglo Veintiuno, *op. cit.*

<sup>108</sup> Como se manifiesta de forma muy convincente en M. SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, y asimismo en T.R. VILLASANTE, *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*, HOAC, Madrid, 1996.

<sup>109</sup> Se trata *grosso modo* de la conclusión que se extrae del llamado «dilema del prisionero» en A. CALSAMIGLIA, «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación»..., *op. cit.*, págs. 132-133. Y asimismo parece que el mundo natural necesita también la *cooperación y ayuda mutua*, desbancando a la teoría de la «selección natural de las especies» de Darwin, centrada en la competencia, según el parecer de Mariano VÁZQUEZ, profesor de la Universidad Politécnica de Madrid, y ponente del curso de verano: *La ciudad filioenergética*, Finestrat (Alicante), día 22 de julio de 2002.

mar eficiencia pública o social; asegurando la efectividad de la Administración, o si se prefiere su éxito, y, en definitiva, justificando su razón de ser<sup>110</sup>.

#### IV. LA EFICIENCIA PÚBLICA: UN FRENO A LA HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Si de acuerdo con el verdadero sentido del vocablo «globalización», todavía no es una realidad, lo que sí es cierto es que vivimos en un mundo interdependiente e interconectado, por tanto, complejo, y nos preguntamos qué hacer e indirectamente preguntamos quién lo hace.

Precisamente, la finalidad de insistir en el desafío de la «globalización global» o la «globalización del desarrollo sostenible» reside, antes que nada, en reconocer la necesidad de la intervención pública, es decir, conocer el ineludible y relevante papel que han de desempeñar las Administraciones, para después mostrar todo aquello que puede —o mejor dicho debe— influir, modular la actuación administrativa para que pueda cumplir sus objetivos, es decir, sea eficaz.

Pero es sabido que en aras de esa eficacia —a nuestro juicio debido a una equivocada búsqueda de la eficacia— estamos asistiendo a una evasión por parte de las Administraciones públicas del Derecho que le es propio, conformando lo que se conoce como «la huida del Derecho administrativo»<sup>111</sup>, e incluso se habla de «crisis de identidad del Derecho administrativo»<sup>112</sup>. En este sentido, consideramos que algunas vertientes del desafío pueden intensificar dicha «huida» como *globalización económica* (la convencional, claro está), en cambio, otras, como *la tutela ambiental*, pueden ayudar a ralentizarla, incluso detenerla, mientras que las *nuevas*

<sup>110</sup> Cfr. PAREJO que señalaba «surge así la «efectividad» o, si se prefiere, el «éxito» como criterio de legitimidad de la Administración pública» en «La eficacia, principio de la actuación de la Administración» en *Eficacia y Administración. Tres estudios...*, op. cit., pág. 89.

<sup>111</sup> A este respecto es obligada la remisión a los trabajos de I. BORRAJO INIESTA, «El intento de huir del Derecho Administrativo», *REDA*, n.º 78, 1993; J.C. LAGUNA DE PAZ, «La renuncia de la Administración al Derecho Administrativo», *RAP* n.º 136, 1995; S. DEL SAZ, «Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional» en el libro colectivo *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 99 y ss; y de la misma autora: «La huida del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas», *RAP*, n.º 133, 1994; A. BETANCOR, *Las administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1994.

<sup>112</sup> Que se debe a E. DESDENTADO ROCA, *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

*tecnologías* pueden apoyar «ambas direcciones» según el modelo por el que se apueste: público o privado.

Este último extremo ya ha sido objeto de atención anteriormente, en lo que no nos parece necesario insistir. De este modo partiremos de las consideraciones que realiza MARTÍN MATEO al señalar que «en esta época neo-liberal se podrá discutir la amplitud del espectro de competencias que la Administración debe desempeñar por sí o a través de colaboraciones particulares, pero siempre quedará un elenco indeclinable de funciones y responsabilidades públicas»<sup>113</sup>. Y éstas, por tanto, se tienen que prestar en la mejores condiciones posibles, es decir, de forma eficiente.

De acuerdo con PAREJO, actualmente «el Estado no se limita ya a realizar prestaciones a los ciudadanos, participa en los movimientos mismos de la sociedad, en cuanto que la *dirige*. En este contexto se habla del Derecho como *instrumento o medio*<sup>114</sup> de la dirección»<sup>115</sup>, y obviamente el sujeto de la dirección es el Estado<sup>116</sup>. La sociedad actual —seguimos con PAREJO— «necesita no sólo de la protección-seguridad jurídicas de las situaciones privadas o flujos de bienes (tal como la ofrecen el Derecho de cosas y el de obligaciones), sino también (y, según algunos, ya sólo) del aseguramiento de los «procesos de acción». La moderna sociedad espera del Derecho reglas que garanticen confianza, economía y efectividad en todos los procesos sociales y la eliminación rápida y segura de las perturbaciones (...) Al mismo tiempo, todo el aparato jurídico de «dirección» está en «retracción» en beneficio de procedimientos blandos de influencia», es decir, de la acción administrativa consensuada<sup>117</sup>.

Como se recordará, esta actuación informal y participativa responde al criterio de la eficiencia. En efecto, la ciudadanía demanda «una mayor par-

---

<sup>113</sup> R. MARTÍN MATEO, «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total»..., op. cit., págs. 22-23.

<sup>114</sup> Precisamente esta concepción sobre el Derecho reafirma la consideración del jurista como «ingeniero social». Sobre esta cualidad, *vid.* A. CALSAMIGLIA, «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación»..., op. cit., págs. 140-141.

<sup>115</sup> L. PAREJO ALFONSO, «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública»..., op. cit., págs. 143-144. En igual sentido se pronuncia NIETO al señalar que «La Administración no está siempre sometida a la demanda social, sino que aspira incluso a modificarla» en «Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública. ¿Un problema pendiente?», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 23, 1989, pág. 129.

<sup>116</sup> Actualmente, al menos, con la actual organización política mundial en Estados-nación.

<sup>117</sup> Sobre este particular, *vid.* L. PAREJO ALFONSO, «El significado y alcance de la terminación convencional del procedimiento administrativo» en *Eficacia y Administración*, op. cit. págs. 155-213, y asimismo J. ROSA MORENO, *El arbitraje administrativo*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

ticipación en la actividad administrativa con el fin no sólo de que aquella atienda sus demandas, sino también de asegurarse la mejor calidad de los servicios que recibe e, incluso, preservar ámbitos donde la iniciativa de la sociedad civil sea la que ofrezca soluciones a los problemas»<sup>118</sup>. En parecidos términos —y siguiendo a PAREJO— la cooperación sirve «con frecuencia mejor a la realización de los fines objeto de la dirección, preservan la iniciativa empresarial y las leyes del mercado»<sup>119</sup>.

Además, hay que tener en cuenta que las políticas son para períodos de tiempo largos que hay que asegurar su aplicación. Entonces, hay que referirse a la eficiencia en la duración, pues la eficacia inmediata y no duradera no es tal. Precisamente la participación de la sociedad civil<sup>120</sup> que es permanente, y no los gobiernos, aseguran la continuidad de la gestión.

De esta manera, el Estado del bienestar, en constante expansión, responsable universal de las condiciones de vida no entraría en contradicción con el afianzamiento de la sociedad civil, sino que se sumaría en beneficio de ambos. En fin, el doble dualismo sociedad-Estado y Derecho público-Derecho privado, cuanto menos, se diluiría, y por tanto, ayudaría a dejar vacío de contenido el fenómeno de la «huida del Derecho administrativo».

