

LOS VECINOS Y LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES (*)

por

Tomás Quintana López

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. ALCANCE SUBJETIVO DEL ARTICULO 18, 1, G), DE LA LRBRL.—III. EL ARTICULO 18, 1, G), DE LA LRBRL Y LA LEGITIMACION PROCESAL: 1. LEGITIMACIÓN Y PRESTACIONES INHERENTES A UN SERVICIO PÚBLICO YA ESTABLECIDO. 2. POSICIÓN DEL VECINO PARA EXIGIR EL ESTABLECIMIENTO DE UN SERVICIO PÚBLICO OBLIGATOGIO: A) *Establecimiento de servicios públicos «uti universi»*. B) *Establecimiento de servicios públicos «uti singuli»*. C) *Recapitulación*.

I. PLANTEAMIENTO

Por somera que sea la atención que se preste al artículo 18, 1, g), de la LRBRL, se observará que abre un importante número de posibilidades a los vecinos en el disfrute efectivo de la asistencia a que están obligados los Municipios. Ahora bien, tan evidente como lo que se acaba de señalar es que la materialización del ambicioso contenido de este precepto ha de encontrar el apoyo necesario en la progresiva adecuación de las instituciones jurídicas al uso, en el sentido de una completa juridificación de las relaciones prestacionales entre la Administración municipal y los ciudadanos vinculados a ella por habitar en su término.

(*) Este trabajo reproduce íntegramente un capítulo de un libro del mismo autor que con el título *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, ha publicado la Editorial Civitas.

La primera cuestión de que nos vamos a ocupar al estudiar el potencial de este precepto afecta a la determinación de los sujetos que pueden actuar las exigencias que en él se habilitan; su resolución nos remite a la normativa reguladora de la población municipal, a la que atenderemos más adelante con el objetivo señalado.

En parte animados por el inevitable desenlace procesal que tienen los conflictos entre la Administración y los particulares, y en parte llevados por la inercia que ha conducido a la doctrina y jurisprudencia a desentenderse del estudio de los requisitos legitimadores para ser parte en un procedimiento administrativo (1), vamos a centrar nuestra atención en el análisis del *status* de que goza el vecino para exigir judicialmente aquello a que le habilita el artículo 18, 1, g), de la LRBRL; todo ello, en el bien entendido de que, como mínimo, las previsiones del precepto considerado cubren las exigencias del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y, en consecuencia, cualquier vecino puede, en vía administrativa, realizar legítimamente las peticiones a que se refiere el citado artículo del texto básico del régimen local.

Convertida por esta vía la inactividad material de la Administración que se resiste a realizar las prestaciones inherentes a las obligaciones legalmente impuestas, en una actividad formal cuyo contenido es un acto denegatorio expreso o, con la ayuda del silencio administrativo, tácito (2), el vecino está en condiciones de acudir al orden jurisdiccional; posibilidad que, de ser actuada, pone al descubierto una variada problemática que, en cierta medida, va a ser tratada en las líneas siguientes.

II. ALCANCE SUBJETIVO DEL ARTICULO 18, 1, G), DE LA LRBRL

Una primera aproximación al contenido del precepto nos sitúa frente a un derecho en favor de los vecinos, es decir, de los españoles mayores de edad que residan habitualmente en el término municipal y figuren inscritos con tal carácter en el Padrón. Sin embargo, junto a ellos son titulares del mismo derecho otras per-

(1) *Vid.* GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: «Derecho a la tutela judicial y posición jurídica peculiar de los poderes públicos», *REDA*, núm. 33, pág. 189.

(2) *Cfr.* NIETO GARCÍA, A.: «La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo», *RAP*, núm. 37, pág. 118.

sonas que, por distintas circunstancias ni son vecinos ni, mientras no se modifiquen éstas, podrán llegar a serlo.

Ya el propio artículo 18 de la LRBRL contiene una importante corrección sobre esta primera aproximación. En efecto, a tenor del artículo 18, 2, los extranjeros domiciliados (3) mayores de edad tienen los derechos y deberes propios de los vecinos, salvo los de carácter político.

La posterior aprobación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), ha supuesto una ampliación del contenido de la LRBRL en este extremo, al prever su artículo 16 igualdad de derechos que los vecinos, salvo los de carácter político, en favor de los españoles menores de edad emancipados o judicialmente habilitados; derechos que sólo alcanzan a los residentes (artículo 61, 2, del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, Real Decreto 1960/1986, de 11 de julio).

La previsión a que acabo de referirme, pese a que puede dar lugar a actuaciones ante el orden contencioso-administrativo, no enlaza con la ampliación que ofrece el artículo 27 de la LJCA al reconocer capacidad procesal a los menores de edad en defensa de aquellos derechos cuyo ejercicio esté permitido por el ordenamiento jurídico administrativo sin la asistencia de quien ejerza la patria potestad o tutela; el contemplado por el artículo 16 del Decreto Legislativo no es este caso, al exigir la emancipación como requisito de la titularidad de derechos y, en consecuencia, de su ejercicio jurisdiccional.

Pese a las importantes matizaciones a la primera aproximación de que hablábamos, en adelante nos referiremos exclusivamente a los vecinos, entendiéndolo que en este término, a estos efectos, quedan incluidos los extranjeros domiciliados y menores residentes emancipados. Con todo, aunque es notable la ampliación subjetiva operada sobre el artículo 18, 1, g), LRBRL, quedan al margen otros sujetos —piénsese en los que periódicamente son residentes temporales en el término municipal— a los que difícilmente se les podrá explicar la prohibición de acceder a las garantías que dicho precepto configura, según se verá más adelante.

(3) Son domiciliados los españoles menores de edad y los extranjeros residentes habitualmente en el término municipal y que como tales figuren inscritos en el Padrón municipal.

