

LA POSICIÓN JURÍDICA DE LOS USUARIOS ANTE EL ESTABLECIMIENTO Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

MARÍA TERESA VADRÍ I FORTUNY

SUMARIO. — I. CONSIDERACIONES PREVIAS. — II. PRECISIONES CONCEPTUALES: EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO Y LAS NOCIONES DE USUARIO Y CIUDADANO-USUARIO: 1. El concepto de servicio público del que partimos. 2. Las nociones de usuario y de ciudadano-usuario. — III. LOS PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: SU IMPORTANCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE LA POSICIÓN JURÍDICA DE LOS USUARIOS: 1. El principio de mutabilidad o adaptación. 2. El principio de continuidad y regularidad. 3. El principio de igualdad. — IV. OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO: DERECHOS DE PRESTACIÓN PARA LOS USUARIOS: 1. El papel de la Constitución española en el establecimiento de obligaciones de prestación. 2. La opción del legislador en el establecimiento de obligaciones de servicio público. Especial referencia al ámbito local. — V. VÍAS JURÍDICAS CON LAS QUE CUENTA EL USUARIO PARA EXIGIR EL ESTABLECIMIENTO Y LA PRESTACIÓN ADECUADA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: 1. La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública no es una técnica adecuada para dar satisfacción a los derechos de prestación de los usuarios. 2. Las posibilidades de exigencia que ofrece la legislación local: el art. 18 LBRL y el art. 151 LHL. 3. El art. 29 LJCA: una vía jurídica limitada. — VI. INSTRUMENTOS QUE PERMITEN CONCRETAR EL CONTENIDO DE LA PRESTACIÓN QUE LA ADMINISTRACIÓN DEBE SUMINISTRAR: LOS PLANES ADMINISTRATIVOS Y LAS CARTAS DE SERVICIOS: 1. Los planes administrativos. 2. Las cartas de servicios. — VII. BREVES CONSIDERACIONES FINALES.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El objeto del tema que presentamos es el estudio de la posición jurídica de los usuarios ante el establecimiento y prestación de los servicios públicos.

Al exponer este tema se trata aquí de ocuparnos del tercer elemento que está presente en la relación de servicio público: su destinatario o

beneficiario. Quedan, por tanto, en un segundo plano, sin que por ello pierdan su importancia, la Administración como responsable de la prestación y los gestores a los que, en su caso al organizar el servicio, la Administración encomiende la prestación material del mismo.

En este sentido debe señalarse, tal como lo hace la profesora MALARET (1), el doble significado que desde un punto de vista jurídico tiene el servicio público: 1) Por una parte, de legitimación de la acción del Estado (2); 2) Pero, por otra, que no debe olvidarse y que debe subrayarse a nuestros efectos, de fundamento de los derechos de los ciudadanos.

Tradicionalmente la doctrina se ha centrado en el estudio del concepto del servicio público y de sus formas de gestión, de modo que, en general, no se ha prestado la suficiente atención en concretar el régimen jurídico de los que, en definitiva, son los beneficiarios de la misión del servicio público.

En este sentido hay que recordar que, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho francés la noción de servicio público no ha ocupado una posición central en la construcción de nuestro ordenamiento jurídico (3), circunstancia que explicaría, en parte, la indeterminación jurídica que rodea a algunas cuestiones, como es esta de la posición jurídica de los usuarios.

No obstante, a este motivo debería añadirse la idea de que la noción de servicio público se ha construido desde la perspectiva de la Administración, en cuanto a que es lo que esta debe hacer para cumplir con el interés general, sin tener, en cambio, muy en cuenta las concretas necesidades de los usuarios (4). Es por ello que el estudio de esta materia adquiere una mayor importancia.

El ciudadano-usuario (ya sea considerado individual o colectivamente) es un elemento clave en el estudio de la actividad de prestación o de servicio público (5). Es al usuario al que van dirigidas las presta-

(1) MALARET I GARCÍA, E.: «Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto», *RAP*, nº 145, enero-abril, 1998, p. 50.

(2) Así lo señala CHEVALLIER, J.: *Le service public*, Col. «que sais-je?», PUF, París, 4ª ed. 1997, pp. 26 y ss.

(3) Vid. en este sentido MALARET I GARCÍA, E.: «Servicios públicos...», *op. cit.*, p. 72; también en «Les services publics dans le droit administratif espagnol», *AJDA*, nº especial, 1997.

(4) Vid. MALARET I GARCÍA, E.: «Servicios públicos...», *op. cit.*, p. 68.

(5) En cuanto a la importancia de la consideración de la figura del usuario en la prestación de los servicios públicos es ilustrativa la Recomendación Nº R (97) 7, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre los servicios públicos y los derechos

ciones que dan contenido al servicio público. El servicio público es creado para él y para él debe funcionar adecuadamente.

II. PRECISIONES CONCEPTUALES: EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO Y LAS NOCIONES DE USUARIO Y CIUDADANO-USUARIO

Aunque no nos detendremos ahora en el examen del concepto de servicio público puesto que no es éste el objeto del tema que presentamos, sí creemos oportuno y necesario exponer en este momento cuál es la noción de servicio público de la que nosotros partimos y porqué hablamos en unos casos de usuarios y en otros de ciudadanos-usuarios. Entendemos que es esencial e imprescindible al estudiar cualquier tema dejar bien claros desde el principio el significado y alcance de los conceptos que son la base de la exposición.

1. El concepto de servicio público del que partimos

En cuanto al concepto de servicio público que manejaremos, debe señalarse ante todo que, al exponerlo, estamos mostrando una visión sintética y simplificada puesto que no debe obviarse que se trata de una noción sometida a mutaciones constantes ya que está en constante evolución; se trata de una noción compleja, multifuncional y polivalente, como ha señalado CHEVALLIER (6).

Partiendo, por tanto, de estas necesarias consideraciones, nos referimos a la actividad de servicio público o a la misión de servicio público como aquella que tiene como objeto el suministro de prestaciones (recogida de residuos, transporte de viajeros, abastecimiento de agua, etc.). Se trata, por tanto, de una actividad con un contenido fundamentalmente material y técnico que no impide que sean los particulares los que aseguren esta prestación material. No obstante, hay una serie de consideraciones que deben tenerse en cuenta dadas sus consecuencias.

Como hemos dicho, la actividad de servicio público consiste en satisfacer, suministrar prestaciones: ahora bien, éstas son de interés general. De modo que la noción de servicio público cumple una función social, por la cual se ha configurado, de satisfacer necesidades colectivas (que

de los usuarios, el 1 de abril de 1997. Vid. una versión provisional de la misma en AA.VV.: *Anuario del Gobierno Local, 1998*, dir. T. Font, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 439 y ss.

(6) Vid. en este sentido, entre otros CHEVALLIER, J.: «Le service public», *op. cit.*, pp. 3 a 5; MALARET I GARCÍA, E.: «Servicios públicos...», *op. cit.*, p. 58.

integran el interés individual de cada usuario pero que van más allá) (7). Es por ello que se puede afirmar que se trata de una actividad pública, de una actividad propia de la Administración. Es la Administración pública la que, contando con la competencia necesaria, debe garantizar el suministro de la prestación, por tanto, es la responsable de que los ciudadanos, usuarios del servicio, reciban la prestación adecuadamente.

Esta afirmación no impide, como ya apuntábamos, que la Administración delegue o encomiende la prestación material a los particulares, a través de las diferentes formas de organizar el servicio entre las que puede optar. Sin embargo, la Administración, como responsable, es quien debe establecer el marco jurídico en el cual se desarrollará la prestación y, por ende, deberá garantizar que el servicio llegue al ciudadano-usuario según las condiciones previamente establecidas por la Administración.

2. Las nociones de usuario y de ciudadano-usuario

Nos referimos al usuario como aquel que, una vez implantado o establecido el servicio público, si puede acceder al mismo, se integra en la relación prestacional de la que responde la Administración.

Utilizamos la expresión de ciudadano-usuario haciendo referencia a esta idea clave en la misión de servicio público que es la de satisfacción del interés general, de la colectividad sin que necesariamente se pueda vincular a un usuario concreto y determinado. Además, entendemos que el término «ciudadano» es más adecuado cuando el servicio aún no se ha creado y, por tanto, en todo caso, deberíamos hablar de «usuario en potencia» pero no de usuario en sentido estricto, como aquél que se beneficia directamente de la prestación. En este sentido, nos parece de gran interés la figura del ciudadano que emerge en Francia en los inicios de los años noventa, como figura que supone, como ha señalado CHEVALLIER (8), una consideración cívica que va más allá de la simple imposición de obligaciones o del otorgamiento de prestaciones. No puede olvidarse, en esta misma línea, la noción de ciudadanía europea introducida en el actual art. 17 TUE (antiguo art. 8), sobre todo por lo que ahora nos interesa, teniendo en cuenta el papel central que está ocupando en el marco de la Unión Europea, en los últimos años, la noción de servicio público (9).

