

# LA ACTIVIDAD DE GESTIÓN DE LOS ENTES LOCALES EN EL MARCO DE LA ESTATALIZACIÓN CONTEMPORÁNEA DE LA VIDA PÚBLICA (I) (\*)

352 : 351

por

**Luis Morell Ocaña**

**SUMARIO:** I. LOS DOS RASGOS DEFINIDORES DE LA POSICIÓN DE LOS ENTES LOCALES EN EL MARCO DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO: 1. LA TENDENCIA HISTÓRICA A ACANTONAR A LOS ENTES LOCALES EN TAREAS DE GESTIÓN «ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA» Y LA ELIMINACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES PROPIOS DE LAS COLECTIVIDADES CORRESPONDIENTES. 2. LA POSICIÓN DEL ESTADO, EN LA SOCIEDAD MODERNA Y CONTEMPORÁNEA: LA REDUCCIÓN DE LOS ENTES LOCALES A LA POSICIÓN DE DELEGADOS DEL ESTADO.—II. LA ACTIVIDAD TÍPICA DE LOS ENTES LOCALES: A) *Caracterización general*. B) *Análisis de las principales competencias locales*. 1. POLICÍA URBANA Y RURAL: a) Policía del orden y la seguridad pública. b) Protección de las personas y bienes frente a acontecimientos de carácter catastrófico. c) Las llamadas policías especiales. 2. ACTIVIDAD DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE SANIDAD, BENEFICENCIA Y, EN GENERAL, AYUDA SOCIAL: a) Sanidad preventiva y asistencia no hospitalaria. b) Asistencia hospitalaria. c) Ayuda social no sanitaria. 3. LOS PROBLEMAS DEL SANEAMIENTO. 4. LOS ENTES LOCALES EN LA POLÍTICA DE ABASTECIMIENTOS: a) El tema de las competencias, en materia de policía de abastos. b) Servicios y establecimientos públicos para el abastecimiento. c) El Municipio y la representación de los consumidores. 5. VÍAS DE COMUNICACIÓN Y TRANSPORTES LOCALES: a) Carreteras y caminos. b) Los transportes urbanos. 1.º La ciudad y, en general, las unidades locales

---

(\*) A la vista de la próxima articulación de la nueva Ley de Régimen local, parece conveniente examinar el estado actual del tema de la gestión de los Entes locales. En un próximo trabajo se completa el examen de la cuestión y se examinarán las posibilidades de futuro que brinda la nueva legalidad.

de convivencia no constituyen en ningún caso el marco de desenvolvimiento de servicios públicos de transportes. 2.º El dilema transporte individual-transporte colectivo. 3.º La dimensión financiera del servicio; la crisis paulatina del sistema tradicional y el consiguiente traspaso del problema a los Municipios urbanos.

## I. LOS DOS RASGOS DEFINIDORES DE LA POSICION DE LOS ENTES LOCALES EN EL MARCO DEL ESTADO CONTEMPORANEO

### 1. LA TENDENCIA HISTÓRICA A ACANTONAR A LOS ENTES LOCALES EN TAREAS DE GESTIÓN «ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA» Y LA ELIMINACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES PROPIOS DE LAS COLECTIVIDADES CORRESPONDIENTES

Dos grandes trazos condicionan la posición que desde entonces ha venido correspondiendo a las Corporaciones locales en el proceso de satisfacción de las necesidades colectivas. En primer lugar, su actuación va a tener en todo caso un carácter de gestión «económico-administrativa», en detrimento de la tradicional función de representar frente al Estado los intereses peculiares de los propios territorios. En segundo lugar, el Derecho público las viene a considerar predominantemente como entes que actúan por delegación del Estado, quedando en un plano secundario y poco importante el conjunto de actividades que, entendiéndose que no deben en ningún caso ser propias del Estado, corresponden al interés específico de los pueblos y de las Provincias; sólo sobre este último campo de funciones podría proclamarse, con más o menos limitaciones, la autonomía local.

Estos rasgos decisivos van a decantarse a través de un proceso histórico que hoy puede señalarse con cierta claridad, tanto en lo que hace a las razones que lo fueron decidiendo cuanto en lo que atañe a los pasos que en este sentido se fueron dando.

Evidentemente, y por lo que se refiere al primero de los dos caracteres señalados, la función de representar los intereses locales frente al Estado iba ligada a una concepción predominantemente política de las Entidades locales; concepción que está en el ambiente —más, incluso, que en el propio Derecho positivo— a

lo largo de casi la primera mitad del siglo XIX y que suponía, además, la renovación de tradiciones auténticamente medievales, tal y como se había querido en las Cortes gaditanas. Concepción, en verdad, que llevaba frecuentemente a las autoridades locales a asumir una posición polémica frente al poder central, en la medida en que se apoyaba sobre dos hechos cuya importancia, a estos efectos, iba a ser rápidamente captada por las tendencias centralizadoras: de una parte, el de que la Administración del Estado carecía de una prolongación relativamente importante sobre cada una de las divisiones del territorio, de una organización propia acorde con los ideales de intervención administrativa que se están fraguando en los años finales de FERNANDO VII y que empiezan a cuajar inmediatamente después de la muerte del monarca. Por eso, el poder central, al hacerse muy débilmente presente en la periferia, deberá confiarse para el logro de sus objetivos en las Corporaciones locales. De otra parte, y como consecuencia, son precisamente autoridades locales —el Alcalde, asesorado por el Ayuntamiento— las que, bajo la dependencia más o menos directa del Jefe político, asumen las funciones de «gobierno interior» de los territorios.

El montaje paulatino de una organización administrativa del Estado en el nivel provincial viene, por ello, a coincidir en el tiempo con la adopción del sistema de intervención gubernativa en el nombramiento de Alcaldes —al que ya se concebía anteriormente con el doble carácter de agente del Estado y jefe de la Administración municipal— y con la eliminación de la cláusula de «gobierno interior» de los pueblos del elenco de funciones genuinamente municipales. El giro, un giro radical, lo realiza la Ley de 14 de julio de 1840 ya que (según puede leerse en el preámbulo del Decreto de 30 de diciembre de 1843, por el que se devolvía su vigor a la Ley de 1840) esta concepción del Régimen local,

«embaraza la acción del Gobierno en vez de coadyuvar a sus fines; *siendo su tendencia desarrollar* las resistencias locales contra el poder central...»

He aquí lo que preocupaba a la tendencia dominante y con lo que se pretende acabar: con una situación en la que los resortes del «gobierno interior» de los pueblos se vuelven contra las autoridades centrales, haciendo oír la voz de los pueblos —o de

sus «minorías sobresalientes»— en vez de obedecer a su impulso. En consecuencia, el radio de acción de las Corporaciones locales tiende a centrarse en adelante sobre las funciones de gestión, no de representación, de asuntos de carácter «económico-administrativo». Probablemente, la expresión más plástica de este sesgo radical se encuentra en aquel precepto de la citada Ley de 1840 en el que se dispone de modo categórico que:

«los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre otros asuntos que los (puramente administrativos) comprendidos en la presente Ley; ni hacer por sí, ni prohiñar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos; como tampoco acordar medidas u otorgar peticiones en semejantes materias; todo bajo la pena de suspensión o disolución y sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar con arreglo a las Leyes».

A partir de entonces, las leyes de Régimen local cuidarán de recordar una y otra vez a los Ayuntamientos y Diputaciones que sus competencias se refieren únicamente a la gestión «económico-administrativa» de determinados fines de interés general. Con ello, claro está, se pretendía impedir que los Entes locales fuesen instituciones destinadas a expresar una representación de intereses o de ideales políticos. Formalmente, se argumentaría con la conveniencia de alejarlos de la polémica partidista cotidiana e incardinarlos en la organización administrativa, adquiriendo así realidad el principio de unidad, indispensable en los planos político y administrativo.

## 2. LA POSICIÓN DEL ESTADO, EN LA SOCIEDAD MODERNA Y CONTEMPORÁNEA: LA REDUCCIÓN DE LOS ENTES LOCALES A LA POSICIÓN DE DELEGADOS DEL ESTADO

Para nadie puede constituir un secreto que las posiciones respectivas del Estado y los Entes locales, en el sistema de reparto de las funciones públicas, gravitan sobre unos determinados supuestos ideológicos. Y, en la medida en que esas bases de sustentación siguen en pie —aunque ya empiezan a otearse los puntos principales de erosión—, es conveniente tomarlas como punto de partida. Más aún si se tiene en cuenta que es en ese techo ideo-

lógico donde se terminan por dirimir una y otra vez las iniciativas de reforma del sistema local que periódicamente se suceden: es allí también donde chocan y se esterilizan muchas de las soluciones concretas a problemas específicos, en la medida en que tales soluciones no encajen de modo adecuado en el marco ideológico en que de hecho hay que situarlas. Y, en fin, es en ese entramado ideológico en el que pueden ser reducidos a unidad los distintos matices, las diferentes vertientes del problema de la participación de los Entes locales en el proceso de satisfacción de las necesidades colectivas.

El primer componente de ese entramado ideológico de nuestro problema es la posición real que el Estado ocupa en la cultura moderna y contemporánea. Posición que deriva de uno de los puntos de partida más claros del nuevo orden político que toma cuerpo en los comienzos del siglo XIX: este punto de partida consiste en la atribución al Estado, en rigurosa exclusividad, del papel de principio ordenador de la convivencia política. Papel, por otra parte, que era a su vez la resultante de un largo proceso cuya iniciación se adelanta, incluso, al nacimiento de la Edad Moderna. Desde entonces el Estado —en cuanto constelación de poder— ha ido asumiendo progresivamente un casi solitario protagonismo de la vida política. No vale la pena detenerse en las etapas de este proceso de centralización política porque son suficientemente conocidas, pero sí insistir en dos notas adicionales, propias del siglo XIX, que nos acercan a nuestro problema. La primera estriba en que el Estado del XIX va a aparecer como la estructura formal de la Nación, como única encarnación legítima de la misma. Lo que supone que hay tan sólo un grupo social capaz de asumir con plena legitimidad la cualidad de sujeto de la política, y lo que lleva consigo la tendencia más o menos patente al desconocimiento de cualesquiera otros grupos o estructuras sociales de carácter interno y que, de algún modo, pudieran vertebrar la Nación. A lo sumo, tales grupos no van a jugar más papel que el que pueda corresponderles en estratos inferiores al que es propio de la política.