En síntesis, cabe señalar que una defectuosa aplicación del principio de eficacia —por no recabar en la «eficiencia pública o social»— ha abocado a la evasión de las normas administrativas. En efecto, pues la eficiencia pública supone, sintéticamente, una nueva forma de hacer las cosas. En este sentido, es oportuno detenerse en la presente realidad, es decir, en la actual forma de hacer las cosas.

Por un lado, es conocida la denuncia —que es innegable, por otra parte— sobre la ineficacia administrativa o la mala calidad de los servicios públicos: el papeleo, las colas, la mala atención de los funcionarios, etc. De esta manera, las propias manifestaciones hacia la bondad de la eficiencia han podido acrecentar aún más el actual desprestigio de la cultura de lo público, experimentada jurídicamente como rígida lenta e inadecuada,

<sup>118</sup> L. LÓPEZ GARCÍA (Coord.), *Libro Blanco para la Mejora de los Servicios Públicos*, 2000, publicado en soporte informático: <http://www.map.es/libro/frpdf.htm>

<sup>119</sup> L. PAREJO ALFONSO, «El significado y alcance de la terminación convencional del procedimiento administrativo» en *Eficacia y Administración*, op. cit., pág. 144.

<sup>120</sup> Desde este momento queremos dejar claro que nos referimos a todos los ciudadanos, que no han de ser sustituidos por los «grupos de intereses». Así, es muy oportuno el epígrafe «Individualización. Revitalización del eje subjetivo» del trabajo de J. JORDANO FRAGA, «Tendencias de evolución en el Derecho Administrativo y alguna propuesta iconoclasta» en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo*, op. cit., págs. 192 a 195.

como reflexiona PAREJO «frente al creciente prestigio del sistema privado (percibido como eficaz por ágil, flexible, capaz de responder y amoldarse inmediatamente a los cambios) y, por ende, el progresivo afianzamiento de la lógica de este último determinada absolutamente por la economía (clave del momento), como parámetro de referencia y medida»<sup>121</sup>. Es evidente la ofensiva neoliberal que azota nuestros días propugnando la recuperación del Estado mínimo y el desmantelamiento del Estado del bienestar, que conecta a su vez —y no casualmente— con el ideario de la mal llamada globalización.

Por otro lado, también es conocido que la economía, la convencional, es parámetro de referencia y medida, y ello es posible por la cada vez menos presencia de los Estados, de lo público frente al mercado. Bien, a pesar de esta realidad se debe seguir apostando por lo público dados los grandes desafíos (ambientales y sociales), pero —como es sabido— de forma renovada que puede sintonizar con el reclamo de MARTÍN MATEO de «más Estado y menos Administración»<sup>122</sup>, que sería posibilitado a través de un *Estado eficiente*. En efecto, con independencia de quién gestione directamente lo importante es el control de la Administración, como sucede, por ejemplo, con los llamados *servicios públicos concurrentes*, servicios públicos en los que no se produce la reserva a la titularidad estatal, pero que merecen estar sujetos a un régimen de intervención ajustado a los parámetros clásicos del servicio público: regularidad, continuidad y prestación universal.

De ahí que la «huida» sea siempre limitada e incompleta, por lo que el Derecho administrativo siempre estará presente en la actuación de la organización pública, aunque en estos casos la barrera de su aplicación se retraiga ante el avance del Derecho privado<sup>123</sup>.

En este sentido nos parecen muy elocuentes las palabras de Del SAZ: «En conclusión, la huida del Derecho administrativo se manifiesta en la organización privada de los entes públicos, en los procedimientos de control de gasto, en la selección de contratistas, de personal y en la gestión indirecta de las subvenciones. Pero ello, aunque pueda resultar paradójico, no ha significado una reducción en términos globales del intervencionismo administrativo, puesto que la actividad de la Administración crece

<sup>121</sup> L. PAREJO ALFONSO, «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública»..., op. cit., pág. 17.

<sup>122</sup> En *La liberalización de la economía. Más Estado y menos Administración*, Trivium, Madrid, 1988.

<sup>123</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, op. cit., pág. 56.

cada día más en su vertiente de policía en el sentido más tradicional del término, es decir, la actividad de limitación y la actividad sancionadora, como ponen de manifiesto la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, la de Costas de 28 de julio de 1988 o la última reforma de la Ley del Suelo por la Ley 8/1990, de 25 de julio»<sup>124</sup>.

Aquí resulta oportuno traer a colación el criterio general que plantea GARCÍA DE ENTERRÍA para delimitar cuándo la Administración pública debe en todo caso someter su actividad al Derecho administrativo y cuándo, por el contrario, puede dar entrada al Derecho privado. Según el autor, el Derecho administrativo deberá situarse necesariamente en los puntos nucleares de la organización y, además, en todos aquellos casos en que la Administración realiza una función típica, es decir, una actividad puramente administrativa que el autor define como «giro o tráfico administrativo»: toda actividad que los particulares no pueden realizar en cuanto tales, de acuerdo con lo que establezca el Derecho administrativo<sup>125</sup>.

En este sentido —como señala CALSAMIGLIA— «frente a la ofensiva conservadora los defensores del Estado del bienestar tratan de construir un *nuevo equilibrio* que permita conquistar nuevos derechos de la segunda o tercera generación sin que afecte sustancialmente a la producción de riqueza»<sup>126</sup>.

Precisamente, entre los llamados derechos de tercera generación<sup>127</sup>, también denominados derechos colectivos o de solidaridad, se encuentran el derecho a la paz, al desarrollo y a un medio ambiente sano<sup>128</sup>, y la actual tendencia a la «globalización económica» no los preserva, como lo demuestra, por ejemplo, que el agua y la energía<sup>129</sup> podrían ser el móvil de las guerras del siglo XXI (como ya acontece), según expertos y funcio-

<sup>124</sup> S. DEL SAZ, «Desarrollo y crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional» en C. CHINCHILLA, B. LOZANO y S. DEL SAZ, *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios*, Civitas-UNED, Madrid, 1952, págs. 154-155.

<sup>125</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I..., op. cit., pág. 58.

<sup>126</sup> A. CALSAMIGLIA, «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación», op. cit., pág. 150.

<sup>127</sup> Recogidos en gran medida el Capítulo III de la Constitución española, de 1978.

<sup>128</sup> Sobre estos derechos, vid A. E. PÉREZ LUÑO, «Las generaciones de Derechos Humanos» en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 203-217, y asimismo in extenso T.E. CHINCHILLA HERRERA, *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?*, Temis, Santa Fe de Bogotá, 1999.

<sup>129</sup> Llamados muy elocuentemente *el derecho al agua y a la energía* derechos a la subsistencia en Fundación Heinrich Böll, *Equidad en un mundo frágil, Memorandum para Johannesburgo*, Tilde, Valencia, 2002, págs. 25-33.

narios de la Organización de Naciones Unidas <sup>130</sup>. Con el ejemplo se evidencia la interconexión e interdependencia de los tres derechos de la tercera generación, y el acierto de que sean identificados como *derechos colectivos o de solidaridad*.

De este modo consideramos que el Derecho administrativo puede contribuir en gran medida a preservar dichos derechos <sup>131</sup>, pues no en vano se trata de intereses difusos o colectivos <sup>132</sup>, y, en definitiva, puede contribuir a construir «ese nuevo equilibrio» —a que hacía referencia CALSAMIGLIA— a través de la profundización del concepto de eficacia, centrando la atención en la eficiencia de las Administraciones públicas; en otras palabras, mediante el reclamo generalizado de su modernización y reinvencción <sup>133</sup>.