III. EL ARTICULO 18, 1, G), DE LA LRBRL Y LA LEGITIMACION PROCESAL

En una primera lectura de este precepto, parece evidente que cualquier vecino está habilitado para ser parte demandante en un proceso contencioso cuyo objeto sea exigir del Municipio bien la prestación o, en su caso, el establecimiento de un servicio público correlativo a sus competencias de carácter obligatorio. Además, a poco que se medite sobre él, se observa que el derecho reconocido se transforma en una acción jurisdiccional a través de la que en unos casos se puede pretender una prestación y en otros el establecimiento del servicio público, dependiendo de que esté o no en funcionamiento.

Esta clara duplicidad, sin duda, va a repercutir en el contenido de la sentencia que dicte el Tribunal, de lo que por ahora no nos vamos a ocupar. Sí nos interesa por el contrario, conectar ya en este momento las pretensiones que en cada caso se puedan hacer valer procesalmente por el vecino y que, en definitiva, constituirán el objeto del proceso, con la legitimación que justifica su presencia como demandante en la *litis*. Aceptando con la doctrina que la legitimación no tiene *strictu sensu* naturaleza procesal, sino que es identificable con la titularidad debatida que constituye precisamente el objeto del proceso (4), entendemos que es conveniente para el análisis integral del artículo 18, 1, g), LRBRL, clarificar el título legitimador que éste confiere al vecino en las distintas posibilidades que ofrece, lo que precisamente haremos partiendo de las exigencias que permite realizar.

1. LEGITIMACIÓN Y PRESTACIONES INHERENTES A UN SERVICIO PÚBLICO YA ESTABLECIDO

Pese a la relatividad de la distinción entre servicios públicos *uti singuli* y *uti universi* (5), en nuestro caso es operativa para reconocer el título con que el vecino puede exigir judicialmente la prestación de servicios ya en funcionamiento, y ello, ya lo adelantamos

(4) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 532.

(5) Vid. GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo II*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pág. 424.

desde ahora, con independencia de que derive de una competencia municipal obligatoria o voluntaria. En efecto, lo que interesa tener en cuenta son las distintas relaciones que surgen entre la Administración y vecino en cada uno de los servicios públicos a que responde la primera distinción.

En nuestra opinión, el intenso grado de aprovechamiento que deparan los servicios públicos *uti singuli* a quienes alcancen la condición de usuarios, permite localizar en favor de los sujetos que encuentren respaldo en el ordenamiento jurídico para obtener las prestaciones propias de este tipo de servicios, un auténtico derecho subjetivo frente a la Administración obligada a realizar la prestación (6), derecho subjetivo cuya existencia real determinará en su caso la sentencia, pero que, de cualquier modo, legitima la presencia del vecino en el proceso.

Ahora bien, abundando en la inescindibilidad entre el derecho subjetivo cuya titularidad colma el presupuesto procesal exigido al vecino para ser parte en el proceso, y el efectivo derecho a recibir la prestación objeto del proceso contencioso-administrativo, es oportuno recapacitar siquiera sea brevemente en los fundamentos jurídicos en que ha de barsarse la exigencia una vez admitida. En principio, como vía más segura para obtener una resolución judicial ajustada a Derecho, el vecino ha de confrontar la denegación expresa o presunta de las prestaciones con las normas reguladoras del servicio (7), normas que por su carácter general sitúan, al menos formalmente, en posición de igualdad a todos los sujetos interesados en obtener las prestaciones ofrecidas por el servicio público.

(6) Incluso, podría llegarse a identificar la posición del vecino que exige las prestaciones inherentes a un servicio público *uti singuli* ya en funcionamiento, con la titularidad de un derecho subjetivo en el sentido más tradicional, un derecho público subjetivo que confiere el ordenamiento a determinados sujetos para exigir de la Administración una conducta, una prestación en este caso. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Sobre los derechos públicos subjetivos», *REDA*, núm. 6, págs. 428 y 429. También llega a similar conclusión GARRIDO FALLA: *Tratado...*, II, cit., pág. 431; para quien, una vez en funcionamiento el servicio público, existe un verdadero y propio derecho subjetivo a favor de los administrados a usar el servicio. Sin perjuicio de otras posturas más progresistas, en Alemania, como un mínimo, se permite al particular dirigirse frente a la Administración para exigir una determinada conducta activa cuando con su inactividad está provocando una lesión en aquél (nótese, en todo caso, el carácter reaccional de este derecho subjetivo así concebido), *vid.* MONTORO CHINER, M.^a J.: «La inactividad administrativa en el proceso de ejecución de las leyes. Control jurisdiccional *versus* fracaso legislativo», *RAP*, núm. 110, páginas 302 y sigs.

(7) Los artículos 32 y 33 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales someten la prestación y funcionamiento de los servicios a las normas previstas en cada uno de ellos.

En cualquier caso, esta igualdad ha de soportar el contraste con el principio material de igualdad.

En consecuencia, la posición del vecino, acreedor de ciertas prestaciones debidas por el Municipio, encuentra su fundamento más próximo en la ley del servicio, planeando sobre ella, para imponerse si es preciso sobre la misma, el principio de igualdad, hoy constitucionalmente garantizado, que no sólo informa la actividad prestacional del Municipio a partir de la norma reguladora del servicio público, sino que ha de impregnar, so pena de vulneración del orden constitucional, todo su contenido (8). Según se ha constatado anteriormente, no ha sido difícil a nuestra jurisprudencia encontrar el fundamento de la obligación administrativa de prestar el servicio público ya establecido en el principio de igualdad.

