

Miguel Yaben Peral

**AUTONOMÍA LOCAL
Y DERECHOS
PRESTACIONALES
BÁSICOS DE
LOS VECINOS**

Prólogo

**FRANCISCO JAVIER
GARCÍA GARCÍA-SOTOCA**

**Doctor en Derecho
Magistrado-Juez**

JYB
BOSCH EDITOR

Con un propósito fundamentalmente didáctico y desde un apretado examen del devenir histórico del Municipio, se aborda la autonomía local y la vinculación jurídica especial con los vecinos plasmada en el derecho incondicional que se confiere a éstos «en todo caso» y «en todos los Municipios» para exigir la prestación y en su caso el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de que constituya una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Se analiza el «desproporcionado» derecho vecinal y las tensiones y contradicciones de esa estructura con la democracia «representativa» de la que están investidos los rectores locales democráticamente elegidos. Desde una posición crítica y por la ineficacia social de la norma estudiada, se propone su modificación de «lege ferenda»

Se examinan con espíritu crítico los instrumentos jurídicos puestos a disposición de los vecinos para exigir las prestaciones obligatorias frente a la inactividad material de la Administración y lo complicado de su operatividad por la deficiente y oscura técnica legislativa en tanto que la acción creada «ex novo» (art. 29.1 de la Ley de la Jurisdicción) sólo es ejercitable frente a las previsiones legales que no precisen actos de aplicación. Finalmente se plantea la problemática añadida que se suscita en la eventual ejecución forzosa de la Sentencia, que sin duda representa el «nudo gordiano» de la fuerza del Derecho para que la Administración cumpla el fallo judicial que se pronuncie por Juzgados y Tribunales. Es la garantía última del Estado de Derecho y desde luego, también es un **servicio público esencial**.

MIGUEL YABEN PERAL

Abogado. Ex Letrado Consistorial
Diplomado Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política

AUTONOMÍA LOCAL Y DERECHOS PRESTACIONALES BÁSICOS DE LOS VECINOS

Prólogo

FRANCISCO JAVIER GARCÍA GARCÍA-SOTOCA

Doctor en Derecho
Magistrado-Juez

2023



© MAYO 2023 MIGUEL YABEN PERAL

© MAYO 2023



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-19580-46-7

ISBN digital: 978-84-19580-47-4

D.L.: B 8719-2023

Diseño portada y maquetación: CRISTINA PAYÁ  +34 672 661 611

Printed in Spain – Impreso en España

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	13
INTRODUCCIÓN.....	19
CAPÍTULO I	
EVOLUCIÓN HISTÓRICA	25
1. DEL MUNICIPIO ROMANO HASTA COMIENZOS DEL SIGLO XX	26
2. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 8 DE MARZO DE 1924	42
3. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA DE 9 DE DICIEMBRE DE 1931	52
4. LEY MUNICIPAL DE 1935 Y GUERRA CIVIL.....	53
5. LEY DE 17 DE JULIO DE 1945 DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL	56
6. DECRETO DE 24 DE JUNIO DE 1955 POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO ARTICULADO Y REFUNDIDO DE LAS LEYES DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL, DE 17 DE JULIO DE 1945 Y DE 3 DE DICIEMBRE DE 1953. (BOE 10-JULIO-1955	60
CAPÍTULO II	
EL ESTADO DE LA CUESTIÓN A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 .	65
1. LA AUTONOMÍA LOCAL.....	65
1.1 La Ley de Bases de Régimen Local 7/1985	75
1.2. La Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	80
2. MUNICIPIO MODERNO Y REALIDAD SOCIAL	84
2.1. El Urbanismo en el Municipio Moderno.....	100
2.2. Autonomía local en la elaboración, tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico	112

2.3.	Control jurídico de las potestades urbanísticas	116
a.	Discrecionalidad y hechos determinantes	117
b.	Los informes vinculantes.....	119
c.	Denegación de la aprobación definitiva	120
3.	LA HACIENDA LOCAL Y LOS RECURSOS HUMANOS.....	123