La consecuencia inmediata es la de que los intereses que ha de gestionar el Estado son únicamente los intereses nacionales. Y, al revés, que únicamente el Estado gestiona dichos intereses. Lo que después va a acuñarse como expresión jurídica del ámbito de la actividad estatal, el «interés general», es precisamente

el reflejo en el Derecho público interno del concepto de actividades de interés nacional. Todo lo demás son en principio intereses privados cuya salvaguardia ha de correr a cargo de los correspondientes sujetos individuales o colectivos. Hay, pues, un monopolio estatal de las actividades tendentes a la consecución del interés público: éste es, precisamente, el fundamento último de la existencia del Estado y su tarea propia y peculiar en la sociedad. Se comprende, entonces, que el Derecho público aparezca como el Derecho del Estado exclusivamente.

El modo como este planteamiento vino a afectar al Régimen local, podemos contemplarlo a través del pensamiento de POSADA HERRERA, para quien

«Un Ayuntamiento puede considerarse de dos maneras: como una división administrativa enlazada con todas las demás dentro de la Nación, o como el representante de los intereses de la localidad. Como división administrativa, el Ayuntamiento está encargado de aplicar las leyes generales y administrativas a los individuos que están dentro de sus territorios: es un medio de ejecución que tiene el Gobierno para hacer que el espíritu y letra de la Ley lleguen a todos los puntos por apartados que estén. También sirve para ilustrar al Gobierno en todas las cuestiones de interés general en que no puede reunir los datos sino por medio de estas autoridades que, viendo las necesidades más en pequeño, pueden por lo mismo conocerlas mejor, así como los medios más eficaces para remediarlas. Considerado bajo este aspecto, el Ayuntamiento no es más que un medio de ejecución y de instrucción del que el Gobierno puede disponer. Pero otra cosa es el Ayuntamiento considerado como representante de los intereses locales. Varias personas se reúnen en un distrito o término, y éstas tienen, desde luego, intereses comunes, tienen bienes que disfrutan todos a la vez y al mismo tiempo, todas las preocupaciones indispensables para que la salud se conserve entre todos los individuos de su territorio. De la posesión de estos bienes comunes, de aquellos intereses y derechos, nacen las atribuciones que pueden agruparse en dos clases: unas pertenecen o están enlazadas con el Derecho público del país; las otras hacen del Ayuntamiento una persona particular con intereses y derechos civiles».

La posición del Estado en la sociedad del siglo XIX y las relaciones entre uno y otra, han encontrado seguramente en el concepto de «sociedad civil» de HEGEL su formulación más expresiva.

El siglo XIX, en efecto, al consolidar una evolución de siglos anteriores, procuró dejar bien claro que un amplio elenco de relaciones sociales permanecen y han de permanecer al margen del Estado, en cuanto son patrimonio propio y peculiar de los poderes sociales consolidados a través de la secuencia histórica inmediata anterior; y que el poder político —el poder del Estado— había de quedar acantonado en el interior de una esfera de actuación específica y propia: la esfera pública.

Lo que se verifica por el pensamiento ideológico del siglo XIX es, pues, proceder a una sistematización conceptual de los campos de actuación y de los cometidos que respectivamente han de quedar atribuidos al Estado y la Sociedad. Consecuentemente, el sistema jurídico tiende a reflejar una separación radical entre la esfera privada, entregando la primera al Estado: él asumirá por sí solo la totalidad de tareas que implica la consecución del interés general. Se explica, entonces, que cualesquiera otras estructuras organizadas que pretenden una penetración en esa órbita funcional, sólo podrán conseguirlo a título de delegación del propio Estado y bajo el control de éste. Desde este punto de vista, no se podía concebir la participación de los Entes locales en las tareas públicas nada más que como un instrumento del poder ejecutivo; y, desde otra perspectiva, la consecución de los intereses peculiares de los pueblos se consideraba como una tarea propia de la sociedad, no del Estado. En tal caso, el Régimen local vendría a gravitar sobre una libertad pública —la de agruparse para conseguir unos fines comunes— cuyo radio de acción no traspasaba el concepto de lo privado: de «una persona particular con intereses y derechos civiles».

Aún cuando pudiera parecer exagerada la opinión transcrita, de todos modos es la expresión de una tendencia que, desde los comienzos del segundo tercio del siglo XIX, se abre paso y termina por imponerse de modo que los movimientos autonomistas difícilmente podrán hacerle frente. A lo sumo, obtendrán para los propios Ayuntamientos el modesto ámbito de poder propio que llevaba consigo la doctrina del *pouvoir municipal*, que del liberalismo doctrinario francés pasa a incorporarse a las tendencias ideológicas españolas.

Pero, así y todo, la evolución real fue mucho más modesta de lo que podría suponerse que albergaba la concepción de las Cor-

poraciones locales como un «medio de ejecución e instrucción de que el Gobierno puede disponer». En realidad, la hipótesis de una actuación de los Entes locales como delegados del Estado se irá difuminando ante la emergencia paulatina e imparable de la administración periférica del propio Estado, cuyo designio esencial será subrogar conjuntos burocráticos jerárquicamente enlazados con el centro en el lugar que quizá hubieran podido ocupar las Entidades locales. El fracaso que, en determinados casos, supuso hacer descansar el coste financiero de los servicios públicos sobre los Entes locales —como ha recordado GARCÍA DE ENTERRÍA— terminará por hacer prácticamente imposible la descentralización entre nosotros. Lo que no quiere decir, claro está, que las Corporaciones locales no hayan realizado, y sigan realizando, una amplia gama de funciones públicas, bien como «delegadas» del Estado, bien en cooperación con él y bajo su dirección, en la generalidad de los casos.

## II. LA ACTIVIDAD TÍPICA DE LOS ENTES LOCALES

### A) *Caracterización general*

El campo de funciones que la Ley va situando en la esfera municipal y provincial a lo largo del siglo XIX, refleja las concepciones en vigor sobre la naturaleza y estructura de esos dos órganos del gobierno local que constituían el Alcalde y el Ayuntamiento. Esto por lo que hace al Municipio; unas funciones típicas y propias de las Diputaciones provinciales tardarán, en cambio, más tiempo en abrirse paso.

De acuerdo con este esquema elemental, en torno al Alcalde va quedando situado el núcleo de competencias territoriales que corresponde al último escalón en la jerarquía de «autoridades gubernativas». Es decir, se le hace depositario del poder de policía, entendido especialmente como policía de la seguridad pública. Y el Ayuntamiento —en cuanto representante de la población y gestor de los intereses sociales del territorio— recibirá una participación en el desarrollo de aquellas funciones públicas que, más que típicamente estatales, se entendían como tareas que la sociedad misma de modo primordial cumpliría por sí sola si pudiera, y que por no poder hacerlo con toda la intensidad necesaria ha de ser

ayudada por el Estado: actividad benéfica, protección de la salud, educación, defensa del consumidor mediante la llamada policía de abastos... Concretamente, respecto de la beneficencia escribirá SANTAMARÍA DE PAREDES que:

«el ideal de esta materia consiste en que la sociedad se organice libremente para cumplir tales fines en la forma que determina su propia naturaleza. Pero en tanto así no suceda, ha de continuar el Estado desempeñando su función tutelar».

Es lo que durante largo tiempo se ha venido denominando actividad «social» del Estado. En el campo estrictamente económico, una intervención masiva de la Administración tarda, como se sabe, en aparecer. Centrada la economía esencialmente en la agricultura y el comercio, la presencia activa del Municipio en el mundo rural vale en todo caso para apoyar la perdurabilidad de pautas de explotación de la tierra que van en contra de las nuevas ideas y de las nuevas leyes sobre la propiedad fundiaria. Sin embargo, también, en este terreno quedan situadas algunas actuaciones municipales igualmente caracterizables como actividad «social», en sentido análogo al ya supuesto. Es el caso de los pósitos.

En el último término, a este núcleo básico se le irán añadiendo otros cometidos en los que el Municipio coopera en tareas estatales a título de agente directo de la Administración del Estado; tareas, diríanse con lenguaje actual, «desconcentradas» en el Municipio más que «descentralizadas» en él.

Sobre las grandes líneas de este esquema, la evolución cultural, social y económica irá alterando este cuadro de funciones, bien por la aparición de algunas nuevas, bien por la magnificación progresiva de otras (así, por ejemplo, del ramo de la antigua policía urbana emerge con el tiempo todo lo que hoy supone el urbanismo), bien por la estatización definitiva de muchas de ellas.

Debe señalarse, por último, que la legalidad del Régimen local ha evolucionado, sobre todo en los últimos tiempos, mucho más lentamente que la propia Vida local; y así, sorprende de cuando en cuando al legislador con olvidos —en punto a cometidos de los Entes locales— impropios de nuestro tiempo: olvidos que no son tales, sino simple retraso en reflejar en el cuerpo de la Ley las nuevas necesidades sentidas. Retraso que, a la vista de la legalidad

en vigor, la lleva a reflejar la imagen de una sociedad aún no desruralizada, y de unas ciudades que aún no estaban aprisionadas por la dinámica y los problemas del mundo urbano contemporáneo.

## B) *Análisis de las principales competencias locales*

### 1. POLICÍA URBANA Y RURAL

La expresión «policía urbana y rural» ha venido significando uno de los ámbitos más típicos de competencia de las Corporaciones locales, esencialmente de los Municipios. Lo que no quiere decir, desde luego, que esta cláusula de competencia tenga un significado muy preciso, pues se trata esencialmente de una causa de intervención municipal en la vida de la colectividad, más que de una expresión que evoque unas funciones concretas y estables a través del tiempo. No obstante, pueden reconocerse en este caso unos cometidos municipales típicos, en torno esencialmente a tres cuestiones: 1.<sup>a</sup>) la relativa al mantenimiento del orden y de la seguridad pública e individual; 2.<sup>a</sup>) la protección de las personas y bienes frente a los acontecimientos de carácter catastrófico que puedan suponer un efecto dañoso de carácter masivo o generalizado, y 3.<sup>a</sup>) las limitaciones a la autonomía privada, por razones de interés general.