Es innegable que nuestro ordenamiento se está enriqueciendo de los repetidos pronunciamientos del Tribunal Constitucional al resolver recursos por supuestas conculcaciones del artículo 14 del texto fundamental (9). La doctrina del máximo intérprete de la Constitución en nada objeta la operatividad del principio de igualdad tal como tradicionalmente ha actuado en favor de los individuos que reúnan determinadas condiciones establecidas de forma general para exigir las prestaciones que sean objeto de un servicio público (10): no es necesario más que repasar la reiterada posición de nuestro Tribunal Constitucional para observar cómo respalda un tratamiento igualitario para situaciones iguales y, por el contrario, encuentra legítima la desigualdad de trato ante situaciones realmente desiguales (11).

No parece discutible que el vecino ostente un título suficiente para pedir, primero de la Administración y, si es necesario, de los

(8) La propia doctrina francesa del servicio público observó que la ley del servicio no siempre ponía en posición de igualdad a todos los usuarios, por lo que defendió que el principio de igualdad se habría de imponer a la propia ley del servicio en vez de derivar de ella; con ello, se trataba de garantizar el acceso del usuario a todas las prestaciones del servicio público y la existencia de unas mismas condiciones de aprovechamiento. *Vid.* ESCRIBANO COLLADO: «El usuario ante los servicios públicos: precisiones acerca de su situación jurídica», *RAP*, núm. 82, pág. 142.

(9) Sobre el tema *vid.* SUÁREZ PERTIERRA, G.: «Art. 14. Igualdad ante la Ley», *Comentarios a las leyes políticas*, tomo II, obra dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, Edersa, Madrid, 1984, especialmente págs. 287 y sigs.

(10) *Cfr.* Gastón JÉZE: *Principios generales del Derecho Administrativo II*, Buenos Aires, 1949, pág. 24. Más recientemente, en nuestra doctrina ESCRIBANO COLLADO: «El usuario...», *cit.*, pág. 141.

(11) *Vid.* entre otras, las tempranas Sentencias del Tribunal Constitucional de 30 de marzo de 1981 (*BOE* de 14 de abril), 2 de julio de 1981 y 10 de julio de 1981 (*BOE* de 20 de julio de 1981).

Tribunales, las prestaciones correspondientes a un servicio público *uti singuli*, título que habilita procesalmente a quien lo ostenta. Estas afirmaciones necesitan al menos de alguna explicación adicional cuando la prestación efectiva del servicio no se realiza directamente por el Municipio, sino que éste se sirve de alguna de las fórmulas previstas en el ordenamiento local para prestar indirectamente los servicios públicos (12). En efecto, antes de reconocer la titularidad pública subjetiva del vecino que le permita exigir una prestación ante quien sin ser Administración pública está prestando efectivamente el servicio público, hay que recapacitar acerca de la calificación jurídica de las relaciones entre el presunto usuario del servicio y quien está obligado bajo ciertos presupuestos a prestarlo. Pese a que la cuestión no ha sido pacíficamente resuelta en la doctrina, en la que se mantienen posiciones diversas (13), por nuestra parte basta con hacernos eco de las razones aducidas por SALAS HERNÁNDEZ (14), para quien: «La Administración, como titular del servicio público concedido en cuya gestión se ha producido el conflicto, se reserva el conocimiento y solución del mismo, con el fin de controlar las condiciones en que se produce la prestación de aquél a los usuarios», para más adelante añadir: «Ahora bien, ante la actividad privada de la empresa concesionaria, el usuario no está obligado a acudir, en todo caso, a los Tribunales civiles: normalmente, podrá dirigirse a la Administración, que es la titular del servicio, emplazándola a que adopte una resolución, a través de la técnica de la "reclamación" contra la actividad (o, lo que es lo mismo, a tales efectos, pasividad o irregularidad en el cumplimiento de los deberes reglamentarios que le conciernen) de la empresa suministradora. Luego, contra la resolución (expresa o presunta) de la Administración cabrá ya interponer un verdadero recurso (tanto por el concesionario como por el usuario), primero administrativo y, después, contencioso». La razón

(12) El artículo 85, 4, de la LRBRL establece que la gestión indirecta de los servicios públicos adoptará alguna de las siguientes formas: Concesión, Gestión interesada, Concierto, Arrendamiento y Sociedad mercantil y Cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad local.

(13) *Vid.* una síntesis de las mismas en GARRIDO FALLA: *Tratado...*, cit., II, páginas 427 y sigs. También RIVERO ISERN, E.: «La protección del usuario de los servicios públicos», *RAP*, núm. 87, págs. 229 y sigs.

(14) SALAS HERNÁNDEZ, J.: «Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones entre los usuarios de los servicios públicos y las empresas concesionarias», *REDA*, número 4, págs. 44 y 45.

de la solución que da este autor, está en que: «Lo que ocurre es que la Administración no puede desentenderse de un conflicto que afecta, normalmente, de un modo u otro, a la organización del servicio público concedido. Si la concesión es, en definitiva, una técnica organizativa de servicios públicos, cuya dirección y control siguen correspondiendo a la Administración, es lógico que sea ésta —y no los Tribunales civiles— la competente para conocer, primeramente, de los conflictos que puedan suscitarse entre la empresa concesionaria y los usuarios. Al menos, de los conflictos sobre aspectos reglamentarios de la situación y de la relación entre tales sujetos». Estos argumentos nos sirven para mantener la misma solución tanto en el caso de que el servicio sea prestado directamente por la Administración como cuando las prestaciones se realizan a través de fórmulas indirectas. El vecino amparado en la norma reguladora del servicio, o, en su caso, en el principio de igualdad que debe presidir las relaciones entre éstos y la Administración —responsable última del funcionamiento del servicio público—, podrá exigir la prestación a quien efectivamente lo esté gestionando, pero en ningún caso, ni la Administración, primero, ni los Tribunales del orden contencioso-administrativo, pueden quedar exonerados de atender las exigencias del vecino si hay lugar a ello en Derecho. Mantener lo contrario sería negar al Municipio las facultades inherentes al cumplimiento de las obligaciones impuestas a éste por el legislador para con la comunidad vecinal, facultades que la jurisprudencia apoya de forma reiterada, como lo hace entre otras en la reciente Sentencia de la Sala 4.^a del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1985 (Ar. 3895), cuando afirma:

«... todo servicio público, en cuanto que implica una actividad prestacional del Estado u otro ente público, dirigida a proporcionar una utilidad a los particulares, sólo puede tener como titular activo a dichos entes públicos y esa titularidad es claro que incluye entre sus facultades, la de desarrollar, llevar a efecto, en definitiva gestionar el correspondiente servicio, titularidad de gestión de la que, como de la propia titularidad del servicio, no puede desprenderse la Administración, sin que el mismo pierda su carácter, lo cual no impide que la gestión pueda desarrollarse de forma directa, indirecta o mixta, ya que en todo caso la Administración conserva dicha titularidad de gestión, y en consecuencia la facultad de disponer, regular, organizar y modificar la prestación del servicio, como reconoce el artículo 33 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de tal manera que aun cuando se dé entrada a los particu-

lares, a través de las distintas formas legalmente admitidas, a la prestación del servicio, subsiste en la Administración, un poder de control y dirección inherente a su propia titularidad, que ejerce directamente sobre la gestión y ello se refleja claramente en relación con la tradicional figura de prestación indirecta de servicios públicos, que constituye la concesión, a pesar de lo cual y como señalan los artículos 126 y 127 del Reglamento de Servicios, las Corporaciones Locales en razón de la titularidad que conservan, pueden modificar las circunstancias de prestación de servicio, en calidad, continuidad, lugar y tiempo, así como en sus tarifas, fiscalizan e inspeccionan la gestión del concesionario, ejercen una actividad sancionadora sobre el mismo e incluso pueden suprimir el servicio...»

Comprobada la capacidad municipal para responder a las exigencias planteadas por los vecinos, incluso ante servicios no gestionados directamente, no se puede negar la jurisdicción de los Tribunales contencioso-administrativos para juzgar sobre las pretensiones aducidas con base en el derecho público subjetivo de contenido prestacional.

No es fácil trasladar las reflexiones que hemos venido haciendo a una hipotética exigencia que tenga por objeto las prestaciones inherentes a un servicio público *uti universi*. No es posible separar la exigencia de las prestaciones propias de un servicio público de este tipo con la exigencia de su creación y puesta en funcionamiento; su régimen de utilización posibilita que sus prestaciones lleguen de forma casi indiscriminada a todos los componentes de la colectividad, por lo que, a partir de su establecimiento, cualquiera puede entrar al goce del servicio; por todo ello, la situación jurídico-subjetiva que confiere el artículo 18, 1, g), de la LRBRL al vecino en relación con las prestaciones consustanciales a los servicios públicos *uti universi* será analizada desde la óptica de la exigencia de su establecimiento (15).

2. POSICIÓN DEL VECINO PARA EXIGIR EL ESTABLECIMIENTO DE UN SERVICIO PÚBLICO OBLIGATORIO

Nunca hasta la aprobación de las recientes bases del régimen local había sido otorgado al vecino, al menos formalmente, el dere-

(15) Realmente quien configura un derecho en favor de los vecinos a utilizar los servicios públicos *uti universi* una vez establecidos es el artículo 18, 1, en su letra c).

cho a exigir el establecimiento de ciertos servicios correlativos a las obligaciones impuestas legalmente a los Municipios. El precepto, al reconocer el derecho mencionado a los vecinos, está posibilitando expresamente el acceso indiscriminado de éstos a la vía administrativa y a los Tribunales de lo contencioso. Cabe preguntarse en relación con ese derecho, a qué título, desde el punto de vista procesal, equivale, cuestión que consideramos relevante a la hora de articular la posición del vecino en el proceso contencioso-administrativo que tenga por objeto la exigencia que ahora nos ocupa.

De nuevo, para localizar la legitimación con que actúa el vecino, entiendo que hay que tomar en consideración la tradicional distinción entre servicios públicos *uti universi* y *uti singuli*; desde ella es posible reconocer —lo cual en este momento nos interesa— en unos casos la participación vecinal directa en el goce de los servicios públicos, mientras que en otros las ventajas o beneficios son selectivamente prestados a ciertos vecinos.

A) *Establecimiento de servicios públicos «uti universi»*

Si lo que nos hemos propuesto es desentrañar el *status* que legitima al vecino para exigir judicialmente el establecimiento de un servicio público *uti universi*, seguramente no resulte ocioso insistir en la íntima relación existente entre la titularidad que habilita al vecino procesalmente y el alcance del pronunciamiento judicialmente posible. Con ALMAGRO NOSETE, entendemos que «la afirmación del derecho o interés legítimo si es consecuente con los efectos jurídicos que se piden, si, en definitiva hace posible judicialmente el pronunciamiento judicial solicitado, manifiesta un concepto complementario del derecho a la jurisdicción, el de legitimación» (16). Por ello, para averiguar qué título legitima al vecino hay que invertir los términos de la proposición y tomar como punto de referencia la hipotética situación de ventaja que puede alcanzar al obtener, de acuerdo con sus pretensiones, un pronunciamiento jurisdiccional favorable al establecimiento de un servicio público *uti universi*.