CAPITULO III

	POSICIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	127
1.	CONSIDERACIONES PREVIAS Y ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN.....	127
2.	CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO	130
3.	CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD PRESTACIONAL	134
3.1.	Proporcionalidad y eficacia	135
3.2.	Discrecionalidad vs. Legalidad.....	138
3.3.	Obligación administrativa de hacer.....	143
3.4.	Inactividad ilegal	145

CAPITULO IV

	MATERIAS CONSTITUTIVAS DE SERVICIOS OBLIGATORIOS.....	149
1.	NOTAS Y PRINCIPIOS CARACTERÍSTICOS	149
1.1.	Derechos prestacionales «uti singuli	150
1.2.	Derechos prestacionales «uti universi	150
2.	REPERTORIO DE SERVICIOS MUNICIPALES OBLIGATORIOS.....	152

CAPITULO V

	POSICIÓN JURÍDICA DEL VECINO A LA LUZ DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN	167
1.	CUESTIONES GENERALES.....	167
2.	EL CONCEPTO LEGAL DE VECINO Y SUS CIRCUNSTANCIAS.....	184

CAPITULO VI

	INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LOS VECINOS PARA EXIGIR LAS PRESTACIONES OBLIGATORIAS	189
1.	PLANTEAMIENTO	189
2.	RECLAMACIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA.....	190

3.	IMPUGNACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL ORDINARIO POR LA FALTA DE CONSIGNACIÓN DE CRÉDITO PARA EL CUMPLIMIENTO DE CONCRETAS PRESTACIONES DE CARÁCTER OBLIGATORIO	196
4.	ACCIÓN VECINAL PARA EXIGIR JUDICIALMENTE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PRESTACIÓN OBLIGATORIA	205
4.1.	Consideraciones preliminares	205
4.2.	Régimen procesal frente a la inactividad material.....	216
4.3.	Reclamación previa.....	218
4.4.	Interposición del Recurso	221
4.5.	Legitimación.....	224
4.6.	Objeto y pretensión.....	226
4.7.	Ejecución.....	231
CAPITULO VII		
	CONCLUSIÓN CRÍTICA AL SISTEMA.....	239
	BIBLIOGRAFÍA	249

PRÓLOGO

Cuando Miguel me llamó para pedirme prologar el último de sus libros, la inicial sorpresa se fue tornando honda satisfacción, en primer lugar y ante todo, porque me llevaba a mirar con gratitud una época pasada, que me regaló momentos de plenitud, cuando ejercí la docencia en el área de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares, y por ende en el Colegio Universitario «Luis Vives» del CEU, todo ello, de la mano de mi querido maestro D. Faustino J. Cordón Moreno, a la sazón Catedrático de Derecho Procesal en dicha facultad.

En segundo lugar, corolario de lo anterior, en la promoción 1989-94 haber impartido docencia, me permitió tratar y conocer a un curso especialmente brillante, entre cuyo alumnado se encontraba Miguel, integrante de un grupo que, además de cursar sus estudios cuando menos de forma notable, algunos en su condición de funcionarios públicos, ejercían sus funciones en diversas administraciones, y, otros ejercían su actividad profesional en el sector privado; en cualquier caso con dicho bagaje, de forma natural propiciaron una situación, en la que preguntarse desde la libertad, suscitar y alentar el debate, supuso siempre un acicate y fructífero encuentro entre alumnado y profesor, con su aportación particular al desarrollo de nuestro saber.

La obra de Miguel Yaben Peral, está escrita sobre dos sólidos fundamentos que se complementan, dando un resultado excelente, uno, el riguroso tratamiento jurídico-técnico que ofrece a cada una de las cuestiones que plantea, otro, un cabal y preciso manejo de la praxis en la administración local.

No es casualidad que Miguel aborde las cuestiones con el rigor que le caracteriza, ya que el presente libro tiene su antecedente en el Proyecto

de Tesis Doctoral «El Estatuto del Vecino: Carta de Derechos y Deberes», dirigida por el Catedrático de Derecho Administrativo D. Santiago Muñoz Machado, por tanto, en una labor investigadora que deja su impronta, no solo en el tratamiento legal jurisprudencial de las cuestiones que aborda, con un estudio preciso de la legalidad vigente, la doctrina del Tribunal Constitucional, así como la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia, sino recurriendo de forma generosa a la mejor doctrina administrativista.

