

Régimen jurídico de los vecinos como usuarios del servicio público local

POR

JUAN FRANCISCO ESCUDERO ESPINOSA

Universidad de León

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. LA SITUACIÓN DE LOS USUARIOS FRENTE A LOS ENTES PÚBLICOS LOCALES: NATURALEZA JURÍDICA: A) El vecino como usuario. B) La participación ciudadana.—II. SERVICIOS LOCALES Y SERVICIOS MÍNIMOS OBLIGATORIOS.—III. EL CONTENIDO DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL VECINO: A) El derecho al servicio público local: 1. *La exigencia del establecimiento y de la prestación en el artículo 18.1.g) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*. 2. *El acceso y prestación del servicio*. 3. *La participación en el funcionamiento y gestión del servicio local*. B) La sujeción al servicio local: 1. *El poder de dirección de la Administración*. 2. *El poder sancionador sobre los usuarios*. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCION

La cualificación de que aparece dotado el vecino, como administrado específico de los Municipios como Entes Locales, es una manifestación de los supuestos en que los sujetos destinatarios de la actividad de la Administración adquieren una situación activa frente a la propia Administración.

Esta ampliación de la capacidad de obrar del administrado surge como consecuencia de una relación en que la Administración está esencialmente próxima a los administrados y que constituye la vecindad territorial. Esta relación de vecindad va a otorgar al vecino una serie de potestades, en un sentido más preciso, frente al Ente Local.

Estas potestades constituyen un auténtico poder efectivo, que podrá ser ejercitado por el administrado; atribuido por el ordenamiento jurídico, con carácter previo e

independiente de toda relación jurídica concreta. Y únicamente a través de su concreto ejercicio puede llegar a cristalizar en un auténtico derecho subjetivo.

Pero esta concreción de las obligaciones y deberes que impone la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en su articulado y de las correlativas potestades del administrado, ha sido en contadas ocasiones admitida por la jurisprudencia y que tuvo especial reconocimiento en sentencias como la de 9 de mayo de 1986 y 25 de abril de 1989.

Efectivamente la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local al establecer en su artículo 18.1.g) la posibilidad de exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, siempre que éste constituya una competencia municipal de carácter obligatorio, de las establecidas en el artículo 26, instituyó una auténtica potestad que no se reduce a la exclusividad de exigir el uso y disfrute del servicio público, o incluso de la orientación del desenvolvimiento de dicho servicio, sino que posee un carácter imperativo que otorga al ciudadano un derecho ejercitable frente a la propia Administración Local.

Junto a esta peculiaridad del ámbito local, no podemos dejar de mencionar las diversas características específicas de las situaciones jurídicas que el usuario del servicio local, ostenta frente a la Administración Local. Situaciones que se pueden sistematizar en el derecho al acceso al servicio, su uso y disfrute, que constituyen el régimen de funcionamiento del servicio.

Frente a estas potestades de carácter genérico del usuario y los correspondientes derechos subjetivos que surgen de las relaciones concretas, la Administración Local ostenta una serie de deberes y obligaciones. Y junto a estos deberes y obligaciones, como en el resto de los ámbitos de la Administración, ostenta también una serie de potestades que tienen una incidencia sobre el administrado. Entre ellas hay que destacar la potestad de organización del servicio local, poder de dirección y la potestad sancionadora de la Administración.

Indudablemente, este estudio pretende centrarse en lo más específico de este ámbito: el derecho de los vecinos al establecimiento de los servicios locales de carácter obligatorio, que trataremos de analizar, principalmente la posición del usuario frente a la Administración, en la relación emergente como consecuencia del acceso y posterior utilización de un servicio público.

I. LA SITUACION DE LOS USUARIOS FRENTE A LOS ENTES PUBLICOS LOCALES: NATURALEZA JURIDICA

A) El vecino como usuario

El usuario es el beneficiario o quien disfruta de la actividad que presta un servicio público, independientemente de la forma en que éste se gestiona. Sin embargo, dentro del ámbito local en que nos movemos, hay que hacer necesariamente una primera determinación de los sujetos que se encuentran en relación con la Administración

Local. Y más exactamente aquéllos a los cuales el ordenamiento jurídico atribuye unas potestades, necesariamente vinculadas a una cualificación del administrado. Esta cualificación proviene de la relación entre un ciudadano y un Ente Local: la relación de vecindad (1).