En efecto, ligado al obligatorio establecimiento de ciertos servicios por parte de los Municipios, el legislador ha permitido que

(16) Vid. ALMAGRO NOSETE, J.: «Artículo 24. Derecho Procesal», *Comentarios a las Leyes Políticas*, obra dirigida por ALZAGA VILLAAMIL, Edersa, Madrid, 1983, pág. 30.

todos los vecinos puedan exigir la efectividad de esa obligación municipal, lo que al tratarse en este caso de servicios públicos *uti universi* la exigencia de establecimiento implica la exigencia de las prestaciones inherentes al mismo; las cuales alcanzan por igual, al menos como principio, a todos los vecinos. La valoración técnico-jurídica de la generalidad en el aprovechamiento que se predica de los servicios públicos *uti universi* hace difícil identificar la posición del vecino que exige judicialmente el establecimiento del servicio con la titularidad de un derecho público subjetivo; parece excesivo reconocer en favor de los vecinos, de cualquier vecino, un derecho subjetivo que se transforme procesalmente en la exigencia del establecimiento de un servicio público cuyo disfrute alcanza de forma indiscriminada a la generalidad del vecindario. Poco tendría de subjetiva una pretensión de ese tipo, contrariando la tradicional concepción del derecho subjetivo, que tanto en el ámbito del Derecho Privado como del Administrativo, está caracterizado por ser un poder a disposición de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos —en este caso la Administración— en su interés propio (17).

No puede negarse que el establecimiento de un servicio público de los considerados *uti universi* puede representar un grado diverso de beneficio en función de circunstancias muy distintas, justificadoras de un mayor o menor interés del vecino en su establecimiento. Sin embargo, no está tan claro que ese interés de ciertos vecinos tenga la suficiente relevancia jurídica como para que, a través de la obligación que la Ley impone a los Municipios, pueda ser reconocido en su favor un auténtico derecho subjetivo. En nuestra opinión, las prestaciones generales e indiscriminadas que satisfacen los servicios públicos *uti universi* eclipsan el interés singular que pueda mover al vecino a ejercitar la acción.

Si realmente ese interés específico de algún vecino existe —lo cual tampoco creemos objetable— es oportuno confrontar esa posición con el título legitimador del artículo 28, 1, a), de la LJCA, es decir, con el interés directo. No es necesario pormenorizar en estas páginas la amplia caracterización jurisprudencial del interés directo; son reiteradísimos los pronunciamientos de nuestro Tribunal Supremo aceptando la existencia de un interés directo en el deman-

(17) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Sobre los derechos...», cit., pág. 428.

dante cuando de prosperar la acción se originaría un beneficio jurídico en su favor, pudiendo ser éste, entre otros, competitivo, profesional o de carrera (18). Ahora bien, junto a esa amplitud, no puede pasarnos desapercibido que igualmente nuestros Tribunales exigen que el interés para ser directo ha de ser personal; no olvidemos que el Derecho Administrativo ha optado por técnicas de cuño individual, favoreciendo a través del derecho subjetivo o bien del interés directo —pese a toda su amplitud— la defensa de lo individual, pero no de lo público o colectivo (19). Por todo ello es muy difícil distinguir un interés directo, tan íntimamente vinculado a intereses individuales, en la habilitación que reconoce el artículo 18, 1, g), de la LRBRL en favor del vecino para exigir el establecimiento de un servicio público *uti universi*, caracterizado precisamente por unas prestaciones dirigidas a toda la comunidad, de las que puede resultar favorecido cualquiera de sus miembros. Obviamente, según nuestro planteamiento, lo público de la pretensión procesal que solicita el vecino supera su posible interés singular, lo que aleja su posición del titular de un interés directo.

Resta todavía por compulsar el último escalón de la legitimación individual en el proceso —la titularidad de un interés legítimo— con la habilitación procesal que indirectamente atribuye al vecino el artículo tantas veces citado del texto básico local. Como es sabido, la Constitución en su artículo 24 asegura a todas las personas la tutela judicial efectiva, no sólo de los derechos sino de los intereses legítimos. En cualquier caso, como ha sido reiteradamente señalado (20), la Constitución no ha suprimido el requisito de la legitimación como presupuesto previo a la resolución de cualquier conflicto planteado ante los órganos judiciales; ello no obstante, ha supuesto, tanto en la consideración de la doctrina (21) como del

(18) *Vid.* sobre el tema: SÁNCHEZ ISAC, J.: *El interés directo de los Derechos español y francés*, IEAL, Madrid, 1977. También ORTEGA ALVAREZ, L.: «La inmediatidad del interés directo en la legitimación contencioso-administrativa», *RAP*, número 82, págs. 211 y sigs.

(19) *Cfr.* con NIETO GARCÍA: «La discutible pervivencia del interés directo», *REDA*, número 12, especialmente págs. 40 y 41. También «Prólogo» al libro de SÁNCHEZ ISAC que se acaba de citar.

(20) *Vid.* en la doctrina, por ejemplo: GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Civitas, Madrid, 1984, pág. 66. Es reiterada en este sentido la doctrina del Tribunal Constitucional que afirma que la sentencia de inadmisión fundada y razonada en Derecho satisface el derecho a la tutela efectiva de Jueces y Tribunales. *Vid.* la núm. 60/1982, de 11 de octubre (*BOE* de 17 de noviembre).

(21) *Cfr.* GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: «Derecho a la tutela judicial...», *cit.*, pág. 189.

Tribunal Supremo (22), un ensanche del cauce procesal del artículo 28 de la LJCA.

Pero, ¿hasta dónde llega el ensanche operado por el artículo 24, 1, de la Constitución? Parece claro que una pregunta tan amplia no se puede responder sin matizar la respuesta con la infinidad de supuestos que pueden darse y que lejos de ser tarea nuestra, es labor inseparable de las funciones judiciales. Sin embargo, no podemos sustraernos a dar nuestra opinión en el caso que nos ocupa, es decir, sobre si el vecino, habilitado para exigir judicialmente el establecimiento de un servicio público *uti universi*, es titular de un interés legítimo. En definitiva, se trata de saber si el vecino al ejercitar esa pretensión procesal al amparo del artículo 18, 1, g), LRBRL, está haciendo valer un interés específico, diferente y propiamente suyo, en relación con la posición en que cualquier otro vecino o la comunidad de ellos puedan situarse, pues de esta forma han sido caracterizados por el Tribunal Supremo en las ocasiones en que se ha pronunciado sobre esta categoría de intereses legítimos, como en la reciente Sentencia de su Sala 4.ª, de 1 de julio de 1985 (Ar. 3598), en la que establece:

«... y a este respecto conviene señalar que a partir de la Constitución se ha extendido la legitimación a la defensa de los intereses legítimos, concepto que es mucho más amplio que el de interés directo que usa el artículo 28 de nuestra Ley Jurisdiccional, debiendo entenderse por interés legítimo, según la doctrina tradicional, el que tienen aquellas personas que por razón de la *situación objetiva* en que se encuentran, por una *circunstancia de carácter personal*, o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un *interés propio, distinto del de cualquier ciudadano*, de que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de interés general, inciden en el ámbito de tal interés propio...»