En lo que hace a la dimensión práctica de la obra, que lejos de ser un demérito, es una de las virtudes del libro, es perfectamente comprensible, ya que el autor en su condición de funcionario, ha desarrollado su labor en la función pública más de cuarenta años, en el Excmo. Ayuntamiento de Galapagar ocupando diversos puestos, desde Auxiliar a Letrado Consistorial Jefe de los Servicios Jurídicos, lo que le hace ser un profundo conocedor de los todos y cada uno de los mecanismos de la administración local.

Dominio de la materia que, a mi entender, se deja notar muy especialmente en dos epígrafes de la obra, uno, el dedicado al urbanismo, otro, el referido a los instrumentos jurídicos de los vecinos para exigir las prestaciones obligatorias.

Al hilo del espinoso asunto del urbanismo, Miguel acierta con las causas de la corrupción que ha provocado esta materia, en no pocos municipios, así como los medios utilizados (v.g. uno de ellos, el uso perverso del contrato negociado sin publicidad), para concluir, desde la inteligencia del municipio como una parte del todo (Estado y Comunidades Autónomas), que el urbanismo supera con creces los particulares intereses municipales, donde convergen otros intereses públicos propios de otras administraciones.

En lo que hace a los instrumentos jurídicos de los vecinos para exigir las prestaciones obligatorias, el tratamiento que de la cuestión hace Miguel es sencillamente magistral, poniendo al alcance del amable lector, una clara exposición de cómo debe articularse la reclamación en sede administrativa, la impugnación del presupuesto municipal ordinario por la falta de consignación del crédito y la afirmación de acciones para obtener la tutela judicial efectiva, respecto del establecimiento de los servicios públicos de prestación obligatoria, pero la honradez intelectual de Miguel, le impide pasar por alto las contradicciones del sistema, concretamente los problemas que plantea la legitimación del ciudadano ex artículo 18.1 LBRL, en relación

con los artículos, 26 del mismo texto legal, y el 29.1 de la Ley de la Jurisdicción, todo ello vinculado a la autonomía municipal y la disponibilidad del crédito, lo que a la postre conlleva que el vecino, tras un largo camino a través de la reclamación administrativa previa y el subsiguiente proceso jurisdiccional, acabe en la fase de ejecución de sentencia, de difícil cuando no, improbable materialización.

El libro está impregnado de una defensa a ultranza del municipalismo, si bien como deja claro el autor, un municipio propio de los tiempos, crecido en «la cultura de servicio» con respeto a la autonomía local, ya que los representantes locales son elegidos democráticamente por los vecinos del pueblo, e incardinado en la estructura estatal con un marco de competencias claro, y con la dotación económica suficiente, para que con realismo se puedan subvenir las prestaciones básicas de los vecinos.

Ciertamente aquel pueblo en tierra de nadie, que describiera nuestro querido Julián, en el que «*También hay amo, alcalde, cura, y un maestro esporádico en la plaza. Tiene el ayuntamiento su espadaña y, más arriba, hacia las cruces, el cerrillo de la Horca –¡que antiguamente se fue villa!*»–.

Huele a santo y hierbabuena la iglesia desvestida: Hay...noche y día. Poca Cosa» (La Ventisca, Un Puñado de Cuentos, Julián Orozco Molina), quedó, en muchos de sus aspectos en el pasado (hoy se habla de la España vaciada); como en uno de tus capítulos traes a colación, en la mayoría de los pueblos de la España rural, se tejían lazos de convivencia, en torno a costumbres y usos sociales, hoy posiblemente enmarcados en otras mentalidades, lo cual no debe ser óbice, como propugnás, atendiendo a la realidad del momento, a que el municipio moderno con equipamientos y dotaciones a tal efecto, siga siendo un espacio de convivencia, participación, solidaridad y libertad, en definitiva alimentado con elementos positivos de cohesión, propios de este tiempo.

