

Una revisión de los principios clásicos del servicio público local

A review of the classical principles of local public service

Ricardo Rivero Ortega

Catedrático de Derecho administrativo

Universidad de Salamanca

SUMARIO. I. ORÍGENES Y PROYECCIONES LOCALES DE LA TEORÍA DEL SERVICIO PÚBLICO. II. LOS PRINCIPIOS CLÁSICOS DEL SERVICIO PÚBLICO. III. LA CLÁUSULA DE PROGRESO Y LA NECESARIA INNOVACIÓN. IV. CONCLUSIÓN: EL SERVICIO PÚBLICO LOCAL TRAS LA PANDEMIA. V BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: Este artículo propone una actualización de los principios clásicos del servicio público, desde su comprensión originaria y su importancia para los entes locales. La igualdad, continuidad y regularidad en su provisión deberían adaptarse a las circunstancias presentes, de acuerdo con la cláusula de progreso tecnológico. Así, prestaciones municipales clásicas (transporte, iluminación o servicios sociales y deportivos) podrían replantearse en clave de innovación.

PALABRAS CLAVE: Régimen local, servicio público, innovación administrativa.

ABSTRACT: This paper proposes an update of the classical principles of public service, from its original understanding and its importance for local governments. Equality, continuity and regularity in its provision should be adapted to the present circumstances, in accordance with the technological progress clause. So, classical local services (transport, street lighting, sports or social assistance) could become innovative.

KEY WORDS: local government, administrative innovation, public utilities.

A la memoria de Don Manuel Clavero, ejemplo de universitario y de hombre de Estado cabal.

Recibido: 18/11/2020

Aceptado: 30/04/2021

I. ORÍGENES Y PROYECCIONES LOCALES DE LA TEORÍA DEL SERVICIO PÚBLICO

Don Manuel Clavero Arévalo escribió hace setenta años – nada menos – su premiado libro sobre la municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local. Acababa de ganar por oposición la Cátedra de Derecho administrativo de la Universidad de Salamanca y su maestro, Carlos García Oviedo, prologaba esta obra destacando la consolidación de la Provincia como institución en nuestro sistema (más de cien años después de su creación, tras muchas dudas) y la importancia del Estatuto Calvo Sotelo, una norma emblemática en la trayectoria del servicio público local en España¹.

Los antecedentes de la regulación de los servicios públicos se localizan en el siglo XIX, dentro de textos legales y jurisprudenciales que se suceden en el tiempo: Oliván y Colmeiro son quizás los principales exponentes doctrinales del momento; las leyes dedicadas al contencioso administrativo (1845), o el propio código civil (1889), pueden citarse como las normas más destacadas de esta primera época.

El régimen local muestra progresivas ampliaciones de la lista de tareas asignadas a los municipios y las diputaciones a lo largo de los siglos XIX y XX: la iluminación, el transporte, el abastecimiento de agua potable, etc. La tardía recepción del marco teórico en España no obsta la respuesta práctica de asunción de competencias, toda vez que nuestros entes locales siempre han demostrado sensibilidad hacia las necesidades de las personas².

Aunque el despliegue de prestaciones municipales es anterior, la teoría jurídico administrativa del servicio público surge hace aproximadamente un siglo. Tras el apogeo del Estado liberal abstencionista del siglo XIX, el XX se inicia con un activismo extraordinario por razones de necesidad. Según la explicación convencional, las guerras mundiales devastarían el tejido productivo privado, así que los gobiernos asumirían las tareas de impulso de la recuperación y garantía de prestaciones básicas³.

La Escuela de Burdeos, gracias a sus principales integrantes (Duguit, Jeze) aportó el marco teórico e ideológico para la expansión del intervencionismo público en Francia. El criterio clásico de la prerrogativa o *puissance publique* fue superado y sustituido por un concepto del Estado como aparato dirigido a la prestación de servicios públicos. El Derecho administrativo encontraría en este concepto su eje central

¹ Vid. CLAVERO ARÉVALO, M.F (1952).

² Vid. POSADA, A (1919).

³ Vid. RIVERO ORTEGA, R (2018).

durante un siglo, hasta su crisis por el apogeo de la economía libre de mercado en la globalización (a partir de los años noventa del siglo pasado).

No fueron sin embargo los autores franceses quienes inventaron la idea de soluciones colectivas para responder a necesidades esenciales. Insisto en que, antes del despliegue estatal de los servicios públicos, los municipios habían respondido a la necesidad de garantizar condiciones adecuadas de vida para sus vecinos, en toda Europa occidental. La sociedad fabiana apoyó en Inglaterra las políticas locales de garantía de condiciones de habitabilidad adecuadas en núcleos de población crecientes, debido a la revolución industrial. También en Alemania se planteó el concepto *Daseinsvorsorge* para sustentar las prestaciones públicas. La respuesta municipal en España fue similar, pues compartimos una cultura común europea, inclusiva de la comprensión del autogobierno y el reconocimiento del principio de subsidiariedad (en su doble versión de distribución de competencias y de abstención pública en la economía), esto es, la afirmación de la preferencia de las soluciones más próximas a las personas, para respetar la iniciativa de la propia gente, evitando así los excesos de una estatalidad burocrática que no siempre se compagina bien con la dignidad y la libertad plena del ser humano.

