

REPLANTEAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS TRAS LA CRISIS SANITARIA

MIRIAM CUETO PÉREZ
CATEDRÁTICA DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE OVIEDO

La labor de las Administraciones Públicas es sin duda la parte más visible y tangible para la ciudadanía del ejercicio del Poder Ejecutivo. Sin restar importancia a los gobiernos y sus funciones, las Administraciones son las que prestan servicios, tramitan solicitudes, otorgan subvenciones, atienden a los ciudadanos, realizan las convocatorias de empleo público o llevan a cabo la labor inspectora, entre otras importantes labores. Sin embargo, dicha actividad en la actualidad está en pleno cuestionamiento, hasta el punto de que se ha llegado a decir que la Administración pasa por su peor momento desde la instauración de la democracia (Carles Ramió, *El colapso de la Administración en España*, Catarata, 2024). La valoración de los ciudadanos, a quienes supuestamente está llamada a servir, está bajo mínimos, sin que haya de momento una respuesta proactiva por parte de los diferentes gobiernos, responsables en último término del adecuado funcionamiento de las Administraciones Públicas. Los principios constitucionales que presiden su actuación, como el de legalidad, el de interés general y el de responsabilidad, obligan a buscar soluciones de forma inmediata y a cambios estratégicos para poner freno al deterioro de los servicios públicos, a la falta de atención a los ciudadanos y al incremento de las trabas burocráticas que ha ido ganando cada vez más espacio.

Las Administraciones Públicas son inevitables compañeras de viaje a lo largo de sus vidas para la práctica totalidad de los ciudadanos, pero su posición de preeminencia asentada en las potestades públicas que ostenta, incluida la sancionadora, hace que con mucha frecuencia las relaciones que se entablan entre estas y los particulares presenten una desigualdad manifiesta y una excesiva complejidad, de manera que el ámbito administrativo se ha convertido en un ámbito claramente hostil, hasta el punto de que se ha llegado a acuñar el concepto de fobia administrativa para expresar el hartazgo y desazón que genera en muchas personas tener que “enfrentarse” a las Administraciones Públicas. A pesar de los intentos de nuestras Leyes por dulcificar la posición de los particulares frente a ellas (hace tiempo que el término administrado ha dado paso al término ciudadano), imponiéndoles abundantes principios de actuación, como el de servicio efectivo y proximidad a los ciudadanos, el de simplicidad y claridad o el de la racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, lo cierto es que su inclusión en los boletines oficiales no ha supuesto una traslación de los mismos al funcionamiento en el día a día de los sujetos públicos. Es evidente que la cercanía y la empatía con frecuencia brillan por su ausencia,

que la mejora de los plazos de resolución está lejos de producirse, que no hay una verdadera participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, y que el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial cuando el funcionamiento de los servicios públicos causa daños a los particulares exige prácticamente en la totalidad de los casos la reclamación ante los tribunales de justicia.

La crisis sanitaria por el COVID-19 ha supuesto un empeoramiento de la situación preexistente, afectando principalmente a los colectivos más vulnerables. La implantación de la cita previa para acceder a un buen número de servicios administrativos, cuya obtención muchas veces se logra exclusivamente por vía telemática, y el aumento de los plazos de atención generados por la situación de pandemia (asistencia sanitaria, seguridad social, servicios sociales, administración de justicia...), así como un aumento del teletrabajo, en ocasiones poco acomodado a las exigencias de funcionamiento de los servicios, junto con un relevo generacional en el empleo público siempre complicado, que la crisis económica agravó por las decisiones tomadas en relación con la tasa de reposición, han llevado a una situación sin precedentes. Junto a toda esta problemática, hay que apuntar otra en relación con el personal que presta sus servicios en las Administraciones públicas, la llamada burocracia defensiva o el llamado “miedo a la firma” que paraliza numerosas actuaciones y que además lleva a que ciertos puestos sean cada vez más difíciles de cubrir por la responsabilidad que implican, paralizando aún más el funcionamiento y la toma de decisiones (el ámbito de la contratación pública es un claro ejemplo). Por otro lado, la digitalización de las Administraciones Públicas y de sus procedimientos, siendo como es una pieza clave para la modernización y la mejora de la atención ciudadana y de los servicios públicos, también ha generado nuevas trabas y barreras, dando lugar a la “vulnerabilidad administrativa digital”, que afecta a muchos ciudadanos por distintas causas: edad, falta de formación, lugar de residencia... Todo ello exige una reacción inmediata por parte de los poderes públicos, especialmente en aquellos servicios donde la situación presenta mayores dificultades y donde los derechos y la dignidad de los ciudadanos pueden verse más afectados.