#### a) *Policía del orden y la seguridad pública*

Por lo que hace a la primera de ellas, los Ayuntamientos gozaron en el pasado de un amplio elenco de competencias de esta índole. El estado de las comunicaciones, que dejaba en una situación de casi pleno aislamiento a cada comunidad local, propiciaría una importante atribución de funciones en favor de los Alcaldes para, con la ayuda de los Ayuntamientos, proveer el mantenimiento del orden y la seguridad pública.

El tiempo, sin embargo, ha ido cerrando paulatinamente las posibilidades de acceso de las autoridades locales al desarrollo de estas funciones. A medida, en efecto, que la Administración del Estado pudo irse haciendo presente de modo inmediato en las situaciones de tensión o desorden, con el progreso constante de los medios de comunicación, la centralización de los poderes de coac-

ción se ha ido inexorablemente cumpliendo. Y no es tan sólo por las posibilidades centralizadoras que en sí mismo proporcionaba el progreso técnico; es que, ante todo, se trata aquí de cuestiones que tocan de modo directo bienes tan políticamente sensibles como son la propia integridad del poder y la libertad individual. Hasta cierto punto, pues, parece lógico que el Estado se haya ido reservando las situaciones de tensión inmediata entre el poder y la libertad.

No obstante, ni se ha producido un desalojo completo de las autoridades locales, ni posiblemente pueda, en buenos principios, realizarse nunca. Al contrario, nuevos problemas en inmediata conexión con la policía de la seguridad pública —siempre que de ésta no se mantenga un sentido absolutamente estricto— han aparecido en el entorno funcional propio del Municipio. Así, es paradigmática la llamada policía de la circulación, que si bien no tiene el sitio que le corresponde en la Ley de Régimen local —puesto que pasa prácticamente desapercibida en ella— en realidad es hoy uno de los más agudos problemas de los Ayuntamientos urbanos. Además, el desarrollo social característico del ambiente urbano, con problemas tan peculiares en punto a desintegración social y a manifestaciones patológicas del libre arbitrio individual, hacen indispensable la cooperación del Municipio en la regulación del buen orden y de la convivencia ciudadanas.

Las normas específicas que en la actualidad regulan la policía de circulación, han señalado la posición que al respecto corresponde al Municipio. Así, el artículo 12 del Código de la Circulación, circunscribe la competencia municipal a «las vías de su especial jurisdicción». Además, debe tenerse en cuenta que, según el Decreto de 21 de julio de 1960, corresponde al Ministerio de la Gobernación «dictar las instrucciones a que deban ajustarse, en su actuación, los policías municipales para la observancia e interpretación de las normas de circulación del Código y regulación del tráfico dentro de los cascos urbanos». Y, por otra parte, la sanción por infracciones a normas de circulación, cometidas en vías urbanas, corresponderá a los Alcaldes «por delegación de los Gobernadores civiles» (artículo 277 del Código de la Circulación). En resumen, pues, estamos ante una competencia municipal que responde a la típica concepción de las funciones estatales delegadas: se ejerce de acuerdo con unas instrucciones gubernativas y a título de colabora-

ción municipal en el desarrollo de unas facultades que legalmente corresponden al Estado.

En materia de orden público, las funciones de las autoridades y agentes municipales tienen, por supuesto, el carácter de auxilio y cooperación de las fuerzas de seguridad del Estado. Al Alcalde, según el artículo 117 de la Ley de Régimen local, en cuanto delegado del Gobierno, le corresponde «mantener el orden público y proveer a la seguridad pública e individual». Pero el artículo 7.º de la Ley de Orden público nos revela la verdadera posición del Alcalde en este aspecto: lo que en realidad le corresponde es «coadyuvar» a la conservación del orden público «bajo la autoridad y dirección del Gobernador civil»; ejercer la autoridad gubernativa en el término municipal si no se trata de capitales de Provincia y siempre que el Gobernador no la asuma personalmente o por un Delegado especial; y obrar por propia iniciativa y responsabilidad «cuando las circunstancias no les permitiesen pedir instrucciones, dando cuenta de sus actos lo más rápidamente posible al Gobernador civil». Por lo que hace a los agentes de la policía municipal, diversas disposiciones han dejado, además, bien claro que la intervención de los agentes de la policía municipal ha de producirse cuando no puedan hacerlo las fuerzas de la seguridad del Estado o cuando fueran requeridas por éstas, a fin de cooperar en el mantenimiento del orden público.

Dentro de este marco de funciones, tiene su peculiaridad la posición municipal en torno a dos ámbitos tan típicos como son los de la vigilancia nocturna de las ciudades y la guardería rural. En ambos casos, los Ayuntamientos han venido asumiendo determinadas competencias, pero sin dejar de reconocer hasta ahora las responsabilidades de los propios afectados en el desarrollo del servicio. Se podría decir que ha llegado hasta nosotros una curiosa simbiosis de la autodefensa de los interesados, colectivamente organizada, y de esenciales deberes de protección administrativa de la seguridad de las personas y los bienes. En primer lugar, la vigilancia nocturna es un servicio no siempre prestado por la policía municipal, sino por agentes retribuidos por los vecinos y cuyo vínculo con los Ayuntamientos tiende a hacerse más coherente y más completo en los últimos tiempos. Realmente y aunque las dificultades no son sencillas de vencer, se va abriendo paso poco a poco la idea de que, en este aspecto, las condiciones de vida

urbana exigen un mayor perfeccionamiento y tecnificación del servicio. Ello, por supuesto, sin perjuicio de entender la competencia municipal como subordinada y complementaria de la del Estado; pero superando su primitivo carácter de función de autodefensa de los comerciantes y vecinos del lugar, homologada por los Alcaldes.

Planteamiento análogo se encuentra en la guardería rural, pues la función del Municipio se encuentra aquí también a media distancia entre la competencia de las fuerzas de seguridad del Estado y la tradicional posibilidad de proveer a su propia defensa reconocida a los propietarios y cultivadores. Hay, en este sentido, formas tradicionales de protección rural que han llegado casi hasta nuestro tiempo. De todos modos, dos notas del Derecho vigente nos muestran el carácter que aún posee: de una parte, el dato de que el Reglamento de Haciendas locales permite el cobro de un tributo a los Municipios que realizan directamente el servicio; y, de otra, está el hecho de su atribución: en tanto que la Ley municipal de 1877 confía, como la vigente, al Municipio la función de policía rural, la Ley de 8 de junio de 1898 reconoce a las «comunidades de labradores» la facultad de organizar servicios propios de guardería rural. Atribución que en la Ley vigente se les sigue reconociendo a las Hermandades Sindicales del Campo, previo traspaso de la función por los Municipios.

**b) Protección de las personas y bienes frente a acontecimientos de carácter catastrófico**

Prácticamente, las competencias locales se ciñen en este caso al servicio de incendios, y a las facultades excepcionales en situaciones de emergencia. Sin embargo, en este último caso, es más la letra de la Ley que otra cosa lo que en realidad pervive.

La Ley de Régimen local declara obligatoria la existencia de un servicio de extinción de incendios en los Municipios con núcleos urbanos superiores a los cinco mil habitantes. Sin embargo, la propia Ley es consciente del alto coste que supone contar con un personal y unos medios adecuados. Por ello, encomienda a las Diputaciones provinciales la función de suplir la prestación deficiente o la carencia del servicio por parte de los Ayuntamientos, estableciendo en uno y otro caso el Ministerio de la Gobernación

la aportación económica y de personal que corresponderá a los Ayuntamientos interesados. Esta previsión legislativa —a la que puede darse vida mediante el correspondiente consorcio o mancomunidad— resulta en la práctica apoyada por las posibilidades de implantación de parques adecuadamente dotados sobre una base territorial de carácter comarcal; se trata, en efecto, de uno de los más característicos servicios locales comarcalizables, tanto si se tienen en cuenta las dificultades de financiación de cada Ayuntamiento por separado, como la más eficaz dotación que con el esfuerzo de las varias entidades interesadas puede conseguirse.

### c) Las llamadas policías especiales

Es de señalar, por último, que el poder de policía de los Entes locales se manifiesta, además, en una variada serie de actividades tendentes a la ordenación, vigilancia y, en su caso, limitación de la autonomía particular: policía sanitaria, de las construcciones y uso del suelo urbano, subsistencias, costumbres, etc. En gran parte, se trata de manifestaciones de cierta tradición, si bien hoy van teniendo un carácter residual; basta, para comprobarlo, tener en cuenta que la legalidad va atribuyendo paulatinamente funciones análogas a la Administración del Estado.

## 2. ACTIVIDAD DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE SANIDAD, BENEFICENCIA Y, EN GENERAL, AYUDA SOCIAL

La Constitución de Cádiz, en su artículo 321, encargó a los Municipios la realización de las tres más características actividades administrativas de carácter social, según el pensamiento y las características de la época: la policía de la salubridad, la beneficencia y la educación primaria, confiando a las Diputaciones provinciales la vigilancia del cumplimiento municipal de las dos últimas.

En desarrollo del precepto constitucional, la Ley de Beneficencia de 1822, que establecía un plan general para la implantación paulatina de los servicios benéficos a lo largo del territorio, puso en manos de las Juntas municipales de beneficencia «las casas de maternidad, las de socorro, los hospitales de enfermos, convalecientes y locos, la hospitalidad y socorros domiciliarios» (artículo 40). Por su parte, el artículo 105 disponía que «habrá hospitales

públicos en todas las capitales de Provincia y en todos los pueblos en que el Gobierno juzgue conveniente que los haya, oídos los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales respectivas». He aquí, probablemente, el embrión de todo lo que hoy supone la actividad sanitaria asistencial por parte del sector público. Desde 1846, sin embargo, el Derecho positivo refleja ya de un modo directo la necesidad de que la carga de estos servicios no recaiga de modo casi exclusivo sobre los Municipios; y por eso, la Ley de Beneficencia de 1849 distinguirá —atendiendo a la naturaleza de los servicios que se presten y a los fondos de que se nutran— tres tipos de establecimientos benéficos y tres Administraciones públicas (Estado, Provincia y Municipio) responsables de su mantenimiento. Esencialmente, las Diputaciones provinciales habrían de hacer frente a las enfermedades «comunes» y los Ayuntamientos a las «accidentales». Por otra parte, el artículo 4.º de la Ley dejaba bien sentado que «la dirección de la beneficencia corresponde al Gobierno».