Teniendo como referencia el artículo 18.1 en cuanto a los derechos y deberes de los vecinos respecto de los servicios públicos locales, hay que aludir al artículo 6 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que atribuye la cualidad de vecino a los españoles mayores de edad que residan habitualmente en el término municipal y figuren inscritos en el padrón municipal, adquiriendo la condición de residente mediante la inscripción en el padrón (2).

Frente a los vecinos se encuentran los españoles menores de edad y los extranjeros residentes habitualmente en el término municipal y figuren inscritos en el padrón municipal (3).

Según estos criterios y a la luz de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, únicamente gozan de una especial cualificación respecto a la Administración Local los vecinos, ya que exclusivamente éstos gozan de los derechos y deberes del artículo 18.1. Situación que vino a ser ampliada por el Texto Refundido de 1986 que igualó los derechos de los menores de edad emancipados o habilitados judicialmente con los vecinos, salvo aquellos derechos de carácter político (4).

Aunque podríamos plantearnos si exclusivamente el vecino es usuario de los servicios públicos locales, no cabe duda de que existen otras personas que, por circunstancias diversas se benefician de las prestaciones de los servicios locales, si bien con un especial *status* con respecto al resto de los administrados. *Status* del cual si goza el vecino en virtud de los derechos que a él exclusivamente otorga el artículo 18.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de tal forma que quien no es vecino podría serle negada la utilización de un determinado servicio público, el derecho a ser informado, la posibilidad de dirigir solicitudes y, de forma especialmente clara, la prestación o establecimiento de un servicio público de carácter obligatorio.

B) La participación ciudadana

Los usuarios de los servicios públicos locales podemos decir que se encuentran en una relación jurídica de naturaleza legal y reglamentaria, cuyo régimen es jurídico público (5). Efectivamente, el usuario del servicio público local, se encuentra en una situación que podemos caracterizar de legal, en cuanto que el régimen de los servicios locales viene recogido en las diversas normas del ámbito local, y en las respectivas

(1) QUINTANA LÓPEZ, T., en su trabajo: *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Madrid: Editorial Civitas, 1987, 115 pp., realiza una delimitación subjetiva sobre quienes tienen derecho a la prestación y establecimiento de los servicios locales en virtud del artículo 18.1.g), especialmente véase las pp. 33 y 34.

(2) Artículo 16.1 y 2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril.

(3) Artículo 16.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril.

(4) Artículo 16 del Texto Refundido por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 1 de abril.

(5) Sobre estas cuestiones puede verse ESCRIBANO COLLADO, P., «El usuario ante los servicios públicos: precisiones acerca de su situación jurídica», *Revista de Administración Pública*, número 82, pp. 113-152.

Ordenanzas y Reglamentos de creación de los respectivos servicios locales, así como el propio estatuto del vecino que recoge la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en cuanto a sus derechos y deberes. No obstante, ello no quiere decir que esta situación sea general e impersonal, pues ya hemos puesto de relieve que la concreta situación jurídica del administrado surge en tanto en cuanto ostente un vínculo determinado con la Entidad Local y dentro de una relación individualizada respecto a un servicio determinado. Simplemente se quiere expresar que la situación jurídica del usuario *aparece definida en sus elementos esenciales por la propia ley del servicio* (6).

En segundo lugar, respecto a la naturaleza jurídico-pública y sin pretender traer aquí una reflexión sobre el concepto mismo del servicio público, puede afirmarse que en la doctrina ha existido unanimidad en cuanto a la consideración de las relaciones que se produzcan entre la Administración y los usuarios, sometidas al régimen jurídico público (7).

Indudablemente cuando la Administración Local satisface una necesidad pública, es preciso que lo haga usando de sus prerrogativas de derecho público. Prerrogativas que la Administración posee dirigidas a la organización y funcionamiento del servicio público, e incluso sobre la oportunidad de su establecimiento.