Y de la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas, la actividad prestacional presenta un especial valor para la ciudadanía y es sin duda la que más afecta a su bienestar y calidad de vida. Los servicios públicos constituyen una parte muy relevante de la actuación de los poderes públicos, aquella que más incide en la consideración de la actividad administrativa, aquella que más puede ser objeto de crítica, pero también de aplauso. De ello son sobradamente conscientes los distintos gobiernos, al igual que el resto de los partidos políticos y por ello a su mejora se encaminan una buena parte de las promesas electorales. El Comité Económico y Social Europeo ha considerado que la prestación de unos servicios públicos eficaces protege los valores fundamentales de la democracia, especialmente en tiempos de crisis, de ahí la necesidad de su adecuada vertebración y financiación. Educación, sanidad, servicios sociales, servicios locales, justicia, junto a los ahora denominados servicios de

interés económico general, como los servicios digitales, el suministro de energía, las telecomunicaciones o los transportes exigen un buen funcionamiento. El buen funcionamiento de los servicios públicos forma sin duda parte del principio de buena administración contemplado en el art. 41 de la Carta Europea de Derechos fundamentales e incorporado de forma decidida por la jurisprudencia del TS en numerosos pronunciamientos, imponiendo a la administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar de forma eficaz las posibles disfunciones derivadas de su actuación, sin que baste la mera observancia estricta de procedimientos y trámites. Por todo ello, no resulta admisible que los ciudadanos más vulnerables tras la crisis sanitaria se hayan tenido que enfrentar a abusos difícilmente explicables en un estado social y democrático de derecho en pleno siglo XXI. Un solo ejemplo, en materia de extranjería se han dado supuestos de reventa de citas previas durante la pandemia, que impidieron a muchas personas conseguir su cita y como consecuencia de ello presentar la solicitud de renovación de la autorización de residencia en plazo. Aun siendo pública y notoria la situación, la Administración ignoró la misma y declaró extemporáneas las solicitudes siendo perfectamente conocedora de la falta de disponibilidad de citas. Afortunadamente, esto ha tenido una condena prácticamente unánime por los tribunales de justicia que han señalado que no se puede obligar a los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración y menos aún a ser ellos los que tengan que probar la imposibilidad de lograr una cita y sufrir las consecuencias negativas de esta situación, declarando que semejante proceder ha sido totalmente contrario al principio de buena administración.

Estas situaciones hacen necesario un replanteamiento general de los servicios públicos, pero también de la atención ciudadana. Los ciudadanos tienen derecho a que se les atienda de forma presencial y telemática, según sus necesidades, se les asista en la utilización de medios electrónicos y se les facilite por los empleados públicos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Por último, el tema de los plazos debe dejar de ser un caballo de batalla, siendo admisible un cierto régimen de cola puesto que los recursos son limitados, los retrasos no pueden ir más allá de lo razonable y en ciertos servicios públicos en estos momentos los mismos son directamente inadmisibles e impiden en muchos casos que la prestación cumpla su finalidad. A la reflexión y al planteamiento de soluciones sobre todas estas cuestiones se dedican los trabajos incluidos en el presente número de la Revista Jurídica de Asturias

Sin duda alguna, los servicios de salud y la asistencia sanitaria se encuentran en el foco de la preocupación ciudadana. Las dos primeras contribuciones en este número nos ayudan a profundizar en este ámbito. Por un lado, el prof. Juan Francisco Pérez Gálvez, atiende a los retos que tiene por delante nuestro Sistema Nacional de Salud ante la digitalización de prestaciones y servicios, no sin antes llamar la atención sobre la precaria situación en la que nos encontramos en estos momentos. Deficiencias estructurales se han hecho más evidentes tras la pandemia, con una incidencia muy importante en el ámbito de la aten-