No se le escapa al autor, la diversidad y por ende complejidad de la realidad municipal, que discurre desde las grandes áreas metropolitanas, a municipios rurales, cabeceras de comarca o municipios turísticos, atendiendo a ello, es esencial no cejar en materializar las necesidades elementales y ordinarias de los municipios según sus características, desde un «cultura servicial y prestacional», algo, que según el autor es irrenunciable.

En esta magnífica monografía, «La Autonomía Local y Derechos Presenciales Básicos de los Vecinos», el trabajo de Miguel Yaben Peral, aborda

un tema complejo, que no solo concierne a la vida diaria de los vecinos de cualquier municipio, sino que plantea problemas técnico jurídicos de gran calado, y lo hace, en primer lugar con un delicioso repaso a la historia, que como una madre sigue dando lecciones de vida, si se acude a su venero sin arrogancia ni manipulaciones.

Así Miguel, en apretada síntesis, nos lleva desde el municipio en la Hispania romana, época visigoda, dominación musulmana, edad media con sus concejos abiertos, siglos XIV y XV, para llegar al Ordenamiento de Alcalá que culmina la transición al concejo cerrado; épocas donde ya existía una honda preocupación por las prácticas indeseables, como bien reseña el autor, trayendo a colación a Gómez Manrique y el Decálogo del Buen Regidor.

En este paseo por la historia, nos lleva al siglo XIX, donde da cuenta de una serie de prestaciones básicas que en la época, hacen perentoria su materialización, para pasar al Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, el estatuto de Calvo Sotelo, que en juicio compartido por muchos tratadistas, a los que se suma el autor, fue una norma rigurosa en el tratamiento de la administración local y adelantada a su tiempo.

Culmina la evolución histórica, con la mención a la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, promulgada en el contexto normativo de nuestra Constitución de 1978, lo que no es óbice para que nuestro autor preconice, una nueva Ley de Bases de Régimen Local «por la que, atendiendo a la realidad de nuestro tiempo, se perfile con la mayor precisión el alcance de la autonomía local en el marco del Estado Autonomático configurado por la Constitución».

Ello sirve para enlazar, con el análisis de la deriva de administración local en esta materia, consecuencia del contenido de los artículos 18.1, y 26 LBRL, que ha venido a enfrentar la obligación de los Municipios de prestar a sus vecinos unos servicios mínimos, con la autonomía municipal y los criterios de estabilidad y sostenibilidad financiera, lo que propicia la promulgación de la ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Tras el análisis de la posición jurídica de la administración local, su tratamiento legal, jurisprudencial y doctrinal, desglosa todas y cada uno de los servicios municipales obligatorios, así como los instrumentos en mano

de los vecinos para exigir los mismos, para concluir su libro, con la misma honradez intelectual, de la que ha hecho gala Miguel en otros apartados de su obra, y que en definitiva plasma la pasta del leal servidor de la Administración Local que siempre fue, sirviendo al interés público con objetividad y sometimiento al Derecho.

Así su crítica se proyecta sobre la desmesurada legitimación vecinal para exigir prestaciones básicas de sus municipios en contraposición a la autonomía de los que dirigen los mismos, en base a unas normas confusas y deficientes desde el punto de vista de la técnica legislativa; una eventual tutela judicial que dista de ser efectiva; una falta de definición precisa de las competencias municipales, teniendo en cuenta la inserción del municipio en la estructura del estado, en concurrencia con otras administraciones; y la asunción de competencias sobre derechos prestacionales, sin contar con unos medios económicos mínimos.

Dicha crítica, va a acompañada siempre de una batería de propuestas, como a lo largo de toda la obra, que entiendo coherentes y perfectamente atendibles, lo que en suma redunda una vez más en la utilidad de este libro.

Francisco Javier García García-Sotoca

Doctor en Derecho
Magistrado-Juez

INTRODUCCIÓN

Este libro es una reelaboración necesariamente actualizada y ampliada del Proyecto de Tesis Doctoral que bajo el Título: **El Estatuto del Vecino: Carta de Derechos y Deberes**, presenté ante la Universidad de Alcalá de Henares con fecha 18 de julio de 1997 a los efectos de obtener la Suficiencia Investigadora, que tuve el honor de que fuera dirigida por el Catedrático de Derecho Administrativo **D. Santiago Muñoz Machado**, insigne jurista especialista en Derecho Constitucional y Administrativo y actual Director de la Real Academia Española.

