

complejo campo de la legislación administrativa.

Por lo demás, una simple comparación entre las distintas ediciones que la obra ha tenido hasta el momento permite observar un notorio *crescendo* en su contenido que afecta no tanto al número de disposiciones incluidas —que se ha mantenido casi invariado— cuanto a las informaciones y referencias incorporadas a sus anotaciones —que se han ido incrementando en las sucesivas ediciones— y a la transformación de algunas «Notas introductorias» en «Estudios preliminares» (5). Lo cual revela una clara progresión de la obra hacia lo que constituye en realidad una peculiar simbiosis entre el «Manual» de la asignatura y el compendio de legislación.

Me permito por ello utilizar las páginas de esta REVISTA para felicitar al profesor MARTÍN REBOLLO por esta obra, que ha cubierto ya brillantemente su primer lustro y a la que deseamos una larga vida —creo que puedo usar aquí un plural que refleja el sentir compartido por muchos colegas—. Es indudable que la apuesta por la continuidad de esta obra constituye un reto de gran envergadura para su autor, pues se trata de una «criatura» cuya manutención y desarrollo exigen trabajos y desvelos en unas dosis que cualquier lector puede intuir, pero cuyas dimensiones exactas sólo las conoce el «padre» de la misma. Pero no menos indudable es que con sus *Leves administrativas*, LUIS MARTÍN REBOLLO

(5) Manteniendo un número de páginas que ha aumentado tan sólo levemente, el incremento sustancial del contenido material de la obra se ha traducido sobre todo en una disminución del tamaño de la letra y en un mayor aprovechamiento de cada página, lo cual introduce sin duda —y éste es el principal reparo que cabe formular— un elemento de dificultad en su manejo al hacerla menos accesible visualmente. Quizás sea justamente esta dinámica expansiva la que plantee mayores dificultades en la futura andadura de una obra cuyo propio proceso de crecimiento y perfeccionamiento podría restarle maniobrabilidad como recopilación legislativa pensada, en principio, para quienes se aproximan por primera vez al estudio del Derecho Administrativo.

está ofreciendo un instrumento de trabajo de primerísima calidad que, bien utilizado, encierra unas enormes posibilidades de aprendizaje, permitiendo que se «acceda a los conceptos desde la lectura directa de las leyes y no al revés» (6). Con ello está prestando un gran servicio a universitarios y profesionales, y especialmente a quienes se acercan por primera vez al estudio de un Derecho Administrativo que sufre con particular intensidad las consecuencias de la aceleración y fragmentación normativa propias de «un mundo de leyes desbocadas» (7).

JUAN PEMÁN GAVÍN

MIGUEZ MACHO, LUIS: *Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1999, 302 páginas.

I. Si bien es cierto que nuestra doctrina administrativista se ha ocupado con amplitud del concepto y las formas de gestión de los servicios públicos, no es menos cierto que la situación jurídica de los usuarios ha recibido escaso tratamiento hasta muy recientemente. Una de las causas de esta escasa atención, como asegura el autor en la introducción, es el fracaso de los intentos doctrinales en construir la situación jurídica de los usuarios desde el Derecho administrativo debido a la proliferación de servicios públicos sometidos a las reglas del Derecho privado, cuya importancia está creciendo día a día, motivada por el adelgazamiento del sector público, en

(6) Esta es la idea-fuerza que él mismo destaca en su trabajo ya citado «1978-1998: Veinte años de Derecho Administrativo postconstitucional», pág. 350.

(7) Tomo la expresión del título de un reciente trabajo del Profesor E. GARCÍA DE ESTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999, en el que se recoge el texto del discurso pronunciado con ocasión de su investidura como Doctor *honoris causa* por la Universidad de Málaga.

un contexto de privatizaciones y liberalizaciones.

*Los servicios públicos y el régimen jurídico de los usuarios* es una monografía basada en el trabajo de investigación que el profesor MIGUEZ MACHO realizó en la Universidad de Bolonia sobre el mismo tema en el Derecho italiano y que dio origen a su tesis doctoral. De ahí el fluido manejo y perfecto dominio de la abundante bibliografía italiana y la comparación constante de los sistemas español e italiano que el autor demuestra a lo largo de todo el trabajo.

De las razones expuestas ya se puede deducir el acierto de la investigación, no sólo por el tema tratado, sino por la excepcional contribución que supone un estudio tan riguroso y amplio, a la vez que comprensivo, sobre una materia en la que la ciencia administrativa no está precisamente saturada, a pesar de ser ésta una cuestión de gran actualidad y proyección futura.

