

## Carácter de las obligaciones mínimas de las Entidades locales y acciones de los vecinos para conseguir su cumplimiento

SUMARIO: Carácter de las obligaciones mínimas de las Entidades locales.—Recurso contencioso-administrativo de nulidad, caso de negativa a su implantación.—Modalidad de la exacción de responsabilidad por inejecución del fallo.—Recurso de queja.

### *Carácter de las obligaciones mínimas:*

Una y otra vez han repetido los cuerpos legales, reguladores de las actividades de las Entidades locales, que constituyen *obligaciones mínimas* de las mismas una serie de servicios, cuya realización habría cambiado totalmente la vida de nuestros pueblos, haciéndola más higiénica y más agradable, con la probable secuela de haber evitado en buena parte ese éxodo, que ya preocupa a gobernantes y es objeto de estudio por sociólogos y economistas, de gentes que abandonan los pueblos rurales en busca de las grandes poblaciones, donde la vida es más confortable por los servicios de que están dotadas. Pues el hecho cierto es que, pese a las previsiones del legislador, son muchísimos los pueblos que tienen un servicio primitivo de abastecimiento de agua, carecen de servicio de limpieza viaria, que sólo saben de pozos negros, están faltos de matadero, mercado, etc., y, no obstante, los respectivos vecinos, a quienes de manera directa afecta que se les faciliten esos servicios mínimos, sufren la negligencia o abandono secular de sus Regidores, sin que en ningún caso ejerciten acción procesal alguna para obligarles a

que los pongan a su disposición, mientras presencian pacientemente cómo a los fondos municipales o provinciales se les da destino menos justificado que el adscribirlos a mejorar sus condiciones de vida.

En su virtud, cabe preguntar: ¿Es que esas *obligaciones mínimas* son meras enunciaciones platónicas de la ley, elucubraciones imposibles de realizarse, o bien que falta en la ley medio de actuarlas, o acaso su incumplimiento es debido a falta de civismo de los vecinos, que apáticamente dejan de ejercitar los medios legales, para dirigir en tal sentido la actividad de los órganos rectores de la vida local?

En nuestra opinión, refiriéndonos a la vigente Ley de Régimen Local, las obligaciones mínimas que asigna a los Ayuntamientos y Diputaciones (1) no tienen para estas Corporaciones carácter discrecional, sino que, antes bien, la palabra *obligaciones* se emplea en ella con todo su valor, o sea, con un derecho subjetivo correlativo, aunque no excluyente, a favor de los respectivos vecinos (2), dado el que la Ley de Régimen Local no deja el cumplimiento de tales

---

(1) Arts. 102, 103, 245 y 246.

(2) El Profesor GASCÓN Y MARÍN dice que no pueden considerarse los derechos públicos subjetivos sólo como limitaciones que el Estado se impone en bien del súbdito, sino que entrañan *«el derecho a las prestaciones de la Administración y de las diversas Entidades administrativas, derecho que en sus varias manifestaciones: protección, prestaciones positivas o permisos de uso, constituyen los derechos cívicos que por igual se otorgan a los ciudadanos y se garantizan por las disposiciones legales, otorgando acciones a los particulares para demandar su efectividad en casos concretos»* («Derecho Administrativo», 1.ª edición, Madrid, 1950).

En opinión del Profesor ALVAREZ GENDÍN, los derechos públicos *«no son subjetivos a la manera clásica, en sentido que excluyan a toda otra persona sin interés directo. Más correcto es llamarlos derechos cívicos, porque el sujeto de ellos es el ciudadano, el vecino, no determinada persona. No se puede hablar tampoco de derechos de la colectividad, sino más bien de derechos de cada uno y todos los individuos de la colectividad, que constituyen un ente político organizado en persona moral administrativa»* («Los Contratos Públicos», Madrid, 1934).

Y el portugués Marcelo CAETANO los define diciendo que derecho público subjetivo es *«el conferido a una persona para proseguir entre sus propios intereses aquellos que sean también fines del Estado, o estén directamente relacionados con su cumplimiento»* («Tratado elemental de Derecho Administrativo», Santiago de Compostela, 1946).

obligaciones al arbitrio de los organismos municipales, ni siquiera lo supedita a ninguna condición. Por el contrario, para hacerlas efectivas, asocia las Diputaciones al cumplimiento de las correspondientes a los Municipios, pues establece en su artículo 255, que «la Provincia cooperará a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios, que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos, y recibirá para ello del Estado la ayuda financiera a que aluden los artículos siguientes». A mayor abundamiento, la falta de medios para cumplir dichos servicios constituye una de las causas de agrupación forzosa de los Municipios (3).