Los fundadores del Derecho administrativo en los Estados Unidos comparten con sus colegas europeos la preocupación por las necesidades sociales. Las decisiones políticas del *New Deal*, impulsadas por el Presidente Theodore Roosevelt, fueron respaldadas por juristas de la talla de Felix Frankfurter o Ernst Freund. El intercambio de experiencias europeas y americanas fue notable en los primeros años del siglo XX, ante los problemas comunes de la industrialización y el crecimiento urbano (incluyendo ideas sobre planificación municipal)⁴.

La intervención pública de garantía de la existencia no es un invento sólo europeo, ni del siglo XX (o del XIX). El origen de las soluciones colectivas a los problemas de subsistencia básica es remoto, pues desde la Edad Media pueden identificarse actividades dirigidas a proveer de lo esencial a los vecinos (pósitos, carnicerías). Albi, Posada, García Oviedo o Sosa Wagner reflejan una trayectoria ininterrumpida de tratamiento doctrinal de esta realidad, con sus múltiples implicaciones jurídicas, económicas, sociales y de gestión⁵.

La acción pública organizada para dar soluciones colectivas a necesidades que tratadas individualmente no se resolverían está en la esencia del servicio público, más allá de las ideologías. Todas las personas que conviven en una comunidad están relacionadas, lo quieran o no, de manera que sus destinos vitales dependen de los

⁴ Vid. RODGERS, Daniel T (1998).

⁵ Vid. ALBI, F. (1960); SOSA WAGNER, F. (2008)

demás, en gran medida. La protección de la salud, la higiene y la garantía de unas condiciones mínimas se convierte en una función pública esencial, en paralelo al surgimiento de otros servicios y prestaciones⁶.

Algunos de los tópicos más extendidos sobre el servicio público, por tanto, merecen ser matizados, toda vez que no es la única fórmula para atender a estas necesidades. El papel de la Escuela francesa es relevante, pero más aún lo es, en mi opinión, el protagonismo real de los entes locales (y el de los defensores de su intervención para garantizar condiciones vitales adecuadas). Las guerras mundiales explican la ampliación del sector público en Europa, pero otros sucesos merecen ser recordados también, porque pudieron tener repercusiones similares, y a menudo se olvidan (la gran depresión, tras el crack del 29, forzó el *New Deal*).

Esto es lo que ocurre igualmente con la mayor tragedia en cifras del siglo pasado, peor en sus datos que las dos grandes guerras juntas. Uno de los acontecimientos históricos que tuvo mayor influencia en la construcción de los sistemas públicos de salud, y también puso a prueba las capacidades de respuesta de las autoridades municipales: la gripe de 1918, mal llamada “española”. Las repercusiones de esta terrible pandemia sobre la humanidad serían trascendentes, afectando a las políticas públicas, por supuesto⁷.

La presión a la que se sometió los servicios funerarios es un lúgubre ejemplo del principio clásico de necesidad⁸. Cualquier otra consideración decae cuando sólo se pueden tomar medidas extremas para evitar un mal mayor: la enfermedad trajo consigo otras penurias (hambre, orfandad, secuelas de salud) que habían de ser atendidas por las autoridades más próximas. ¿Acaso no influiría sobremanera en el reforzamiento de la idea de servicio público, demostrando a toda una generación la importancia de las políticas de protección de la comunidad, de protección del interés general?

El despliegue de los servicios públicos, incluyendo los locales, es resultado de la necesidad. Todo su planteamiento doctrinal y legal, por tanto, debería tener presentes las circunstancias del momento, adaptarse a las demandas sociales y a las posibilidades técnica de respuesta.

⁶ Vid. MUÑOZ MACHADO, S. (1975).

⁷ Vid. SIDNEY, L. (2018).

⁸ Vid. TOLIVAR ALAS, L. (1983).

II. LOS PRINCIPIOS CLÁSICOS DEL SERVICIO PÚBLICO

La explicación histórica más tópica del apogeo del servicio público evoca las guerras mundiales, pero esto sucede con todo el relato del siglo pasado, que hasta ahora olvida el trauma de la pandemia del 18 (y no incorpora a la explicación el Crack del 29 y el *New Deal*). Quizás lo corto en el tiempo de la crisis sanitaria afecte a este “olvido”, pero nadie que viviera el suceso de millones de muertos, tan repentinos, pudo permanecer impávido o mantener su punto de vista igual que antes.