Sin embargo, esta naturaleza jurídico-pública no significa, en el ámbito local, una atribución de prerrogativas al margen de la participación ciudadana, y en este caso de los vecinos, ya que son varios los cauces que se prevén para que la participación de los vecinos sea eficiente. Así, en cuanto a los servicios locales se refiere y fuera de actividades reservadas a las Entidades Locales (8), cualquier otra que se ejercite en libre concurrencia ha de ser aprobada por el Pleno, ya que constituye una de sus competencias la aprobación de las formas de gestión de los servicios, así como los controles presupuestarios, y cualquier otro acuerdo del Pleno municipal o de la Diputación, que sobre las competencias propias del Pleno tengan que ver con la gestión de los servicios locales o su establecimiento y en cuyas Ordenanzas que lo prevean han de seguir el trámite de información pública y audiencia a los interesados, así como la resolución de todas las reclamaciones (9). Y ello porque el régimen local se inspira en la máxima participación ciudadana y en la más amplia información de la actividad propia del Ente Local (10). En la jurisprudencia se recoge de la siguiente argumentación: *Dice el artículo 18 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que son derechos y deberes de los vecinos, entre otros, el de participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de Gobierno y Administración municipal. Y el artículo 69.1 de la expresa-*

(6) DU BOIS DE GAUDUSSON, *L'usager du service public administratif*, París, 1974, pp. 48 y ss.

(7) Véase ESCRIBANO COLLADO, P., «El usuario...», *op. cit.*, pp. 128-130.

(8) Estas actividades se encuentran recogidas en el artículo 86.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

(9) Artículos 22.2 y 33.2 en relación con el artículo 49 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

(10) Artículo 69.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

da Ley dispone que «Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local».

Expresión de la participación ciudadana a la que se acaba de aludir en el fundamento anterior es, en el caso de autos, la posibilidad ofrecida, a través del Edicto al que antes se ha aludido, de presentar reclamaciones en relación con el Proyecto litigioso. Pero para que la participación ciudadana tenga sentido y suponga realmente, como señala el artículo 69 referido en el razonamiento precedente, una participación en la vida local, es preciso en aquellos casos, como en el que ahora nos ocupa, en los que dicha participación se instrumenta a través de sugerencias o reclamaciones hechas a los órganos de Gobierno y Administración municipal, que por éstos sean tenidas en cuenta dichas sugerencias o reclamaciones en el momento de decidir en relación con el asunto de que se trate. Como en el supuesto enjuiciado no ha tenido lugar lo que se acaba de indicar pues el acto administrativo cuestionado, como resulta de los antecedentes que se indicaron anteriormente, se dictó incluso antes de que transcurriera el plazo para formular reclamaciones, obligado es concluir que se ha frustrado en el caso presente la colaboración de los vecinos que fue interesada por medio del Edicto en cuestión.

A lo expuesto en los fundamentos precedentes interesa añadir que no puede sostenerse en el supuesto de que se trata que no era obligatorio para el Ayuntamiento recabar la colaboración de los vecinos en el asunto en cuestión. Se ha señalado ya el precepto que obliga a las Corporaciones Locales a facilitar la participación de los ciudadanos en la vida local, exigencia ésta que en el caso de autos aparece como intensa habida cuenta del gran interés de los vecinos en el Proyecto litigioso según resulta del número de reclamaciones presentadas contra el mismo (11).

II. SERVICIOS LOCALES Y SERVICIOS MINIMOS OBLIGATORIOS

Bajo la vigencia de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, llegó a afirmarse que *por obligaciones mínimas se entienden las relativas a aquellas funciones y servicios que justifican la propia existencia de la comunidad local, y sin las cuales esta no es concebible* (12). Estas obligaciones mínimas paralelamente las recoge la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 en su artículo 26, seleccionando unos servicios mínimos en atención a la población.

Los servicios obligatorios en ningún supuesto constituyeron una obligación programática, sino auténticos deberes públicos (13), que otorgan un derecho subjetivo

(11) Véase la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 5ª) de 4 de enero de 1991, Rep. Ar. número 564.