Afirmamos, además, nuestro criterio en la simple consideración del *principio de especialización de las personas colectivas*, según el cual la existencia de las mismas se reconoce en razón de los fines que tienen atribuídos, cuyo logro preferente es privativo de la persona moral, ponderando su oportunidad y facilidad de conseguirlos, cuando la ley no concede carácter primordial a algunos de ellos, pero no cuando exige que se cumplan necesariamente algunos de esos fines, pues entonces la actividad de la persona colectiva, si no quiere contrariar la ley, ha de dirigirse inexcusablemente a lograr los que ésta le señale.

Tal es el caso de las Entidades locales, puesto que a renglón seguido de hacerse por la Ley de Régimen Local una detallada exposición —y no por ello exhaustiva o limitativa— de la amplia competencia municipal (4) y provincial (5), establece que dentro de ese vasto margen de competencia tienen carácter obligatorio los servicios que enumera para cada clase de Corporaciones en los artículos siguientes, respectivamente.

Atestiguan nuestro parecer en esta materia, y justifican el alcance del precepto legal, las siguientes palabras del malogrado profesor Fernández de Velasco: «Ha pasado ya el tiempo aquel en el cual era absolutamente libre, voluntaria, discrecional, la posibilidad de que una Entidad de régimen local cumpliera o se abstuviera de cumplir determinados servicios. Hemos llegado al punto de vista

---

(3) Ley de Régimen: art. 13, apartado a).

(4) Ley de Régimen, art. 101.

(5) Ley de Régimen, art. 243.

contrario. Estos conceptos se van sustituyendo desde hace más de veinte años. Ello significa que se ha convertido en norma imperativa impuesta a las Entidades locales el cumplimiento de una serie de servicios, que antes estaban abandonados a la libre iniciativa de quienes habían de interpretar lo que fueran exigencias de los Municipios o de las Provincias.

»El panorama ha cambiado totalmente. Hoy estamos percatados de que el Municipio, no solamente no es un órgano contra el Estado, ni tampoco las Diputaciones, por supuesto; que el Municipio no es ni siquiera un organismo diferenciado del Estado, sino que es un órgano más del Estado, y, en consecuencia, a través del Municipio tendrá que realizar el Estado una serie de actividades y, por tanto, como imposición lógica, de rigor, inaplazable, inexorable, los Municipios vendrán obligados a cumplir una serie de servicios que antes estaban abandonados a la discrecionalidad de las Corporaciones locales.

»No es ya admisible que los servicios sanitarios, los servicios de escolaridad, los de urbanismo, los de beneficencia, ni tantos más, queden abandonados a la negligencia de las Corporaciones locales, ni que éstas puedan permitirse el lujo, con repercusión sobre la totalidad del país, de no hacer lo que tienen que hacer» (6).

Esta materia de las obligaciones mínimas de las Entidades locales va íntimamente ligada a la clasificación de los servicios públicos en *voluntarios* y *necesarios*, cuya distinción, dice el profesor García Oviedo, «es inaplicable a los servicios del Estado, pues careciendo éste de superior no puede ser jurídicamente obligado a organizar ningún determinado servicio. Aun en el caso de que una ley prescriba la creación, sólo se trata para el Estado de un caso de moral jurídica. En cambio, las Provincias y los Municipios que pueden organizar, según las leyes, los servicios que estimen conve-

---

(6) Recaredo FERNÁNDEZ DE VELASCO: Conferencia pronunciada en la Semana de Administración Local, organizada en 1942 por el Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de Barcelona.

nientes para el bienestar de sus habitantes, *están obligados a sostener los que las leyes preceptúen*» (7).

Coincide esa clasificación de los servicios públicos con la que hace el profesor Gascón y Marín, bajo la denominación de *facultativos y voluntarios*, refiriéndose a los cuales expresa igualmente que «el Estado no puede ser obligado jurídicamente a establecer un servicio, y por ello dicese que la distinción de referencia no es aplicable al mismo. *La distinción tiene verdadera importancia tratándose de las Provincias y Municipios*, puesto que para tales esferas administrativas hay servicios *que están impuestos por las disposiciones dictadas por el Parlamento o por el Poder Ejecutivo*, estableciéndose además respecto de las mismas, la clasificación de gastos obligatorios y facultativos, directamente relacionada con los servicios» (8).