En lo que se refiere a la estructura de la presente monografía, ésta se encuentra dividida en cinco capítulos perfectamente ensamblados: «Las bases histórico-materiales de los servicios públicos» (Capítulo I), «El concepto de servicio público» (Capítulo II), «El estatuto constitucional de los usuarios de los servicios públicos» (Capítulo III), «La situación jurídica de los usuarios» (Capítulo IV) y «Nuevas tendencias en la tutela de los usuarios de los servicios públicos» (Capítulo V). A estos cinco capítulos les acompaña un epígrafe final dedicado a las conclusiones, a modo de corolario y de reflexión global sobre la investigación. Los cinco pilares sobre los que se fundamenta el cuerpo del estudio van precedidos de una introducción en la que el autor expone los objetivos de la obra y justifica su estructura y delimitación. Destacamos de nuevo el abundante manejo de fuentes italianas que conforman la bibliografía y que recoge también la doctrina más relevante existente en España, así como las últimas revisiones del concepto de servicio público que se han producido en nuestro país.

II. La primera parte de la obra analiza, con carácter introductorio, la insti-

tución del servicio público y el contexto en el que nace y se desenvuelve.

La revolución industrial y el desarrollo económico del siglo XIX provocaron la necesidad de intervención estatal en el Estado liberal y el nacimiento de los servicios públicos. La evolución del Estado liberal al Estado del bienestar, la crisis o replanteamiento de éste y sus consecuencias sobre los servicios públicos son puntos básicos del análisis del autor en esta aproximación histórica. En este inicio, el autor sienta las bases sobre las que se va a estudiar el concepto de servicio público, una categoría jurídica en continua crisis, ligada a los vaivenes que la propia concepción del Estado ha ido experimentando.

La polémica surgida entre los partidarios de la concepción subjetiva y objetiva en España ha sido superada en la Constitución. La interpretación dominante del artículo 128.2 en relación con el artículo 38 ha consagrado el concepto subjetivo de servicio público, según el cual para que una actividad de prestación y satisfacción de las necesidades colectivas pueda ser contemplada como servicio público es necesaria su *publicatio*, es decir, que la titularidad sea atribuida mediante ley a una Administración pública, quedando excluida la libertad de iniciativa privada. Esta construcción, como acertadamente indica el autor, presenta algunos matices peculiares en los servicios sociales y asistenciales, donde conviven organizaciones prestacionales públicas y el ejercicio de esas actividades por los particulares sin necesidad de concesión administrativa.

Esta noción de servicio público ha evolucionado como consecuencia del Derecho comunitario. Las regulaciones comunitarias en materia de derecho de la competencia están afectando a la organización y funcionamiento de los servicios públicos, y los países de Derecho administrativo inspirado en el sistema francés se han visto obligados a introducir el modelo de *regulatio* de los países anglosajones. Los poderes de regulación confiados a los poderes públicos aseguran y protegen los intereses generales de la comunidad.

Ante la ausencia de definiciones lega-

les, el autor elige un concepto de servicio público que sea eficaz para estudiar la situación jurídica de los usuarios y resalte la vertiente garantista de la institución servicial: «*El servicio público aparece así caracterizado como una técnica jurídica dirigida a garantizar a los individuos prestaciones de carácter económico y social que son consideradas esenciales por el Poder público en un momento histórico dado*» (pág. 106).

III. MÍGUEZ MACHO dedica la segunda parte del trabajo al estatuto jurídico de los usuarios de los servicios públicos, donde un importante papel corresponde a los derechos constitucionales que contienen prestaciones de los poderes públicos en favor de los particulares. El autor constata la no existencia de derechos constitucionales inmediatamente exigibles cuyo objeto sea la creación de un servicio público. Los derechos sociales constituyen prestaciones que los poderes públicos han de garantizar en favor de los ciudadanos, pero esta afirmación choca con el problema de la eficacia de estos derechos. La mayoría de los derechos sociales se encuentran en el Capítulo III del Título I de la Constitución española y son principios rectores de la política social y económica de nuestro país, por lo que no pueden ser exigidos ante los Tribunales. Los derechos sociales contenidos en el Capítulo II del Título I serían considerados «derechos condicionados» a la creación de un servicio público, es decir, hasta que éste no haya sido creado, tampoco se podrán exigir directamente ante los Tribunales.

En esta parte del libro se hace especial referencia a la repercusión que tiene el Derecho del consumo en los servicios públicos. Este Derecho protege a los clientes en el Derecho contractual privado, pero el autor, manteniendo su hilo argumental, demuestra que la posición de los usuarios tiene rasgos jurídico-públicos, por lo que habrá de ser estudiada desde el Derecho administrativo, aunque la tendencia a la privatización de la gestión de los servicios públicos hace que el Derecho del consumo cobre una gran relevancia.