No ponemos en duda que el interés legítimo, tal como ha sido definido por el Tribunal Supremo, pueda abrir el cauce procesal para exigir el establecimiento de un servicio público *uti universi*, lo que, sin embargo, no parece tan claro es que esa titularidad tenga que estar ligada necesariamente a la condición de vecino, condición ésta que, por sí sola, según el artículo 18, 1, g), LRBRL, legi-

(22) Cfr. Sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1985 (Ar. 1419).

tima a quien la ostenta para pedir la creación y puesta en funcionamiento de un servicio público *uti universi*.

En cualquier caso, creo que no sea superfluo dedicar unas líneas adicionales a corroborar las ideas que se vienen manteniendo, máxime cuando alguna sentencia de nuestro Tribunal Supremo a primera vista pudiera conducir a conclusiones que, a mi entender, no serían del todo exactas. En efecto, en algún caso, como en la reciente Sentencia de 27 de septiembre de 1984 (Ar. 4585), el Tribunal Supremo ha encontrado legitimidad para actuar en pleito como titulares de interés directo, en los residentes de una calle que combatían una resolución administrativa afectante al tráfico rodado de dicha calle; no obstante, a poco que se recapacite en los considerandos de la citada sentencia, se observará que la posición procesal de los impugnantes no deriva de su condición de vecinos del Municipio, ni siquiera de la de tener residencia en aquélla (23) —lo que reduce ya la circunstancia legitimadora a límites diferentes y más precisos que la relación de vecindad— sino a la titularidad dominical de las viviendas ubicadas en la vía habilitada para el tráfico, calle constructivamente no preparada para soportar el pesado tráfico de una carretera.

También puede sernos ilustrativa una aún más reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1985 (Ar. 3891), a través de la que se resuelve un pleito suscitado por varios vecinos a causa de la mutación demanial adoptada por el órgano competente de un Municipio. De los pronunciamientos relativos a la legitimación de los vecinos para ser parte en dicho proceso, interesa destacar que, después de negar expresamente la legitimación popular de los vecinos por tratarse de un caso distinto de los previstos en el artículo 235 de la Ley del Suelo, afirma que:

«... no cabe negar interés legitimador a cualquier vecino del pueblo con respecto a un acto de la Corporación municipal directa e inmediatamente referido a un terreno en otro tiempo integrante de una vía urbana pública de uso común y general en cuanto bien demanial de uso público por naturaleza».

Realmente, la posición mantenida en esta sentencia es contradictoria, lo cual no quita ningún mérito a las razones de fondo que

(23) Un caso similar al resuelto por esta sentencia es propuesto por GUICCIARDI para ejemplificar un interés cualificado de algunos ciudadanos respecto de la legalidad de ciertos actos administrativos; *vid.* GARRIDO FALLA: «Derechos públicos subjetivos», *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona, 1974, pág. 76.

justifican los pronunciamientos del Alto Tribunal respaldando la legitimación de los vecinos para impugnar los actos del órgano municipal. En efecto, por una parte niega que éstos dispongan de acción pública para recurrir, ya que lo contrario sería vulnerar el ordenamiento jurídico que sólo reconoce ésta en el ámbito urbanístico (hoy también en otros sectores); pero por otra parte, no puede negar la existencia de ciertos intereses en los vecinos para mantener su posición en el proceso contencioso-administrativo; ante lo cual, y seguramente sirviendo a un encomiable deseo de hacer justicia, reconoce un interés legitimador a cualquier vecino del pueblo en los términos antes transcritos. Pero quiere ello decir que cualquier vecino es titular de un interés directo o legítimo, para ser parte en un proceso cuyo objeto son unas pretensiones que de ser respaldadas por la sentencia producirán principalmente las mismas ventajas o beneficios para todos los miembros de la comunidad vecinal. Nuestra opinión, consecuentemente con lo dicho con anterioridad, ha de ser negativa; lo que ocurre, y ello quizás explique la decisión del Tribunal en este caso, es que existen unos intereses que la doctrina ha convenido en llamarlos difusos (24), que no legitiman, al menos en su estado más puro (25) a quien pretende hacerlos valer como título habilitante para ser parte en un proceso; y, ante eso, que no es otra cosa que una deficiencia del ordenamiento, el juzgador ha tenido que reconducir en aras de la justicia material, el interés difuso de los vecinos a los que sin más matizaciones, denomina interés legitimador.

En conclusión, el vecino habilitado para exigir judicialmente el establecimiento de un servicio público *uti universi*, no es titular de un derecho subjetivo, ni de un interés directo, ni siquiera del más amplio interés legítimo; entendemos, que al actuar en este sentido lo que está ejercitando es una acción popular (26), o, mejor

(24) Vid. sobre los intereses difusos, ALMAGRO NOSETTE: «La protección procesal de los intereses difusos en España», *Justicia*, núm. 1, 1983, págs. 69 y sigs. También LOZANO-HIGUERO Y PINTO, M.: *La protección procesal de los intereses difusos*, Madrid, 1983; para quien el interés difuso es el interés de un sujeto jurídico en cuanto compartido-expandido o compartible-expandible por una universalidad, grupo, categoría, clase o género de los mismos; cuyo disfrute, ostentación y ejercicio son esencialmente homogéneos y fungibles, y que adolece de estabilidad y coherencia en su vinculación subjetiva, así como de concreción normativa orgánica en sus tutelas material y procesal. Página 159.