El liberalismo era el discurso dominante hasta principios del pasado siglo, pero las revoluciones socialistas estallan justo entonces (Rusia y México, en lugares distantes). China tardaría un par de décadas más, pero también sufriría la pandemia con millones de muertos. La situación de la humanidad hace cien años clamaba por la acción colectiva, en un fenómeno que nadie describió mejor que un filósofo español: Ortega y Gasset⁹.

Un apotegma elemental del servicio público es que no se subordina al mercado, esto es, a la interrelación competitiva para ofrecer y demandar, marcando precios y prestaciones en función de la capacidad económica de cada sujeto. La característica principal del servicio público es, pues, su diferencia respecto de la empresa privada: en naturaleza, gestión y régimen jurídico¹⁰.

Esta diferenciación incluiría en las versiones originales el monopolio, y un modo de organización burocratizada que pronto mostraría sus rigideces, dando lugar a opciones alternativas en forma mercantil, para adaptarse a los estilos pseudoempresariales.

Desde el dogma de su identidad, se desarrollaron las llamadas leyes de Rolland, los principios clásicos del servicio público: igualdad y neutralidad; continuidad (y mutabilidad)¹¹.

Una primera consecuencia derivada de este régimen exorbitante del propio en el mercado es la desvinculación del acceso al poder adquisitivo individual de cada persona. Todas merecen la misma consideración, pero la vocación social inspiradora del servicio público comporta la orientación hacia las más necesitadas. El nacimiento mismo de la idea de solidaridad se ha asociado a la teoría del servicio público, para dar respuesta al surgimiento de lo “social”¹².

⁹ *Vid.* ORTEGA Y GASSET, J. (1929).

¹⁰ *Vid.* CHEVALLIER, J. (1987).

¹¹ *Vid.* ROLLAND, L. (1926).

¹² *Vid.* DONZELOT, J. (1988).

La interpretación del principio de igualdad debe actualizarse por supuesto conforme a la interpretación constitucional que permite tratar desigualmente a los desiguales, esto es, contemplar regímenes diferenciados y posibilitar acciones afirmativas, políticas de favorecimiento de aquellas personas que se encuentran en una situación desventajosa de partida. Esta comprensión material de la igualdad explica determinados regímenes tarifarios, o esfuerzos extraordinarios para hacer llegar la prestación a lugares o grupos humanos a un alto coste logístico.

Esta aportación especial para satisfacer las necesidades de colectivos desfavorecidos no debería degenerar en prácticas clientelares o de captura de votos. Así, el principio de neutralidad se incorpora a los ejes del servicio público para evitar precisamente su utilización política, con el fin táctico de beneficiar a quienes corresponderán en el momento de las elecciones. Las desviaciones subjetivas de la organización de los servicios públicos contradicen la objetividad indiferente que debe ser propia de una Administración servicial, sin intereses propios.

Así pues, el acceso a los servicios públicos ha de ser políticamente indiferente y económicamente universal. Su consideración como actividad básica y esencial justifica la cobertura uniforme y equitativa para toda la población, al margen de los costes que pudiera comportar su despliegue en determinados lugares, o la dificultad particular de garantizarlo a personas en situación de desventaja. Esta universalización realiza la idea de solidaridad en términos jurídico-administrativos.

Además de ofrecerlo a todos, la misma lógica de la esencialidad justificaría hacerlo de modo ininterrumpido. Si son tan importantes estos servicios, no cabe restringirlos o sacrificarlos por limitaciones económicas u de otro orden. El motivo de su despliegue es la indispensabilidad, luego se necesitan todo el tiempo, considerándose excepcional e incluso traumática su suspensión, lo que conlleva limitaciones incluso en el derecho de huelga, otro de las conquistas sociales del mismo momento histórico. La reivindicación de los derechos laborales habría de ceder ante las prestaciones sociales.

También en el nivel local, el principio de continuidad se explica por la esencialidad propia de las prestaciones consideradas servicio público. El abastecimiento domiciliario de agua potable o la iluminación forman parte de lo que consideramos indispensable, lo damos por supuesto, pero en realidad se trata de conquistas generalizadas hace apenas un siglo. A principios del XX, muchas familias carecían de saneamiento (clave para la salud pública y la higiene), agua corriente o luz eléctrica.

La continuidad dota de una condición sistémica a los servicios públicos que los hace fiables. Esa previsibilidad también requiere regularidad, es decir, una frecuencia recurrente que permite a los usuarios anticipar su disposición del servicio. Algu-

nas prestaciones sólo han de ser continuas (agua, saneamiento, alumbrado). Otras también deben ser regulares (el transporte, ejemplo más típico).