(12) GARCÍA OVIEDO, «La materia de competencias y servicios en la nueva Ley de Régimen Local», *Revista Española de Vida Local*, número 55, p. 82.

(13) Véase MARTÍN RETORTILLO, C., *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*, Madrid: Instituto Ed. Reus, 1956.

correlativo, aunque no excluyente a favor de los vecinos y significa que constituye una norma imperativa impuesta a las Entidades Locales (14).

Este es el sentido que pretende otorgar la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 que junto al deber de prestación de unos servicios básicos establece unos cauces de corrección para los posibles incumplimientos por parte del Ente Local.

Uno de estos cauces queda bajo los criterios de la Administración autonómica o estatal, siempre que el cumplimiento afecte a las competencias del Estado o Comunidades Autónomas, que deberán recordar el cumplimiento o en su defecto se adoptarán las medidas necesarias para el cumplimiento a costa y en sustitución de la Entidad Local (15).

La nueva Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local va más allá al otorgar a los vecinos en su artículo 18.1.g) la potestad de exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público. Pero aún va más allá: establecido el servicio público podrá participar en la gestión municipal si es interesado por los órganos municipales, dirigir solicitudes, ser informado y utilizar los servicios públicos conforme a su naturaleza (16).

Este derecho de los vecinos al servicio público local, puede descomponerse en una triple vertiente de ejercicio: el derecho al establecimiento y prestación del servicio, derecho al acceso al servicio público y el derecho a la participación en el funcionamiento y gestión del servicio.

III. EL CONTENIDO DE LA SITUACION JURIDICA DEL VECINO

Hasta la fecha en que fue promulgada la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local el derecho al servicio público quedaba reducido a los supuestos en que el servicio estaba ya establecido. Indudablemente existía una obligación por parte del Ente Local de prestar unos servicios mínimos pero ésta no era exigible por el usuario. El artículo 18.1.g) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local otorga a los vecinos el acceso indiscriminado de éstos a la vía administrativa y a los Tribunales de Justicia (17).

A) El derecho al servicio público local

1. *La exigencia del establecimiento y de la prestación en el artículo 18.1.g) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*

La exigencia del establecimiento de los servicios locales, al menos de los servicios mínimos obligatorios, *constituye un derecho de los vecinos —en el sentido que*

(14) Véase GARCÍA MALLOL, J., «Carácter de las obligaciones mínimas de las Entidades Locales y acciones de los vecinos para exigir su cumplimiento», *Revista Española de Vida Local*, número 62, pp. 224 y siguientes.

(15) Artículo 60 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

(16) Artículo 18.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

(17) Véase QUINTANA LÓPEZ, T., *El derecho de los vecinos...*, op. cit., p. 43.

anteriormente hemos apuntado— y no de los usuarios, que en rigor no existen al no haberse establecido el servicio, recogido en el artículo 18.1.g), que otorga una auténtica acción pública restringida a los vecinos para pedir el establecimiento *uti singuli de los servicios públicos mínimos obligatorios* (18).

Este es el sentido en el que se pronunciaba ya la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sentencias frecuentemente citadas en las que se decía: *De aquí que la reciente Ley básica estatal de Régimen Local de 2 de abril de 1985 establezca en su artículo 18.1, letra g), el derecho de los vecinos a «exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio». Prescindiendo del alcance que haya de darse en este caso a la expresión «servicio público», parece claro que no puede negarse la analogía del precepto con el caso que nos ocupa, confirmando con ello que también desde este punto de vista la sentencia de instancia se mueve, con prudencia y recto criterio, al compás que marca la realidad social del tiempo en que ha sido dictada* (19).