En cualquier caso, en estos momentos y de acuerdo con DEL SAZ, «como fruto de la ideología liberalizante y de la enfática proclamación del principio de eficacia, resulta que la aplicación del Derecho privado a las Administraciones públicas y la consiguiente entrada en escena de la jurisdicción civil y laboral, se está convirtiendo en un talismán (...) el síndrome afecta a servicios públicos tradicionalmente sujetos al Derecho administrativo que han sido transmutados hoy, bien en organismos autónomos de carácter comercial o industrial, bien en entidades públicas o privadas que sujetan toda o parte de su actividad al Derecho privado» <sup>134</sup>.

Sin embargo, desde aquí se quiere señalar que se puede frenar esa tendencia, pues consideramos que la ineficacia e ineficiencia administrativa no necesariamente ha de desembocar en fenómenos tales como la huida del Derecho administrativo o la masiva privatización de servicios públicos —como ha sido puesto de manifiesto, por otra parte, por MARTÍN MATEO <sup>135</sup>,

<sup>130</sup> Como se relata muy inteligentemente en H. SCHEER, *Energía solar global* (trad. español R. GROSS y M.E. ROMERO), Círculo de Lectores/Galaxia Gutenberg, Madrid, 2001.

<sup>131</sup> Como se evidencia en E.J. VIDAL GIL, «Sobre los derechos de solidaridad. Del Estado liberal al social y democrático de Derecho», *Anuario de Filosofía del Derecho*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993.

<sup>132</sup> Sobre la caracterización de estos derechos, *vid.* R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental*, op. cit., pág. 15-16.

<sup>133</sup> *Vid.* B. STRATION, *Reinventing Government through Labor-Management Partnership* en *Quality Progress*, 1994, págs. 31 y ss.

<sup>134</sup> S. DEL SAZ, «Desarrollo y crisis...», op. cit., pág. 101.

<sup>135</sup> En su libro *Liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración...*, op. cit., págs. 12 y 13.

DEL SAZ<sup>136</sup>, MARTÍN-RETORTILLO<sup>137</sup>, VILLAR PALASÍ<sup>138</sup>—, sino que por el contrario puede revitalizar el Derecho administrativo mediante la aplicación adecuada del principio de eficacia, y ello —como ha sido evidenciado *supra*— significa tener muy en cuenta el criterio de la eficiencia, como sucede cuando se incorpora al ámbito administrativo las técnicas de «calidad total» procedentes del ámbito empresarial<sup>139</sup> o cuando se acogen instrumentos procedentes de la tutela ambiental, o se incorpora el concepto de «economía ecológica», y asimismo cuando a todas esas técnicas se suman las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

Por tanto, compartimos las reflexiones de S. MARTÍN-RETORTILLO acerca de que la eficacia no pasa necesariamente por la búsqueda de soluciones alternativas al Derecho público, sino por la reforma de este ordenamiento<sup>140</sup>, que nosotros lo pivotamos en la eficiencia, a través de un conjunto de estrategias sinérgicas —que afectan tanto a la organización de la Administración como a la ejecución de las políticas— que posibilitarán una *gestión eficiente* y, por tanto, satisfará las necesidades de una sociedad compleja y exigente, evitando la huida del Derecho administrativo y, en definitiva, otorgando a la Administración el papel de dinamizador y garante de la globalización del desarrollo sostenible. Pero veámoslo con un poco de detenimiento.

## V. LA CALIDAD TOTAL Y LA EFICIENCIA DESDE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

De acuerdo con MARTÍN MATEO, la «calidad total» pretende sacar el mayor partido posible de todos los componentes de la organización<sup>141</sup>

<sup>136</sup> En «La huida del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones», op. cit. pág. 167.

<sup>137</sup> En «Las empresas públicas: reflexiones en el momento presente», *RAP*, n.º 126, 1991, pág. 133.

<sup>138</sup> En «Tipología y Derecho estatutario de las entidades instrumentales de las Administraciones públicas», *Administración instrumental. Libro Homenaje al profesor Clavero Arévalo*, tomo I, Civitas, Madrid, 1994, págs. 153 y ss.

<sup>139</sup> En este sentido, cabe señalar que muchas veces se entorpecen las políticas no sólo por las técnicas empleadas sino también por los que las tienen que ejecutar. De ahí que se tienda a modelos privados o simplemente se huya de la Administración y se liberalice.

<sup>140</sup> S. MARTÍN-RETORTILLO, «Las empresas públicas, reflexiones sobre el momento presente», *RAP*, n.º 126, 1991, pág. 122.

<sup>141</sup> En su ineludible artículo monográfico sobre esta materia: «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total»..., op. cit., pág. 17, al que asimismo me remito *in extenso*.

(eficiencia); todo ello para mejorar, a la postre, la atención al cliente-ciudadano (eficacia)<sup>142</sup>. Lo que cambia no es tanto lo que se hace, como el modo de hacerlo (eficiencia)<sup>143</sup>.

Los factores organizativos y de gestión —como señala PAREJO— son decisivos para la eficiencia en el cumplimiento de los fines y objetivos de toda organización pública<sup>144</sup>. Y huelga decir que para ello la Administración debe ser dotada de los medios necesarios tanto jurídicos<sup>145</sup> como económicos.

La calidad total —siguiendo a MARTÍN MATEO— «como objetivo no es un programa a plazo fijo, implica el cambio de mentalidad de los componentes de la organización y el reflejo permanente de estos hábitos en las tareas de producción de forma continua y a la vez incremental y perfeccionista. Reclama la formación permanente, la incorporación de nuevos o remotos sistemas de gestión, la receptividad hacia los progresos tecnológicos y la sustitución de los tradicionales mecanismos de control laboral por una política de relaciones humanas integradora de la fuerza de trabajo»<sup>146</sup>.

La LOFAGE se pronunciará a este respecto diciendo que la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos «la continua mejora de las políticas fijadas por el gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad» (artículo 4.1.b).

Se trata de asumir la «gestión de la calidad» lo que significa efectivamente un cambio de mentalidad en el sentido de asumir la voluntad de hacer las cosas mejor (eficiencia), lo que con frecuencia supondrá el ahorro de

---

<sup>142</sup> Positivizado en la LOFAGE, que dice así: «La actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad» (art. 4.1.b).

<sup>143</sup> Sobre este particular, *vid.* L. PAREJO ALONSO, «La eficacia, principio de la actuación de la Administración», INAP..., *op. cit.*, pág. 94-99.

<sup>144</sup> L. PAREJO ALONSO, «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública»..., *op. cit.*, pág. 97.

<sup>145</sup> En relación con las normas (su eficiencia) es muy oportuna la lectura de M.J. MONTORO CHINER, *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*, Atelier, Barcelona, 2001.

<sup>146</sup> R. MARTÍN MATEO, «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total»..., *op. cit.*, pág. 13.

esfuerzos administrativos (en medios personales y materiales, trámites procedimentales, tiempo y conflictos) <sup>147</sup>. En concreto, la eficiencia en la organización administrativa se materializa, *grosso modo*, en lo siguiente.

En primer lugar, se parte de la implementación de una nueva cultura de relación entre la Administración y el ciudadano <sup>148</sup>. Destacando la importancia de la creación y desarrollo de mecanismos de control y participación del ciudadano/usuario en la formación del producto final de la actividad administrativa, de la simplificación de los procedimientos administrativos, de la consagración del derecho a la información, y de la multiplicación y profesionalización del sistema de atención al público y, en consecuencia, se incrementa la aceptación social de la actividad administrativa y asimismo contribuye a consensuar muchos intereses, muchas veces enfrentados con escasos medios; no hay que olvidar que la prestación de un servicio puede implicar a muchas Administraciones <sup>149</sup>.