(7) Vid. MALARET I GARCÍA, E.: «Servicios públicos...», *op. cit.*, p. 63.

(8) Vid. CHEVALLIER, J.: «La réforme de l'État et la conception française du service public», *RFAP*, núm. 77, enero-marzo 1996, p. 196.

(9) Vid. la interesante exposición que, sobre las transformaciones del Derecho originario y derivado europeo en relación a los servicios públicos, realiza MALARET I GAR-

III. LOS PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: SU IMPORTANCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE LA POSICIÓN JURÍDICA DE LOS USUARIOS

Pues bien, dado que, como acabamos de ver, los servicios públicos responden a la encomienda de una actividad prestacional dirigida a satisfacer necesidades de interés para toda la colectividad —es por ello que se habla de misión de interés general— el jurista debe preocuparse de buscar vías para ofrecer al usuario una posición jurídica lo más certera posible ante la Administración responsable de llevar a cabo las medidas necesarias para desarrollar cada servicio público según los parámetros previamente definidos.

Evidentemente, es importante concretar la situación del usuario frente a la omisión de determinados servicios públicos, por tanto, ante la inactividad administrativa por falta de prestación, pero, también, frente a la posible actividad prestacional defectuosa, es decir, frente al mal funcionamiento de los servicios públicos.

En esta tarea deben tenerse presente las denominadas por ROLAND, autor de la Escuela francesa del servicio público, «Leyes del servicio público» (10). Es decir, aquellos principios que son estructurales de la actividad prestacional, básicos, sin el cumplimiento de los cuales los servicios públicos pierden sus características esenciales (11), que pueden sintetizarse en el interés general como objetivo de todo servicio público (12). Estos principios: de mutabilidad o adaptabilidad, de continuidad y regularidad y de igualdad, sobre los que ahora no nos extenderemos, deben tenerse en cuenta puesto que son útiles para definir la posición de los usuarios de los servicios públicos.

Estos principios implican obligaciones dirigidas a quienes prestan los servicios públicos, constituyendo al mismo tiempo el fundamento de

CÍA, E.: «Servicios públicos...», *op. cit.*, pp. 78-85; así la autora señala como «(...) algunas recientes sentencias del TJCE y el proceso de «comunitarización» de las políticas relativas a los grandes servicios industriales —transportes, gas, electricidad y, señaladamente, telecomunicaciones— han contribuido de manera decidida a colocar la temática de los servicios públicos en el centro del debate».

(10) Aunque debe señalarse que este autor parece que sólo utilizó el término «ley» refiriéndose al principio de continuidad. Así lo señalan LACHAUME, J.F., BOITEAU, C. y PAULIAT, H.: *Grands services publics*, Armand Colin, París, 2000, p. 273.

(11) Vid. LACHAUME, J.F., BOITEAU, C. y PAULIAT, H.: *Grands services...*, *op. cit.*, p. 272; GUGLIELMI, G.J.: *Introduction au droit des services publics*, LGDJ, París, 1994, p. 39.

(12) En este sentido, LACHAUME, J.F., BOITEAU, C. y PAULIAT, H.: *Grands services...*, *op. cit.*, p. 272.

obligaciones pero también de derechos para los usuarios. De todas formas, y dado el carácter diverso de los servicios públicos, debe señalarse que, como ha señalado la doctrina (13), a menudo no resulta fácil concretar el alcance de cada uno de estos principios y, por tanto, tampoco de sus consecuencias para los usuarios de las prestaciones concretas. En efecto, aunque nos refiramos a reglas comunes a todos los servicios públicos, éstas no se aplican de modo uniforme a todos los servicios públicos. La intensidad de su aplicación varía según las características del servicio (14). Así, por ejemplo, no es lo mismo aplicar el principio de continuidad al servicio de recogida de residuos que aplicarlo al de instalaciones deportivas.

En cuanto al contenido y significado de estos principios, no nos extenderemos ahora sobre todos los aspectos concernientes a los mismos sino tan sólo a aquellos elementos que tienen importancia en relación a los usuarios (15).

1. El principio de mutabilidad o adaptación

El principio de mutabilidad o adaptación supone que el régimen del servicio público debe poder ser modificado o adaptado siempre que sea necesario de acuerdo con las necesidades colectivas de cada momento y las exigencias del interés general. Se trata, por tanto, de adaptar constantemente el servicio público de acuerdo con las circunstancias técnicas y sociales (16). La consecuencia de ello es que no deben haber obstáculos jurídicos a esta adaptación del servicio. Así, los usuarios no tienen derechos adquiridos que puedan oponer a la modificación del régimen de prestación del servicio.

Ahora bien existen unas condiciones que deben asegurarse en todo caso: Primero. Que el servicio deberá prestarse con normalidad, de modo

(13) LACHAUME, J.F., BOITEAU, C., y PAULIAT, H.: *Grands services...*, op. cit., p. 272; GUGLIELMI, G.J.: *Introduction au droit des...*, op. cit., 39. También, MALARET I GARCÍA, E.: «Servicios públicos y Unión Europea: Los servicios públicos telefónicos en el marco de la liberalización de las Telecomunicaciones, la reducción del ámbito del monopolio paso previo a su desaparición», en *Régimen jurídico de los servicios públicos*, dir. E. Malaret, CGPJ, Madrid, 1997, p. 122; también en «Servicios públicos...», op. cit., p. 67.

(14) Así lo señala, entre otros, LACHAUME, J.F., BOITEAU, C. y PAULIAT, H.: *Grands services...*, op. cit., p. 272.

(15) Vid. al respecto, CHAPUS, R.: *Droit administratif général*, t. 1, Montchrestien, París, 7ª ed. 1993, pp. 490-499; LACHAUME, J.F., BOITEAU, C. y PAULIAT, H.: *Grands services...*, especialmente p. 278 respecto al principio de continuidad, pp. 312-325 respecto al principio de adaptación constante, y pp. 335-366 respecto al principio de igualdad.

(16) MALARET I GARCÍA, E.: «Servicios públicos...», op. cit., p. 67.

que existe un derecho al «funcionamiento normal del servicio», de acuerdo con las reglas que lo rigen. Y, segundo. Que las modificaciones establecidas sólo pueden tener efectos en adelante, es decir, a partir de realizada la adaptación y nunca retroactivamente. Finalmente, es evidente que, como toda actividad de la Administración, esta modificación está sometida al control por parte de los Tribunales. El juez controlará si la modificación se ha llevado a cabo por la autoridad competente, si se ha desarrollado de acuerdo con el procedimiento legalmente previsto y si la motivación de la modificación efectuada es suficiente y adecuada.

2. El principio de continuidad y regularidad

El principio de continuidad y regularidad exige el funcionamiento regular del servicio público de forma que la prestación se satisfaga sin más interrupciones que las previstas en la reglamentación del servicio en vigor. Así, es importante destacar que continuidad no implica permanencia y que, por lo tanto, sus consecuencias estarán en función del servicio al cual se aplique.

El incumplimiento del principio de continuidad supone para el usuario la posibilidad de exigir a la Administración y, llegado el caso ante los tribunales, la satisfacción de la prestación adecuada por las vías que más adelante expondremos. Pero también, si como consecuencia del mal funcionamiento del servicio por no prestarlo con regularidad se produjesen daños al usuario, éste podría reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración causante de los mismos.

3. El principio de igualdad

Finalmente, el principio de igualdad, que ya conocemos como Principio General del Derecho, y que se recoge en el art. 14 de nuestra Constitución (17), aplicado a los servicios públicos implica, en los términos del «Conseil constitutionnel» francés que recoge CHAPUS, la «neutralidad» en la prestación (18). Esto es, prohíbe o impide que el servicio se preste de forma distinta en función de las características o de las convicciones (políticas o religiosas) del usuario. Como ha señalado en

(17) Sobre el significado del valor superior de igualdad consagrado en el art. 9.3 CE y del principio recogido por el art. 14 CE, vid., por todos, RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder*, CEC, Madrid, 1993, pp. 637 y ss.; GARRORENA MORALES, A.: *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.