ción primaria, pero al mismo tiempo los avances en la configuración digital de la asistencia sanitaria pueden ofrecer soluciones, sin ignorar que también pueden generar nuevas problemáticas, como la necesidad de articular una adecuada protección de los datos de salud de los pacientes. Todo ello requiere una formación adecuada de los profesionales sanitarios y la garantía de que todos los ciudadanos cuentan con las competencias necesarias para acceder a los servicios electrónicos de salud, sin que ello dé lugar a exclusiones y desigualdades entre los grupos más vulnerables. Junto a la perspectiva nacional, el trabajo de la prof. Claudia Tubertini, a quien ya tuvimos la suerte de tener en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, nos sitúa ante los servicios sanitarios en Italia, con una problemática paralela a la nuestra, donde la atención primaria también se sitúa como pieza clave de la asistencia sanitaria que reciben los ciudadanos, siendo el principal objeto de las transformaciones planteadas. El refuerzo de la “asistencia sanitaria de proximidad” en todas las Regiones y la digitalización del sistema son dos objetivos de la reforma. Ahora bien, cualquier transformación en el ámbito sanitario requiere de una apuesta inversora que para algunos territorios será difícil abordar, lo que puede condicionar sin duda que los cambios planeados puedan llegar a buen puerto. Junto a la escasez de financiación, la falta de suficientes profesionales sanitarios constituye igualmente una dificultad que también compartimos en España, carencia que se hace más acuciante en el ámbito de la atención primaria, especialidad que la autora señala como una de las que mayor déficit plantea en Italia, agravado por el hecho de que muchos médicos generalistas prefieren mantenerse en el ejercicio privado. Aquí baste recordar como la última convocatoria para la formación de médicos residentes ha dejado sin cubrir más de doscientas plazas de esta especialidad.

El empleo público constituye un elemento transversal e imprescindible para abordar todas las carencias en la prestación de los servicios públicos y en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. En toda organización los recursos humanos son una pieza clave y tras la pandemia en España se han puesto de manifiesto numerosas debilidades del sistema de empleo público, pero también algunas fortalezas, como la entrega, el compromiso y buen hacer de algunos funcionarios. A las quiebras del sistema y a las propuestas de mejora de este se dedica el trabajo de la Profesora Elisa Moreu. Entre las primeras se apunta su rigidez; el empleo público se caracteriza por una regulación común que afecta a categorías muy diferentes de funcionarios públicos, que desempeñan labores y competencias muy diversas en el seno de la Administración, lo que a su vez desencadena en sus certeras palabras “*baja calidad de las prestaciones, nula adaptación a los cambios y escasa capacidad de innovación*”. Una adecuada planificación estratégica del personal que prevea las carencias, la necesidad de transformación de sus funciones y un relevo generacional organizado con suficiente anticipación, junto a la exigencia de movilidad al personal por razones del servicio, pueden contribuir a la mejora. Igualmente, se hace necesaria la atracción de talento joven al empleo público, lo que exige

el diseño de nuevos perfiles ajustados a las necesidades actuales y futuras de los servicios públicos y también unas retribuciones más acordes con el sector privado, especialmente en lo que se refiere a los grupos que asumen un mayor grado de responsabilidad. La incorporación del teletrabajo en las Administraciones públicas y la problemática que la misma ha traído consigo es también objeto de tratamiento.

La Administración de Justicia, por un lado, y el ejercicio de la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, por otro, cumplen con la importante misión de garantizar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva recogido en el art. 24 de la CE, pieza fundamental en un Estado social y democrático de Derecho. Sin entrar en el debate suscitado sobre si la justicia es o no un servicio público, un acceso a la justicia en condiciones de igualdad, una resolución rápida de los procesos judiciales y un funcionamiento de la Administración de Justicia ágil y eficaz son aspectos demandados por el total de la ciudadanía, constituyendo además un claro elemento de cohesión social. Justamente, en todas estas cuestiones se centra el trabajo de Concha Ureste, Magistrada de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. El reciente Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, lleva a cabo un claro impulso de la digitalización del funcionamiento de los órganos judiciales. Esta norma junto con el plan Justicia 2030 suponen una verdadera oportunidad de transformación organizativa y descentralización de servicios para facilitar el acceso de la ciudadanía a la justicia para la solución de sus conflictos. En paralelo a la mejora de la Administración de Justicia, en España está pendiente el impulso de métodos alternativos a la vía judicial para la solución de controversias, que tendría como consecuencia la disminución de la litigiosidad para los órganos judiciales y una menor necesidad de asignación de recursos.

Otro ámbito sectorial con una enorme trascendencia para los ciudadanos es sin duda alguna el sector energético y muy especialmente la actividad de suministro de energía eléctrica. Esta actividad abandonó la “etiqueta” de servicio público para pasar a ser un servicio de interés económico general, conforme al Derecho de la Unión Europea, pero no ha dejado de ser en todo caso un servicio de carácter esencial para la ciudadanía. Por ello, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, impuso medidas de protección al consumidor con carácter general, y al consumidor vulnerable de forma especialmente intensa. Al estudio de las obligaciones de servicio público para evitar la pobreza energética que deben adoptar los diferentes Estados en el marco de la normativa europea relativa al mercado de electricidad y en concreto a las medidas adoptadas en España frente a los consumidores vulnerables dedica su contribución María Ángeles Rodríguez Paraja, vicesecretaria del Consejo de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia y gran conocedora del sector energético. Instrumentos como el bono social o las obligaciones de información activa im-

puestas a las empresas comercializadoras, junto con un procedimiento de suspensión del suministro por impago garantista con el consumidor, contribuyen a la protección de las personas más vulnerables en un momento en el que se ha producido un encarecimiento importante de la energía, junto a una pérdida de poder adquisitivo de las unidades familiares motivada por la elevada inflación.