En segundo lugar, la profesionalización y motivación del personal público constituye el factor clave, capaz de articular los demás factores intervinientes en la producción de la actividad administrativa; de ahí la importancia de una política permanente de formación y capacitación de gerentes públicos, la creación de estructuras de carreras profesionales dinámicas y abiertas, etc. <sup>150</sup>.

---

<sup>147</sup> Como es patente en la normativa sobre *Prevención y Control Integrado de la Contaminación* (IPPC) que procede de una Directiva comunitaria 96/61/CE, en la cual se prevé la creación de una *autorización ambiental única* que reunirá los permisos y licencias exigidos actualmente para iniciar determinadas actividades industriales. Esta normativa acaba de incorporarse al ordenamiento jurídico español, a través de la *Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación*, y es muy relevante tanto por su contenido: prevenir y controlar de una forma coordinada la contaminación atmosférica, acuática o del suelo procedentes de actividades industriales, como por la forma de llevarlo a la práctica, es decir, mediante el establecimiento de «única ventanilla ambiental». Esto último es muy relevante teniendo en cuenta el gran número de autoridades que intervienen en el ordenamiento español para la concesión de los títulos habilitantes y, por tanto, debería copiarse para el resto de actividades administrativas, como, por otra parte, ya es objeto de atención aunque no acaba de materializarse de forma generalizada. En este sentido es revelador el informe realizado por el entonces Vicepresidente norteamericano Al Gore, titulado: *Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos*. Informe del National Performance Review, Washington, IVAP.

<sup>148</sup> Vid. artículo 86 de la *Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

<sup>149</sup> Como pone de manifiesto R. MARTÍN MATEO, «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total»..., op. cit., pág. 21.

<sup>150</sup> Es significativa la alusión que realiza a la eficiencia la *Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local*, respecto a la elaboración de las plantillas de puestos de trabajo de los entes locales (artículo 90.1)

En tercer lugar, las nuevas tecnologías en comunicación pueden servir para mejorar la calidad de vida y la oferta de servicios <sup>151</sup>, al informatizar los asuntos y trámites administrativos, lo que conlleva emplear de manera más flexible el tiempo cotidiano, socializar los conocimientos especialmente en beneficio de grupos de población con dificultades para trasladarse de un sitio a otro, etc. <sup>152</sup>.

En este sentido se pronuncia la LOFAGE pues la Administración General del Estado debe desarrollar su actividad y organizar sus oficinas periféricas de manera que los ciudadanos puedan «resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos, y recibir información general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos» (artículo 4.2.a) <sup>153</sup>.

El objetivo sería avanzar en la futura generación de tecnologías que permitan integrar el mundo digital en el entorno cotidiano de la Administración —tanto en la actividad de su gestión como en la relación con los particulares, vertiente interna y externa del obrar administrativo, respectivamente— permitiendo el acceso a una gran cantidad de aplicaciones y servicios de fácil utilización. Así, a modo de ejemplo, nos referimos a la firma electrónica <sup>154</sup>, y a la notificación a través del correo electrónico <sup>155</sup>.

La eficiencia significa, por tanto, ganar tiempo. En este tiempo podemos aprender a resolver sucesivamente, de manera meditada y racional, los problemas urgentes que demandan los ciudadanos, en vez de dejarnos arrollar por ellos.

En cuarto lugar, también habría que traer aquí a colación la bondad de la descentralización <sup>156</sup>. En este sentido, aparece altamente revalorizado la ges-

---

<sup>151</sup> Respecto a la tecnología habría que decir que gracias a ella vivimos una época de cambios constantes, fluidos y rápidos, moldeados por su incidencia en todos los aspectos de la vida social e individual, pero si nuestras ideas y hábitos de vida no evolucionan con igual dinamismo, corren el riesgo de sufrir una obsolescencia igualmente acelerada y transformarse, de herramientas útiles para forjar el porvenir, en muros dogmáticos que obstaculizan nuestro acceso a él.

<sup>152</sup> Vid. los Capítulos 3 y 11 del *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*.

<sup>153</sup> Vid. el *Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, que regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado*.

<sup>154</sup> Regulada por el Real Decreto Ley 14/1999, de 17 de septiembre.

<sup>155</sup> Sobre estos particulares es muy ilustrativo el trabajo de J. OCHOA MONZÓ, «Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento» en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo...*, op. cit., págs. 151-171.

<sup>156</sup> Sobre las ventajas de la descentralización, vid. R. MARTÍN MATEO, «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total», op. cit., págs. 25-26.

tión de lo local<sup>157</sup>, asegurando una mayor proximidad de las instituciones públicas a los ciudadanos, una satisfacción más adecuada de sus necesidades y la participación más activa de la sociedad civil en el ámbito público. Se trata de construir «lo macro» a partir de «lo local»: de abajo hacia arriba<sup>158</sup>; en definitiva, de una nueva forma de gobernar: la gobernanza.

De todo esto se hace eco el *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos* (presentado ante el Consejo de Ministros el 4 de febrero de 2000), que parte de «situar a los ciudadanos en el centro de decisión de la Administración y de considerar que ésta ha de ser sencilla, ágil, eficaz y eficiente, y que ha de aprovechar las ventajas que suponen las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, con el fin de contribuir al mayor bienestar de las personas»<sup>159</sup>; y cabe señalar presta una especial atención a la eficiencia<sup>160</sup>.

En cualquier caso, es generalizable la opinión de que la introducción de una cultura de gestión pública orientada por criterios de eficiencia supone el establecimiento de objetivos claros y cuantificables, los cuales deberán asumirse como marco de referencia de una Administración de calidad, para el establecimiento de una nueva organización haciéndola más flexible y transparente<sup>161</sup>.

Precisamente, habitualmente la aplicación de la eficiencia en la Administración no es pacífica, por su consideración como medible<sup>162</sup>, pues se

<sup>157</sup> Sobre este particular, *vid.* J.M. CANALES ALIENDE, «Nuevo entorno y perspectiva pública local» en *Revista Aragonesa de Administración Pública* n.º 11, diciembre 1997, págs. 287-315; y asimismo, J.M. CANALES ALIENDE y M. ARENILLAS SAEZ (coords.), *Gobierno y pacto local*, BOE-MAP, Madrid, 2000.

<sup>158</sup> En este sentido es oportuna la lectura de J.M. TORTOSA (coord.), *De lo Global a lo Local, Relaciones y procesos*, Club Universitario, Alicante, 1997.

<sup>159</sup> Presentación del Libro Blanco.

<sup>160</sup> Así, por ejemplo, en el Capítulo 2 que se titula: «Una Administración inteligente en un entorno global».

<sup>161</sup> En este sentido, la institución de mecanismos de evaluación del desempeño de los servicios, sea a través de actividades de inspección, sea mediante el recurso regular a la acción de auditorías de gestión, constituye una medida necesaria para salvaguardar, simultáneamente, el interés público y el de los destinatarios de la actividad administrativa. Sobre este particular, *vid.* J.M. MONTORO CHINER, *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia...*, *op. cit.*, págs. 95 y ss.