Tiene, desde luego, un sentido de referencia al sistema básico y a las fechas en que se instaura: sobre todo, porque es el mismo sistema que está aún formalmente en vigor. Ello, a pesar de que ha sido profundamente alterada tanto la realidad sobre la que operan los servicios asistenciales como las propias técnicas de que se sirven. Y, por otra parte, ha cambiado sustancialmente tanto la sensibilidad social como la actitud del Estado en esta materia. Especialmente, la consolidación del sistema de seguridad social ha arrinconado, prácticamente, las pautas institucionales creadas hace ciento cincuenta años.

Dada la casi cumplida obsolescencia de la legalidad básica en este sector, el Derecho positivo no refleja la realidad institucional sino a medias y, en ocasiones, de un modo confuso. Desde el punto de vista de las Corporaciones locales, conviene distinguir, aunque sea de un modo relativamente convencional, los siguientes sectores o ámbitos de actuación:

a) Sanidad preventiva y asistencia no hospitalaria

Durante largo tiempo, tanto la llamada policía de la salubridad como la asistencia no hospitalaria han gravitado sobre los Ayuntamientos. Bajo la pauta rectora del Centro directivo correspon-

diente, y del Gobernador civil en las Provincias, los Municipios mantienen un amplísimo conjunto de funciones inspectoras y asistenciales. Funciones, además, que adquieren con el tiempo una gran complejidad, conforme el progreso científico consolida la higiene pública. Y también, según van creciendo los modos de vida plenamente urbanos. Como ejemplo, bastará recordar las mil y una tareas que, primero la Instrucción General de Sanidad de 1904, y después los Reglamentos sanitarios de la época de la Dictadura —aún vigentes en su mayor parte—, descargan sobre la esfera de actuación municipal.

Ocurre, sin embargo, que esta multiplicación y tecnificación de tareas requerían una más fuerte financiación, y, por otra parte, hacían imposible que el Estado siguiera al margen de las funciones de prestación directa de los servicios correspondientes. El resultado es, ante todo, que crecen la organización y competencias de la organización sanitaria del Estado en la periferia: mas no con miras de relevar al Municipio, sino de cooperar con él y, sobre todo, proporcionarle la indispensable base técnica de que hasta entonces carecía.

En cuanto a la financiación, el mayor coste de todo ello se hará gravitar, en un primer momento, sobre los propios Entes locales. Así, en el Reglamento de Sanidad provincial de 1925, la organización sanitaria del Estado en la periferia experimenta un fuerte progreso, quedando a punto el dispositivo preciso para el desempeño de funciones de inspección y asistencia técnica de las Corporaciones locales; y, en último término, para la realización ordinaria de una actividad de prestación directa por parte del Estado. Aparecen entonces las Inspecciones provinciales de Sanidad y los Institutos provinciales de Higiene, cuyo sostenimiento correrá a cargo de la Diputación y de los Municipios. La fórmula era, pues, la de que los Entes locales habían de costear la actividad del Estado en el nivel local. Mas las consecuencias de este régimen no se iban a hacer esperar: la Ley de Coordinación Sanitaria, de 11 de julio de 1934, no tiene más remedio que reconocer el fracaso de la fórmula precisamente por haber hecho descansar la financiación en los Entes locales.

Desde entonces la evolución tiende a colocar en el presupuesto del Estado una gran parte de los gastos que en el nivel local supone la sanidad preventiva y la asistencia no hospitalaria. Es caracte-

rística, en este sentido, la evolución de los funcionarios sanitarios locales: desde la Ley de 1934 hasta el Reglamento de 21 de noviembre de 1953, se va a producir una transformación profunda del carácter de este personal, que en las Corporaciones locales ha venido cubriendo las funciones a que ahora se está haciendo referencia. En el Reglamento de 1953 se les considera como «funcionarios técnicos del Estado», si bien en situación de dependencia funcional y jerárquica respecto al Alcalde; es decir, funcionarios del Estado al servicio de la sanidad local. Después, la Ley de 20 de diciembre de 1962, de reforma de las Haciendas municipales, atribuirá de modo definitivo al Estado la retribución de estos funcionarios.

Lo que más importa destacar de este caso es, precisamente, la peculiaridad de la fórmula —a la que ha dedicado un estudio GARCÍA-TREVIJANO—, en la medida en que podría en el futuro generalizarse o, al menos, trasladarse a otros ámbitos de la actuación local: son funcionarios del Estado, retribuidos por él, e incrustados en las Corporaciones locales, cumpliendo en ellas funciones que interesan tanto a la comunidad local en sí misma como al Estado en su conjunto.

En suma, las leyes vigentes siguen estampando una amplia gama de competencias municipales en materia de policía sanitaria (de alimentos, viviendas, vehículos, de vías públicas...). Igualmente, los Ayuntamientos siguen manteniendo en muchos casos Casas de Socorro, botiquines de urgencia, Centros primarios y secundarios de Higiene, así como Laboratorios de Higiene. Y, en último término, conserva pleno vigor legal la obligatoriedad de asistencia no hospitalaria a los inscritos en el padrón de beneficencia, si bien es ésta una función en regresión clarísima como consecuencia de la expansión de la Seguridad Social.

Una ojeada al futuro inmediato, permite columbrar una evolución, más o menos lenta, que sitúe los términos de este problema en un marco más ambicioso y con una dosis mayor de racionalidad. No es previsible, sin embargo, que queden fuera del mismo los Municipios, por mucho que fuera el esfuerzo que asumiera de modo directo el Estado, esfuerzo que dista aún bastante de ser suficiente. En lo que se refiere al cuadro de actuaciones inspectoras, el Municipio parece desde luego la sede adecuada para su ejercicio, aunque con el respaldo técnico y financiero del Estado. Y, en cuanto a la asistencia ambulatoria y la hospitalidad pasajera,

se impone un esfuerzo articulado de las diversas Administraciones, tal y como parece atisbarse más recientemente: pero siempre sobre la base de una planificación y un control de servicio predominantemente municipales, en cuanto es el Ayuntamiento quien ha de asumir la representación de los intereses sociales del territorio.

Desde luego, la evolución ha de ir por este camino, y no por el tradicional de situar el coste financiero de la acción en los presupuestos locales y acantonar las potestades en los órganos del Estado. Por otros medios, y no por éste, puede conseguirse una más eficaz realización de la actividad en el sector, de modo que las Corporaciones locales actúen sus competencias de manera eficaz y se logre una administración *in situ* de los fines de interés general. Por ejemplo, desde hace años se va abriendo paso la idea de una comarcalización sanitaria, con vistas a una mejora de la sanidad rural, cuyo déficit de servicios es muy alto. Por ello, se tiende a subrogar una red de centros comarcales y subcomarcales en el lugar y las funciones de los antiguos partidos sanitarios; mediante esta organización se podría realizar un mejor control sanitario del medio y de la alimentación, asegurar el desarrollo de la medicina de urgencia y, en fin, diversas funciones exigidas por un *standard* de prestaciones acorde con las actuales condiciones de la vida social. El III Plan de Desarrollo recoge este objetivo, previendo que todo este complejo organizativo estará administrado por las Corporaciones locales respectivas, «quienes obtendrán los medios de financiación precisos a través de diversos canales públicos y privados». Si como el Plan literalmente expresa, las Entidades locales sólo administran esos centros comarcales y subcomarcales —y debidamente ayudadas en cuanto a su coste, por ser éste muy alto— se les habrá otorgado una tarea que les es asequible y que está de acuerdo con su carácter de entidades representativas de los intereses sociales del territorio. Si, por el contrario, se les atribuyeran —como ocurrió en el pasado— los gastos de primer establecimiento de los centros, probablemente se podría volver a señalar —como en la Exposición de Motivos de la Ley de 1934— el fracaso de los Entes locales. Todo depende, pues, de que se tenga en cuenta el carácter y las posibilidades reales de éstos últimos.

## b) Asistencia hospitalaria

Son muy profundos también los cambios que se han operado en el enfoque tradicional de la política hospitalaria. Desde luego, no puede decirse ya que las Corporaciones locales siguen asumiendo el papel principal, porque desde hace algún tiempo la Administración del Estado y la Seguridad Social han venido realizando un esfuerzo notable en torno a una dotación nacional más adecuada de este servicio. Sin embargo, aún es muy importante la participación de las Diputaciones provinciales y, en muy inferior medida, de los Ayuntamientos. Esencialmente, a las Diputaciones impone la base veintitrés de la Ley de Sanidad Nacional «contar con servicios hospitalarios para la asistencia médico-quirúrgica... instituciones para la asistencia infantil, maternal y psiquiátrica, incluso con servicios de urgencia y dispensarios anejos», además de otras instituciones para el tratamiento de enfermedades transmisibles.

Se recordaba más arriba que la actual red hospitalaria, en cuanto a los hospitales del sector público, tiene en buena parte su origen en las Leyes de Beneficencia del siglo pasado. Con el tiempo, otras ideas y otras instituciones han ido relegando a un plano muy secundario el padrón de beneficencia, y las instituciones nacidas para la atención sanitaria al indigente se han ido abriendo a unos colectivos sociales mucho más amplios. Recordemos, incluso, que la Ley de Hospitales de 1962 proclama, si bien aún con restricciones, que los mismos son instituciones abiertas a todo aquel que necesita asistencia.

Ahora bien, como esta evolución es muy reciente, lo cierto es que los hospitales —y, en particular, los hospitales locales— han respondido durante largo tiempo al mínimo nivel de exigencias que la sociedad estimaba suficiente en las instituciones en las que imperaba la gratitud, según los modos de filantropía de la burguesía tradicional. La consecuencia es que ahora que cambia tanto el colectivo que utiliza el equipo hospitalario como el nivel de exigencias y de posibilidades de prestación —con el avance respectivamente de la sensibilidad social, de los *standards* de la salud y de la ciencia médica—, el problema de la red hospitalaria no es solamente el de su ampliación sino también el de su renovación. Algunas cifras podrán ofrecer una idea global del problema.