Nuestra sociedad se ha acostumbrado a la seguridad y la comodidad del disfrute de las prestaciones esenciales, una base de subsistencia que permite otras aspiraciones. La Administración pública de la justicia social nace con la idea misma de servicio público, desarrollándose a lo largo de los últimos doscientos años gracias a sus principios inspiradores¹³.

Tales principios supusieron, en suma, un gran avance el siglo pasado, pero sus ideólogos eran conscientes de que vivían tiempos de cambio social y tecnológico acelerado. Por eso, Rolland incluyó entre sus leyes el principio de mutabilidad, que dotaba de un necesario margen de adaptación, versatilidad y flexibilidad a la organización y prestación de los servicios públicos.

Esa mutabilidad no sólo se refiere a los aspectos técnicos, a los que me referiré en el siguiente apartado. La adaptación de los servicios públicos debiera tener presentes las circunstancias de la sociedad, esto es, sus demandas, su relación con las prestaciones. Por un lado, la oferta está condicionada por la situación financiera del Estado, pero por otro también la demanda es afectada por la percepción ciudadana sobre la utilidad y esencialidad de cada servicio público.

Pondré un ejemplo de servicio público estatal, primero, y luego me detendré en otro de servicio municipal. Así, en el plano estatal, el correo se organizó mucho antes que otros grandes servicios, logrando comunicar lugares muy distantes y permitiendo una relación entre las gentes impensable antes de la creación de su red¹⁴. Hoy, en pleno apogeo de Internet, los dispositivos móviles y las múltiples vías de comunicación: ¿puede concebirse el correo tradicional en el mismo modo?¹⁵.

A nivel municipal, el alumbrado público es uno de los servicios locales por excelencia. El avance que supuso para la seguridad en las calles y la calidad de vida la iluminación cambió la vida en las grandes ciudades¹⁶. Desde sus primeras versiones rudimentarias hasta la llegada de la electricidad, el servicio fue transformando las relaciones de los vecinos con el tiempo y el espacio, en general de modo positivo, aunque no siempre sólo de esa manera¹⁷.

¹³ Vid. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. (2016).

¹⁴ Vid. PEMÁN GAVÍN, J. (1983).

¹⁵ Vid. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. (2004).

¹⁶ Vid. FERNÁNDEZ-PARADAS, M./RODRÍGUEZ-MARTÍN, N. (2019).

¹⁷ Jack LONDON relataba la triste vida de los habitantes del abismo en Londres, indigentes condenados a deambular toda la noche por tener prohibido dormir en los parques u otros lugares

Veamos ahora un ejemplo de mutabilidad controvertida: ¿en qué medida puede asociarse la iluminación navideña a la idea del servicio público, teniendo en cuenta que este alumbrado sobrepasa cualquier cálculo razonable de sostenibilidad energética? Un consumo extremo de electricidad en esas fechas parece justificado con el argumento del comercio, pues se trataría de estimular el consumo y (quizás) compensar la pérdida de luz que se produce en esas fechas del solsticio de invierno. Ahora bien, ¿hasta qué punto es razonable destinar millones de euros a este fin? Esta cuestión ha ocupado a la prensa internacional, en relación a decisiones municipales en nuestro país.

La imagen televisiva de los alcaldes compitiendo por encender el árbol de navidad más alto, el adorno más vistoso, las luces más intensas y espectaculares, se ha hecho demasiado popular. Puede que sea justificable con argumentos empresariales, pero entonces deberíamos pensar si la clave del servicio público ha de ser la continuidad y la regularidad, o hay un margen mayor de versatilidad en su planteamiento: ¿ha de ser la oportunidad y la adaptación a las preferencias populares de la gente el criterio modulador de la prestación?

Los defensores del medio ambiente y de políticas no basadas en efectos de corto plazo critican año tras año estas crecientes y cada vez más tempranas iluminaciones navideñas. En el Reino Unido y otros países, asociaciones civiles (de contribuyentes) se han quejado del gasto que supone esta política suntuaria de alumbrado, al tiempo que se recortan recursos para otros servicios básicos y muchas personas sufren carencias tan graves como la pobreza energética.

Desde el punto de vista de la racionalización del gasto público, también suscita muchas dudas esta acomodación al exceso, en políticas no tan flexibles para el defecto. Así, por ejemplo, ¿Se apagan las luminarias cuando no son necesarias? ¿Se ha modulado el alumbrado público durante el toque de queda? ¿Es la continuidad la esencia del servicio público? Hoy, la tecnología permite diseños de iluminación de tales características, pero no son mayoría los municipios que los utilizan. Nuestro país encabeza el coste y la contaminación por este concepto en Europa, según nos dicen informes especializados del sector.

Un análisis de las decisiones adoptadas durante el período de limitaciones horarias en cuanto al alumbrado público podría revelar las inercias o faltas de adaptación de los costes de prestación de los servicios a las circunstancias momentáneas. Las luces de navidad multiplican el gasto – y quizás esté en parte justificado –, pero el confinamiento domiciliario no supuso (tal vez) ahorro significativo en iluminación urbana.