<sup>162</sup> Sobre las posibles formas de valorar la eficiencia, *vid.* M. ORTIGUEIRA BOUZADA, «Administraciones públicas: el control de la eficiencia y de la eficacia mediante indicadores», Asociación de Censores y contables y Servicio de Estudios del Tribunal de Cuentas» (ed.), *Seminarios 1986*, Tribunal de Cuentas, Madrid, 1987; A.S. SUÁREZ SUÁREZ, *El control o fiscalización del sector público. Auditorías de eficiencia*, Servicio de Publicaciones del Tribunal de Cuentas, Madrid, 1986; J.M.

suele identificar exclusivamente con la «eficiencia financiera». Los costes se miden más fácilmente que los beneficios, convirtiéndose la demanda de eficiencia en un intento de recortes, al entenderse como única medida de éxito el ahorro en dinero y personal. En otras palabras, los costes sociales son más difíciles de medir que los económicos, ignorándose, a menudo, los costes externos, y asimismo los beneficios económicos son más fáciles de identificar que los sociales, lo que, junto a los problemas para formular objetivos y las dificultades para establecer y mantener prioridades, presenta un mayor desafío para la aplicación en la Administración. De este modo se evidencia que el concepto de eficiencia al uso no se adapta a las características a las que debe tender la Administración, y que, por tanto, se debería cuanto menos superar el marco convencional economicista en que se enmarca<sup>163</sup>, o ampliar ese contenido financiero a otros valores demandados por la sociedad<sup>164</sup>. En definitiva, apremia la interiorización del concepto de «eficiencia pública o social», y así valorar la *calidad* (y no tanto la *cantidad*) por el grado de satisfacción del ciudadano-usuario sobre los servicios y de respuesta a sus demandas, y por su participación. Apremia, pues, la gobernanza.

## VI. LA GESTIÓN EFICIENTE: MANIFESTACIONES

En estos momentos el trabajo pretende reflexionar sobre la acción de gobierno desde la perspectiva de la *gestión pública* no como paradigma de la excelencia o la calidad, según los parámetros conceptuales que corresponderían a la teoría de la organización, sino como resultado de un mayor aprovechamiento de los recursos organizativos y estrategias de acción, pues es donde se requiere un mayor margen de maniobra, en definitiva, discrecionalidad, y por tanto, es el ámbito, por excelencia, de la eficiencia, y, por ende, de la gobernanza.

---

CANALES, «El control de la gestión pública» en *Gasto público y Crisis económica* (M. ARENICA, coord.), E.G.A.P., Santiago de Compostela, 1994, págs. 55-78.

<sup>163</sup> Sobre el significado de la eficiencia en la ciencia económica, *vid.* L. PAREJO ALONSO, «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública»..., *op. cit.*, págs. 93- 94; y asimismo, *vid.* A. CALSAMIGLIA, «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación»..., *op. cit.*, págs. 128-131 y 138-140.

<sup>164</sup> En efecto, los economistas tienden a traducir todos los problemas en términos dinerarios, y ello no se adapta cuando se trata de valorar la calidad de vida, la identidad cultural, la integridad física, etc., además hay que tener en cuenta las «externalidades». Sobre esta cuestión, *vid.* A. CALSAMIGLIA, «Justicia, eficiencia y optimización de la legislación»..., *op. cit.*, págs. 135-136.

En efecto, la eficiencia relaciona jurídicamente la gestión con la oportunidad, es decir, la discrecionalidad, con todo lo que lleva aparejado en el Derecho administrativo<sup>165</sup>. La actividad discrecional es una de las principales manifestaciones del actuar administrativo, y en el Estado social de Derecho acrecienta su protagonismo. La discrecionalidad —como es sabido— supone que la Administración dispone de un *margen de maniobra* dada la ausencia de una predeterminación normativa; las normas difícilmente agotan la gama de posibilidades que se presentan en la realidad. Bien, consideramos que ese margen de maniobra ha de venir modulado, entre otras cosas, por la eficiencia pública o social

De esta manera, las manifestaciones de la gestión eficiente fundamentalmente van a coincidir con los ámbitos de desarrollo del principio de eficacia y, por tanto, hay que referirse a la autotutela, pero asimismo a otra serie de técnicas, a saber: la participación en los procesos de toma de decisión, como sucede en el proceso de aprobación de ordenanzas y planes locales; participación en la realización de actividades o prestación de servicios, como la «Administración concertada»<sup>166</sup>; instrumentos de terminación convencional, como el arbitraje<sup>167</sup>; la coordinación en el ejercicio de las competencias administrativas. Pero como se advierte por la doctrina la forma unilateral, como es la autotutela, parece perder protagonismo frente a las formas convencionales (recogidas en el artículo 88 LRJ-PAC)<sup>168</sup>. Tanto es así que ORTEGA se refiere al «reto dogmático del principio de eficacia», esto es, «una nueva reformulación del principio de la autonomía de la voluntad de las organizaciones de origen público, tanto para facilitar a las estructuras burocráticas el cumplimiento de los fines públicos como para mantener dentro del control público a las organizaciones de origen público que actúan en el Derecho privado»<sup>169</sup>.

Se pretende lograr un *Estado gestor* que vuelca su énfasis sobre las prestaciones y servicios facilitados en las mejores condiciones posibles (de forma eficiente) y en la superación del «poder público basado esen-

<sup>165</sup> L. PAREJO ALFONSO, La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública»..., op. cit., pág. 138.

<sup>166</sup> La Administración no se provee de bienes o servicios sino que se sirve del particular para administrar. Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I..., op. cit., págs. 666-667.

<sup>167</sup> Vid. a este respecto J. ROSA MORENO, *El arbitraje administrativo*, op. cit.

<sup>168</sup> J. ROSA MORENO, *El arbitraje administrativo*, op. cit., págs. 16-17.

<sup>169</sup> L. ORTEGA, «El reto dogmático del principio de eficacia»..., op. cit.

cialmente en el ejercicio de la autoridad»<sup>170</sup>. Se trata del tránsito de un Derecho administrativo defensivo a un Derecho administrativo eficaz y, por ende, eficiente.

En este sentido, ORTEGA señalará cómo el principio de eficacia ha erosionado de manera irreversible el papel clásico de la decisión unilateral; el poder público considerado como un poder «basado esencialmente en el ejercicio de la autoridad» queda superado de esta manera<sup>171</sup>. En parecidos términos, PAREJO afirma que «frente al monopolio del esquema de acción unilateral revestida de *imperium*... se ha ido desarrollando un rico y variado complejo de derechos y deberes recíprocos de la Administración y del ciudadano, produciendo sustanciales cambios en la ejecución de las normas y en las formas mismas de la acción de la Administración»<sup>172</sup>.

Asimismo, es muy esclarecedora la definición de gestión que recoge BARRIO GARCÍA como concepto abstracto que hace abandonar anteriores moldes de actuación administrativa unilateral, pues es necesario el consenso y cooperación del administrado o ciudadano<sup>173</sup>.

Este concepto de gestión lo podemos encontrar, en gran medida, en un sector del Derecho administrativo, a saber: el Derecho ambiental. Precisamente, una nota característica de la *gestión eficiente* consiste en sacar el máximo rendimiento de lo que existe; pues es mejor *copiar* estrategias ya seguidas y con éxito, que empezar a experimentar sin seguridad de triunfo. Pues bien, un buen campo para copiar sería «el ambiental» ya que obliga a una gestión muy habilidosa, en definitiva, eficiente, al tutelar bienes frágiles, escasos, comunes, esenciales, de interés general, lo que a su vez implica un gran protagonismo social, por tanto, a utilizar técnicas de fomento frente a los instrumentos de policía y, asimismo, dado su carácter horizontal, hay que tener presente la gran confluencia de Administraciones<sup>174</sup>, en definitiva, obliga a aplicar estrategias de coordinación, integradores, globales. De nuevo aparece lo «global»...

<sup>170</sup> L. ORTEGA, «El reto dogmático del principio de eficacia»..., op. cit., pág. 8. De igual parecer *vid.*: R. MARTÍN MATEO, «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total»..., op. cit., pág. 22.

<sup>171</sup> «El reto dogmático del principio de eficacia», *RAP*, n.º 133, 1994, pág. 8.