(25) Serían los intereses difusos propios, porque los impropios disponen de su cauce procesal a través de alguna acción, generalmente la pública, reconocida a todos los ciudadanos. Cfr. LOZANO, cit., pág. 162.

(26) Las razones indicadas, aunque partiendo de presupuestos jurídico-positivos distintos, serían también válidas para Alemania; allí se han intentado reconocer

dicho, una acción vecinal que alcanza a todos los sujetos relacionados con el Municipio, en la forma más atrás indicada (27). Estamos, en consecuencia, ante una acción popular restringida al colectivo antes señalado, ejercitada ante la omisión administrativa de una actividad prestacional (28).

De manera semejante al ámbito urbanístico, el vecino persigue la defensa de unos intereses que no pertenecen al rango más general del que todo administrado tiene en la buena marcha de la Administración, materializables por cauces políticos (29), sin que a ello sea objetable que el vecino, quizás más que a satisfacer las legítimas aspiraciones de la comunidad tendentes a disfrutar las prestaciones inherentes a los servicios públicos municipales obligatorios, trate de conseguir una prestaciones públicas que representen un beneficio para su persona o círculo familiar, motivaciones subjetivas de los actores que en nada oscurecen la virtualidad objetiva de defensa de la legalidad, ni el significado general que porta la acción popular (30) —en este caso vecinal—. A mayor abundamiento, es perfectamente posible que detrás del ejercicio de una acción popular aparezca un largo listado de intereses más o menos confesados del recurrente que, pese a la flexibilidad con que nuestros Tribunales reconocen la existencia de presupuestos legitimadores,

derechos públicos subjetivos al cumplimiento de la ley; entre ellos cabría incluir la exigencia de conductas administrativas activas, siendo en este país solamente admisible esta pretensión procesal cuando la omisión administrativa ha causado lesiones a intereses individualizables, y no, por tanto, consecuencia de un pretendido derecho subjetivo genérico al cumplimiento de la ley, identificable con una acción pública. Cfr. el trabajo citado de MONTORO CHINER: «La inactividad administrativa...», págs. 306 y sigs. En España, precisamente ese derecho al cumplimiento de la ley, concretado en el derecho al establecimiento de un servicio público obligatorio por el Municipio, desligado de cualquier interés individual jurídicamente protegible, está reconocido en el artículo 18, 1, g), LRBRL, identificable por tanto con una acción popular restringida a la comunidad vecinal.

(27) Hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985, en su artículo 19, 1, establece que: «Los ciudadanos de nacionalidad española podrán ejercer la acción popular en los casos y formas establecidos en la ley». Sin embargo, la acción que otorga el artículo 18, 1, g), LRBRL, como vimos, puede ser ejercitada por extranjeros domiciliados.

(28) Nuestra jurisprudencia ha admitido el ejercicio de la acción popular que reconoce el ordenamiento urbanístico ante la inactividad de la Administración, *vid.* Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 1971 (Ar. 4738), comentada por RODRÍGUEZ MORO, N.: «Acción popular para impugnar en vía contenciosa la inactividad de la Administración ante infracciones de normas urbanísticas», *REVL*, número 174, págs. 341 y sigs.

(29) *Vid.* MARTÍN MATEO, R.: «La problemática asimilación del accionariado popular», *REVL*, núm. 179, pág. 473.

(30) Cfr. PÉREZ MORENO, A.: «La acción popular en materia urbanística», *RDU*, número 15, pág. 80. También, COSCULLUELA MONTANER, L.: «Acción pública en materia urbanística», *RAP*, núm. 71, pág. 26.

difícilmente podrían justificar la posición procesal de quien exige un específico pronunciamiento procesal.

No creo que pueda objetarse nada a este planteamiento desde nuestra jurisprudencia, al haber llegado incluso, como en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 1984 (Ar. 3646), a declarar la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo a través del ejercicio de una acción popular pese a que el planteamiento inicial del recurrente lo fue arguyendo un interés directo, lo que demuestra la aceptación jurisdiccional de la confluencia de posiciones jurídicas privadas en el ejercicio de la acción popular; limitando, a su vez, su ejercicio solamente en los casos de abuso de derecho, es decir, cuando con él se persigue exclusivamente el perjuicio de tercero, no siendo éste imprescindible para el beneficio de la comunidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1980, Ar. 244).

B) *Establecimiento de servicios públicos «uti singuli»*

De nuevo nos volvemos a servir de la clásica distinción para dotar de contenido jurídico la posición del vecino que al amparo del artículo 18, 1, g), LRBRL, exige judicialmente el establecimiento de un servicio público *uti singuli*.

Si partimos de la singularidad con que se realizan las prestaciones de este tipo de servicios, debido a que benefician en régimen de igualdad a todos aquellos que reúnan las condiciones previstas en sus normas reguladoras, y, en consecuencia, se hacen acreedores de los beneficios o ventajas que prestan pero sin llegar a servir de forma indiscriminada a todos los integrantes de la comunidad, parece que no pueden beneficiarse todos los vecinos una vez que hayan sido establecidos. Ningún vecino, por este simple hecho, puede exigir las prestaciones inherentes a un servicio público *uti singuli* si no es con posterioridad a su establecimiento y con base en la ley del servicio, o, en última instancia, en el principio de igualdad; le falta, en definitiva, la titularidad de la posición legítimamente desde el punto de vista sustancial para ser parte en el proceso (31).