(18) Vid. CHAPUS, R.: *Droit administratif...*, op. cit., p. 495.

diversas ocasiones el Tribunal Constitucional, la clave del principio de igualdad no se encuentra en la «no diferenciación», sino en la «no discriminación» (19).

Las consecuencias más relevantes para el usuario, en este caso, se manifiestan, por el propio significado del principio, en el acceso y utilización del servicio público. Así, la igualdad en la prestación no implica uniformidad (20). Se trata de que se cumpla con la llamada «igualdad proporcional» (21). Ésta consiste, como también ha señalado nuestro Tribunal Constitucional (22), en tratar igual situaciones iguales pero, también, en que no hay obstáculos para tratar de forma diferente situaciones que son diferentes, siempre que esta diferencia sea claramente «apreciable», según los términos de la jurisprudencia francesa (23), o «razonable» según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (24) (por ejemplo, al establecer diferencias en el precio del transporte urbano o al establecer criterios de preferencia para acceder a determinadas prestaciones hospitalarias).

También en este caso es posible que el usuario reaccione ante la actuación contraria a este principio, siendo en su caso el juez el que deba valorar si la reglamentación del servicio vulnera el principio de igualdad en la prestación.

Teniendo en cuenta el significado y consecuencias de éstos principios estructurales de los servicios públicos, pero también, como antes se ha indicado, que no siempre es fácil concretar su alcance y consecuencias y que no es posible realizar una aplicación uniforme de los mismos, resulta claro que la posición del usuario en relación al servicio público es, a menudo, incierta. Debe, por tanto, continuarse la búsqueda y concreción de las vías jurídicas, lo más certeras posibles, que permitan hacer efectivos los derechos de los usuarios a obtener las prestaciones que el Estado debe asegurar y garantizar.

(19) Vid., en este sentido, por todas, la STC de 10 de julio de 1981.

(20) Vid., entre otras, las SSTC de 28 de febrero de 1991 y de 22 de enero de 1998. En ellas el Tribunal afirma que el principio de igualdad no implica uniformidad o homogeneidad.

(21) CHAPUS, R.: *Droit administratif...*, op. cit., p. 497.

(22) Por todas, STC de 10 de julio de 1981 y STC de 22 de noviembre de 1983.

(23) Así CHAPUS, R.: *Droit administratif...*, op. cit., p. 497, señala que ésta es la fórmula utilizada por la jurisprudencia —tanto del Conseil constitutionnel como del Conseil d'État— al valorar las diferencias de tratamiento producidas.

(24) Vid., entre otras, STC de 2 de julio de 1981 y STC de 14 de julio de 1982.

IV. OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO: DERECHOS DE PRESTACIÓN PARA LOS USUARIOS

Debemos plantearnos, en primer lugar, si es posible extraer de nuestro ordenamiento obligaciones de servicio público de las cuales deriven derechos de prestación en favor de los usuarios y, en su caso, en segundo lugar, cómo pueden hacerse éstos efectivos, es decir, mediante qué mecanismos pueden los ciudadanos-usuarios exigir el cumplimiento de la obligación de prestación y hacer así efectivos sus derechos.

1. El papel de la Constitución española en el establecimiento de obligaciones de prestación

Con este objetivo debemos partir del Estado Social que configura nuestro Texto Constitucional en su art. 1. Éste supone la atribución por la misma Constitución de un mandato de acción positiva a los poderes públicos que legitima su actuación. De modo que, como afirma la profesora MALARET (25), en nuestro sistema no es necesario acudir a la categoría del servicio público para legitimar la acción de los poderes públicos.

No obstante, por lo que ahora nos interesa, debe ser destacado que de los mandatos de actuación positiva contemplados en la Constitución, aunque de acuerdo con el art. 9.1 de la Constitución vinculen a todos los poderes públicos, no siempre se pueden inferir, de forma directa y explícita, auténticas obligaciones jurídicas de prestación dirigidas a la Administración.

Así, en el caso de los principios rectores de la política social y económica (cuando se proclaman derechos sociales como en el art. 45 CE el derecho a un medio ambiente adecuado, en el art. 43 CE el derecho a la protección de la salud o en el art. 47 CE el derecho a una vivienda digna) y en el caso de las libertades fundamentales (como el derecho a la educación del art. 27), no se configuran directamente auténticos derechos de prestación. Lo que sí conforman estos preceptos son criterios materiales que el legislador deberá tener en cuenta para hacer efectivos esos derechos sociales y libertades garantizados por la Constitución. De modo que, si bien el legislador tiene discrecionalidad, ésta se encuentra limitada, ya sea, de acuerdo con el art. 53 CE, en el caso de los principios rectores, al determinar su contenido y alcance, o ya sea, en el caso de los derechos y libertades fundamentales, al establecer las condiciones para que su ejercicio sea plenamente efectivo.

(25) MALARET I GARCÍA, E.: «Servicios públicos...», p. 75.

Existen, por el contrario, otros preceptos recogidos en la Constitución de los que podemos afirmar que sí derivan directa y explícitamente derechos de prestación. Existen, pues, servicios públicos cuya existencia puede derivarse directamente de la Constitución. Se trata de preceptos de los que es posible deducir directamente la exigencia, la obligación de creación del servicio público. Ello puede predicarse del art. 27 CE en cuanto a la educación, del art. 41 en cuanto a la Seguridad Social, del art. 43 CE en cuanto a la sanidad o en el caso del art. 50 CE en cuanto a los servicios sociales en relación a la tercera edad.

Si afirmamos que en todos estos casos la obligación de crear el servicio público se infiere directamente del Texto constitucional, resulta claro que, al mismo tiempo, se están configurando, en estos preceptos, derechos de prestación para el ciudadano. No existe, en este supuesto, discrecionalidad para el legislador. La Constitución no da posibilidades de opción puesto que obligatoriamente es necesario que la Administración se responsabilice de suministrar esas prestaciones. Ello, como decíamos al principio, no impide, si así lo decide la Administración al organizar el servicio, que la prestación se gestione por particulares. Esta afirmación debe ser matizada, puesto que en los ámbitos de la enseñanza y la seguridad social los preceptos de la Constitución citados obligan a que exista una red pública que, en todo caso, podrá funcionar junto a la actividad privada que pueda desarrollarse en estos ámbitos (26).

Por tanto, podemos concluir en este punto que: Primero. Tan sólo en unos casos concretos se configuran servicios obligatorios desde la misma Constitución. Por consiguiente, sólo en estos mismos supuestos el derecho a recibir la prestación deriva directamente del Texto Constitucional.

Y, segundo, que fuera de estos casos, el legislador tiene discrecionalidad para configurar determinados ámbitos como servicio público. No obstante, no debe olvidarse que se trata de un ámbito de libre decisión limitado, como veíamos, por los criterios y parámetros que la Constitución establece al contemplar los diferentes mandatos de actuación positiva.

Partiendo de este marco constitucional, el legislador tiene libertad, y por tanto discrecionalidad, para establecer aquellas obligaciones de prestación que se consideren convenientes en cada momento. En consecuencia, deberá realizarse una labor de valoración atendiendo a las circunstancias y condiciones (sociales, económicas o técnicas) que puedan

(26) Coincidimos así con MALARET I GARCÍA, E.: «Servicios públicos...», *op. cit.*, p. 75.

hacer necesario que la Administración se haga responsable de la satisfacción de determinadas prestaciones de interés general puesto que se considera que son necesarias para la colectividad.

2. La opción del legislador en el establecimiento de obligaciones de servicio público. Especial referencia al ámbito local

Atendiendo a estas consideraciones previas resulta claro que deberemos acudir a la Constitución, pero también a la legislación, estatal o autonómica —según a quién correspondan las competencias—, general o sectorial (administración local, medio ambiente, sanidad, educación, etc.), para poder concretar cuáles son los servicios públicos que las diferentes Administraciones, según las competencias previamente atribuidas, deben satisfacer y, en su caso, para conocer el contenido de la prestación. Sólo de este modo es posible determinar cuál es en cada momento la opción del legislador respecto a la configuración de los servicios públicos y, a la vez, en su caso, de derechos de prestación en favor de los usuarios.

Puesto que un análisis exhaustivo desbordaría por completo el objeto de este tema, entendemos que resulta un ejemplo especialmente ilustrativo, considerando el papel protagonista de las Administraciones locales en la prestación de servicios públicos, el art. 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 (27) (que se reproduce, para el caso de Cataluña, en el art. 64 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 1987 (28) y en el art. 168 del Reglamento de Obras Actividades y Servicios de los Entes Locales de Cataluña de 1995 (29)).