Parece, pues, advertirse que el problema de las «obligaciones mínimas» puede situarse en la vertiente de lo que Caetano ha llamado *poderes funcionales reglados*, de los que dice: «Efectivamente, como el poder reglado impone a quien lo ejerce la observancia de estrictos deberes (el deber legal de ejercerlo en determinadas circunstancias, en cierto sentido y con arreglo a un procedimiento), el otro sujeto de la relación jurídica *tiene el poder correlativo de exigir la observancia de esos deberes*. Y este poder de los particulares *de exigir de los órganos y agentes de la Administración* la observancia de los preceptos legales *que la vinculan*, sirve a un tiempo a los intereses privados de los particulares y al interés público de una Administración sometida a la ley: es, pues, el más característico derecho público subjetivo de los particulares, el derecho a la legalidad de la Administración.»

Antes define el mismo autor *el poder funcional*, como un «poder jurídico que se confiere al órgano, agente o representante de una determinada persona *o al miembro de una comunidad*, para que lo ejerza en el cumplimiento de su deber de proseguir los intereses de dicha persona o comunidad». El poder funcional es «poder conferido a un sujeto, *en función de intereses ajenos*, a los que sirve. El

---

(7) CARLOS GARCÍA OVIEDO: «Derecho Administrativo», 2.<sup>a</sup> edición. Madrid, 1948.

(8) JOSÉ GASCÓN Y MARÍN: «Derecho Administrativo», 11.<sup>a</sup> edición, Madrid, 1950.

órgano de una persona colectiva, por ejemplo, recibió sus poderes para alcanzar los intereses colectivos. Sus poderes, por consiguiente, implican el deber de ejercerlos, de acuerdo con los estatutos. Y no puede disponer de dichos poderes; *teniendo el deber de ejercerlos, le está prohibido renunciarlos* (9).

Alvarez Gendín se enfrenta directamente con el problema que nos ocupa, y lo resuelve admitiendo también la responsabilidad de las Entidades locales por los daños que puedan derivarse de la no implantación del servicio, que por ley les venga impuesto.

Dice así, en efecto: «En cuanto a las Administraciones inferiores, les cabe a los particulares el derecho de dirigirse a la superior a fin de que obligue a dicha Administración inferior. Si un Ayuntamiento está obligado a establecer un servicio, por ejemplo, los de más de 10.000 habitantes a instalar un laboratorio para análisis de alimentos, bebidas, drogas y productos industriales, y, en general, a inspeccionar las aguas y alimentos, pueden los vecinos instar su implantación y, caso de negativa, ejercitar el recurso de nulidad, previo el de reposición, por infracción de la propia Ley Municipal, ante el Tribunal Provincial Contencioso Administrativo. *La nulidad del acuerdo denegando la implantación del servicio implica la obligación de implantarlo*, si bien es dudosa la exigencia de responsabilidad civil a los Concejales por la Ley de 5 de abril de 1904, faltando un damnificado concreto por la no implantación (10), y a pesar de que se haya cumplido el artículo 11, número 1.º del Reglamento para su ejecución de 22 de septiembre de 1904, que consiste en reclamar la observancia del precepto legal o reglamentario infringido, lo que se hace indispensable para obtener del Tribunal que falló la anulación del acuerdo denegando la implantación del servicio obligatorio (11). Pudiera ocurrir que después del fallo no se estableciera

---

(9) Marcelo CAETANO: «Tratado elemental de Derecho Administrativo», traducción de López Rodó, Santiago de Compostela, 1946.

(10) En nuestra opinión, la condición de damnificado concreto ha de darse necesariamente en el actor para que pueda ejercitarse la acción de daños y perjuicios, tanto contra la Entidad local, como contra el funcionario.

(11) La Ley de Régimen Local establece en su art. 414 que no es necesaria la previa reclamación por escrito sobre el precepto infringido, durante el curso del asunto, para poder ejercitar la acción de daños y perjuicios.

el servicio de laboratorio, y por no analizar las aguas no se evite una epidemia de tifoidea, fácil de conseguir clausurando las fuentes o los manantiales contaminados. ¿No habrá lugar a una responsabilidad civil y hasta penal? Por de pronto se habría incurrido en desobediencia a la autoridad judicial, y lo más probable en imprudencia temeraria» (12).

Puesto que admitimos la derivación de responsabilidades para los órganos rectores de las Entidades locales, caso de negativa o resistencia al cumplimiento de las *obligaciones mínimas* que les impone la Ley de Régimen, no parece ocioso recordar, en apoyo de esa tesis, que, según Otto Mayer, la ley en general produce un doble efecto: *externo*, en cuanto que da al súbdito una situación, una determinación jurídica, relativa a lo que puede o debe hacer o le cabe esperar; y otro *interno*, en cuanto que crea en el Poder público la obligación de tratar al súbdito de esa manera.