Esta cuestión me parece digna de análisis: ¿Se han traducido las circunstancias extraordinarias del año 2020 en un ahorro efectivo derivado de la adaptación presta-

cional de ciertos servicios a las circunstancias? ¿Cuál ha sido el coste “hundido” públicos. “La iluminación urbana ahora se ha convertido en una tortura para la masa de marginados de la capital del Imperio más poderoso del mundo...”, VIRILIO, P (1989 : 21). de servicios que no podían ser disfrutados por sus destinatarios reales? ¿Se tomaron decisiones de adaptación efectiva?

La prestación sanitaria en atención primaria, por ejemplo, se moduló para pasar a ser telefónica, por razones de precaución (con algunas consecuencias muy negativas, por cierto), pero otros servicios que por inercia podían seguir funcionando, casi sin usuarios, continuaron. Todo desde el mantenimiento de un dogma muy relativo, expresado por Comisario del Gobierno Tardieu en el arret Winkel: “La continuidad es la esencia del servicio público” (1909).

Los principios de continuidad y regularidad no se formularon para producir estos efectos, sino por razones muy distintas y desconectadas en gran medida del actual contexto. Por ello, el principio de mutabilidad y adaptación merece un mayor análisis.

El principio de continuidad se planteó para enfrentarlo al derecho de huelga que, junto a la quiebra de las empresas concesionarias (los ferrocarriles)¹⁸ suscitan los pronunciamientos que reafirman la idea de continuidad. Los principios jurídicos resuelven necesidades vinculadas a valores, luego una alteración en esos valores o esas necesidades debiera también corresponderse con reformulaciones o alteraciones de los principios.

Cuando llegan las navidades, intensificamos, pero durante semanas en las que está prohibido salir a la calle, ¿gastamos lo mismo? La sostenibilidad debiera llevar a reducir el grado de intensidad de la prestación en función de la demanda y la necesidad real, lo que obligaría a la Administración a realizar un análisis más detallado de las preferencias de los usuarios, sus usos horarios, sus costumbres y tendencias de utilización real de los servicios.

III. LA CLÁUSULA DE PROGRESO Y LA NECESARIA INNOVACIÓN

La cláusula de progreso, como el principio de continuidad, ha sido analizada desde la perspectiva contractual, por su incidencia en las relaciones entre Admi-

¹⁸ SALA ARQUER advertía que no se aplicaron las mismas soluciones en casos de quiebra a otras concesionarias de servicios públicos, siendo el tratamiento de los ferrocarriles extraordinario, luego el principio de continuidad parece haberse exacerbado para resolver un problema muy concreto, Vid. SALA ARQUER, J. M., (1977).

nistración y concesionarios (de servicios y de obras)¹⁹. Las principales repercusiones jurídicas de este principio para la doctrina clásica se proyectaban sobre las potestades de la Administración sobre las empresas: *ius variandi* y poder de resolución unilateral, cuyo ejercicio podría justificarse en la necesidad de poner al día la prestación del servicio. Últimamente también se ha invocado para justificar modificados en contratos públicos, operaciones limitadas por el Derecho europeo²⁰.

Estas aportaciones de proyección contractual no agotan desde mi punto de vista la interpretación completa de la cláusula de progreso, que hoy deberíamos vincular a la innovación, entendida como el aprovechamiento de los recursos tecnológicos y las oportunidades del conocimiento para lograr mejores resultados, con menos costes. La innovación comporta formas distintas de enfocar las soluciones a las necesidades, teniendo presentes las mejores prácticas comparadas, los ejemplos de buen hacer alternativo y enfoques diferentes a los clásicos, tantas veces marcados por la inercia y las actitudes acomodaticias²¹.

A mi modo de ver, la necesaria mutabilidad de los servicios públicos se logra aplicando la cláusula de progreso en clave innovadora, esto es, adaptando su prestación a las circunstancias y oportunidades concretas que se presentan en un determinado momento, lo cual puede suponer un incremento de la inversión, para la mejora tecnológica, o una reducción de los costes, apreciando que se han producido excesos innecesarios. Estas tendencias lineales son más fáciles de ejecutar; más difícil es optar por verdaderos cambios de planteamiento, porque esas transformaciones se enfrentan a resistencias culturales e intereses creados.

Esto es lo que ha venido ocurriendo en España, donde se aprecian esas fuerzas contrarias a la innovación hace tiempo. La crisis económica de 2008 provocó una situación financiera muy delicada en un gran número de entidades locales, que se enfrentaron a la necesidad de desplegar estrategias innovadoras para sostener sus servicios, en clave de eficiencia. La compra pública agregada o el transporte a demanda, por ejemplo, son prácticas asumidas en otros países con normalidad para abaratar la prestación. La mayoría de los municipios y diputaciones de nuestro país, sin embargo, se limitaron a aplicar medidas de ajuste, con un impacto notable sobre el empleo y la economía maltrecha de sus proveedores.