El legislador en la Ley de 1985 podría, en ejercicio de su discrecionalidad, no haber realizado ninguna previsión con carácter general en cuanto a las obligaciones de prestación, de modo que en ese caso hubiésemos tenido que acudir —como ocurre con el resto de Administraciones— a la normativa sectorial. Sin embargo, la opción del legislador fue la de establecer en este precepto un conjunto de servicios públicos que obligatoriamente deben ser prestados por los Municipios. El legislador, por consiguiente, valorando aquellas prestaciones que son necesidades colectivas para la población, opta por garantizar desde la Ley de Bases que determinadas prestaciones se suministren en todo caso.

Así, en el art. 26.1 se concretan los servicios que obligatoriamente

(27) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

(28) Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

(29) Aprobado mediante Decreto 179/1995, de 13 de junio.

deberán implantar y prestar los municipios. No obstante, precisamente como resultado de la valoración del interés general a satisfacer con la actividad de servicio público, el legislador no establece una obligación de prestación con carácter general y por igual, sino que se establece una gradación de la obligatoriedad en función del número de habitantes del Municipio. Excepción a lo que se acaba de señalar es, sin embargo, el apartado a) en el que el legislador entiende que existen unas prestaciones que son básicas para satisfacer las necesidades de la colectividad y que, por lo tanto, deben implantarse y prestarse en todos los municipios, con independencia de su número de habitantes. Así, por ejemplo: el alumbrado público, la limpieza viaria, la recogida de residuos, el abastecimiento domiciliario de agua potable o el alcantarillado. A partir de aquí, los apartados b), c) y d) del precepto determinan los servicios obligatorios en los municipios de más de 5.000 habitantes (por ejemplo, mercado o tratamiento de residuos), de más de 20.000 habitantes (por ejemplo, servicios sociales, prevención y extinción de incendios, o instalaciones deportivas de uso público) o de más de 50.000 habitantes (por ejemplo, transporte colectivo urbano de viajeros), respectivamente (30).

El análisis de esta opción tomada por el legislador en el ámbito local nos conduce a la necesidad de realizar dos precisiones importantes, la primera de las cuales nos interesa en especial puesto que va referida a la posición de los ciudadanos-usuarios. Así, se puede afirmar ya que, como consecuencia de la obligación de prestación que se contempla en el art. 26 LBRL, nacen derechos de prestación para los ciudadanos, vecinos de esos municipios, que deberemos analizar cómo pueden hacerse efectivos en caso de incumplimiento por parte de la Administración obligada. La segunda, aunque en principio no incide directamente en el objeto central de nuestro estudio, entendemos que no puede obviarse dadas sus consecuencias en el régimen y funcionamiento del servicio puesto que se trata de una precisión relativa al significado de la obligación. El hecho de que se configure en estos preceptos la obligación de prestar estos ser-

(30) Debe señalarse que este precepto ha sido modificado por el art. 24 del Real Decreto 7/1996, de Medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. En él se suprime el matadero como servicio público obligatorio en los municipios de más de 20.000 habitantes.

El art. 26 ha sufrido una modificación posterior, como consecuencia de la Ley básica 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Se establece como servicio obligatorio en todos los municipios, además de la recogida, el transporte y al menos la eliminación de los residuos urbanos o municipales (art. 4.3); y en los municipios de más de 5.000 habitantes, además del tratamiento de los residuos, la implantación de sistemas de recogida selectiva que permitan su reciclado y otras formas de valorización (art. 20.3). Esta obligación no fue exigible hasta el 1 de enero del año 2001, de acuerdo con la Disposición Transitoria tercera de la Ley.

vicios públicos no implica ninguna exigencia respecto al régimen de prestación del servicio —es decir, respecto a si éste se debe prestar en régimen de monopolio o de libre competencia— ni tampoco respecto a la forma de organizar el servicio. Así pues, debe afirmarse que la obligación de prestar el servicio no implica ni la implantación de un monopolio local, ni la gestión directa del servicio.

La única consecuencia, y no por ello poco importante, que se desprende de la configuración jurídica de la obligación de prestación es que la Administración —en este caso local— debe garantizar el suministro de la prestación; por tanto, debe establecer el servicio y prestarlo adecuadamente, de acuerdo con los principios estructurales antes expuestos. Así pues, la Administración debe hacerse responsable de la garantía de la prestación. En este sentido, es bien ilustrativo el art. 153.2 del Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los Entes locales de Cataluña, cuando establece que «los entes locales deben establecer los servicios públicos mínimos obligatorios y garantizar la continuidad de la prestación».

V. VÍAS JURÍDICAS CON LAS QUE CUENTA EL USUARIO PARA EXIGIR EL ESTABLECIMIENTO Y LA PRESTACIÓN ADECUADA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Ante estas previsiones en las que se contempla la obligación de prestación y ante la posible inactividad o inadecuada prestación de la Administración, debemos plantearnos en este punto qué vías jurídicas pueden seguir los usuarios para exigir y obtener de la Administración no sólo el establecimiento del servicio obligatorio sino también la satisfacción del contenido adecuado de la prestación. En este sentido debe señalarse que la posición del usuario es mucho más clara y fuerte cuando el servicio público ya ha sido implantado. En este caso la Administración y, si lo hay, el gestor deben asegurar el disfrute de la prestación en condiciones de igualdad y normalidad.

En el momento de articular estas vías jurídicas de reacción debe partirse además, con carácter general, del sometimiento al ordenamiento jurídico de todos los poderes públicos y del principio de legalidad que se proclama en el art. 9 CE, así como del sometimiento a la ley y al Derecho que se propugna en el art. 103.1 CE respecto a la Administración. Además, junto a ellos debe tenerse en cuenta el art. 106.1 CE relativo al control de la actuación administrativa por los Tribunales, por tanto, también cuando la actividad es de servicio público.

En principio, nuestro ordenamiento no configura, con carácter general, un derecho subjetivo que, garantizado expresamente, permita a los

ciudadanos exigir a la Administración el establecimiento de un determinado servicio público. No obstante, sí existen en la actualidad vías que hacen posible la reacción de los usuarios partiendo de los mandatos y obligaciones de prestación a los que nos hemos referido.

1. La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública no es una técnica adecuada para dar satisfacción a los derechos de prestación de los usuarios

En este punto, y antes de tratar de los mecanismos de reacción concretos, debe considerarse, aunque sea de forma sintética, el papel que ha tenido la responsabilidad patrimonial de la Administración, institución capital de nuestro Derecho administrativo, de acuerdo con los arts. 9.3 y 106.2 de la CE y arts. 139 y ss. LRJPAC, como técnica que indirectamente favorece la efectiva prestación del servicio. No obstante, consideramos que ésta no es la vía más adecuada a los efectos que estamos planteando.

Nuestro sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración persigue el resarcimiento al particular por los daños sufridos como consecuencia del «funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos»; no es por tanto su función la de obligar a la Administración a prestar un determinado servicio ni a prestarlo en unas condiciones determinadas.

El sistema de la responsabilidad patrimonial ha permitido indemnizar a los administrados —ante la defectuosa prestación o el incumplimiento del deber de prestación— por el mal funcionamiento del servicio que ello supone (31). En este sentido, si bien se observa en la jurisprudencia una clara tendencia a reconocer la existencia de responsabilidad cuando el daño es consecuencia de la paralización del servicio o el anormal funcionamiento del mismo, es mucho más difícil que se reconozca la existencia del necesario nexo causal en aquellos casos en que la reclamación de responsabilidad se produce por considerar que existe un perjuicio que es consecuencia de la falta de establecimiento del servicio.

No obstante, sea cual sea el resultado de la reclamación de responsabilidad, debemos insistir en que éste sólo será un mecanismo indirecto para forzar a la Administración a implantar o a prestar adecuada-

(31) Vid. sobre la responsabilidad patrimonial por inactividad prestacional, GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de la Administración*, Aranzadi, Pamplona, 2ª ed. 2000. pp. 858-875; también, del mismo autor, «Responsabilidad por inactividad de la Administración», *DA*, nº 237-238, enero-junio 1994, pp. 139-204.

damente los servicios públicos, pero nunca un mecanismo adecuado para hacer efectivo el derecho de los usuarios a la prestación. Se trata, por tanto, de encontrar vías más apropiadas al objeto propuesto.