En primer lugar, el equipo hospitalario (4,80 camas por mil habitantes) es inferior a la mayor parte de los países europeos, a lo que hay que añadir el crecimiento vegetativo de la población, que si se cifra en un 1 por 100 anual, devenga unas necesidades de aproximadamente unas 2.000 camas anuales. Y ello, sin contar con que los movimientos migratorios hacen más agudas las necesidades cuantitativas allí donde las pautas y las exigencias de la vida urbana incrementan el nivel de utilización de los servicios hospitalarios. Por otra parte, cálculos efectuados en 1963 señalaban que una tercera parte, por lo menos, de los hospitales españoles precisaban de una renovación que les pusiera en condiciones de cumplir su función al nivel de la medicina de nuestro tiempo.

Pues bien, en 1970 las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos (éstos con una aportación muy inferior) contaban con el 35 por 100 del número total de camas hospitalarias existentes en el país, frente al 14 por 100 que suponían las de la Seguridad Social en la misma fecha. Desde luego, el porcentaje más alto dentro del sector público. En ciertos aspectos, sube aún más la importancia de la asistencia hospitalaria de las Corporaciones locales; por ejemplo, el 50 por 100 de las camas para enfermos mentales pertenecen a las Diputaciones provinciales, en tanto que la Seguridad Social no tiene, entre sus prestaciones obligatorias, la asistencia hospitalaria para enfermos mentales.

En resumen, los hospitales de las Corporaciones locales asumen una porción muy importante de las prestaciones de esta índole que dispensa el sector público. Ante todo, porque la dispensan no sólo a enfermos benéficos, sino también porque mediante conciertos con la Seguridad Social asisten a una parte de la población trabajadora; y, en general, porque atienden a amplios sectores de la población con recursos económicos limitados al establecer tarifas asistenciales que suponen verdaderos precios políticos. Después, porque en ciertos casos son solamente ellas las que, en el ámbito del sector público, acogen determinados tipos de asistencia hospitalaria.

Desde este punto de vista financiero, ésta es una carga muy importante para las Diputaciones provinciales; en 1970, el gasto sanitario supuso un 20 por 100 del total de sus presupuestos ordinarios. Y, en punto a inversiones, tan importantes tanto para la renovación como para la ampliación del equipo hospitalario, la Ad-

ministración del Estado no ha ayudado en los últimos años al ritmo que hubiera sido conveniente; incluso, tal ayuda ha sido casi rebajada en un 50 por 100 en el III Plan de Desarrollo. En efecto, el II Plan de Desarrollo preveía una inversión local de 1.200 millones de pesetas, y una subvención de 2.109 millones de pesetas por parte del Estado. En cambio, el III Plan prevé 4.000 millones de inversión local, y sólo 1.200 de subvención del Estado.

Todos estos datos operan en un ambiente en el que parece que todo lleva a una centralización decidida de la sanidad asistencial. Quizá, el único freno que esta tendencia ha encontrado en su marcha sea precisamente el del elevadísimo coste que estos servicios suponen. Por lo demás, están en marcha una regionalización y comarcalización hospitalaria, a lento ritmo desde luego, que impone el problema de la financiación. Esto hace suponer que habrá que pasar mucho tiempo antes de que las Corporaciones locales sean desalojadas de su papel en este sector. De todos modos, ni siquiera los argumentos de tecnificación muy alta, de igualación de las prestaciones a otorgar, y de búsqueda de moldes territoriales más amplios, pueden valer de cara a la estatización de estos servicios. Al contrario, cada vez resulta más claro que en vez de estatizar el camino a seguir sería el contrario, y la lógica lleva a una articulación progresiva de las distintas Administraciones públicas, mediante fórmulas imaginativas que mejoren la calidad y la cantidad de las prestaciones.

### c) Ayuda social no sanitaria

Han sido tantas las identificaciones históricamente mantenidas entre los conceptos de beneficencia y asistencia sanitaria a indigentes, que ahora urge transformar el primero: verterlo en moldes nuevos y más dinámicos que los tradicionales. Recordemos, sin embargo, que ya desde la Ley de Beneficencia de 13 de febrero de 1822 se orientaba a las Diputaciones hacia la protección de colectivos determinados, como la infancia y la ancianidad, mediante la creación y sostenimiento de los establecimientos adecuados.

Con independencia de ello, es mucho lo que con sentido genuinamente creador de la nueva concepción de la ayuda social pueden hacer Diputaciones y Ayuntamientos. Por ejemplo, alguna colaboración se preveía en el III Plan de Desarrollo para determinadas

acciones programadas: creación de centros para adultos inadaptados, centros de desarrollo comunitario, servicios de bienestar social (casa-cuna, guarderías infantiles, orientación familiar, y de información en las áreas urbanas), de ayuda a minusválidos y subnormales, etc., etc.

Evidentemente, esa clarísima vocación social que desde siempre ha caracterizado la actividad de las Corporaciones locales, tiene aquí un campo inmenso de realización.

### 3. LOS PROBLEMAS DEL SANEAMIENTO

Junto a las funciones en materia de sanidad, hay que situar ahora otras que desde tiempo han constituido un importante apartado de las mismas; precisamente, por esta importancia parece conveniente dedicarles una mención por separado. Se trata de las que podemos denominar de saneamiento, incluyendo aunque sea convencionalmente a las de abastecimiento de agua potable a los núcleos de población, las de eliminación de residuos sólidos y líquidos, en general, las de defensa del medio.

La Ley de Régimen local impone a todos los Ayuntamientos a título de servicio obligatorio mínimo, los de «surtido de agua potable en fuentes públicas» y la «destrucción o tratamiento técnico sanitario de basuras y residuos»; y a los Municipios con núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes, además, los de abastecimiento domiciliario de agua potable y de alcantarillado. Según datos disponibles en 1966, 3.889 Municipios de los aproximadamente 9.000 que entonces existían, contaban con instalaciones colectivas de abastecimientos de aguas: eran, en realidad, todos aquellos cuya población pasa de 20.000 habitantes y, aproximadamente, el 75 por 100 de los que están entre los 20.000 y 50.000 habitantes. Y una tercera parte, aproximadamente, del total de Municipios poseen el servicio de suministro domiciliario de agua. Según el Plan Nacional de Abastecimiento de Aguas y Saneamiento, elaborado por el Ministerio de Obras Públicas en 1965, son aproximadamente 18 millones de personas las que viven en núcleos urbanos que cuentan con red de alcantarillado: y únicamente 168 núcleos urbanos, en aquella fecha, contaban con estaciones depuradoras de aguas residuales.

Aún en su excesivo esquematismo, estos datos ponen de relieve que todavía queda mucho por hacer. Se pisa aquí un terreno en el

que se refleja con gran sensibilidad la elevación del *standard* de la vida colectiva, así como el modo harto desigual de disfrutar los españoles —según la importancia de la población en que residen— de unos servicios públicos mínimamente exigibles a la altura de nuestro tiempo. Ciertamente, tanto el nivel de inversión pública como la legalidad reguladora han perdido el paso y quedan desfasadas en relación con las necesidades actuales. Por ejemplo, la todavía vigente Ley de Aguas preveía una dotación de 50 litros por habitante y día, en cuanto al abastecimiento de poblaciones; en cambio, el mencionado Plan Nacional de Abastecimiento establecía como previsión, en 1965, la de 100 litros por habitante y día; y para 1985, una escala que va desde 150 a 650 litros, según las distintas clases de núcleos urbanos.

En el plano de las inversiones, hay que reconocer un gran esfuerzo en los últimos años. Así, es éste el capítulo más alto de las inversiones municipales; los denominados Planes provinciales de Obras y Servicios, elaborados por las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, dan prioridad a los abastecimientos de agua, habiendo destinado el 45 por 100 de su dotación a este servicio; también las Diputaciones provinciales, con sus Planes de cooperación a los servicios de los Municipios pequeños, han colaborado, si bien de modo predominante, con una ayuda técnica. Y, en menos escala, con subvenciones y anticipos. Y, desde hace tiempo, es ésta una materia técnicamente cuidada en la legislación de fomento que tiene su origen y su principal centro de aplicación en el Ministerio de Obras Públicas. El III Plan de Desarrollo destinó más de treinta y dos mil millones de pesetas al abastecimiento de aguas y saneamiento; de ellos, 12.719 millones se prevén como aportación de las Corporaciones locales. Con todo, la documentación complementaria del propio Plan estima insuficiente esta inversión, de acuerdo con las necesidades previstas para la fase denominada de «despegue» por el Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento.

Durante algún tiempo, este sector ha resultado rentable en ocasiones para la iniciativa privada, por lo que en estos casos se la incorpora mediante los sistemas de conexión administrativa y de empresa mixta. También se ha defendido un diseño de las tarifas de modo que pueda accederse a una autofinanciación de los servicios de saneamiento. Mas, a pesar de ello, a la realidad que depara

el futuro inmediato no puede hacerse frente más que con un esfuerzo público de inversión sostenido y aumentado.

En el plano organizativo, hay que destacar ante todo que es, precisamente, el abastecimiento de aguas la finalidad que de modo mayoritario ha impulsado a los Municipios a constituir Mancomunidades voluntarias. Esta vía puede ser también útil en materia de eliminación de residuos, que plantea una densa problemática técnica y económica hasta ahora no demasiado clarificada. Igualmente, el abastecimiento de agua ha motivado la puesta en práctica de la, casi inédita entre nosotros, figura de los Consorcios entre entes públicos. Lo que ocurre es que el extremadamente borroso perfil institucional de los mismos en el Derecho positivo, y la minimización del papel del Municipio consorciado con la Administración del Estado, vienen frenando las posibilidades reales que el Consorcio supone como marco de articulación de competencias e inversiones estatales y locales. En último término, no deja de sorprender el escaso juego que viene otorgándose a las Diputaciones provinciales en esta materia: ellas podrían, en adelante, aportar un mayor incremento de la tan necesaria ayuda técnica y, desde luego, una mayor ayuda financiera.