Una actitud innovadora comporta cambiar la forma de hacer las cosas. Los recortes de gasto no son innovaciones. Las transformaciones organizativas o procedimentales sí lo son. Señalo una muestra de práctica innovadora: sustituir regulaciones

¹⁹ Vid. MEILÁN GIL, J. L. (2011).

²⁰ Vid. GIMENO FELIÚ, J.M., (2016).

²¹ Vid. MERINO ESTRADA, V. /RIVERO ORTEGA, R. (2011).

clásicas por utilización de *Nudge*, para lograr el mejor cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad ambiental²².

Por ejemplo, la innovación presenta múltiples aplicaciones potenciales para la movilidad sostenible. El transporte es uno de los sectores en los que los avances tecnológicos posibilitan mayores avances, sin duda. La evolución del tranvía al autobús y el metro (o el tren de cercanías) ha dado un giro de vuelta hacia el tranvía (por sus ventajas) y a otras fórmulas combinadas que pueden ser preferidas por los usuarios. La movilidad sostenible en las ciudades de hoy en día se plantea en clave ecológica, propiciando el uso de la bicicleta y – como veremos a continuación – el sano ejercicio de caminar.

La realidad parece ir por delante de las estrategias innovadoras de las políticas públicas, que tardan un tiempo en adaptarse a las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y los avances sociales, las tendencias ciudadanas. Preguntémonos ¿se está utilizando la inteligencia artificial para el transporte? ¿No podría incorporarse a los usuarios habituales a una *app* para los autobuses? ¿Responde la organización del transporte urbano a los hábitos presentes de movilidad de las personas, en plena pandemia?

En Canadá y otros países ya se están utilizando tecnologías similares a las que utiliza Uber para gestionar el transporte público a demanda, de manera que las frecuencias y las paradas de los autobuses públicos no sean necesariamente “regulares” o “continuas”, sino adaptadas, mutables en función de los hábitos y las necesidades concretas de los usuarios.

Desde mi punto de vista, la cláusula de progreso tecnológico se realiza con estas experiencias: es una *app* de transportes; o la innovación social que comporta cambiar el autobús o el coche particular por la bicicleta, o por el muy saludable hábito de caminar, todo un ámbito de impulso de estrategias de movilidad sostenible. Innovar es aplicar políticas públicas locales favorecedoras de la práctica de caminar, garantizando las condiciones que deben darse para propiciar el paseo en los núcleos urbanos (facilidad, accesibilidad, seguridad y estímulos o incentivos)²³.

Los parques públicos fueron concebidos en esta clave, pero hoy debería pensarse en la reinención de todo el núcleo como espacio verde, amigable, arbolado, con lugares en los que poder descansar (para las personas de edad más avanzada), con amplias aceras alejadas de unos vehículos que hoy acaparan en exceso el paisaje urbano.

²² Vid. RIVERO ORTEGA, R. /CEREZO, M. (Coords.), (2019).

²³ NHS, Walking policies.

Visualicemos por ejemplo la lamentable escena de los atascos en la entrada y salida de los colegios: ¿qué estamos enseñando a nuestros hijos sobre la sostenibilidad? Algunos municipios ya han comenzado a impulsar la iniciativa “A la escuela vamos andando”, con señaléticas verticales u horizontales que apuntan los senderos o los trayectos hasta los colegios.

¿Cómo podría promoverse el paseo? La recuperación de esta buena costumbre debería partir de la divulgación pública de sus beneficios, últimamente resaltados por la literatura científica: fisiológicos y cognitivos. La costumbre de caminar todos los días mantiene el organismo en forma, evita la depresión, agiliza el pensamiento y conlleva toda una serie de ventajas extraordinarias, superiores a las de la suscripción de un seguro médico privado²⁴.

Un ejemplo comparado puede ser la estrategia de Norhamptonshire, en Inglaterra. Este plan completo, impulsado en 2012, fue aprobada por el consejo del condado y se integra en su planificación general de transportes, incluyendo fuentes de financiación propias. La estrategia combina la sostenibilidad en el transporte y el objetivo de mejora de la salud. Estas políticas son refrendadas por el informe del Instituto para la salud británico titulado *Walking and cycling: local measures to promote walking and cycling as forms of travel or recreation*²⁵.

Las semanas europeas de la movilidad son también oportunidades de visibilidad de posibles cambios en este sentido, pero todas las iniciativas de estas características están logrando hasta ahora resultados muy modestos, quizás porque no van precedidos de una metodología participativa que anime a las personas a involucrarse activamente. El abandono del centro de los núcleos, para vivir en lugares más apartados (áreas metropolitanas, alfores) tampoco ayuda a renunciar al coche propio.