Así como la de 25 de abril de 1989 en la que estrechamente se desarrollaba el derecho de los vecinos a exigir la prestación y en su caso el establecimiento: *La Ley básica estatal de Régimen Local de 2 de abril, norma de inmediata y directa aplicación —no es una ley de bases, pero a su denominación, y a prever la redacción de un Texto Refundido que fue luego efectivamente dictado— establece como competencias obligatorias de los Municipios, entre otras, las de protección del medio ambiente y la de protección de la salubridad pública, así como la de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (artículo 26). Y reconoce, además el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio (artículo 18). Es claro por tanto, que el Municipio de X tiene la obligación —correlativa al derecho del recurrente— de adoptar las medidas adecuadas para poner fin a la situación que ha dado origen al pleito. Esta obligación y este derecho, suponen que el Ayuntamiento tiene que cumplir lo que se le ha solicitado, lo que implica, además, la obligación de incluir en sus presupuestos, si fuese necesario, las partidas para realizar las obras que sean adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado* (20).

Sin embargo, no existe unanimidad en torno a un derecho general del vecino a exigir el establecimiento de un servicio público. Aquí surge la distinción entre aquellos servicios *uti singuli u uti universi*. Para estos surgen dudas acerca del interés que puede representar para el vecino¹⁸ (21). E indudablemente para aquellos considerados

(18) Véase SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid: Editorial Civitas, 1991, p. 119.

(19) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4ª) de 9 de mayo de 1986, Rep. Ar. número 4396.

(20) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 1ª), de 25 de abril de 1989, Rep. Ar. número 3233. Puede verse comentada por QUINTANA LÓPEZ, T., «Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 65, pp. 113-118, donde se hace especial referencia al razonamiento de la legitimación procesal del vecino.

(21) QUINTANA LÓPEZ, T., *El derecho de los vecinos...*, op. cit., p. 51, entiende que el vecino al actuar exigiendo judicialmente el establecimiento de un servicio público *uti universi* no es titular de un derecho subjetivo, ni de un interés directo, ni siquiera del amplio interés legítimo; lo que está ejercitando es una acción popular.

uti singuli, en los cuales el vecino al ejercitar la acción del artículo 18.1.g) y obteniendo el establecimiento del servicio público no queda garantizado un nivel de prestación hasta que se dicten las normas reguladoras en que se fijen las relaciones entre el usuario de ese servicio público y el sujeto obligado a realizar las prestaciones.

2. *El acceso y prestación del servicio*

Una vez creado y organizado por la Administración, es preciso determinar la caracterización del usuario. La doctrina no se ha mostrado unánime para caracterizar la posición del usuario. Y atendiendo a los criterios de la jurisprudencia más reciente: *en este terreno ha de recogerse la distinción entre la creación del servicio y la admisión al mismo, pues en aquélla existe una profunda discrecionalidad, en clara relación con las posibilidades económicas, en tanto que en el acceso al servicio ya implantado aparecen reglas jurídicas más precisas, entre las que destacan las exigencias del principio de igualdad* (22).

En otra sentencia se dice: *Expuesto todo lo anterior, lo importante y decisivo, al adentrarnos en el thema decidendi, es tomar conciencia de que el mismo corresponde a uno de los capítulos con significación propia, dentro de la institución que aquí se haya en juego: la del servicio público (...). Capítulo que naturalmente se refiere al derecho de acceso del administrado al uso de un servicio de naturaleza pública. Derecho no absoluto, aunque con ello no pretendamos apoyarnos en la doctrina de una vieja sentencia de este Alto Tribunal de 8 de marzo de 1935, según la cual «es facultad privativa de la Administración la de acordar lo más adecuado para atender a la distribución y aprovechamiento de un servicio público, sin que los acuerdos sobre esta materia supongan ni creen un derecho especial a favor de cada uno de los administrados que pueden hacer valer hasta la vía contenciosa», ya que en tal doctrina late un principio de discrecionalidad, afortunadamente desterrado actualmente, en cuanto suponga cierre del acceso a la vía jurisdiccional.*

Sin embargo, lo que aún impera hoy, junto a los grandes principios cardinales sobre el servicio público: ius variandi unilateral de la Administración, potestad fiscalizadora de ésta, continuidad y regularidad del servicio, igualdad de trato, etc., es el de régimen jurídico especial, según la naturaleza y condición del servicio. Principio de la especialidad expresamente reconocido en los artículos 33 y 42 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955.