Se trata de una reflexión que combina los conocimientos jurídicos de un Abogado especialmente interesado en la Administración Local, con la experiencia del funcionario acumulada durante más de cuarenta años al servicio de esa Administración. Entiendo, desde la modestia, que ese conocimiento empírico, es o puede ser útil como punto de partida para comprender mejor el problema suscitado.

Se aborda la vinculación jurídica especial entre el Municipio y sus vecinos en orden al derecho incondicional que se confiere a éstos «en todo caso» y «en todos los Municipios» para exigir la prestación y en su caso el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de que constituya una competencia municipal propia de carácter obligatorio. Analizo este «desproporcionado» derecho vecinal y las tensiones y contradicciones de esa estructura con la democracia «representativa» de la que están investidos los rectores locales.

Se parte del apretado examen del devenir histórico del Municipio como institución básica del Estado, para adentrarnos en el análisis de la **autonomía local** como concepto jurídico vivo, difuso y cambiante, cuyo contenido y alcance legal, como veremos, será el que en cada momento

decida el legislador estatal o autonómico con el único límite de respetar la «garantía institucional». Me detengo especialmente en el urbanismo por entender que es inescindible del bienestar social y prestacional propio de un Municipio moderno.

La Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, en sintonía con las exigencias de los arts. 137 y 140 de la Constitución, dio lugar, entre otras cosas, a la supresión de los controles estatales por parte de los Servicios de Inspección. Al tiempo se fue debilitando el control interno de la legalidad por parte de los Secretarios-Interventores con el paralelo y perverso protagonismo en los puestos clave de una función pública «clientelar, prebendalista y patrimonializada, que por carecer de la imparcialidad e independencia necesaria, difícilmente pueden convertirse en garantes del principio de legalidad. En ese escenario se han desarrollado multitud de corrupciones y corruptelas que constituyen una lacra y una de las primeras preocupaciones de los españoles. Muchos gobiernos locales, han entendido que bajo el manto de la autonomía local cabe todo o casi todo. Han desbordado sus competencias, asumiendo otras que corresponden a la Administración Autonómica o Estatal. Se ha disparado el gasto público con el correlativo incremento de sus funcionarios y la creación de innumerables órganos, que, como es natural, han puesto y siguen poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda Municipal.

El legislador estatal se ha visto obligado a «disciplinar» a la Administración Local intensificando los controles para «racionalizar» su actuación en orden a conseguir que los servicios se presten de forma más eficiente y con el menor coste, evitando en todo caso solapamientos y duplicidades. Se ha puesto coto a la irracionalidad o a la insensatez imperante en una planta municipal (8.200 Municipios aproximadamente) que es sencillamente insostenible.

El eterno retorno a la desconfianza, aprovechando la profunda crisis económica y la deriva municipal, ha cristalizado en la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que ha supuesto una profunda «poda» de la autonomía local. Previamente se habían producido otros intentos legislativos más agresivos finalmente fallidos por la falta de consenso.

Ya en el Anteproyecto de julio/2012, se exteriorizaba sin ambages que la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local había diseñado un modelo

competencial que había producido disfuncionalidades, y que en no pocos supuestos había generado situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas. Se denunciaba la duplicidad en la prestación de servicios y que los Ayuntamientos prestaban servicios sin ningún título competencial habilitante y sin contar con los recursos adecuados. El legislador olvidando su anterior proclama municipalista (consolidar unas instituciones locales capaces de responsabilizarse de sus propios intereses en el marco de unas competencias de intensidad y alcance máximo), nos dice ahora que;

«...ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al complejo estatuto jurídico de la Administración Local.» La nueva normativa (anuncio de lo que ha de venir) empobrece y difumina aún más el ya difuminado concepto de «autonomía local» y al tiempo que refuerza el control interno de la gestión económica financiera y presupuestaria por parte de los Interventores, establece nuevos mecanismos de control y tutela.