2. Las posibilidades de exigencia que ofrece la legislación local: el art. 18 LBRL y el art. 151 LHL

La primera de ellas se debe situar en el ámbito local cuando se reconoce explícitamente, en el art. 18.1.g) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, un verdadero derecho subjetivo en favor de los vecinos a la prestación y, en su caso, al establecimiento de los servicios públicos. No obstante, debe tenerse en cuenta que el derecho subjetivo aquí contemplado sólo nace en aquellos casos en que existe una obligación jurídica de prestación, de acuerdo con las previsiones del art. 26 de la misma Ley. Así, el art. 18.1.g) establece que es un derecho de los vecinos «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».

Las posibilidades que ofrece este derecho expresamente reconocido en cuanto a la reclamación por parte de los vecinos del establecimiento del servicio o de la satisfacción de la prestación obligatoria ya fueron señaladas en su día por el profesor QUINTANA (32). El mecanismo de reacción que podía articularse a partir del contenido del artículo 18 de la Ley de Régimen Local sería sintéticamente el siguiente:

— El vecino del municipio, en virtud del artículo 18, podría solicitar a la Administración local el establecimiento del servicio público, de acuerdo con las obligaciones del art. 26 LBRL, o el cumplimiento de las prestaciones concretas inherentes al servicio, que se concretarán necesariamente en el correspondiente reglamento del servicio y, en su caso, en la ordenanza reguladora del mismo. En este sentido, el art. 33 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 establece que deberá contemplarse en «la reglamentación de todo servicio que establezcan» las Corporaciones locales, entre otros aspectos, los «deberes y derechos de los usuarios». En la misma línea los arts. 159 y 160 del Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los entes locales de Cataluña, al regular el procedimiento de implantación de un servicio público local, establecen la obligación de aprobar el reglamento que establece el régimen del servicio en el que, según el art. 159.3, se debe «determinar el alcance de las prestaciones en favor de los ciudadanos».

(32) QUINTANA LÓPEZ, T.: *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Civitas, Madrid, 1987.

— Ante la solicitud, podría ocurrir que la Administración emitiera un acto de denegación expresa, o que, en virtud de lo dispuesto en el art. 43 de la Ley 30/1992, se obtuviese la desestimación por silencio.

— En cualquiera de los dos supuestos, una vez interpuesto, en su caso, el recurso de reposición potestativo (33), se abriría la vía del recurso contencioso-administrativo en los términos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

— Así, el vecino-usuario podría solicitar al Tribunal, aparte del control de la legalidad de la actuación administrativa, la condena a la Administración a adoptar las medidas necesarias para dar plena satisfacción al derecho de prestación y, por tanto, restablecer así la situación jurídica vulnerada. De modo que, en el caso de encontrarnos ante un servicio obligatorio de los previstos en la Ley de Bases del Régimen Local y, por tanto, ante una obligación normativa, los Tribunales, de acuerdo con su sumisión al ordenamiento jurídico, deberían reconocer en la Sentencia el derecho a la prestación e imponer las medidas necesarias para hacerlo efectivo.

Es una Sentencia paradigmática, y ya clásica en este sentido, la STS de 25 de abril de 1989 (34), en la que el Tribunal, a partir de tres fundamentos —el derecho a un medio ambiente adecuado del art. 45 CE, la obligación de prestación del art. 26 LBRL y el derecho reconocido en el art. 18 LBRL—, condena a la Administración a llevar a cabo las «medidas adecuadas» para la satisfacción del derecho del vecino, imponiéndole, además, la obligación, si fuese necesario, de incluir en los presupuestos las partidas correspondientes para realizar las obras necesarias para prestar adecuadamente el servicio de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. En el mismo sentido, la STS de 14 de febrero de 1994 (35), declara la obligación del Municipio de prestar el servicio de suministro de agua potable.

Además de esta vía propuesta, también en el ámbito local, el art. 151.2 b) de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988 (36) contempla una vía para hacer efectivo el art. 18.1 g) LBRL. Ésta es la de impugnar los presupuestos de la Entidad local en el caso de que éstos omitan la previsión del crédito necesario para el cumplimiento de las

(33) De acuerdo con el art. 116 LRIPAC.

(34) Ar. 3233. Es interesante al respecto el comentario que de la misma realizó QUINTANA LÓPEZ, T.: «Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales», *REDA*, nº 65, 1990.

(35) Ar. 1445.

(36) Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

obligaciones legalmente establecidas, en este caso las que se refieren a la implantación y prestación de los servicios públicos de prestación obligatoria previstos en el art. 26 LBRL.

3. El art. 29 LJCA: una vía jurídica limitada

En el estudio y análisis de los mecanismos jurídicos para asegurar la posición jurídica de los usuarios ante el establecimiento y prestación de los servicios públicos, supone un paso importante, pese a sus limitaciones, ya señaladas por los profesores ENTRENA CUESTA y GONZÁLEZ PÉREZ, el art. 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 cuando contempla la denominada «acción de inactividad» (37).

Entendemos que cuando la Administración no implanta o establece un servicio público que la ley le obligaba a crear, o cuando no suministra las prestaciones adecuadas de acuerdo con el marco jurídico correspondiente a aquel servicio público previamente establecido en el reglamento del servicio y, en su caso, en la ordenanza reguladora del mismo, podemos considerar que nos encontramos ante un supuesto de inactividad administrativa entendida, de acuerdo con GÓMEZ PUENTE, como «omisión por la Administración de cualquier actividad, jurídica o material, legalmente debida y materialmente posible» (38). Podríamos considerar que, sobre todo en el caso de la falta de establecimiento del servicio, la inactividad consiste en la inaplicación de la norma, la cual, en palabras del profesor Alejandro NIETO (39), «es una de las formas más refinadas de ilegalidad». Nos encontraremos en este caso ante una «inactividad ilícita», en el sentido que no es tolerada por el ordenamiento jurídico (40). La Administración estaría, pues, incumpliendo el mandato que la ley le impone.

(37) Para un comentario de las previsiones de este precepto vid., por todos, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración en el proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1997», *REDA*, nº 97, enero-marzo 1998, pp. 17-35; ESTEVE PARDO, J.: «Artículo 29.1», en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, dir. J.M. Santos Vijande, Edersa, Madrid, 1999, pp. 315 y ss; ENTRENA CUESTA, R.: «La reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa», *RJC*, nº 2, 1999, pp.364 y 365. Vid. también, AGUADO CUDOLÀ, V.: *El recurso contra la inactividad de la Administración en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 2001, especialmente pp. 57-64, pp. 116-122 y pp. 156-157.

(38) GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad de...*, op. cit., p. 59.

(39) Vid. NIETO GARCÍA, A.: «La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo», *RAP*, nº 76, 1985, p. 18.

(40) NIETO GARCÍA, A.: «La inactividad de la Administración», *Ponències del Seminari de Dret Local*, Séptima edición del Seminario (Curso 94-95), p. 180.

De acuerdo con estas premisas, ante la falta de la prestación correspondiente, el usuario debería poder interponer recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración solicitando al tribunal la condena de tal Administración al establecimiento del servicio o al suministro de la prestación concreta. En principio, el art. 25 de la LJCA, al regular el objeto del recurso contencioso-administrativo, establece la admisibilidad del recurso contra la inactividad de la Administración, pero lo limita a «los términos establecidos en la Ley». Para concretar este extremo debemos atender a las previsiones del art. 29 de la LJCA.

Por lo que ahora nos interesa, el precepto, en principio, supone el reconocimiento expreso de la posibilidad de reaccionar ante el incumplimiento de la obligación prestacional sea cual sea la Administración que incumpla. No obstante, el art. 29.1 limita los supuestos que pueden dar lugar al recurso. Así, sólo se podrá interponer el recurso por inactividad en aquellos casos en que la Administración «esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas» en virtud «de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo». Pero además, de acuerdo con este precepto, es un requisito para poder deducir este recurso que el incumplimiento de la obligación se produzca transcurridos tres meses desde la reclamación previa, que podrán realizar sólo «quienes tuvieran derecho a ella».

Realizando una interpretación literal de las limitadas previsiones de la LJCA, sólo son controlables judicialmente a través de este recurso aquellas obligaciones de prestación concreta. Para reforzar esta interpretación debe traerse a colación en este punto el art. 51.3 LJCA, en cuanto prevé que: «(...) cuando se impugne la no realización por la Administración de las obligaciones a que se refiere el artículo 29, el recurso se inadmitirá si fuera evidente la ausencia de obligación concreta de la Administración respecto de los recurrentes». Por tanto, la clave para poder reaccionar a través de este recurso es contar, en primer lugar, con una determinación legal clara de la obligación de prestación.