En este contexto, y ante la situación

jurídica en que se encuentran los ciudadanos frente a los dos grandes regímenes donde se enmarca la prestación de un servicio público, el Derecho administrativo y el Derecho privado, el profesor MÍGUEZ MACHO defiende la protección de los usuarios desde el Derecho administrativo como consecuencia de la concepción de titularidad pública y carácter garantista de los servicios públicos que mantiene a lo largo de toda la obra. Del mismo modo, los viejos principios o reglas que han presidido el régimen de los servicios públicos, como la igualdad y la neutralidad, o la continuidad y regularidad de las prestaciones, encuentran su fundamento constitucional. Y si resulta complicado encontrar los conceptos de continuidad y regularidad en artículos concretos de la Constitución, el autor nos hace al menos reflexionar sobre la importancia que éstos tienen para la dignidad de la persona.

De cualquier modo, deja claro que en los servicios públicos gestionados directamente por la Administración la relación será de Derecho administrativo. Sin embargo, las relaciones jurídicas de los usuarios y antes gestores privados han de basarse en contratos sometidos al Derecho privado, aunque, debido a la titularidad pública de la actividad, también aparecerán en ellos elementos jurídico-públicos puesto que son contratos de adhesión que presentan especiales peculiaridades derivadas del fuerte intervencionismo legislativo y administrativo.

IV. Especialmente interesante resulta la última parte de la obra, dedicada a las nuevas tendencias en la tutela de los usuarios. Si hasta el momento la posibilidad más importante de tutela parecía ser la de la participación orgánica, presente en la Constitución, ésta ha fracasado debido a diversos factores, entre ellos la diversidad que presentan los usuarios y la pasividad de los mismos. Sin embargo, MÍGUEZ MACHO expresa su convicción en que esta técnica puede seguir siendo válida como participación procedimental, como relación de información y colaboración entre gestores y usuarios. Otra manifestación de la participación que el autor destaca es la colaboración en los servicios sociales de vo-

luntarios y de asociaciones sin ánimo de lucro, que están creciendo sin cesar y que suponen una de las formas de garantizar prestaciones sociales en los momentos de recesión del Estado de bienestar.

La forma más novedosa de esta tutela son las Cartas de los usuarios de los servicios públicos que garantizan derechos e intereses individuales y colectivos y se preocupan por la calidad y la tutela de los servicios, en la que también las autoridades independientes están asumiendo gradualmente una serie de competencias, todas ellas enmarcadas en la finalidad garantizadora de prestaciones en favor de los particulares.

El profesor MÍGUEZ MACHO utiliza el ejemplo italiano como referente, en el que el instrumento empleado para realizar la ordenación de la actividad administrativa son las Cartas de los servicios públicos, que han pasado de ser meras declaraciones de principios sin ningún valor jurídico, cuando inicialmente eran elaboradas por las asociaciones de usuarios, a convertirse en normas de obligado cumplimiento. El punto de partida de este proceso en Italia ha sido la Directiva del Presidente del Consejo de Ministros de 27 de enero de 1994, que contiene los principios sobre la prestación del servicio público.

En las Cartas se positivizan las leyes del servicio público, los principios de igualdad y neutralidad, regularidad y continuidad, mutabilidad y adaptación; y nacen otros derechos nuevos como el de elección, que es consecuencia de la liberalización. Se adoptan estándares de calidad y cantidad, y también se da cabida al principio de participación porque esos estándares son sometidos a verificación de los usuarios en reuniones públicas. Si el servicio prestado es inferior en calidad y puntualidad nace la responsabilidad del gestor, llegando en algunos casos al reembolso de las cantidades pagadas por los usuarios. En definitiva, se buscan nuevas formas de protección de los usuarios, a través del establecimiento de procedimientos de reclamación simples y económicos ante los propios entes gestores de los servicios y de búsqueda de soluciones de carácter arbitral.

En España se está avanzando por este camino. De hecho, las propuestas del autor se han materializado en la aprobación del Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las tarifas de los servicios públicos y los premios a la calidad en la Administración General del Estado. Sin embargo, no se toma en consideración en esta norma la solución de controversias mediante técnicas de mediación y arbitraje, uno de los capítulos pendientes de tratamiento en un futuro que aventuramos no muy lejano, estableciendo simplemente un libro de quejas y sugerencias.

Por otra parte, la exigencia de separación de los reguladores y operadores en el mercado impuesta por las normas comunitarias ha dado lugar a la creación de autoridades independientes de regulación, a las que se les atribuye también funciones de supervisión y vigilancia del mercado y, en algunos casos, asumen competencias en la tutela de los usuarios. El aspecto que más nos interesa de las autoridades o Administraciones independientes es este último. En el caso de que estas autoridades llegasen a ser creadas, lo más importante sería que tuvieran facultades arbitrales y de resolución de reclamaciones interpuestas por los usuarios. La participación debería articularse quizá mediante la incorporación de representantes de los usuarios a los órganos de las Administraciones independientes y la intervención de los propios usuarios en los procedimientos de elaboración de normas administrativas de regulación. Sin embargo, no todas las que se han creado en España hasta el momento responden a este esquema que el autor tan acertadamente propone.