Declara varios objetivos básicos cuales son clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, **«una Administración una competencia»**; racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. En definitiva, la Administración Local queda rigurosamente sometida a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera que deben presidir todas sus actuaciones de conformidad con la nueva redacción dada al art. 135 de la Constitución.

En el escenario brevemente descrito, y con un propósito fundamentalmente didáctico, el estudio se focaliza en la controversia jurídica o conflicto normativo real y de difícil equilibrio que se deduce de preceptos del mismo ordenamiento.

Por un lado, el ejercicio de las competencias conferidas a los Ayuntamientos, que comporta como expresión propia de la autonomía local, la responsabilidad de la Corporación elegida democráticamente para ordenar y gestionar durante su mandato el gobierno y la administración municipal (sistema democrático representativo).

De otro, el derecho singular incondicional, y en mi opinión desproporcionado, que el mismo ordenamiento jurídico otorga individualmente a los vecinos, que, por el hecho de serlo, pueden 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, y en su caso, acudir a los tribunales frente a la inactividad material de la Administración.

Es evidente que el cumplimiento puntual y exacto del derecho incondicional del vecino, excluye lógicamente la autonomía local que en el ámbito de la prestación de servicios requiere, como es lógico la planificación, análisis y estudio riguroso de sus costes, prioridades etc.

Y en cualquier caso, no se ha de olvidar que la escasez presupuestaria plantea una realidad económica que no puede desconocerse. Ante ella la Administración local (sus responsables) se verán imposibilitados para satisfacer todas las necesidades al mismo tiempo. Tendrán que elegir la prioridad entre un abanico de prestaciones, todas ellas esenciales y sin orden preferencial.

Analizaremos que el ejercicio del derecho vecinal frente a la inactividad material de la Administración en la prestación de un servicio obligatorio se complica en su operatividad por la deficiente y oscura técnica legislativa en tanto que la acción creada «ex novo» (art. 29.1 de la Ley de la Jurisdicción) sólo es ejercitable frente a las previsiones legales que no precisen actos de aplicación.

Por otra parte, si examinamos el art. 18.1 g) de la Ley de Bases de Régimen Local que confiere el derecho incondicional del vecino a exigir la prestación y en su caso el establecimiento del correspondiente servicio público obligatorio, nos deja un tanto perplejos si lo conexionamos con el art. 69.2 de la misma Norma del que se infiere que la «participación» de los vecinos «...no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley...».

Y se acentúa la incierta viabilidad del singular derecho que se califica como la «innovación más importante» cuando el propio legislador en el

Preámbulo de la Ley, faltando a la claridad que requiere la certeza del Derecho, se «cura en salud» y nos dice «...este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no

prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el «quando» de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquellas...».

El derecho vecinal se desdibuja aún más, al considerar la Jurisprudencia (STS de 24 de julio de 2000 entre otras muchas) que para que pueda prosperar la pretensión se requiere además que el titular sea acreedor de aquella prestación, de manera que no basta con invocar al posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, si no que lo lesionado por esta inactividad, ha de ser necesariamente un derecho del recurrente, definido en la norma, correlativo a la imposición a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquel tiene.

Estamos, como más adelante examinaremos, ante un cierto espejismo jurídico, en cuanto que la pretendida superación del proceso al «acto», en la realidad no tiene virtualidad ante los casos de inactividad material configurados en el art. 29.1 de la Ley de la Jurisdicción necesitados de actos de aplicación. La confusa situación jurídica, se viene salvando por nuestros Tribunales en aras de la tutela judicial efectiva (dado que en cualquier caso se parte de la misma premisa cual la omisión de un deber de prestación obligatoria) mediante la ya tradicional «reconversión procesal» de la inactividad material en formal a través de la previa reclamación expresa.

Como he adelantado, no pretendo, ni se me ha pasado por la imaginación, abordar una investigación dogmática-jurídica para lo que, con sinceridad, no me siento capacitado.