Los dos últimos trabajos contenidos en este monográfico abordan temas con un marcado carácter garantista para los particulares, por un lado, la Profesora María Acale Sánchez presenta una contribución sobre el régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas en los supuestos en los que la actuación de sus autoridades o empleados públicos resulta constitutiva de un ilícito penal, por otro, el trabajo de la profesora Alejandra Boto Álvarez aborda las incipientes medidas que se están adoptando por las Administraciones públicas para paliar la brecha digital que afecta, como ya hemos señalado, a muchos ciudadanos. En el primer caso, se estudia el tratamiento penal de la responsabilidad, en este caso subsidiaria de la Administración, cuando estamos no solo ante un funcionamiento de los servicios públicos de carácter anormal, sino que además la actuación de los empleados públicos o de las autoridades en el desempeño de sus funciones resulta ser constitutiva de delito. La visión desde el Derecho Penal de uno de los temas clásicos del Derecho Administrativo aporta una nueva perspectiva, pues siendo excepcionales los casos en los que la actuación de los servidores públicos resulta delictiva, cuando estos se producen los ciudadanos sufren una mayor vulneración en sus bienes y derechos, lo que debe tener su consiguiente reflejo en la indemnización patrimonial que reciben. Las Administraciones Públicas sujetas al principio de legalidad cuando vulneran la legalidad penal generan una enorme desconfianza por parte de los ciudadanos, alarma social y quiebra del Estado social y democrático de Derecho, de ahí la gravedad de los casos de corrupción, pero también otros supuestos como los de abandono del servicio público o la denegación de asistencia sanitaria. El trabajo que cierra este número de la Revista Jurídica de Asturias presenta un certero análisis en relación con la actividad de la Administración para atender la problemática generada con la digitalización de su funcionamiento y sus procedimientos, con propuestas muy sugerentes para afrontar la situación generada, analizando la realidad de otros países de nuestro entorno como Francia e Italia. Entre las sugerencias apuntadas está la creación de entidades especializadas para una atención integral a los ciudadanos en sus relaciones telemáticas con la Administración, con autonomía funcional, que canalicen reclamaciones y busquen soluciones a los problemas que se generan en los procedimientos digitales. Por otro lado, la especialización del personal al servicio de las Administraciones Públicas en la materia ayudaría a una atención más personalizada y eficaz; en estos momentos la realidad nos indica que el propio personal de las administraciones públicas tiene problemas para afrontar la digitalización administrativa, lo que hace que difícilmente pueda atender las dificultades planteadas por los ciudadanos. Son muchos los retos que se deben afrontar de forma inmediata para que nuestra Administración alcance la posi-

ción que le corresponde en un país de la Unión Europea en pleno siglo XXI, la labor es ardua, pero no por ello debe obviarse esperando un mejor momento, debe abordarse y liderarse desde las propias instituciones y desde el conjunto de los poderes públicos, para cumplir con el deber de servicio a la ciudadanía.

Para cerrar estas líneas de presentación del número, no quiero dejar de mencionar a dos grandes maestros del Derecho Administrativo desaparecidos en los últimos meses. El profesor Alejandro Nieto falleció el 3 de octubre de 2023 y el profesor Ramón Parada Vázquez, unos meses después, el 27 de marzo de 2024, ambos han tenido unas trayectorias académicas muy relevantes y notorias, traspasando su labor nuestras fronteras (tanto en Europa como en Iberoamérica). Además de sus trayectorias universitarias, sus mentes preclaras e inquietas les llevaron a otras responsabilidades y aportaciones a la Administración y a la sociedad, a ser ejemplos globales en la terminología actual, a ser referentes no sólo en el ámbito del Derecho Administrativo sino en otras ramas del Derecho y del conocimiento (Derecho, Historia, Ciencia Política, Filosofía...). Su contribución desde años antes a la transición democrática está fuera de toda duda, su magisterio y *auctoritas* para varias generaciones de juristas también. Nos queda su recuerdo y sus muchas aportaciones, pero también su ejemplo de servicio e independencia, su visión crítica, su generosidad académica y su sabio discurso. Ambos trataron con brillantez las cuestiones que se abordan en este monográfico: la burocracia, la organización administrativa, las garantías de los ciudadanos o el empleo público. Sirva este número de la Revista Jurídica de Asturias de humilde reconocimiento a los dos.