Sin embargo, con lo que acabamos de decir, no pretendemos aquí servirnos de ello para adentrarnos en el contenido material del servicio de que se trata, enjuiciando la cuestión desde esta perspectiva (...), porque no podemos olvidar el carácter revisor de nuestra jurisdicción, que nos obliga a conectar nuestra decisión con la contenida en los actos administrativos ante nosotros residenciados, y con los hechos que han servido de causa para emitirlos (23).

(22) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 6ª), de 26 de febrero de 1990, Rep. Ar. número 1512.

(23) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 5ª) de 28 de mayo de 1991, Rep. Ar. número 4298.

Por tanto será en la propia reglamentación del servicio donde se establezcan los requisitos para la admisión al mismo, y todo aquél que cumpla dichos requisitos deberá ser admitido como consecuencia del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española (24). Y esta igualdad puede ser vulnerada cuando *dándose los requisitos previos de igualdad de situaciones entre los sujetos afectados por la norma, se produce un tratamiento diferenciado de los mismos en razón de una conducta arbitraria o no justificada de los poderes públicos* (25).

Será la ley fundacional del servicio la que determine los requisitos y haga surgir el derecho de acceso al servicio y como consecuencia del acceso se satisficará el derecho a las prestaciones propias de dicho servicio público (26).

No hay que perder de vista que este derecho únicamente surge a partir de la creación por la Administración del servicio y posterior organización y puesta en funcionamiento. Antes de la creación del servicio únicamente existe un derecho del ciudadano a exigir la prestación y en su caso el establecimiento del correspondiente servicio, como ya hemos analizado anteriormente.

Al usuario se le reconoce el derecho a utilizar el servicio público, que es un derecho a las prestaciones y un derecho al funcionamiento del servicio en un plano de igualdad.

El derecho a las prestaciones es el contenido esencial del derecho a utilizar los servicios públicos, siendo la prestación misma el objeto del servicio cuyo elemento esencial es el derecho del usuario a ejercitar u obtener las actividades que la ley hace objeto del servicio público.

En cuanto a la igualdad en la prestación del servicio, sin duda alguna es una de las manifestaciones de la igualdad reconocida en el artículo 14 de la Constitución española, aunque este principio puede tener algunas excepciones fundamentales en desigualdades de facto que pueden citarse: la excepción de abonar las tasas del servicio para determinados usuarios, que sean por ejemplo, empleados del servicio; la bonificación en el pago de las tasas, pagando una parte proporcional, por ejemplo, para familias numerosas; o incluso el usuario ayudado que recibe compensaciones financieras para afrontar gastos que son consecuencia o presupuesto de la utilización del servicio público.

3. *La participación en el funcionamiento y gestión del servicio local*

El artículo 18.1.g) otorga a los vecinos el derecho *a participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes*. Asimismo en el apartado e) se

(24) En este sentido SOSA WAGNER, F., *La gestión...*, op. cit., pp. 100 y 101.

(25) Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de julio de 1981.

(26) ESCRIBANO COLLADO, P., «El usuario...», op. cit., pp. 132 y siguientes. Recoge las distintas posiciones de la doctrina, destacando los presupuestos de la Escuela de Burdeos y la actual doctrina francesa. Para éstos no existe un auténtico derecho al acceso, al que correspondería una auténtica acción judicial, sino únicamente un deber legal de prestación de la Administración, que estaría sancionado por el carácter ilegal de la actividad que incumpla con dicho deber.

otorga la facultad de ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal. Desarrollado en los artículos 69 a 72.

Sin duda alguna este derecho se encuentra estrechamente vinculado con el de exigir la prestación y el establecimiento, pero va más allá en cuanto que la Administración no dispone de un poder de dirección absoluto en la gestión del servicio. Si la razón de su existencia es el prestar a los vecinos una serie de servicios, es coherente que éstos participen en la gestión y puedan dirigir solicitudes acerca del desarrollo de la prestación local.