En suma, un sector este en el que los problemas están aún en la instauración del mínimo indispensable, en nuestro tiempo, a todos los núcleos de población. Y cuando en esto se estaba, aparece ahora con perfiles preocupantes, una cota más alta, la del saneamiento ambiental. Aquí, sin embargo, como no existen las tradiciones más o menos respetables ya establecidas en el ramo de obras públicas, la Administración del Estado ha asumido recientemente, ella sola, una pluralidad de cometidos locales que en un día no lejano habrá de situar en manos municipales: a simple vista puede observarse que también en este caso corresponde al Municipio un cierto protagonismo que, por ahora, la Ley no le ha otorgado.

#### 4. LOS ENTES LOCALES EN LA POLÍTICA DE ABASTECIMIENTOS

Uno de los más tradicionales y típicos ámbitos de poder de las autoridades locales es el relativo al abastecimiento de la población. Más aún, Municipio y mercado son dos instituciones cuyo contacto histórico se remonta al trance original de la emergencia de mu-

chos de nuestros pueblos y ciudades. Por eso, desde siempre la ordenación y policía de mercados fue una de las esenciales funciones de los Concejos municipales: el «mercado» no se entendía, además, de otro modo que como ámbito destinado al encuentro cotidiano entre una oferta y una demanda locales con fines de abastecimientos. Es, por ello, por lo que las Cortes de Cádiz, aún dentro de aquel clima de libertad comercial que empezaba a respirarse, ordenan en la Instrucción de 1813, que:

«para procurar la comodidad del pueblo cuidará el Ayuntamiento por medio de providencias económicas, conformes con las Leyes de franquicia y libertad, de que esté surtido abundantemente de comestibles de buena calidad».

Con el tiempo, sin embargo, la estructura del comercio interior, incluido el ramo característico de los «abastos», alcanza unas dimensiones espaciales que superan el reducido ámbito de los mercados locales; se irán montando entonces, pieza por pieza, los resortes de una política de comercio interior, y casi todos ellos quedarán situados en la órbita de la Administración del Estado; el centro de gravedad de las actividades económicas que motiva el abastecimiento ha dejado de ser predominantemente local, y, consiguientemente, las funciones administrativas básicas emigran desde la órbita municipal a la del Estado.

Mas con independencia de este hecho esencial y de las consecuencias que en líneas generales puedan derivarse del mismo, hay otras razones sobre las que se vienen fundamentando la fuga de competencias locales hacia la Administración estatal: 1.<sup>a</sup>) la conservación, por pura inercia, de competencias excepcionales asumidas por el Estado en situaciones de anormalidad en los aprovisionamientos y suministros al público; 2.<sup>a</sup>) la necesidad de proceder a una reestructuración a nivel nacional del sector económico: desde la óptica macroeconómica se pueden observar mejor los defectos de estructura en el sistema económico de los abastecimientos y, en consecuencia, toma rápidamente cuerpo el designio general de crear unas líneas y redes comerciales, a través de las cuales los productos discurran más fluidamente desde la producción hasta el consumo; 3.<sup>a</sup>) el carácter de los poderes económicos que tratan de gobernar de hecho el mercado interior, y la sensibilidad generalizada a nivel nacional de los consumidores, lo que viene haciendo ostensible-

mente urgente la intervención de los grados más altos del poder administrativo.

Hay que advertir, a continuación, que el juego que en la realidad están dando estos argumentos es mucho más amplio que el estrictamente debido. Y ello, ante todo, porque el esquema mental sobre el que se sitúan está dominado por los trazos característicos que impiden el hallazgo de soluciones menos simples que el paulatino desalojo de las Corporaciones locales de este ámbito, en el que desde luego pueden y deben asumir un papel importante. El primero de estos trazos es el de una concepción estática de las competencias administrativas en el área de los abastecimientos; el segundo, la visión desintegrada de los Entes locales en la Ley y en la *praxis* política del presente.

a) El tema de las competencias, en materia de policía de abastos

Es muy frecuente, cuando se examinan las competencias de los Entes locales, que sea una cosa lo que disponga el ordenamiento local, y otra muy distinta la que imponga cada uno de los ordenamientos sectoriales que regulan la actividad administrativa en su conjunto. Nada más expresivo, a este respecto, que contraponer la legalidad ordenadora del comercio interior —que desaloja prácticamente a los Ayuntamientos de su ámbito— al Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, cuyo artículo 1-2.º señala, como objetivos de la intervención de las mismas:

«en materia de subsistencias ... para asegurar el abasto de los artículos de primera necesidad, la calidad de los ofrecidos en venta, la fidelidad en el despacho de los que se expendan a peso o medida, la normalidad de los precios y la libre competencia entre los suministradores y vendedores».

Si a este precepto y los que luego lo desarrollan se añaden aquellos otros que sitúan en la esfera de competencia municipal las acciones tendentes a la protección de la salud pública en materia alimentaria —en todos los Municipios esta acción protectora aparece como una de sus obligaciones mínimas—, aparecerá trazado en favor de la institución municipal un auténtico protagonismo en materia de abastecimientos. Y nada más lejos de la realidad, sin

embargo. Realmente, y sobre todo a partir de 1963 (el Decreto de 26 de diciembre de ese año deroga definitivamente el sistema de las fiscalías y tasas y transfiere al Ministerio de Comercio sus funciones de inspección y sanción), las normas que regulan la disciplina del comercio interior ignoran por completo las funciones que los Entes locales cumplen o podrían cumplir en este campo. Así, por ejemplo, el Decreto de 17 de noviembre de 1966, establecía en su artículo 8.º, que:

«cuando alguna autoridad u órgano administrativo distintos de los señalados en el párrafo anterior tuviere conocimiento de algún hecho que pudiera ser constitutivo de infracción sobre la materia, una vez practicadas las diligencias o actuaciones preliminares, lo pondrán acto seguido en conocimiento del Servicio de Inspección de la Disciplina del Mercado, para su ulterior tramitación».

Es decir, que cualquier autoridad administrativa —local o estatal— puede tener competencias inspectoras, pero sólo el INDIME ostentaba la competencia para la tramitación de los expedientes de sanción. La creación del INDIME —y después, la absorción de sus competencias por los órganos ordinarios del Ministerio de Comercio— es algo que no podría despertar más que elogios si no fuera porque esa tendencia a unificar el ejercicio de los poderes estatales de sanción, va implícitamente completada por otra tendencia a absorber los poderes municipales de sanción. Y más aún si se tiene en cuenta que la estatización encuentra en su favor el bajísimo límite cuantitativo en el que la Ley de Régimen local acantona dichos poderes municipales. En efecto, el artículo 111 establece el tope de 500 pesetas para los Municipios de más de 50.000 habitantes, y cantidades inferiores para aquellos cuya población baja de aquella cifra. Realmente las leyes especiales de Madrid y Barcelona han aumentado ese tope en relación con la competencia de los Alcaldes, de modo que puede llegar hasta 10.000 pesetas e, incluso, puede ser más alta si así se establece en «Ordenanzas, Reglamentos o Bandos de Policía y Buen Gobierno». Precepto éste que permite, al menos en Madrid y Barcelona, pensar un poco más seriamente en la estructuración de unos poderes municipales de sanción.

Ahora bien, la tendencia real desde entonces sitúa al Municipio únicamente en la función inspectora, absorbiendo progresivamente

la Administración del Estado, la tramitación del procedimiento sancionador y los poderes de sanción. Mas observemos los propios fundamentos invocados para la creación del nuevo sistema. Esta unificación del sistema sancionador se basa en la conveniencia de la uniformidad. Es decir, en el logro de la homogeneidad. Sin embargo, tiene en mi modesta opinión quiebras importantes. En primer lugar, *el predominio de la garantía de la libertad de competencia sobre los demás bienes jurídicamente protegidos*. En efecto, y según los distintos tipos de infracciones que se realicen, se atenta de modo predominante a un bien jurídico concreto; así, por ejemplo, habrá infracciones en las que se ha creado un riesgo o daño directo a la salud pública; o, en otros casos, será la provocación consciente de una situación de escasez, etc. En una palabra, el elenco de infracciones posibles toca a bienes jurídicos cuya protección incumbe a ramos o sectores distintos de la organización administrativa. De aquí que no deje de ser chocante que sea el Ministerio de Comercio quien, por ejemplo, sancione una infracción contra la salud pública. Haría falta, pues, que los órganos o instituciones con competencia sancionatoria fueran aquellos que tuvieran a su cargo la custodia de una pluralidad de fines públicos. Es decir, autoridades con competencias no sectoriales, sino regidas por el principio o regla de la generalidad: el Alcalde, el Ayuntamiento, el Gobernador civil, o el Consejo de Ministros...

Es evidente, además, que la función de policía administrativa, en materia de abastos, no puede cumplirse de modo satisfactorio si no se da una amplia participación en la misma a las Corporaciones locales: es éste uno de los más típicos ámbitos en los que las Administraciones estatal y local han de compartir cometidos y responsabilidades. Mas, para la realización de este ideal, habría que partir de una concepción mucho más dinámica de las competencias administrativas, y poner en juego el mecanismo de la delegación. Incluso, sobre la base de la más antigua y conocida entre nosotros delegación de competencias; es decir, aquella que busca su punto de apoyo en el doble carácter de Alcalde, como Presidente de la Corporación y como delegado del Gobierno en el término municipal, para cargar sobre este segundo rasgo el acento y, en consecuencia, desconcentrar funciones propias de la Administración del Estado. Esta configuración de las competencias delegadas del Alcalde ha venido siendo muy frecuente en materia de policía

de abastos; así, por ejemplo, la Ley de 8 de julio de 1892 —sobre pesas y medidas— atribuye a los Alcaldes los necesarios poderes de policía para la vigilancia de la aplicación de dicha Ley, otorgándole incluso facultades de sanción. En idéntico sentido, la legislación excepcional de abastecimientos que nace en 1939, puso en manos de dicha autoridad, por vía de delegación, parte de las facultades originariamente asumidas por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes; delegación que, como se sabe, vino a suspender el Decreto de 9 de noviembre de 1956. El Decreto-ley de 3 de octubre de 1963 y la Orden de 24 del mismo mes y año, establecen la posibilidad de que la Dirección General de Comercio Interior *habilite* a los Ayuntamientos para las funciones de vigilancia y sanción en materia de regímenes de ordenación de precios. Por último, la Ley de Orden público concede al Alcalde, en su condición de delegado del Gobierno, la facultad de sancionar los actos contrarios al orden público en materia de abastos. En suma, una buena partida de los poderes de sanción que hoy tiende a atribuirse la Administración central, podrían tener en esta figura de las competencias delegadas un instrumento ideal para una racionalización de su ejercicio, si se ponen en manos del Alcalde.