Una reinención en clave verde de las ciudades, que será impulsada por las instituciones europeas, ayudaría a estas políticas, demostrando la definitiva superación de viejos malos hábitos con las zonas verdes²⁶, cada vez más valoradas por los habitantes de las urbes por su ampliación de las posibilidades de ocio saludable. También deberían analizarse las opciones preferidas por las personas al caminar, lo que Robert Macfarlane llama “rutas del libre albedrío”²⁷.

Un ejemplo típico de la España rural puede servir para comprender las aplicaciones a pequeños y medianos municipios (sin descartar los grandes) de esta teoría de los “caminos del deseo” (Andrew Furman). ¿En cuántos lugares de nuestro país

²⁴ Vid. O'MARA, S. (2020).

²⁵ Vid. NHS, (2012).

²⁶ Vid. RIVERO YSERN, E. (1974).

²⁷ Vid. O'MARA, Op. cit, pág.119.

se ha convertido en una sana costumbre salir a pasear por la carretera? En muchos. ¿Y cuántos han habilitado en torno al itinerario elegido por las y los vecinos sendas habilitadas?

He aquí una oportunidad para la orientación de proyectos financiados con fondos europeos. Además, la limitación de velocidad máxima a 30 km por hora, cada vez más generalizada en las ciudades, incrementa el incentivo para dejar el coche en casa y convertir las ciudades en lugares mucho más amables, menos ruidosas²⁸, en particular para quienes tienen más necesidad de espacios peatonales transitables sin prisas y sin contaminación. En general, esto beneficia todas las personas, pero mucho más a las de edad avanzada y a los niños. ¿Acaso no merecen nuestra consideración?

IV. CONCLUSIÓN: EL SERVICIO PÚBLICO LOCAL TRAS LA PANDEMIA

Tras la crisis COVID-19, cuya superación será posible gracias a las campañas masivas de vacunación anunciadas para los primeros meses de 2021, vendrá el tiempo de la recuperación. Los recursos escasos, la elevada deuda y la situación financiera complicada de muchas empresas plantearán necesidades de ajuste e incremento de la eficiencia, poniéndose el acento sobre todos aquellos servicios o expresiones de gasto público que se puedan considerar prescindibles. La proximidad de la intervención local la hace particularmente visible, expuesta a la vista inmediata de todas las personas, lo cual constituye una de sus principales ventajas²⁹.

Ahora bien, esta misma visibilidad de las políticas públicas de municipios y diputaciones incrementa la necesidad de lograr su efectividad, entendida como realización de los objetivos cuantitativos y cualitativos propuestos. La efectividad es la última clave de la legitimidad, pues suma eficacia, eficiencia y coherencia en relación a las expectativas de los destinatarios de las medidas. Tantas veces una acción pública puede parecer eficaz y eficiente, pero no resulta bien recibida y percibida por quienes han de valorarla en todo caso: los ciudadanos.

Un análisis coste beneficio sólo miraría lo económico, que no es lo único importante, por supuesto. La innovación analiza todas las repercusiones, también los sociales. El criterio de eficiencia es puramente cuantitativo; el de efectividad es holístico y cualitativo. Ambos deben ser combinados para alcanzar la aceptación de los destinatarios (legitimidad), lo que también puede lograrse aplicando las metodologías

²⁸ Vid. JORDANO FRAGA, J. (2017).

²⁹ Vid. MERINO ESTRADA, V. /RIVERO ORTEGA, R., (2020).

participativas de la conversación estratégica y las conferencias de consenso, técnicas idóneas para el diseño de proyectos³⁰.

Estos procesos participativos podrían ser utilizados para el diseño de los proyectos de captación de fondos del programa Next Generation, fuente de oportunidades para el replanteamiento innovador del servicio público local. El papel de los entes locales se pondrá a prueba en su gestión, tras la pandemia, porque el año 2021 será mucho más exigente. Por ello, se replantearán muchas de las dudas que suscitó la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de 2013³¹, haciéndose indispensable una nueva reforma de la Ley de Bases de Régimen Local, prevista por cierto en el Plan Anual Normativo del Gobierno de España³².

Si el servicio público es un mito legitimante (CHEVALLIER), un relato que describe un poder público generoso, preocupado por satisfacer las necesidades de los ciudadanos³³, es necesario recordar los motivos de la invención de lo social, esto es, las razones de una emergencia progresiva de intervención pública para garantizar mínimas cotas de bienestar³⁴, ponerlos al día y demostrar que los municipios y diputaciones provinciales pueden seguir realizando su cometido, estando a la altura de las circunstancias de nuestro tiempo.

³⁰ Vid. RIVERO ORTEGA, R. (2020).