B) La sujeción al servicio local

1. *El poder de dirección de la Administración*

Estrechamente relacionado con el derecho a la participación en la gestión se encuentran los deberes de utilizar de acuerdo con su naturaleza, y contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas. Un poder de dirección que se encuentra, por tanto, estrechamente vinculado con la organización y funcionamiento del servicio público. Y como tales medidas de organización y funcionamiento interesan en tanto puedan afectar a los derechos de los usuarios ante la prestación concreta se les otorga la posibilidad de dirigir solicitudes y ser informado.

El problema fundamental gira en torno al límite del poder de dirección de la Administración Local. La mayor parte de la jurisprudencia se pronunció a favor del carácter discrecional de la facultad de la Administración de organizar el servicio, aunque en la jurisprudencia más reciente se ha aludido a la propia normativa del servicio. Así se dice que: *los Ayuntamientos tienen plena potestad para organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia y así lo han entendido la Audiencia Territorial y el Tribunal Administrativo Foral de Navarra al declarar conforme a derecho el repetido Acuerdo.*

Pero tras el estudio de los antecedentes del caso, debidamente acreditados, no se nos aparece ya tan sencilla aquí la cuestión teniendo en cuenta que el mismo artículo 30 del aludido Reglamento, después de disponer que las Corporaciones Locales tienen aquella potestad de organización, de modificación y de supresión de sus servicios, añade que deben ejercer esa potestad con arreglo a la Ley de Régimen Local y a sus Reglamentos y demás disposiciones de aplicación, como no podía ser de otra forma atendido el mandato de los artículos 9.3 y 106.1 de la Constitución (27).

Por tanto, no cabe otra cuestión que estar a los procedimientos de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y a las normas que establezcan el régimen del servicio.

(27) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4ª) de 13 de octubre de 1986, Rep. Ar. número 6420.

2. *El poder sancionador sobre los usuarios*

En la prestación de los servicios públicos la Administración aparece investida de la facultad de imponer determinadas sanciones a los usuarios que violen las normas del servicio. El usuario se encuentra inmerso en una relación con la Administración, en la que ésta está investida de un poder de dirección que le otorga la posibilidad de sancionar aquellas actuaciones que pongan en peligro la buena marcha, el funcionamiento normal, o el orden público del servicio.

En ningún caso se puede considerar la existencia de una cláusula general, sino que la Administración únicamente dispondrá de tal poder si la Ley del servicio así se lo reconoce.

En este sentido la nueva Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que se ejercerá la potestad sancionadora cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley (28) y siempre con aplicación de los principios del procedimiento sancionador previstos en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por otra parte, únicamente constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley (29). Y en estos supuestos la Administración sólo dispondrá de este poder si la Ley del servicio así se lo reconoce.

No obstante, ha sido precisado por algún autor que además *se trate de actos realizados en el ejercicio de derechos que se deriven de la cualidad de usuario de un servicio público y, que se concretan con ocasión del mismo* (30).

En este sentido y en cuestión referente al otorgamiento de una licencia de autotaxis el Tribunal Supremo expresó: *no siendo adecuado invocar un criterio de proporcionalidad en función de la gravedad apreciada por el Juzgador de unos hechos acudiendo a una calificación de los contemplados y acreditados en el expediente administrativo, que no se corresponde con la norma aplicable, y que en este caso no son determinantes de una falta muy grave, sino del incumplimiento de una de las obligaciones que condicionan el otorgamiento de una licencia de autotaxis* (31).

De conformidad con lo establecido en el artículo 127 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: *El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario, sin que pueda delegarse en órgano distinto*. Ello es manifestación del *ius puniendi* del Estado, siendo el Legislador el que determina en que supuestos corresponde a la Administración. De lo cual se deduce que será exclusivamente la Administración quien ostente la facultad de imponer determinadas sanciones en el ámbito que aquí tratamos.

(28) Artículo 127 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

(29) Artículo 129 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

(30) ESCRIBANO COLLADO, P., «El usuario...», *op. cit.*, p. 148.

(31) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª) de 31 de marzo de 1992, Rep. Ar. número 3238.