#### b) Servicios y establecimientos públicos para el abastecimiento

El segundo aspecto del tema —el relativo a los servicios y establecimientos públicos para el abastecimiento— nos pone igualmente de relieve hasta qué punto la realidad de los hechos ha superado a la letra de la Ley, de la Ley de Régimen local concretamente; y ello, tanto en lo que se refiere al problema específico de los abastecimientos como, en general, a la concepción global —rígidamente desintegrada, impropia de nuestro tiempo— de las propias Entidades locales.

En lo que atañe a la cuestión de los abastecimientos, bastará tener en cuenta, por de pronto, que se sigue declarando obligatorio sin más el servicio de mataderos municipales, siendo así, que los cambios en la configuración económica y en la tecnología aplicada, empiezan a denunciar que esta imposición ya es, a veces, poco conveniente: los mataderos industriales, la Red Nacional del Frío y la facilidad de transporte en vehículos frigoríficos empiezan a

cumplir la misma función, pero a más bajo costo. Por otra parte, la Ley de Régimen local declara el mercado como un servicio mínimo obligatorio para los Municipios de más de cinco mil habitantes, sin que quepa determinar con claridad a qué tipo de mercados se refiere, hasta dónde alcanza el deber municipal de mantener el servicio.

Esta última cuestión se ha planteado de modo perentorio, en el preciso instante en que la Administración del Estado acometía la ordenación a escala nacional del problema de la ordenación de los mercados. La tendencia, desde entonces (desde el Decreto-ley de 3 de octubre de 1966, que faculta al Ministerio de Comercio para dictar las disposiciones que estime convenientes sobre estructura y modalidades de comercialización «incluso en mercados y lonjas»), se orienta a situar al Municipio fundamentalmente en el marco del comercio minorista, y rebasarlo en la concepción de los mercados mayoristas y en los de origen de productos agrarios.

Una excepción, sin embargo, la constituye la acción emprendida por MERCASA, empresa nacional constituida por la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes; ciertamente ha venido salvando el difícil trance de renovación de los mercados centrales de Municipios de gran población, mediante la fórmula de constituir empresas mixtas —que incluyen una participación municipal que termina siendo del 51 por 100 de las acciones— para la promoción y ejecución de mercados centrales de Municipios de gran población. En ocasiones se ha escrito que al mismo resultado hubieran llegado los Municipios respectivos, si hubieran dispuesto de mayor facilidad de crédito oficial; o que la participación real de MERCASA en estas Sociedades derivadas es demasiado poco importante (en la fase de explotación del mercado se reduce habitualmente su participación a un 26 por 100 del capital de la Sociedad creada), y hasta se ha hecho observar que decrece paulatinamente la importancia de los mercados centrales, al aumentar el número de productos no comercializados en los mismos: en concreto, y tomando como ejemplo el caso de Madrid, se ha expuesto que si en 1945 el 38 por 100 de los artículos consumidos por los madrileños pasaba por los mercados centrales, en 1969 sólo era el 27 por 100. A pesar de ello, y con todas las correcciones que fueren precisas, la fórmula de articulación de esfuerzos estatales y locales puede ser útil aquí y en otros sectores. Piénsese, por ejemplo, en

materia de urbanización y dotación de infraestructura y servicios a nuevas zonas urbanas.

Por lo demás, es evidente que el radio de acción de estos establecimientos mercantiles rebasa con frecuencia el marco de cada comunidad local; que, incluso, los mercados minoristas pueden tener un carácter comarcal, más que estrictamente municipal en muchos casos. Y también que los mercados mayoristas alcanzan, en general, una esfera de influencia que puede situarse en niveles regionales. Ahora bien, la causa general de la decadencia de las funciones locales, en este sector, es, insistamos, esa visión rígida y desintegrada que nuestro Derecho positivo y su práctica habitual tienen de las Entidades locales.

Según se hizo notar, los Regímenes locales actuales toman como punto de partida una configuración de la sociedad muy superada por la dinámica social de nuestro tiempo. Conciben a los pueblos y ciudades como compartimientos estancos, aislados e independientes los unos de los otros, sin conexión alguna entre sí. Por eso, se ha podido sentar como dogma de mutua impenetrabilidad de los ámbitos locales de poder: el territorio de cada Entidad local es ámbito prohibido a cualquier otro poder local de su misma naturaleza o grado. La autonomía municipal lo es también frente a los Municipios circundantes, por muy poderosos que éstos sean.

Hubo de presentarse, de modo casi brusco, el problema de las metrópolis para que los ordenamientos locales empiecen a caer en la cuenta de que hay —además de esas áreas primarias de convivencia local que son el pueblo o la ciudad— otras áreas secundarias más amplias, pero son también indiscutibles unidades locales de convivencia; la comarca rural, la metrópoli y la región son, efectivamente, tremendos vacíos organizativos que empiezan a llenarse apresuradamente en el contexto de los Regímenes locales contemporáneos. Y es que este tejido local de segundo grado —nacido de la trama de relaciones cotidianas de núcleos urbanos entre sí— que deriva de la jerarquía de las ciudades y nos eleva hasta la red urbana regional, es también parte, una parte muy importante, del Régimen local de nuestro tiempo. En términos simples, esto significa la necesidad imperiosa de situar la supramunicipalidad como uno de los ejes del nuevo ordenamiento local; impulsando al Municipio a salir de su sagrado aislamiento, llevándole a uniones estables con los Municipios circundantes, de modo que pueda darse

una configuración genuinamente local a los espacios comarcal y metropolitano.

De igual modo, y en cuanto fuera necesario, el vínculo asociativo entre Diputaciones puede alumbrar espacios regionales en los casos en que así sea conveniente. Y en este caso podemos comprobar que lo es.

Pues bien, lo que hay que resaltar es, precisamente, que las líneas de fuerza de la actual política comercial —en el esfuerzo por hacer discurrir el tráfico de los productos por los canales más adecuados de circulación— tienden a buscar unas estructuras territoriales de apoyo exactamente, cabalmente, iguales a las que hay que prever para el futuro Régimen local.

No es ésta una afirmación más o menos forzada. Observemos, incluso, que las últimas innovaciones legislativas en la materia tienden, justamente, a ordenar estos centros de condensación del intercambio comercial en base a las áreas territoriales que se vienen echando en falta en nuestro Régimen local. Así, la regulación de los mercados de origen, para los productos agrarios, se planifica para espacios comarcales; y la normación de los mercados centrales y las unidades alimentarias está pensada para el abastecimiento de las zonas metropolitanas.

Por ello, es indudable concluir que la institucionalización de estructuras locales supramunicipales y de ámbito regional podría significar una importante ayuda en el proceso de devolución a los Entes locales de muchas de sus competencias en materia de abastos, perdidas hoy como consecuencia de una evolución normativa nada fácil de defender en lo que afecta a los Entes locales. De este modo, las instituciones locales que cubrieran los espacios comarcal, metropolitano y hasta regional, no tendrían por qué quedar al margen de los grandes resortes de poder en materia de abastecimientos de las poblaciones. Más aún, como clarísimos supuestos de competencia, a favor de dichas instituciones, habría que considerar el establecimiento y gobierno de los citados centros comerciales.

### c) El Municipio y la representación de los consumidores

Hay un último punto que tratar, y no es tan sencillo de resolver. Se trata de que en la institución municipal aparecen fundidos dos rasgos esenciales, que son los que dibujan el perfil de

la institución. El Municipio es, en efecto, a un tiempo, la expresión representativa de la ciudad y una organización prestadora de servicios públicos, una Administración pública. De sus competencias, de sus posibilidades de actuar, en este último aspecto, hemos hecho ya mención; más que de otear las posibilidades que en este sector se derivan de la dimensión representativa del Municipio.

Nadie podrá poner en duda que la intervención municipal ha tenido históricamente por objeto la defensa de los intereses del ciudadano, en cuanto consumidor. Ha sido y es ésta una de sus más genuinas funciones. De aquí que no parezca inoportuno que sea, para el futuro, consagrada dicha función en los textos legales correspondientes.

Cierto que, en la actualidad, existen movimientos asociativos que buscan, mediante el resorte de la solidaridad, la protección de los consumidores. Y no se trata de que el Ayuntamiento suplante a estas asociaciones; no se trata de restar, sino de sumar esfuerzos. Los Municipios podrán siempre crear o fomentar la creación de Patronatos, Cooperativas, Sociedades y Asociaciones administrativas de vecinos, con la finalidad de que éstas cooperen en el desarrollo de funciones municipales o de actividades propias de la iniciativa privada.

Es decir, se puede ensanchar también la esfera de acción del Municipio, organizando la autodefensa del consumidor o mediante el fomento o la creación de Asociaciones de vecinos. Ciertamente muchos de los responsables de la política contemplarían esta idea con un cierto recelo. Mas no cabe olvidar que la misma puede jugar un papel estratégico, sobre todo, en los niveles inferiores de organización urbana: el barrio y el distrito.

## 5. VÍAS DE COMUNICACIÓN Y TRASPORTES LOCALES

### a) Carreteras y caminos

El último siglo de evolución del ordenamiento de los caminos nos pone de manifiesto que, al menos en apariencia, se ha tomado aquí como criterio fundamental el de la clásica división tripartita de los grandes servicios públicos, distinguiéndose, respectivamente, las áreas funcionales que quedan «a cargo» del Estado, la Pro-

vincia y el Municipio. Este mismo lapso de tiempo nos pone también de relieve que dicho criterio divisor hará crisis, sobre todo, del lado del Municipio y que su consecuencia será el consiguiente incremento de las competencias y la responsabilidad de las Diputaciones provinciales. Los hechos han ocurrido así, pero para juzgar con mayor coherencia la situación sería preciso contemplar el tema desde una perspectiva histórica más amplia, y, desde luego, con una mayor profundidad que la que brindan los textos legales que se van sucediendo.