<sup>172</sup> L. PAREJO, *Crisis y renovación en el Derecho público*..., op. cit., pág. 20 y ss.

<sup>173</sup> G.A. BARRIO GARCÍA, *Régimen jurídico de la pesca marítima*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 50.

<sup>174</sup> La diversidad de entes públicos puede producir en no pocas ocasiones una pluralidad de actuaciones contradictorias, así como actuaciones inútiles.

A modo de ejemplo, citaremos una estrategia que, hoy por hoy, se incardina en el Derecho ambiental pero que tiende a convertirse en una estrategia marco de gestión municipal; nos referimos a la llamada «Agenda 21 Local». Se trata de un plan de acción en el ámbito local —que tiene su origen en la Cumbre de Río 92— para que el desarrollo sea globalmente sostenible pues contempla cuestiones económicas, sociales, culturales y ambientales. Está redactado en forma de plan de acción para definir un modelo de ciudad sostenible, y se aplica a través de una auditoría ambiental y un plan de participación social<sup>175</sup>.

El principal objetivo de este plan de acción es conseguir que el desarrollo de un territorio sea económicamente viable, socialmente beneficioso y ambientalmente responsable. La Agenda 21 Local requiere implicar y dar poder a la población local, ya que únicamente se podrá conseguir una comunidad sostenible si se basa en una visión compartida por todas las partes implicadas. La Agenda 21 Local constituye un proceso democrático, participativo, activo y consensuado. En definitiva, esta estrategia implica fundamentalmente un cambio de mentalidad sobre el papel de las instituciones y los ciudadanos, que es precisamente lo que reclamamos, en gran medida, para revitalizar «la cultura de lo público»<sup>176</sup>.

El Derecho ambiental aunque todavía no es un Derecho maduro, pues necesita de mayores concreciones, de positivación de técnicas, es ya es un gran referente para tener en cuenta, lo que es importante, pues no hay nada más ineficiente que algo ineficaz, es decir, que no se lleva a la práctica, como sucede desgraciadamente con numerosas normas administrativas. Y en ocasiones ocurre que no hay un método para aplicarlas<sup>177</sup>. De ahí la

---

<sup>175</sup> Para mayor detalle es muy oportuno consultar: N. FONT y J. SUBIRATS, *Local y Sostenible: la Agenda 21 Local en España*, Icaria, 2000.

<sup>176</sup> Así, podría haber más ejemplos como sucede con el modelo de gestión que generan las «Reservas de la biosfera». Las Reservas de la Biosfera constituyen una Red Mundial de espacios protegidos *sui generis*, reconocida en el plano internacional en el marco del Programa MaB (que responde a las siglas anglosajonas de «Man and Biosphere» [El hombre y la biosfera], programa de la UNESCO que se creó en 1974, ante la necesidad de reconciliar la protección de los ecosistemas naturales y seminaturales con los usos humanos, y todo ello respaldado con investigaciones interdisciplinarias) iniciada en 1976. Esta estrategia supone un reto de concertación de intereses que se materializa en algo que es crucial para la gestión, a saber, la necesidad de establecer una organización *ad hoc*, un *comité de gestión*, que sea suficientemente representativo de todos los actores sociales involucrados, que permita institucionalizar la participación social, conciliar diferencias y aspectos conflictivos y planificar y coordinar todas las actividades que han de desarrollarse.

<sup>177</sup> Esta circunstancia acontece para la «gestión integrada de las zonas costeras» como señala F.J. SANZ LARRUGA, «La protección ambiental del litoral español. Hacia una gestión sostenible e integrada de las zonas costeras» en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 4, 2000, pág. 479.

importancia —como decíamos— de aplicar estrategias asimilables ya contrastadas.

En cualquier caso, el Derecho ambiental es un referente *per se*, pues puede cumplir un relevante papel frente al desafío de la globalización del desarrollo sostenible, dado el carácter ubicuo, transversal de lo ambiental. En definitiva, hay que tener en cuenta la especial complejidad y sensibilidad social que despierta la materia ambiental, y asimismo el reto del Derecho administrativo como ordenamiento garante del desarrollo sostenible.

En fin, no es casualidad que se señale al Derecho ambiental como referente para llevar a cabo una gestión eficiente, pues a su vez contempla muchos aspectos que pueden revitalizar el «espacio público», a saber: radio de acción muy amplio (global), revalorización de lo local («pensar globalmente, actuar localmente»), necesidad de empleo de nuevas tecnologías, ser objeto de atención de la ciudadanía (lo ambiental es atractivo) y, por tanto, caldo de cultivo para la participación social.

## VII. REFLEXIONES FINALES

Hemos hecho mucho hincapié en la eficiencia pública y, por ende, en la gobernanza y sostenibilidad, pero en realidad nuestro interés recae en el Derecho administrativo puesto que estamos convencidos de que el presente y el futuro de la humanidad, y decimos bien de la humanidad, depende de una adecuada aplicación de esta disciplina. Y la adecuada aplicación, como hemos tenido ocasión de señalar a lo largo del trabajo, reside en enfatizar la característica de la *eficacia*, pues la primigenia faceta «defensiva» del Derecho administrativo, esto es, como sujeción de la actuación de los poderes públicos a unas reglas formales y materiales que constituyen garantías esenciales para el ciudadano, por regla general, ya está consolidada<sup>178</sup>. Por tanto, hay que insistir en la otra vertiente (*la procura del bienestar social*), y así el Derecho administrativo desplegará toda su potencialidad como instrumento al servicio de la comunidad humana, reflejo de las aspiraciones colectivas y conquistas político-éticas<sup>179</sup>; en

<sup>178</sup> Digamos que así ocurre en gran medida en España, y en otros países de su órbita, pero desafortunadamente no sucede lo mismo en otros lugares. En este sentido, es oportuna la visión de A. GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, 4.ª ed., Buenos Aires, 1999.

<sup>179</sup> Cfr. J. JORDANO FRAGA, «Tendencias de evolución en el Derecho Administrativo y alguna propuesta iconoclasta» en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo...*, op. cit., pág. 1 73.

definitiva, como el Derecho de la transformación social, como lo caracteriza JORDANO FRAGA <sup>180</sup>.

Somos conscientes de la envergadura de nuestras palabras pero la realidad nos lleva a estas reflexiones. Antes que nada cabe decir que si nos referimos al contexto mundial (la humanidad), antes que al nacional que parecería lo más lógico dado que el objeto del trabajo se centra en el Derecho administrativo, es porque la «realidad local» económica y social aboca a ello —máxime el fenómeno de la globalización—, como ya fue adelantado, y no sólo *per se*, sino también por la presión que provoca sobre el sistema natural, que sí que es único y global. De nuevo surge la cuestión ambiental, que es inevitable pues consideramos que es el tema transversal del siglo XXI. De esta manera, en la «Cumbre de Johannesburgo» <sup>181</sup>, en principio una reunión mundial sobre temas ambientales, el presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, ha dicho «que en la centuria que acabamos de empezar, nos enfrentamos a un mundo formado por islas de riqueza en un mar de pobreza», lo cual es intrínsecamente insostenible, y por tanto nos afecta a todos, como ya se empieza a apreciar en la sociedad española, que últimamente nos sentimos, cuanto menos, vulnerables, ante una serie de hechos en principio inconexos, como, por ejemplo: crisis alimentarias («vacas locas»), enfermedades (*legionella*), avalancha de la inmigración <sup>182</sup>, etc., pero que consideramos están interrelacionados, y tienen que ver con todo lo que hemos dicho *supra* referente al olvido que realiza el sistema social de las leyes que rigen el funcionamiento de la naturaleza; en definitiva, empieza a peligrar nuestro actual bienestar.