La ley administrativa que, según ese autor, no significa otra cosa que la aplicación a la Administración de esa forma de producir efectos jurídicos, no tiene necesidad de enunciar expresamente esos dos aspectos de la norma que formula, sirviendo para determinar cuál de los dos figura en ella, el criterio de «escoger aquel que parezca designar más simple y directamente el orden de cosas querido» (13).

Si esa doctrina se acepta, no nos es permitida otra afirmación, dados los términos de la Ley de Régimen Local, que el decir, *que el legislador ha querido que en todos los Municipios menores de cinco mil habitantes existan los servicios que enumera en su artículo 102* (guardería rural; surtido de agua potable en fuentes públicas, abrevaderos y lavaderos; alumbrado público; pavimentación de vías públicas; cementerios; limpieza viaria; destrucción o tratamiento técnico sanitario de basuras y residuos; desinfección y desinsectación; botiquín de urgencia; asistencia médico-farmacéutica a favor de familias desvalidas; inspección sanitaria de alimentos y bebidas; fomento de la vivienda higiénica), *y, además, en los de núcleo urbano superior a cinco mil habitantes, los que enumera el artículo 103*

---

(12) Sabino ALVAREZ GENDÍN: «El Servicio Público», Madrid, 1946.

(13) Otto MAYER: «Derecho Administrativo Alemán», tomo I, Buenos Aires, 1949.

(abastecimiento domiciliario de agua potable ; alcantarillado ; baños públicos ; matadero ; mercado ; servicio contra incendios ; campos escolares de deportes ; parque público) ; y con relación a las Provincias, los que se especifican en los artículos 245 y 246 (hospital médico quirúrgico ; hogar infantil ; hospital psiquiátrico ; hogar de ancianos desvalidos ; instituto de maternología ; acondicionamiento de enfermos infecciosos ; instalaciones de desinfección y desinsectación ; hospitalización de enfermos afectados de dolencias sexuales ; tratamiento de la tiña ; servicio antileproso ; servicio antituberculoso).

Piénsese, además, que ello es así, porque si en el ánimo del legislador hubiera estado hacer una mera enunciación de expresados servicios como de la competencia o atribución de los Ayuntamientos o Diputaciones, restaban los preceptos que contienen las antedichas obligaciones mínimas municipales o provinciales, puesto que los servicios a que hacen referencia vienen comprendidos en los preceptos inmediatamente anteriores, que enumeran los asuntos de la competencia municipal y provincial. Por añadidura, entre los motivos por los que puede entablarse reclamaciones contra los presupuestos de las Entidades locales, figura «omitir el crédito necesario para el cumplimiento de las obligaciones exigibles a la Entidad local, a virtud de *precepto legal*» (14).

Por eso resalta más el carácter de las obligaciones mínimas como vinculación, imposición, deber o exigencia de los Ayuntamientos y Diputaciones para con sus vecinos.

#### *Responsabilidades por incumplimiento de las mismas :*

Demostrado que las obligaciones mínimas de las Entidades locales constituyen una vinculación jurídica de las mismas en favor de sus respectivos vecinos, deducimos que su omisión o incumplimiento puede ser causa de responsabilidad, que corresponde exigir a quien haya sufrido el daño a consecuencia de la falta de implanta-

---

(14) Ley de Régimen Local, art. 657, apartado b).

ción del servicio obligatorio, y la cual será civil (15) y administrativa, exigiéndose esta última por el Gobernador (16).

Si, por ejemplo, en un Municipio no se practica la obligada inspección sanitaria de alimentos y bebidas, y se produce la muerte de uno o varios vecinos a consecuencia de comer embutidos en malas condiciones, adquiridos en un puesto público, estimamos que podría exigirse responsabilidad criminal por imprudencia temeraria a Alcalde y Concejales, y también civil por culpa o negligencia graves, para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por incumplimiento del artículo 102 de la Ley de Régimen Local.

Esa responsabilidad recaería directamente sobre aquéllos y subsidiariamente sobre la Entidad local, como comprendido el caso en el artículo 409 de la repetida Ley.

*Recurso contencioso-administrativo de nulidad,  
caso de negativa a su implantación:*

No ofrece duda que cualquier vecino interesado en la implantación de un servicio, que constituya obligación mínima de la respectiva Entidad local, puede dirigir instancia al Ayuntamiento o Diputación respectiva, solicitando que se organice y preste dicho servicio, y que, contra la denegación expresa o tácita de la Corporación correspondiente, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo de nulidad por infracción de ley, a tenor del artículo 386, apartado b), de la Ley de Régimen Local, puesto que ese recurso no tiene por objeto, como el de plena jurisdicción, la defensa de los derechos individuales, sino procurar el imperio de la ley, independientemente de que el recurrente haya sido o no lesionado en su derecho, aunque habrá de alegar un interés directo en que sea cumplida la obligación por la Entidad local.