Mi propósito es estudiar el problema desde el conocimiento empírico y de la realidad jurídica exteriorizada por los hechos, que en el dilatado ejercicio de mi profesión, me ha confirmado la escasa vigencia social de los instrumentos de protección jurisdiccional frente a la inactividad material, como consecuencia –además– de la confusión normativa que dificulta su operatividad. Y desde luego por la difícil ejecución de las eventuales Sentencias. Cuestión que no es baladí.

En todo su desarrollo subyace la idea de que, más allá de la reflexión intelectual, pueda tener alguna utilidad práctica para los operadores jurí-

dicos y sobre todo para el vecino al que se ha otorgado esa legitimación exorbitante para reclamar.

Así pues, desde una posición crítica – siempre discutible– respecto de la eficacia social de la norma estudiada, y con una propuesta de modificación de «*lege ferenda*», voy a centrar el análisis en la propia norma como derecho positivo para examinar a la luz de la misma la colisión entre la autonomía local en relación a las prestaciones básicas de la Administración Local; la eventual inactividad material prestacional; los derechos de los vecinos a los servicios mínimos de carácter obligatorio y por último el control judicial, especialmente el recurso introducido «*ex novo*» frente a la inactividad material, y la problemática que finalmente se suscita en la ejecución forzosa tendente a que la Administración cumpla el fallo judicial.

La intención final es ofrecer una orientación jurídico-práctica –desde mi punto de vista– con la aspiración de compartirla con los vecinos y con las autoridades y funcionarios que gestionan sus respectivos Ayuntamientos acerca de la coexistencia armónica de la autonomía local con el *status* vecinal especialmente focalizado a las prestaciones serviciales que tienen derecho a exigir.

Todo ello desde la contemplación evolutiva de la realidad municipal como elemento hermenéutico para la debida aplicación. En mi opinión, la propia expansión de la actividad prestacional de las Entidades Locales pasa por la dotación de los recursos necesarios para que puedan proporcionar unos servicios públicos con unos contenidos cuantitativos y cualitativos acordes con la realidad social, que cubran el nivel mínimo que justifica la definición de Estado Social, que tiene en este ámbito concreto, como razón última de la propia existencia de la Administración.

CAPÍTULO I
EVOLUCIÓN HISTÓRICA

CAPÍTULO II
EL ESTADO DE LA
CUESTIÓN A PARTIR DE LA
CONSTITUCIÓN DE 1978

CAPÍTULO III
POSICIÓN JURÍDICA DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL

CAPÍTULO IV
MATERIAS CONSTITUTIVAS
DE SERVICIOS OBLIGATORIOS

CAPÍTULO V
POSICIÓN JURÍDICA DEL
VECINO A LA LUZ DE LA
LEY DE BASES DE RÉGIMEN
LOCAL Y DE LA LEY DE
LA JURISDICCIÓN

CAPÍTULO VI
INSTRUMENTOS JURÍDICOS
DE LOS VECINOS PARA
EXIGIR LAS PRESTACIONES
OBLIGATORIAS

CAPÍTULO VII
CONCLUSIÓN CRÍTICA
AL SISTEMA

MIGUEL YABEN PERAL,

es Abogado, Colegiado de los Ilustres Colegios de Oviedo y Madrid, y ex miembro de la Corte de Arbitraje de éste último.

Ex Letrado Consistorial, se licenció en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares donde cursó estudios de Doctorado obteniendo la Suficiencia Investigadora y seguidamente la Diplomatura en Estudios Avanzados de Doctorado por la Universidad de Valencia. Es Diplomado Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales. Ha sido Tutor de las Prácticas Jurídicas Externas de la Facultad de Derecho de la Universidad Carlos III. Autor de diversas Memorias de Investigación y Ponencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Es Asesor Jurídico de Empresa.

Su carrera profesional la ha desarrollado como Funcionario del Excmo. Ayuntamiento de Galapagar en el que ha ocupado diferentes Puestos en distintas Escalas y Subescalas, desde Auxiliar hasta Letrado Consistorial Jefe de los Servicios Jurídicos en cuyo cargo se ha jubilado, y en el que ha llevado la Dirección Letrada de centenares de procesos judiciales, fundamentalmente en el orden contencioso.