Y la solución no se encuentra en la tecnología pues no en vano en la actualidad, como nunca ha ocurrido en la historia de la humanidad, tenemos la capacidad técnica para hacer frente a las crisis económica y social; por tanto, la solución hay que buscarla en otro lugar: ahora, precisamente, que se habla de la sociedad de la información, del conocimiento, está claro que todavía no es el de la sabiduría.

Y esa sabiduría, que es precisamente el desarrollo sostenible, consiste en algo tan elemental como en asegurar *a todos* y en condiciones óptimas las necesidades básicas (agua, alimentos, energía, salud, educación, etc.), y para ello hay que respetar el medio natural que las soporta. Sin embargo,

---

<sup>180</sup> *Ibidem*, pág. 199.

<sup>181</sup> Celebrada durante los días 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

<sup>182</sup> La mayoría de los inmigrantes huyen de zonas (urbanas) extremadamente conflictivas, insalubres, esquiladas de recursos naturales

como es sabido, el actual sistema político aún no lo posibilita y ello —de acuerdo con nuestra postura— porque no existe un Derecho administrativo adecuado. En efecto, no hay que olvidar que el Derecho administrativo vela por los intereses generales, entre los que se encuentran las necesidades básicas, que en el siglo XXI todavía en muchas partes del mundo no son realidad, y en otras, como sucede en España, las tenemos cubiertas, por el momento <sup>183</sup>, aunque no siempre con la suficiente calidad, como lo atestiguan los ejemplos citados.

Ante este panorama de vulnerabilidad tiene mucho interés saber a ciencia cierta que «alguien» vela por nuestro bienestar; y ello precisamente lo posibilita el Derecho administrativo eficiente. Hay que tener en cuenta además que el Derecho administrativo es un Derecho público que vela por el interés general, pero fundamentalmente preserva las necesidades básicas o, como dirá JORDANO FRAGA, el Derecho administrativo es el Derecho de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales <sup>184</sup>, por tanto, es el Derecho que puede ir a la raíz de los problemas más relevantes (por ello es eficiente, como recordaremos). En ese sentido, se podría decir, que a diferencia de los otros Derechos públicos, es el que vela por lo cotidiano, incluso que es el Derecho de las pequeñas cosas, pero ¡ay si faltaran!

Por todo ello podemos considerar al Derecho administrativo como un claro *triunfo civilizatorio* <sup>185</sup>, y lo que es menester es que se extienda a todos los países su aplicación eficiente, teniendo en cuenta el carácter holista, sistémico, contextual y subjetivo de los fenómenos, esto es, la idiosincrasia de cada lugar, que nunca es generalizable a pesar de tener problemas comunes y a pesar de la tan manida globalización <sup>186</sup>. Y todo esto encaja muy bien con la esencia del Derecho administrativo como rama jurídica *abierto y dinámica*, que tiende a lo concreto.

---

<sup>183</sup> Al menos para la inmensa mayoría de la población, pero comienza a surgir marginalidad, el llamado cuarto mundo.

<sup>184</sup> En «Tendencias de evolución en el Derecho Administrativo y alguna propuesta iconoclasta» en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo...*, op. cit., pág. 199. Incluso un autor, HÄBERLE, como refiere JORDANO FRAGA, apunta a que el futuro del Derecho administrativo está en lo que denomina *Estado de derechos fundamentales*. *Ibidem*.

<sup>185</sup> No en vano surgió de una revolución, la francesa, cuyo ideario fue la igualdad, fraternidad y libertad, y cuya bandera fue la ley, todo lo cual fue incorporado al Derecho administrativo.

<sup>186</sup> En este sentido es muy oportuno el epígrafe «Globalización y diversificación» del trabajo ya citado de J. JORDANO FRAGA, «Tendencias de evolución en el Derecho Administrativo y alguna propuesta iconoclasta» en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo...*, op. cit., págs. 196 a 1999.

Sin embargo, para estar en disposición de aplicar correctamente el Derecho administrativo los gobiernos han de recuperar sus funciones y ejercerlas como Estados sociales y de Derecho.

En efecto, el colmo de la eficiencia es que no hiciera falta ser eficiente por estar «bien servidos», como señala muy gráficamente MARTÍN MATEO: «El mejor Estado del Bienestar es el que no es realmente necesario»<sup>187</sup>, pero como no es el caso, al menos por el momento, que promete ser para largo, «la intervención pública que preserva el bienestar» es imprescindible, pero siempre que lo preserve de verdad, esto es, sea eficiente; sino simplemente se trataría de *mandar*, lo que precisamente quiso acabar la Revolución francesa<sup>188</sup>.

En este contexto, la globalización podría ser un acicate para mundializar los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible, etc.

Asimismo, la crisis del actual Estado del bienestar puede ser una oportunidad, precisamente para el bienestar. En efecto, vivimos en un momento crítico, pues es de cambios, y ello conlleva desorientación, acentuada por un par vector de fuerzas en principio contradictorias: el incremento de la actividad prestacional de la Administración, por un lado, y, por otro, el reconocimiento de la economía privada y de la relevancia de la sociedad civil.

En este momento es muy oportuno traer a colación el proyecto de Carta Europea de Servicios Públicos o servicios de interés económico general, que data del 14 de febrero de 1994. Según el proyecto: «el mercado es, generalmente, indiferente a los objetivos de solidaridad, cohesión o equidad. La marginación de algunas teorías sociales de determinados servicios básicos esenciales en la vida ordinaria —educación, sanidad, transporte, vivienda, agua, electricidad, etc.— puede generar dificultades sociales. Unos servicios públicos suficientes y a unos precios razonables contribuirán a facilitar la inserción de los ciudadanos desfavorecidos»<sup>189</sup>.

<sup>187</sup> En «El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total»..., op. cit., pág. 23.

<sup>188</sup> Como se expone claramente en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y administración contemporánea...*, op. cit.; y asimismo en C. HINCHILLA MARÍN, «Reflexiones en torno a la polémica sobre el origen del Derecho Administrativo», *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres Estudios*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 21-57.

<sup>189</sup> *Vid.* Proyecto de Carta europea de servicios públicos o servicios de interés económico general, versión de 14 de febrero de 1994, *RAP*, n.º 136, pág. 524.

Por tanto, la alternativa a la actual crisis del Estado del bienestar no está en el Mercado para que el Estado «economics» de acuerdo con la eficiencia —podríamos llamar— «crematística» sino en la gestión eficiente, de acuerdo con la «eficiencia pública o social». La gestión pública eficiente parte de un rediseño de las relaciones entre el Estado, el Mercado y la Sociedad civil en un contexto de participación ciudadana, sustentabilidad económico-ecológica y responsabilidad social (solidaridad).

Pero, como hemos constatado, no se trata de enfrentar Estado y mercado, iniciativa pública o privada —cada uno tiene un campo y una responsabilidad— sino de sumar de forma sinérgica. De esta manera, hay sitio para ambas fuerzas —que se complementan y necesitan—, pues consideramos que el Estado no debe ser grande sino eficiente para asignar y distribuir con equidad los recursos disponibles y garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos y a los territorios.

He aquí el relevante papel del Derecho administrativo, que además si quiere estar a la altura de las circunstancias tendrá que ser diligente en las respuestas porque una de las características de la actual sociedad es la rapidez con que se producen los cambios y se hacen efectivas sus realizaciones. En este sentido, cabe recordar que ganar eficiencia no es más que ganar tiempo.