Pero además debe tratarse, según los términos del precepto, de una prestación «uti singuli», es decir, dirigida a un sujeto concreto o a una pluralidad determinada de sujetos, cuando, como es sabido, muchas prestaciones no tienen un carácter divisible sino que van dirigidas al usuario en tanto que miembro de una colectividad (por ejemplo, el tratamiento de los residuos, el servicio de alcantarillado o el de alumbrado público).

Ante estas previsiones nos parece, cuanto menos, sorprendente que el legislador, al reformar en 1998 la Ley de la Jurisdicción Contencioso-

Administrativa, perdiera la oportunidad de ofrecer mecanismos de control más eficaces frente a la inactividad administrativa.

No obstante, y dados los términos en que se expresa hoy la Ley de la Jurisdicción, entendemos que sería posible acudir a esta vía, claramente en aquellos supuestos en que la inactividad sea consecuencia de la falta de prestaciones concretas dirigidas a usuarios concretos, pero también en aquellos casos en que, sin poder especificarse en los términos de la ley los destinatarios, impugnen aquellos que, como señala la Ley, tengan «derecho a la prestación». En este sentido deben considerarse las amplias posibilidades de legitimación que reconoce hoy nuestro derecho (arts. 24 CE y 7.3 LOPJ; art. 33 LRJPAC y art. 19 LJCA), sobre todo a partir de la interpretación que de ella se ha venido haciendo tanto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional, en la que, como ya es sabido, ya no se exige un interés directo e individual, sino que es suficiente con la presencia de un interés propio aunque no cause un beneficio o perjuicio inmediato (41). En esta línea, podrían estar legitimadas para impugnar las asociaciones de vecinos —teniendo en cuenta el derecho que se les reconoce en el art. 18 LBRL— o, por ejemplo, ante el incumplimiento de la prestación de determinados servicios, asociaciones que representan intereses medioambientales. En este punto entendemos que es fundamental la posibilidad de incluir los denominados «intereses difusos» a partir de la introducción en el art. 19.1 b) LJCA de los «grupos afectados» como legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Interpuesto el recurso, se trataría de obtener una Sentencia estimatoria en la que, de acuerdo con el art. 71.1.c) LJCA, el Tribunal condenase a la Administración al suministro de la prestación jurídicamente

(41) Es ya conocida la interpretación que del concepto de interés legítimo ha realizado la jurisprudencia del TC a la luz del art. 24 CE, y que ha sido acogida por la jurisprudencia contencioso-administrativa. Vid., en este sentido, las SSTC 60/1982, de 11 de octubre, 62/1983, de 11 de julio y 160/1985, de 28 de noviembre, en las que el TC considera que esta noción es más amplia que la de interés directo que se exigía como criterio de legitimación procesal; se trata de un interés no personal -supraindividual o colectivo- o que sólo le afecta indirectamente.

Entre las SSTS, vid., por todas, las Sentencias de 1 de julio de 1985 (Ar. 3598) y de 4 de febrero de 1991 (Ar. 1241). En esta última el Tribunal afirma que el concepto de interés legítimo «es mucho más amplio que el de interés personal y directo (...) consiste en el que tienen aquellas personas que, por la situación objetiva en que se encuentran, por circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando, con motivo de la persecución de sus propios fines generales, incidan en el ámbito de ese interés propio, aunque en la actuación de que se trate no les ocasione, en concreto, un beneficio o perjuicio inmediato».

obligatoria, pudiendo, incluso, de acuerdo con el precepto, establecer un plazo concreto de cumplimiento del fallo. Debe remarcarse, en este punto, y haciendo referencia a un tema que ha sido objeto de un importante debate doctrinal (42), que en ningún caso se trata de obtener una sentencia sustitutoria de la decisión administrativa, sino tan sólo un fallo de los tribunales contencioso-administrativos en el que se conmine a la Administración a cumplir con una obligación legal, un deber de actuación que impone el ordenamiento. El Tribunal tan sólo puede condenar a la Administración a que establezca el servicio o suministre la prestación concreta en las condiciones establecidas por la Administración con carácter previo. Por tanto, en ningún caso puede referirse a las condiciones concretas de prestación, a cómo debe organizarse y financiarse el servicio o a cuál debe ser su régimen de prestación. Estos elementos deberán ser determinados por la Administración como responsable del servicio público concreto. Si el Tribunal determinase en su sentencia alguno de los extremos citados, entendemos que estaría sustituyendo a la Administración y, por tanto, se excedería de sus funciones de control de la actividad—inactividad en este caso— administrativa.

Una vez obtenida la Sentencia, mediante la que se trataría de hacer efectivos los derechos de prestación de los usuarios, el problema será el de la ejecución de la misma. Sin querer entrar ahora en el estudio de este aspecto recurrente y problemático, que sobrepasa el objeto del tema que exponemos, entendemos que, en principio, las previsiones del art. 108 LJCA para el caso que la Administración incumpla la Sentencia en la que se la condene «a realizar una determinada actividad» como es la de llevar a cabo una determinada prestación, pueden ser valoradas positivamente. Así, el art. 108.1 a) prevé que el Tribunal, llegado el caso, pueda ejecutar la sentencia, ya sea por sus propios medios, ya sea requiriendo la colaboración de la propia Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones públicas. En este sentido, el profesor FONT (43) mantiene, acertadamente, que tienen un papel clave en este punto aquellas Administraciones que, como es el caso de las Diputaciones, tienen asignada por el ordenamiento una función de aseguramiento de la prestación «integral y adecuada» de los servicios de competencia municipal, de acuerdo con los arts. 31 y 36 LBRL. Si bien insistimos en

(42) Vid. al respecto, por todos, BELTRÁN DE FELIPE, M.: *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1995, especialmente pp. 100 y ss.; PAREJO ALFONSO, L.: *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993, en especial, pp. 47-66.

(43) Vid. FONT I LLOVET, T.: «Medidas para hacer efectiva la ejecución de las sentencias», en *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor J. González Pérez*, Civitas, Madrid, 1993, p. 1178.

que la previsión es positiva, no están muy claras todavía las posibilidades de eficacia que estas medidas puedan tener en la práctica.

VI. INSTRUMENTOS QUE PERMITEN CONCRETAR EL CONTENIDO DE LA PRESTACIÓN QUE LA ADMINISTRACIÓN DEBE SUMINISTRAR: LOS PLANES ADMINISTRATIVOS Y LAS CARTAS DE SERVICIOS

Hemos señalado anteriormente que un elemento clave en cuanto a las posibilidades de los usuarios de hacer valer sus derechos de prestación era la importancia de poder concretar el contenido de la prestación. Habitualmente, los instrumentos clásicos que cumplen esta función han sido, como ya se ha indicado anteriormente, el reglamento del servicio y, en su caso, las ordenanzas reguladoras del servicio. No obstante, dedicaremos nuestra atención a otros dos instrumentos, nuevos a estos efectos, que, con características distintas, entendemos que pueden ser útiles y adecuados para la definición del contenido prestacional de los servicios públicos. Nos referimos a los planes administrativos y a las «Cartas de servicios». Los planes administrativos nos interesan como técnicas que, si bien son clásicas en el Derecho Administrativo, a través de la renovación a que deben ser sometidas como consecuencia de las nuevas necesidades a satisfacer, adquieren nuevas posibilidades hasta ahora no contempladas. La referencia a las denominadas «Cartas de servicios» se impone, al contrario, por la novedad que suponen como instrumento que permite definir la posición de los usuarios ante el establecimiento y prestación de los servicios públicos.

1. Los planes administrativos

Por lo que respecta a los planes administrativos deben hacerse una serie de precisiones. En primer lugar que, como instrumentos que permiten ordenar y racionalizar la actividad administrativa, han experimentado un crecimiento progresivo en los más diversos sectores de actuación (ordenación del territorio, medio ambiente, sanidad, servicios sociales, etc). En segundo lugar que esta circunstancia hace que nos encontremos con una gran diversidad de planes con características muy distintas. Considerando estos dos factores, debe tenerse en cuenta que esta virtualidad de ser un instrumento definidor de prestaciones sólo puede predicarse de planes que se desarrollan en sectores muy concretos y que están estrechamente relacionados con la prestación de determinados servicios públicos.