³¹ Vid. RIVERO YSERN, J. L., (2015).

³² Vid. ALMEIDA CERREDA, (2013).

³³ CHEVALLIER, J., *Le service publique*, cit, pág.3.

³⁴ DONZELOT, (1984).

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, F., *Tratado de los modos de gestión de los servicios públicos locales*, El consultor, 1960.

ALMEIDA CERREDA, M., “*El incierto futuro de los servicios sociales municipales*”, Anuario de Derecho Municipal, 7, 2013.

BARRY, J., *The Great Influenza: The Story of the Deadliest Pandemic in History*, 2009.

CLAVERO ARÉVALO, M., *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1952.

CHEVALLIER, J., *Le service publique*, PUF, 1987. DONZELOT, *La invención de lo social*, 1984.

DUGUIT, L., *La transformación del Estado* (traducción de Adolfo POSADA).

FERNÁNDEZ-PARADAS, M. /RODRÍGUEZ-MARTÍN, N., “*Ese alumbrado que torna de la noche día. El servicio público de alumbrado de Madrid 1832-1936*”, en *La ciudad y el progreso*, Madrid, 2019.

FUERTES LÓPEZ, M./SOSA WAGNER, F., “*Servicios públicos locales y actividades económicas*”, en *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*, Wolter Kluwers, 2019.

GIMENO FELIÚ, J. M., “*Presente y futuro de la regulación de la modificación de los contratos del sector público*”, Observatorio de Contratación pública, 2016.

JEZE, *Principios generales del Derecho administrativo*, 1908.

JORDANO FRAGA, J., “*Entidades locales y contaminación acústica*”, *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm.38, 2017.

MEILÁN GIL, J. L., *La cláusula de progreso en los servicios públicos*, 1968. MEILÁN GIL, J. L., *Progreso tecnológico y servicios públicos*, Cívitas, Madrid, 2006.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *La liberalización del servicio postal en la Unión Europea*, Aranzadi, 2004.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M., *La Administración al servicio de la Justicia social*, Iustel, 2016.

MERINO ESTRADA, V./RIVERO ORTEGA, R., *Innovación en los gobiernos locales. Estrategias innovadoras de municipios y diputaciones en un contexto de crisis*, INAP, 2012.

MERINO ESTRADA, V./RIVERO ORTEGA, R., *Se puede confiar en los entes locales para la reactivación económica*, *Revista de Estudios Locales*, 2020.

MUÑOZ MACHADO, S., *La Sanidad pública en España* (evolución histórica y situación actual), Madrid, 1975.

NHS, *Walking and cycling: local measures to promote walking and cycling as forms of travel or recreation*, 2012.

O'MARA, Shane, *Elogio del caminar*, Anagrama, 2020.

ORTEGA Y GASSET, J., *La rebelión de las masas*, 1929.

PEMÁN GAVÍN, J., *Régimen jurídico del servicio de correos*, 1983.

PERRY, A., "The Flexibility Rule in Administrative Law",

POSADA, A., *Evolución legislativa del Régimen local en España*, 1919.

RIVERO ORTEGA, R., "La evolución histórica de los servicios públicos locales y el papel de los habilitados desde la Constitución de Cádiz hasta nuestros días", en *Secretarios interventores y tesoreros de Administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*, 2012.

RIVERO ORTEGA, R., "Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*,

RIVERO ORTEGA, R., *Derecho administrativo económico*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

RIVERO ORTEGA, R. /CEREZO, M. (Coords.), *Innovación en las normas ambientales*, *Tirant lo Blanch*, Valencia, 2019.

RIVERO ORTEGA, R., "¿Cómo pueden contribuir a la reactivación económica los entes locales?", *Revista de Estudios Locales*, 2020.

RIVERO YSERN, E., "Consideraciones jurídicas en torno a las zonas verdes", *Revista del Colegio de Arquitectos de Madrid*, 1974.

RIVERO YSERN, J. L., *Manual de Derecho local*, Cívitas, 2015.

RODGERS, D. T. *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, 1998.

ROLLAND, L., *Précis de droit administratif*, Dalloz, 1926.

SALA ARQUER, J. M., *El principio de continuidad de los servicios públicos*, Madrid, 1977.

- SEN, A., “*The Discipline of Cost-Benefit Analysis*”, *The Journal of Legal Studies*, 2019.
- SIDNEY, L., *El jinete pálido. 1918. La epidemia que cambió el mundo*, Crítica 2018.
- SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, Cívitas, Madrid, 2008.
- SPINNEY, L., *El jinete pálido. 1918. La epidemia que cambió el mundo*, Crítica,
- TOLIVAR ALAS, L., *Dogma y realidad del derecho mortuario español*, IEAL, 1983.
- VIRILIO, P., *La máquina de visión*, Cátedra, 1989.