V. Sólo nos resta decir que desde las páginas de esta obra emerge la sensibilidad social del autor, la constante preocupación por el ciudadano como usuario y el concepto garantista de la institución del servicio público, llegando a buscar el fundamento de su prestación en la necesidad de asegurar a todos los ciudadanos una digna calidad de vida.

El lector se encontrará no sólo ante una investigación profunda y rigurosa, sino ante un novedoso estudio del esta-

tuto de los usuarios de los servicios públicos, que será ineludible a partir de ahora para el estudioso que pretenda alcanzar un conocimiento serio de la institución, y que significa una importante contribución a la doctrina jurídica y, en concreto, al Derecho administrativo desde su vertiente garantizadora y prestacional.

María del Mar VILLAGRASA ROZAS

OCHOA MONZÓ, Josep: *La actualización del derecho mortuario y la liberalización de los servicios funerarios*. Universidad de Alicante-Planet Press, Barcelona, 1998, 320 págs.

Como señala el propio autor del libro en la Introducción, y siguiendo a la mejor doctrina, la muerte extingue relaciones, borra responsabilidades, cambia situaciones jurídicas y, en todo caso, produce alteraciones importantes en el ámbito del Derecho (1). En suma, a la muerte como fenómeno natural se irrogan toda una serie de efectos, jurídicos y extrajurídicos.

Las implicaciones esencialmente jurídicas estuvieron tradicionalmente desatendidas, y a salvo otros antecedentes, hasta que TOLÍVAR ALAS, retomando una línea poco marcada en la doctrina española, dio buena cuenta de todo ello en su clásica monografía *Dogma y realidad del derecho mortuario español*, que era la que contenía el tratamiento más completo sobre el derecho mortuario o funerario español, hasta que apareció la monografía de J. F. PÉREZ GÁLVEZ, *El sistema funerario en el derecho español* (2), o, desde una perspectiva más circunscrita, la de J. A. GARCÍA DE COCA, *La liberalización de la actividad funeraria* (3). A ambas se debe unir la que ahora se recensionada, que es anterior a la última men-

cionada. A partir de ahí, no queda más que convenir en la importancia de un libro necesario para comprender, con perspectiva histórica pero también de futuro, este ámbito particular del Derecho Administrativo, que está conociendo un vuelco importante, sobre todo desde la liberalización operada con el RD-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.

El libro parte entonces de un Capítulo I en el que se hace una toma de postura sobre el llamado derecho funerario o mortuario y, sobre la vertiente sanitaria, la evolución histórica de los servicios mortuarios en la legislación de régimen local, hasta llegar al momento más actual y el reparto de competencias en la materia (págs. 63 y ss.).

Desde ahí se decanta un interesante e ilustrador Capítulo II, dedicado al apasionante tema del servicio público —local, sobre todo—, incluyendo también la reserva del artículo 86.3 LRRL de 1985, afectada precisamente aquí por el RD-Ley 7/1996, en el que queda patente la postura del autor, favorable a la liberalización. Después de esto hay una caracterización de los servicios mortuarios (págs. 101-108), que llega hasta los modos de gestión del propio servicio.

El libro deja por sentada asimismo la dinámica y problemática distinta que se deriva de la ordenación de *cementerios*, sus clases y régimen jurídico, lo que alcanza a aspectos aún hoy controvertidos (4), que se detectan agudamente en la monografía. Efectivamente, el Capítulo III enmarca, con acierto, las clases de cementerios, su naturaleza jurídica demanial sin apelación y la polémica calificación jurídica tanto del cementerio en sí como del acto municipal de otorgamiento de nichos y sepulturas; sin perjuicio de las relaciones de los cementerios con aspectos sanitarios y ambientales y urbanísticos, o con el derecho fundamental a la no discriminación por razón de enterramientos, para lo que se aprobó en su día la Ley 49/1978, de 3 de noviembre, de enterramientos en cementerios municipales; o al tema de la responsabilidad administrativa por la

(4) Al menos para los operadores funerarios, y no tanto para los jurídicos.

(1) Leopoldo TOLÍVAR ALAS, *Dogma y realidad del Derecho Mortuario Español*, IEAL, Madrid, 1983, págs. 11 y 25 y ss.

(2) Ed. Aranzadi, Pamplona, 1997.

(3) Cuya recensión firma en esta REVISTA, núm. 149, mayo-agosto 1999, págs. 553 y ss.. OCHOA MONZÓ, el autor de la obra que ahora se comenta.