Nos encontramos, por tanto, con diversos supuestos ante las infracciones que pudieran surgir en el desenvolvimiento de un servicio público y la potestad sancionadora de la Administración. Por un lado, las infracciones causadas por los usuarios en la utilización del servicio, en cuyo caso será sancionado conforme a lo establecido en la Ley del servicio correspondiente conforme resulte de la resolución del expediente sancionador por el órgano local que tenga atribuida dicha potestad.

El otro supuesto se plantea cuando el servicio público es gestionado por un particular. El particular se encuentra en una situación de igualdad con respecto al usuario y desprovisto de toda potestad sancionadora, de lo que entiendo que únicamente posee la posibilidad que se reconoce a todo particular para denunciar los hechos. Esta facultad general de denuncia se recoge en varias sentencias de las que extraigo aquí la siguiente: *Ciertamente hay que convenir en que, a efectos del ejercicio de la potestad sancionadora según el ordenamiento español corresponde a los particulares eventualmente perjudicados sólo llevar a cabo la denuncia de los hechos, mientras que es la Administración la que debe apreciar si estos hechos constituyen infracción y en su caso abrir el oportuno expediente, sin que propiamente exista una legitimación del denunciante* (32).

En algunas denuncias se ha argumentado por los usuarios que únicamente los agentes de la Autoridad poseen una presunción de veracidad y legalidad, que indudablemente: *ello quiera decir, en coordinación con el principio constitucional de presunción de inocencia, que los hechos denunciados por un Agente se consideran intangibles, ya que la realidad de los mismos puede quedar desvirtuada mediante la adecuada prueba en contrario o aún por la ausencia de toda otra prueba, según la naturaleza, circunstancias, y cualidad de los hechos denunciados* (33).

Y efectivamente en algunos supuestos no bastará con la mera denuncia del particular gestor del servicio público sino que a los efectos de prueba será necesaria la concurrencia de un Agente de la autoridad.

Por otra parte es indudable que en la propia Ley que establezca el servicio público local puede autorizarse la delegación de determinadas sanciones previstas para infracciones de carácter leve, en el mismo particular gestor del servicio público.

BIBLIOGRAFIA

- DOMPER FERRANDO, J., «Las competencias de las Entidades Locales en materia de medio ambiente», *Revista Española de Vida Local*, 252, oct.-dic. 1991, pp. 821-854.
- ESCRIBANO COLLADO, P., «El usuario ante los servicios públicos: precisiones acerca de su situación jurídica», *Revista de Administración Pública*, 82, pp. 113-152.

(32) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 4ª), de 22 de noviembre de 1991. Rep. Ar. número 8841.

(33) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª, Sección 8ª) de 14 de septiembre de 1990. Rep. Ar. número 9025.

- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Responsabilidad municipal por daños causados por los servicios públicos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 5, pp. 237-241.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Sobre los derechos públicos subjetivos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 6, pp. 427-446.
- GARRIDO FALLA, F., *Derechos públicos subjetivos: Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona, 1974.
- GARCÍA MALLOL, J., «Carácter de las obligaciones mínimas de las Entidades Locales y acciones de los vecinos para conseguir su cumplimiento», *Revista Española de Vida Local*, 62, pp. 224-234.
- GARCÍA OVIEDO, «La materia de competencias y servicios en la nueva Ley de Régimen Local», *Revista Española de Vida Local*, 55, pp. 29-37.
- MARTÍN RETORTILLO, C., *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*, Madrid: Instituto Ed. Reus, 1956.
- QUINTANA LÓPEZ, T., *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Madrid: Editorial Civitas, 1987, 115 pp.
- «Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 65, pp. 113-118.
- QUINTERO OLIVARES, G., «La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal», *Revista de Administración Pública*, 126, sep.-dic. 91, pp. 253 y siguientes.
- SALAS HERNÁNDEZ, J., «Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones entre los usuarios de los servicios públicos y las empresas concesionarias», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 4, pp. 29-47.
- SOSA WAGNER, F., *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid: Editorial Civitas, 1992, pp. 191.
- RODRÍGUEZ MORO, N., «Acción popular para impugnar en vía contenciosa la inactividad de la Administración ante infracciones de normas urbanísticas», *Revista Española de Vida Local*, 174, pp. 341-350.