Otra manera de ganar tiempo es asimilar estrategias propias del Derecho ambiental y seguir profundizando en dicha especialidad. A lo mejor la «huida del Derecho administrativo» no es al Derecho privado sino a «otro público». Incluso en este sentido —consideramos— que la tendencia debería ser la necesidad de reformar el Derecho administrativo general, en lugar de marcar las diferencias con la proliferación constante del Derecho administrativo especial<sup>190</sup>. No en vano el desafío actual del Derecho administrativo es poder gestionar la *globalización del desarrollo sostenible*. Así, quizá se debería tender a «ambientalizar» el Derecho administrativo.

En este sentido se apostaría más que nunca —si cabe— por el «imperio de la ley» pero tanto de «la social» como de «la física», cuyo germen hay que buscarlo en el origen del Derecho administrativo, como nos lo

---

<sup>190</sup> M.J. MONTORO CHINER, *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia...*, op. cit., pág. 87. A lo mejor, en realidad, lo que ocurre es que —como conceptuó MEILÁN GIL— el Derecho administrativo es el resultado de una serie de compromisos o tensiones, como entre unidad y especialidad, en *El proceso de definición del Derecho administrativo*, Escuela Nacional de Administración Pública», 1967, pág. 56.

recuerda GARCÍA DE ENTERRÍA <sup>191</sup>: «En el fondo, esta formulación del imperio o de la soberanía de la ley como ideal político no es más que una transposición a la teoría social del principio de legalidad del universo sobre el que trabaja el pensamiento de Occidente desde el Renacimiento y que alcanza en la Física de Newton y en la Ilustración su expresión definitiva <sup>192</sup>. Es bien conocido —continúa diciendo GARCÍA DE ENTERRÍA— cómo Montesquieu abre su gran obra —que va a ser uno de los más eficaces motores del nuevo movimiento— justamente desde esta idea central, que hace unívoco el sentido de las leyes en la naturaleza y en la sociedad: «*Las leyes en su significación más extensa son las relaciones necesarias que derivan de la naturaleza de las cosas, y en este sentido todos los seres tienen sus leyes, la divinidad tiene sus leyes, las inteligencias superiores al hombre común tienen sus leyes*» (*De l'Esprit des Lois*, part. I, 1.I, cap. 1). Desde esa concepción se aboca con todo rigor a la tesis de que en descubrir, proponer, sancionar, y finalmente sostener esas leyes naturales que presiden la vida social, se resume toda la función del poder político».

Precisamente, estas ideas sobre la función del poder político vienen muy bien ahora que se habla tanto de la necesidad de «un nuevo orden mundial», y quizá, como vemos, ese nuevo orden puede tener bastante que ver con los orígenes del Derecho administrativo; no en vano «lo original es volver al origen» <sup>193</sup>.

Profundizando en esta línea de argumentación cabría traer a colación la palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan —con motivo del Mensaje del Milenio <sup>194</sup>—, quien señaló que «ahora más que nunca en la historia de la humanidad compartimos un destino común, y la única manera de ser dueños de él es afrontarlo juntos». De esta manera se hace referencia a la forma de administrar, de gestionar, que como ya hemos repetido tantas veces implica no sólo a la totalidad de los Estados sino también a los ciudadanos, que es lo que se conoce como «governabilidad» o «governanza».

<sup>191</sup> *Revolución francesa y administración contemporánea ...*, op. cit., págs. 22-23.

<sup>192</sup> En este momento GARCÍA DE ENTERRÍA realiza una remisión a una obra muy oportuna, que consideramos, por tanto, interesante traer a colación: DILTHEY, «El sistema natural de las Ciencias del Espíritu en el siglo XVII», en el volumen: *Hombre y mundo en los siglos XVI y XVII*, trad. E. IMAZ, ed., México, 1947, págs. 101 y ss.

<sup>193</sup> De acuerdo con el prestigioso arquitecto GAUDÍ, en *Vida y obra de Gaudí*, Círculo de Lectores, Madrid, 2002, pág. 34.

<sup>194</sup> El 31 de diciembre de 1999.

En este sentido, cabe referirse, por un lado, a la propuesta de «Pacto global», apoyada por el Consejo de Europeo de Gotemburgo, para que los Estados <sup>195</sup> fomenten políticas activas contra la pobreza y el deterioro ambiental a través del incremento de la ayuda al desarrollo, fiscalidad global, el respeto a los acuerdos internacionales en materia ambiental, etc. <sup>196</sup>; en definitiva, para conseguir «un mundo del bienestar».

Este pacto global tendría como premisa el principio de solidaridad (responsabilidad común pero diferenciada), que no sería más que la lectura actualizada del presupuesto del contrato social definido por ROUSSEAU, el principio de legalidad <sup>197</sup>.

Y por otro lado, con relación a los ciudadanos hay que decir que sería bueno que fueran alcanzando el protagonismo que merecen y *de jure*, esto es, convirtiéndose incluso en sujetos de Derecho internacional, para conseguir —como señala JORDANO FRAGA— pasar de la participación-posibilidad a la participación-efectividad <sup>198</sup>, que sintoniza con las tendencias de transformación del Estado-nación, como la que apunta, por ejemplo BECK, en un Estado cosmopolita y abierto, en «la invención transnacional de la política por la entrada en red y cooperación...» <sup>199</sup>. Desde nuestro punto de vista, ello conllevaría a «administrativizar» —valga la expresión— el Derecho internacional público, intensificando el desafío del Derecho administrativo como garante mundial del desarrollo sostenible.

Todas estas consideraciones pueden parecer utópicas, aunque, como señala José ALLENDE, más utópico es pensar que podemos seguir así <sup>200</sup>.

<sup>195</sup> Aunque la propuesta se cernía en los países de la OCDE para dar muestra de liderazgo.

<sup>196</sup> Sobre este tema es oportuno consultar la conferencia del Director ejecutivo de la Agencia de Medio Ambiente de la Unión Europea, Domingo JIMÉNEZ-BELTRÁN, titulada: «10 años después de la Cumbre de Río. Dónde estamos y adónde vamos», con motivo del IV Congreso Nacional de Periodismo Ambiental (Madrid, 21-22 de noviembre 2001), que se puede encontrar en: <http://www.apia-web.es.org>. Y asimismo se debe consultar la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Diez años después de Río: preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002»* (COM (2001) 53).

<sup>197</sup> J.J. ROUSSEAU, *Contrato social*, Espasa-Calpe Mexicana, México, 1982.

<sup>198</sup> En «Tendencias de evolución en el Derecho Administrativo y alguna propuesta iconoclasta» en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo*, op. cit., pág. 201.

<sup>199</sup> En artículo de opinión publicado en el periódico *El País* con el título: «El fin del neoliberalismo», de 15 de noviembre de 2001.

<sup>200</sup> J. ALLENDE LANDA, *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, Unión Iberoamericana de municipalistas-Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000, pág. 83.

En cualquier caso, en modo alguno deben ser entendidas como objetivos imposibles sino como un horizonte, difícil de conquistar tal vez, pero alcanzable: ¡Otra gestión es posible, y necesaria!, y en un Estado social y de Derecho es una obligación, que además coincide, en gran medida, con el ideario de la gobernanza, a saber, la tendencia a la internacionalización, la exigencia de la salvaguarda del ambiente, el desarrollo de la tecnología y la cultura de la personalidad<sup>201</sup>.

---

<sup>201</sup> Como se evidencia del consenso sobre al que se ha llegado respecto al contenido de dicho concepto, en J.M. CANALES ALIENDE, «Gobernabilidad y gestión pública», *La nueva gestión pública* (B. OLÍAS DE LIMA, Coord.)..., op. cit., pág. 41.