En concreto nos referimos a planes administrativos que, por su objeto y fines, podemos definir como planes ambientales. Pero, de nuevo, debemos concretar el sector al que nos referimos puesto que, también en el ámbito de la actuación pública dirigida a la protección del medio ambiente, se ha multiplicado en los últimos años la utilización de los planes como técnica de intervención pública. Así, nos referiremos, en concreto, y como ejemplo, a los planes de gestión de residuos previstos tanto en la Ley básica del Estado 10/1998, de 10 de abril, de Residuos, como en la legislación de las Comunidades Autónomas. Por citar algunas de ellas: la Ley catalana de residuos de 1993; la Ley de protección ambiental de Andalucía de 1994; la Ley gallega de residuos sólidos urbanos de 1997; la Ley de residuos de Canarias de 1999; o la Ley de residuos de la Comunidad Valenciana del año 2000 (44). En todas estas normas el legislador prevé la figura del plan —en los diferentes niveles nacional, autonómico y local— como instrumento prospectivo que permite concretar las previsiones de la ley, racionalizando la actuación pública de gestión de residuos, estableciendo unos objetivos y unos medios para conseguir los objetivos determinados (45).

Pues bien, de acuerdo con el contenido que estos planes deben integrar, y teniendo en cuenta las responsabilidades de prestación que en materia de gestión de residuos se concretan tanto en la Ley de Bases de Régimen Local, como ya hemos visto, como en las diferentes normas sectoriales reseñadas, los planes de gestión de residuos autonómicos y los locales, en especial, adquieren una importancia fundamental en la concreción de las responsabilidades de prestación. A través del plan de residuos, pues, se definirá, si el contenido es el adecuado atendiendo a las finalidades medioambientales que con él deben perseguirse, una buena parte del contenido de las prestaciones relativas a determinados servicios públicos medioambientales como son la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos urbanos y peligrosos.

Son claros ejemplos de este papel de los planes de residuos el art.

(44) Ley catalana 6/1993, de 15 de julio, de residuos; Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental de Andalucía; Ley 10/1997, de 22 de agosto, de residuos sólidos urbanos de Galicia; Ley canaria 1/1999, de 29 de enero, de residuos; Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de residuos de la Comunidad Valenciana.

(45) Sobre el papel de los planes administrativos en la gestión de residuos, vid. LÓPEZ RAMÓN, F.: «Problemas del régimen general de los residuos», *REDA*, n° 108, oct.-dic. 2000, pp. 516-520; SANTAMARÍA ARINAS, R.J.: *Administración pública y prevención ambiental: El régimen jurídico de la producción de residuos peligrosos*, IVAP, Bilbao, 1996, pp. 354 y ss.; ALENZA GARCÍA, J.F.: *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español*, MAP, Madrid, 1997, pp. 351 y ss.; VADRÍ I FORTUNY, M.T.: «Planificación territorial, urbanística y ambiental. La planificación de residuos en Cataluña», *RVAP*, n° 48, 1997, pp. 343 y ss.

6.3 de la Ley valenciana 10/2000, de residuos, cuando establece que los municipios gestionarán los servicios obligatorios «conforme a lo establecido por los planes autonómicos de residuos»; o el art. 12.1 de la Ley 1/1999, de residuos de Canarias, cuando afirma que «(...) la recogida y tratamiento de los residuos urbanos realizados por las entidades locales (...) se adaptará a la planificación autonómica e insular».

En efecto, si se realiza un examen exhaustivo de la normativa vigente en materia de residuos, se puede concluir que los distintos preceptos que en ella se refieren a los servicios relativos a la gestión de los residuos no concretan —no es esa su función— cuál debe ser el contenido de la prestación en cada caso y, por tanto, tampoco los derechos de prestación para los usuarios. Es decir, no se detallan los circuitos de recogida, los tipos de contenedores, la ubicación de los mismos, las instalaciones necesarias, etc. Por consiguiente, es evidente que en este caso existe un margen de libertad de apreciación, de discrecionalidad, respecto a cómo se deben prestar estos servicios públicos, que corresponde a las diferentes Administraciones responsables de la prestación. Se configurará, así también, a través de la actividad de prestación, concretada en el plan de gestión de residuos, una determinada política de gestión de residuos. En este caso, los límites de la opción a dar contenido a las diferentes prestaciones se encuentran en la Constitución, en concreto, en el mandato recogido en el art. 45 CE; pero también en las diferentes fuentes normativas que regulan este sector: la normativa comunitaria (sobre todo en el derecho derivado pero también en los diferentes principios recogidos en el art.174 TUE), la legislación básica del Estado, la normativa autonómica, así como también en los diferentes planes de gestión de residuos superiores respecto del nivel territorial inferior (planes nacionales y autonómicos).

En el marco de estos límites, la concreción de la actuación pública en la gestión de los residuos se lleva a cabo, pues, mediante los correspondientes planes de gestión de residuos. En ellos, al establecer los instrumentos y mecanismos para hacer efectivos los diferentes objetivos, se deberá detallar y concretar, como apuntábamos antes, el contenido de los diferentes servicios públicos de gestión de residuos. De esta forma el plan de gestión de residuos concretará la obligación y la responsabilidad de prestación atribuida a las diferentes Administraciones públicas.

A partir de estas consideraciones, el plan de gestión de residuos, tomado como ejemplo de plan administrativo, se configura como un instrumento de gran relevancia en el momento de reclamar a la Administración la satisfacción de prestaciones concretas en relación a los servicios públicos referentes a la gestión de residuos.

2. Las cartas de servicios

Para acabar esta exposición, nos referimos a las «Cartas de servicios» como instrumentos que pueden tener una especial virtualidad en la determinación del contenido y condiciones de la prestación una vez que el servicio público ha sido creado.

El desarrollo creciente de esta técnica se produce, por una parte, precisamente por la posición poco determinada del usuario, que produce, a su vez, como se ha visto, que tampoco sean claras las vías con que cuentan los ciudadanos para exigir prestaciones. Pero por otra parte, por la introducción del parámetro de la calidad en la prestación de los servicios públicos. Ante una Administración que se ha hecho responsable de la satisfacción de un volumen cada vez más importante y más complejo de prestaciones de interés general, el nivel de exigencia de los ciudadanos en relación a la calidad de la prestación también ha ido aumentando.

De estas dos causas apuntadas surge la necesidad de determinar, de forma clara y específica, el contenido de las prestaciones a suministrar por la Administración responsable del servicio. Se trata de establecer «estándares», criterios de calidad en el contenido de la prestación; así, se concretarán en las Cartas estándares de calidad relativos a «cómo» se realiza la prestación (por ejemplo, determinando el nivel de limpieza e higiene de instalaciones deportivas o de las playas, o el nivel de confort de las instalaciones); y también estándares de tiempo, con los que se trata de especificar «en cuánto tiempo» debe realizarse la prestación —siempre que ello sea posible en función de las características del servicio— (por ejemplo, el tiempo de llegada en el caso del servicio de bomberos o de ambulancias, el tiempo de respuesta en llamadas o de resolución de trámites). El objetivo es el de mejorar la eficacia en la prestación, pero también la eficiencia en la misma. Para ello será muy importante tener en cuenta las necesidades y demandas que se detectan en la colectividad a la que, en definitiva, deben beneficiar las prestaciones, consiguiendo así unos más altos niveles de satisfacción en los ciudadanos.

Debe señalarse que la utilización del elemento de la «mejora de la calidad» que se traduce en la fijación de estándares de calidad no es propio de la Administración, sino que proviene del sector privado. El sector privado es, por tanto, quien lo aplica inicialmente en un modelo empresarial en el que se trata de integrar objetivos comerciales y objetivos productivos. Ante los retos cada vez más complejos que la Administración ha debido afrontar, este modelo será aplicado de forma progresiva en el sector público, concretamente en aquellas Administraciones Públicas, que cada vez han sido más, que aplican políticas de gestión de calidad.