Es lógico suponer que el Tribunal habría de fallar dejando sin efecto el acuerdo municipal o provincial, lo que implicaría acceder a lo solicitado por el particular, quien, consecuentemente, podrá lue-

---

(15) Exigible por los trámites de la Ley de 5 de abril de 1904.

(16) Arts. 419 y 421 de la Ley de Régimen, en relación con los apartados a) y c) del 267.

go pedir la ejecución de la sentencia, de cuyo cumplimiento no podrá apartarse el órgano municipal o provincial sin incurrir en responsabilidad. Al Tribunal sentenciador corresponde adoptar «cuantas medidas y providencias sean adecuadas para promover y activar» la ejecución de la sentencia (17).

Para no amoldar la Corporación su conducta al fallo, no sería bastante la alegación de falta de recursos o de consignación presupuestaria, puesto que la ley facilita medios para conseguirlos, mediante habilitación de crédito, subvenciones, empréstitos, etc. Al menos habría de acreditar la tramitación del oportuno expediente encaminado a conseguir los medios económicos necesarios, para organizar el correspondiente servicio público.

*Modalidad de la exacción de la responsabilidad  
por la inejecución del fallo :*

Conjugando el contenido del artículo 86 de la Ley de lo Contencioso con el último párrafo del artículo 84 del mismo Cuerpo legal, se deduce que no procede, en los casos de inejecución de sentencias de lo contencioso-administrativo, que el particular ejercite directamente la acción de responsabilidad civil de daños y perjuicios, presentando al efecto la demanda ante la Audiencia Territorial respectiva, ni tampoco la criminal derivada del artículo 369 del Código penal.

Entendemos que el procedimiento será, transcurridos seis meses desde que se dictó el fallo, dirigir instancia al Tribunal sentenciador denunciando la demora en la ejecución del fallo, para que éste eleve la denuncia al Tribunal Supremo, el cual pasará el tanto de culpa al Tribunal competente de la jurisdicción ordinaria, siguiéndose el procedimiento con arreglo a los trámites de la Ley de 5 de abril de 1904 ; y será siempre el obligado a la indemnización de los daños y perjuicios que procedan, con arreglo a la norma general del artículo 1.902 del Código civil, no la Entidad local, sino la Autoridad o funcionario causante de la demora en la ejecución del fallo.

Entendemos, pues, que cuando la Administración municipal es

---

(17) Art. 84 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo.

condenada definitivamente por una jurisdicción cualquiera, la autoridad o miembros de la Corporación encargados de dar cumplimiento al fallo, que se resisten u oponen a su ejecución, cometen una falta personal y se hacen responsables con sus bienes de los perjuicios que causen con la inejecución del mismo.

En el país vecino, por el contrario, según el profesor Jèze, que apoya su criterio en la resolución del Consejo de Estado francés de 20 de enero de 1911, «cuando la negativa a ejecutar la cosa juzgada emana, no solamente de un agente administrativo, sino de un grupo de agentes, en particular de una asamblea electiva, no será la responsabilidad personal de tal o cual agente la que deberá ponerse en juego, sino la responsabilidad del patrimonio administrativo» (18).

#### *Recurso de queja:*

La Ley de Régimen Local establece que incurren en responsabilidad administrativa los Regidores locales, caso de negligencia, extralimitación o desobediencia en el ejercicio de sus funciones (19), y asigna al Gobernador civil la facultad de «vigilar la actuación y los servicios de las Autoridades y Corporaciones locales, cuidando de que sus actos y acuerdos se adopten y ejecuten conforme a las leyes y demás disposiciones generales» (20).

En su virtud, el particular a cuya instancia se dictó el fallo declarando nulo el acuerdo denegatorio de la implantación del servicio mínimo obligatorio solicitado, podrá acudir en queja al Gobernador civil para que constriña a aquellos a su implantación, usando al efecto contra los mismos los medios de sanción que la ley pone a su alcance; o bien denunciar el caso al Servicio de Inspección y Asesoramiento, puesto que también a éste corresponde «comprobar si cumplen debidamente los fines que les están encomendados» (21).

JOSÉ MALLOL GARCÍA

Secretario del Ayuntamiento de Huelva

---

(18) Gastón JÈZE: «Principios generales del Derecho Administrativo», Buenos Aires, 1949.

(19) Ley de Régimen Local, art. 418.

(20) Ley de Régimen, art. 267.

(21) Ley de Régimen, art. 356.