Pese a estos presupuestos, y aunque por expreso consentimiento

(31) El vecino carece tanto de legitimación sustancial como procesal, utilizando los términos de CORDÓN MORENO, F.: *La legitimación en el proceso contencioso administrativo*, EUNSA, Pamplona, 1979, págs. 109 y 110.

del legislador cualquier vecino puede exigir el establecimiento de un servicio público *uti singuli*, difícilmente puede argumentarse que disponga de las titularidades subjetivas —ya señaladas anteriormente— que nuestro ordenamiento jurídico-administrativo impone para ser legítimamente parte demandante en un proceso de este orden. Esta conclusión surge de la diferencia entre el *status* vecinal que ciertamente legitima a quien lo ostenta para exigir la creación y puesta en funcionamiento de uno de estos servicios públicos, y la posición jurídico-subjetiva que habilita para exigir las prestaciones propias del mismo, siendo éstas, en definitiva, las que permiten hablar de una ventaja o beneficio que, en nuestra opinión, equivalen al requisito legitimador subjetivo-procesal de que disponen exclusivamente los que tienen derecho a gozar de ellas. La diferencia en cuestión viene marcada por la norma reguladora del servicio, que es realmente la que atribuye el derecho subjetivo a ciertos vecinos, cuyo contenido es disfrutar y, en su caso, exigir las prestaciones de los servicios públicos *uti singuli*, al reunir las circunstancias que en cada caso sean precisas.

Para concluir, el vecino al ejercitar la acción que le confiere el artículo 18, 1, g), LRBRL, aun obteniendo con su ejercicio un pronunciamiento judicial favorable a sus pretensiones en el sentido de que le fuera reconocido su derecho —y a la vez la obligación municipal— a la creación y puesta en funcionamiento de un servicio público *uti singuli*, entendemos que no queda garantizado en su favor un nivel prestacional hasta que efectivamente fuera establecido el servicio y, a través de sus normas reguladoras, aparezcan fijadas las relaciones entre el peticionario —hipotético usuario del servicio— y el sujeto obligado a realizar las prestaciones. De todo ello, parece forzoso afirmar que, incluso en este caso que nos ocupa, el texto básico del Régimen Local otorga una acción pública en favor de la comunidad vecinal para exigir el establecimiento de los servicios públicos —*uti singuli*— en el supuesto de que constituyan una competencia municipal propia de carácter obligatorio (32).

(32) Existe también un paralelismo entre la solución aquí defendida y las conclusiones a que MONTORO CHINER llega en relación con la inactividad de la Administración en Alemania y el derecho de los individuos a su control, cuando afirma: «Cuanto más fuertemente recaigan en el individuo las ventajas de la norma, más estrecha y difícil será la posibilidad de postular un derecho al control de la inactividad ejercitable por quien no sea directamente interesado o afectado por la ausencia de actuación; cuando más fuertemente recaigan las ventajas de la norma en el interés de la comunidad, o vengán impuestos en razón del todo, no de la parte, mayor apertura puede darse al control de la inactividad administrativa, con funda-

Además, a las razones que se vienen dando hay que añadir otra diferente y no por ello menos poderosa. Partiendo del servicio ya establecido, no se puede aceptar que las prestaciones que con los de este tipo se realizan beneficien exclusivamente a los concretos usuarios del mismo; si, por el contrario, fuera así, una evidente aplicación del principio de justicia distributiva exigiría que sus costes fueran sufragados, también exclusivamente, por los usuarios, lo que, con toda lógica no ocurre, ya que los beneficios de los servicios públicos *uti singuli* también repercuten, aunque indirectamente, en toda la comunidad (33), razón esta última que igualmente avala el ejercicio de una acción pública por el vecino que exige judicialmente el establecimiento de un servicio público *uti singuli*.

C) *Recapitulación*

A lo dicho no voy a añadir más que el carácter democrático de la acción popular que ya reivindicara hace más de sesenta años don Recaredo FERNÁNDEZ DE VELASCO (34); eso sí, sentido democrático que hoy ha de ser tamizado a través de los postulados inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho que contiene nuestro vigente texto constitucional.

Con ella se pretende no tanto servir de instrumento de satisfacción de aspiraciones individuales, sin que éstas puedan ser descartadas absolutamente del marco de la acción pública (35), sino disponer en favor de los integrantes de la comunidad un resorte que coadyuve a la efectiva realización de unos valores sustantivos concretos (36) que serían difícilmente materializables sin el concurso de los ciudadanos como demuestra la historia, en este caso, de las obligaciones municipales mínimas. A través del artículo 18, 1, g), LRRL, el legislador, los poderes públicos, han creado un instrumento dirigido a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean

mento en la defensa del derecho objeto, siempre que la omisión vulnere la esfera de interés general que allí se protege. *Vid.* «La inactividad administrativa...», cit., página 323.

(33) Cfr. GARRIDO FALLA, F.: *Tratado...* II, cit., pág. 424.

(34) *Vid.* FERNÁNDEZ DE VELASCO, R.: *La acción popular en el Derecho Administrativo*, Reus, Madrid, 1920, págs. 70 y sigs.

(35) *Vid. supra.*

(36) *Vid.* PÉREZ MORENO: «La acción popular...», cit., pág. 80.

reales y efectivas, exigiendo este fin técnicas jurídicas apropiadas a la consecución de beneficios para toda la comunidad, y así avanzar en el camino de recuperación de lo colectivo. Se trata, en definitiva, de la recepción en nuestro ordenamiento de un supuesto más de acción popular —que no es ajeno a su constitucionalización (37)—, expresión de lo que NIETO llamara la vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo, que, con sus palabras «consiste en asegurar la realización de los intereses colectivos, sin ceder por ello un paso en la defensa hasta ahora montada de los intereses individuales» (38).

(37) MARTÍN REBOLLO, L.: «La justicia administrativa ante el texto constitucional», *REDA*, núm. 19, pág. 522.

(38) NIETO GARCÍA: «La vocación del Derecho Administrativo en nuestro tiempo», *RAP*, núm. 76, pág. 27.