En este marco en que se integran las nuevas tendencias de tutela y garantía de los usuarios de los servicios públicos se sitúa pues la creciente utilización de las denominadas «Cartas de servicios». En este sentido, este instrumento se ha ido introduciendo en el Derecho comparado, así en Francia (46), en el Reino Unido, o en Portugal, siendo destacable el caso de Italia, donde estas cartas han dejado de ser meras declaraciones de principios sin ningún valor jurídico, de carácter más bien orientativo o indicativo, para convertirse en documentos con eficacia jurídica. En este sentido, debe destacarse el Decreto-ley de 12 de mayo de 1995, núm. 163 (47), en el que se ordena a los entes gestores de los servicios públicos que elaboren las correspondientes «Cartas» (48). No obstante, debe señalarse que la posición doctrinal en Italia respecto al valor jurídico que las cartas deben tener no es del todo pacífica. Algunos autores consideran que las «Cartas de servicios» deben ser consideradas tan sólo como un pacto entre aquel que presta el servicio y los usuarios o como un compromiso unilateral y autónomo de los sujetos prestadores del servicio (49).

(46) Vid. en este sentido CHEVALLIER, J.: «La réforme de l'État...», *op. cit.*, p. 196 y p. 198; en el trabajo, el autor analiza las consecuencias que respecto a la concepción tradicional del servicio público tuvo la «circulaire du 26 juillet 1995, relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'État et des services publics». Precisamente en relación al tema que nos ocupa, la Circular preveía la elaboración de una única carta que reuniera todos los derechos de los usuarios-ciudadanos. No obstante, según señala CHEVALLIER, esta idea fue abandonada puesto que se consideró que un documento de estas características sería demasiado general y abstracto y, por tanto, poco operativo. En este sentido es interesante notar cómo, según expone el autor, en el documento de trabajo, previo a la circular, se preveía, siguiendo el modelo británico de las «Citizen's Charters», la elaboración de las denominadas «chartes de qualité» en cada Administración, que establecieran objetivos concretos de calidad e instrumentos para valorar el grado de satisfacción de los ciudadanos.

(47) Convalidado por la Ley de 11 de julio de 1995, núm. 273.

(48) El punto de partida al proceso que, en este ámbito, se ha desarrollado en Italia se sitúa en la Directiva del Presidente del Consejo de Ministros italiano de 27 de enero de 1994 sobre la prestación de los servicios públicos, en la que se establecen principios respecto a la prestación de servicios públicos, recogiendo de forma importante la «Carta de los servicios públicos» que en julio de 1993 se había elaborado por el Departamento italiano de la función pública. Vid. al respecto, CANO CAMPOS, T.: «La Directiva del Presidente del Consejo de Ministros italiano de 27 de enero de 1994 sobre la prestación de los servicios públicos», *RAP*, nº 139, enero-abril 1996, pp. 473 y ss. Vid. también respecto a la tutela de los usuarios en Italia, y en concreto sobre el papel de las cartas de servicios, MÍGUEZ MACHO, L.: «Nuevas tendencias en la tutela de los usuarios de los servicios públicos en Italia», *RAP*, nº 142, enero-abril 1997, pp. 595-609. También del mismo autor, *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 222-238.

(49) En este sentido, BATTINI, S.: «La carta dei servizi», *Giornale di diritto amministrativo*, 1995, pp. 708-710, citado por MÍGUEZ MACHO, L.: *Los servicios públicos...*, *op. cit.*, p. 229.

En España, las «Cartas de Servicios», que en el marco expuesto se han ido configurando como documentos públicos escritos en los que se establecen compromisos de calidad en la prestación, nos encontramos ante un panorama heterogéneo en cuanto a su naturaleza y también en cuanto a su contenido.

No contamos como en el caso de Italia con una regulación general en la que se establezca su naturaleza, contenido o procedimiento de elaboración (50). No obstante, sí pueden destacarse diversas previsiones normativas referidas al tema de la calidad en los servicios, tanto en la legislación estatal como autonómica. Así, el art. 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, cuando establece como «principio de servicio a los ciudadanos» que «la actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos: (...) b) La continua mejora de los (...) servicios y prestaciones públicas, (...) determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad». También en el ámbito estatal debe hacerse referencia al Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado. En el mismo se regula detalladamente el contenido y la estructura de las «cartas» (art. 4) así como el procedimiento de elaboración y aprobación de las mismas, con una importante referencia a su publicación y difusión (arts. 5 y 6). Destaca también en el Decreto el capítulo III, dedicado íntegramente a la evaluación de la calidad de los servicios. Sin embargo, debe notarse que en ningún precepto se hace mención expresa a la naturaleza jurídica de las mismas. En el ámbito de la legislación de las Comunidades Autónomas encontramos un importante número de ejemplos de normas que se ocupan en unos u otros términos de la calidad en la prestación; como es el caso del Decreto 30/1999, de 30 de marzo, por el que se aprueba la Carta de Derechos del Ciudadano en la Comunidad de Castilla-La Mancha, en la que destaca la obligación de complementar sus previsiones a través de «Cartas Sectoriales de Servicios Públicos» en los que los órganos directivos se comprometan de forma vinculante a prestar los servicios de acuerdo con normas de calidad; o del Decreto 27/1997, de 6 de marzo, de la Comunidad de Madrid, por el que se regulan las cartas de servicios, los sistemas de evaluación de calidad y los premios anuales a la excelencia y calidad del servicio

(50) MÍGUEZ MACHO, L.: *Los servicios públicos...*, op. cit., pp. 229-230, sostiene la necesidad de elaborar, siguiendo el modelo italiano, una «Ley del estatuto general de los usuarios de los servicios públicos» que, desde un punto de vista competencial, tendría su fundamento en el art. 149.1.18 CE.

público (51). Igualmente, en el ámbito municipal existen ejemplos de ello, teniendo en cuenta que la aplicación de las «cartas de servicios» resulta especialmente indicada dado el papel protagonista de los Municipios en la prestación de servicios públicos (52).

Concluyendo ya, consideramos, con GÓMEZ PUENTE, que las «Cartas de Servicios» como documentos públicos en los que mediante la determinación de estándares se establece un compromiso de calidad en la prestación con los usuarios, se configuran ya, sin necesidad de una regulación concreta que quizá sería adecuada, como instrumentos de gran virtualidad para hacer efectivos los derechos de los usuarios a unas condiciones concretas de prestación (53). Ello sin perjuicio de tener en cuenta que estas «Cartas», precisamente por hacer posible la determinación de estándares, ya tienen hoy un valor reconocido en la concreción de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este sentido entendemos que para que cumplan con eficacia su función es imprescindible que, por una parte, se dé la necesaria publicidad a los mismos; en este caso es imprescindible que los ciudadanos conozcan el compromiso público. Y, por otra parte, que las diferentes Administraciones responsables del servicio del que se trate establezcan mecanismos que permitan evaluar el cumplimiento de los compromisos determinados en las «Cartas», introduciendo, en su caso, las modificaciones necesarias en las condiciones de prestación e informando periódicamente del grado de su cumplimiento a los ciudadanos.

(51) Además, destacan en este sentido: la Orden de 10 de noviembre de 1997, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 30 de octubre de 1997, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Atención al Ciudadano, que tiene como uno de los objetivos prioritarios la consecución de una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos; el Decreto 6/1996, de 14 de febrero, por el que se articula e impulsa el Plan de Calidad de los Servicios Públicos de la Administración Pública de la Región de Murcia; o el Decreto 79/1998, de 16 de abril, por el que se regula el derecho a la información y los derechos económicos de los usuarios de servicios funerarios en Castilla y León.

(52) En este sentido, el Municipio de Barcelona resulta un ejemplo bien ilustrativo. En el marco del denominado «Plan de Calidad», el Ayuntamiento de Barcelona ha elaborado, desde el año 1997, un total de doce «Cartas de servicios» como instrumento básico para el desarrollo del citado Plan. Estas «Cartas» contemplan una estructura similar —que tiene como encabezamiento el título «nuestros compromisos con los ciudadanos»—, si bien se adaptan en cuanto a su contenido a las características propias de cada servicio: compromisos de atención, información, nivel de servicio y vías de reclamación.

(53) GÓMEZ PUENTE, M.: *La inactividad...*, op. cit., p. 689, valora positivamente las cartas de servicios, como instrumentos que permiten preservar la integridad de la función administrativa de eventuales injerencias judiciales, que pueden propiciar ciertos vacíos normativos y, también, como importantes instrumentos de evaluación política de la actividad administrativa, obviando su valor jurídico-normativo.

VII. BREVES CONSIDERACIONES FINALES

Finalizando, ahora sí, la exposición debemos concluir que, si bien la posición del usuario es realmente una posición incierta y poco clara, en muchos casos existen, como hemos visto, vías jurídicas y técnicas que, aunque con limitaciones, permiten concretar su posición y hacer efectivos finalmente los derechos de los ciudadanos, que serán usuarios del servicio público del que la Administración es responsable.