Aunque todo ello no sea posible ahora, sí es imprescindible recordar que el tema de los caminos ha sido durante largo tiempo una cuestión genuinamente local, y que hasta la segunda mitad del siglo XIX no comienza un impulso verdaderamente importante del lado de la Administración del Estado. Lo que ocurre, entonces, no es que el Estado se preocupe y vuelque su esfuerzo en la mejora de la red vial existente —constituida medularmente por caminos vecinales— sino que irá básicamente creando su propia red, en atención a exigencias de ámbito estrictamente nacional, exigencias que se van haciendo acuciantes ante la intensificación y el creciente ensanchamiento espacial de las actividades de carácter económico y social.

A ello hay que unir el fenómeno general de elevación del *standard* exigible a los caminos —también, por consiguiente, a los caminos locales— y el encarecimiento paulatino de las técnicas de construcción y conservación. Fenómeno que iría coincidiendo en el tiempo con la pérdida de toda posibilidad de ritmo expansivo por parte de las Haciendas locales. Lo que, como en tantos otros campos de las competencias administrativas, iría progresivamente erosionando aquellos tres ámbitos de responsabilidad, aquel reparto tripartito de funciones públicas. Y, abandonadas a su propia suerte, aquellas vías históricas, a cargo de Diputaciones y Ayuntamientos, se irán distanciando cada vez más del carácter y de la situación de las carreteras estatales; eso, aún reconociendo que ni siquiera en estas últimas la inversión pública ha alcanzado con frecuencia el nivel y el ritmo conveniente.

El ejemplo más claro de la crisis en materia de vías de comunicación lo constituye sin duda el de los denominados caminos vecinales. Aunque la Ley de Carreteras de 1877 otorgaba a los Ayuntamientos una competencia residual (carreteras no comprendidas

en los planes del Estado o de la Provincia), les encargó de modo específico la construcción y conservación de aquellos caminos que fueren convenientes «para satisfacer intereses de las respectivas localidades». Es evidente, sin embargo, que los Ayuntamientos habrían de ceñirse, con mucho —y ya sería bastante en los que fueron afectados por la expansión urbana—, a las vías estrictamente urbanas, quedando forzosamente al margen de las necesidades que se producían en materia de caminos vecinales. Tan ostensible ha sido la insuficiencia municipal en esta materia, que el Estado habría de hacer él por sí solo frente, primero, al tema de las travesías de poblaciones y, después, a las llamadas redes arteriales de las poblaciones; si bien tanto en uno como en otro caso de lo que se ha tratado siempre es de salvar el escollo que los núcleos de población suponían y suponen para el tránsito por las carreteras a cargo del Estado. Por ello, ya la Ley de 29 de julio de 1911 venía a consagrar la ayuda estatal en materia de caminos vecinales. Unos años después, el Estatuto provincial traspasa a las Diputaciones provinciales el deber de construir este tipo de vías de comunicación; criterio que mantiene la vigente Ley de Régimen local, al establecer la obligación de las Diputaciones de abrir y mantener una red que comunique los núcleos de población que excedan de 75 habitantes.

De este modo, la evolución concluye en un dualismo de competencias y de tipología básica de vías de comunicación que se cifra, en la actualidad, en una red nacional que cubre 80.000 kilómetros y una red viaria provincial que se acerca ya a los 60.000. Y aunque el primer Plan de Desarrollo insistía en la importancia de la coordinación de los servicios de la Administración estatal y provincial, en esta materia; y, más aún, reconociendo la gran trascendencia de esta coordinación y de otras medidas destinadas a perfeccionar el marco institucional del servicio público de vías de comunicación, lo cierto es que, naturalmente, el problema se centra esencialmente en su aspecto financiero: el del coste de un servicio que, en sus magnitudes actuales, desborda los confines que una y otra vez señala la Ley a las Haciendas locales.

En una época, además, de masiva intensificación de los procesos de intercambio social, en la que a la Administración incumbe el deber de ordenar esos procesos y, en ocasiones, hasta inducirlos como cuando se impone superar, por ejemplo, la inercia del mun-

do rural, mediante el contacto del mismo con los centros urbanos próximos de carácter comarcal, ciertamente es excesiva la carga que pesa sobre las Diputaciones provinciales: cerca del 40 por 100 de las vías de circulación, con el deber de remontar un lastre histórico, en la medida en que gran parte de los caminos fueron concebidos y permanecen con unas características impropias de un tiempo con una dinámica social tan alta como la nuestra.

Sin embargo, la ayuda que han recibido y recibirán del Estado no permite, a lo que parece, abrigar demasiadas esperanzas. Desde 1928, las Diputaciones provinciales, unidas en Mancomunidad, han recibido préstamos estatales en buenas condiciones financieras. Por otra parte el III Plan de Desarrollo preveía una inversión global en carreteras de algo más de cien mil millones de pesetas para el período 1972-1975, de los cuales dieciséis mil corrían a cargo de las Corporaciones locales. Y en ayuda de la red viaria provincial, se programó una subvención estatal de tres mil quinientos millones de pesetas. Es decir, en las carreteras a cargo de las Diputaciones provinciales —cerca del 40 por 100 de la totalidad— se habrán invertido, de cumplirse rigurosamente el Plan, menos de la quinta parte de lo que dedica durante el cuatrienio el Estado a sus carreteras. Lógicamente, el profundo desfase histórico entre unas y otras vías de comunicación habrá de seguir aumentando: hasta llegar a unas diferencias que, desde luego, no tendrán una justificación suficiente en la distinta trascendencia que asume la red viaria nacional, frente a la red viaria provincial.

#### b) Los transportes urbanos

La cuestión de los transportes es, como se sabe, de una gran importancia para la ordenación de la convivencia en sus niveles locales; importancia que sube de punto cuando se avista el tema, inescusable a la altura de nuestro tiempo, de ordenar la marcha ciega del crecimiento de las áreas urbanas, a fin de reconfigurar la convivencia local, limpiándola de trazos caóticos. El señalamiento y dotación de líneas de transporte constituye un arma indispensable, cualquiera que sea la estrategia que se emplee en la política de ordenación del territorio o, más concretamente, en la remodelación de la distensión espacial de las comunidades locales. Y, sin embargo, la legalidad reguladora de los transportes colec-

tivos —constituida por normas, nacidas en épocas más o menos lejanas pero, desde luego, muy distintas a la nuestra, y bajo criterios organizativos diferentes entre sí— toma como punto de partida unas bases conceptuales hace tiempo superadas por la propia realidad.

Desde el punto de vista del Régimen local, que es el único que aquí ha de tenerse en cuenta, la persistencia de principios de ordenación propios de un pasado bien diferente, no hace sino impedir el acceso a un plano desde el que la situación actual pudiera tener unas mejores perspectivas, hundiéndola en un caos cada vez más difícil de superar. Probablemente, su incidencia en la temática local puede centrarse en varias cuestiones básicas, que operan como centros de condensación de la multitud de problemas que aquí se dan cita:

- 1.º La ciudad y, en general, las unidades locales de convivencia no constituyen en ningún caso el marco de desenvolvimiento de servicios públicos de transportes.

Las diversas leyes reguladoras de transporte colectivo, han sido promulgadas, en casi todos los casos, teniendo exclusivamente en cuenta el medio de desplazamiento a emplear y bajo una perspectiva u óptica territorial de carácter nacional. Claro está que, sobre todo las leyes más antiguas, tenían en cuenta la existencia de los tres entes territoriales —Estado, Provincia y Municipio— y, por tanto, albergan expresa o tácitamente la posibilidad de que cada uno de ellos tomara una responsabilidad en el sistema global de los transportes colectivos. Pero, en todo caso, lo que permanecerá ausente es la idea de que el transporte colectivo por medios mecánicos constituye un instrumento indispensable para el desarrollo de las relaciones estrictamente urbanas. Lo que no puede extrañar demasiado en lo que atañe a los ferrocarriles, ya que en 1877, fecha en que se promulgó su Ley General, era imposible prever la importancia que andando el tiempo podría cobrar este medio de transporte en un sistema metropolitano de comunicaciones, por ejemplo. Ni siquiera alcanzó a columbrar esta trascendencia la Ley de Ferrocarriles Secundarios de 1912. A lo más que se llega es a concebir el tranvía como pieza del transporte urbano.

El criterio de esta legalidad, aún en vigor. La posibilidad de que los Entes locales accedieran al montaje de estos medios mecánicos de transporte —del ferrocarril urbano o interurbano, del tranvía y, en 1940, del trolebús— no viene concebida en la legalidad reguladora como una consecuencia de la responsabilidad de los mismos en el desarrollo de las correspondientes colectividades territoriales, sino como un efecto de su derecho dominical sobre las vías públicas por las que ha de discurrir el transporte. En una palabra, un Municipio no está legalmente legitimado para el montaje del servicio público de tranvías o trolebuses porque el Derecho positivo le atribuya la función de subvenir a las necesidades materiales y a las aspiraciones ideales de la comunidad municipal, sino porque es el propietario de la vía por la que ese medio de transporte va a discurrir. Y, en el caso de los ferrocarriles urbanos, ni eso, puesto que lo más que llega a admitirse es la posibilidad de que el Ayuntamiento sea concesionario del Estado, en paridad con cualquier empresa interesada en la explotación.

El criterio de la propiedad vial, como soporte de la competencia administrativa en materia de transportes urbanos —que hace unos años fue blanco de una brillante crítica por parte de GARCÍA DE ENTERRÍA— está matizado, además, con una situación de desventaja para el Municipio: la que se deriva del hecho de que cuando el servicio público atraviesa más de un territorio municipal, las competencias administrativas saltan hacia el nivel superior, de modo que sólo podrá ejercerlas la Diputación provincial y no los Ayuntamientos interesados.

Mucho más cercana a nuestro tiempo es la Ley de 27 de diciembre de 1947, dictada para la ordenación de los transportes mecánicos por carretera, en la que de un modo negativo se delimita la competencia municipal, frente a la del Ministerio de Obras Públicas. El ámbito territorial de competencia del Municipio queda circunscrito al interior del casco urbano de las poblaciones, atribuyéndose en los demás casos las potestades propias del servicio a la Administración del Estado. De este modo, más allá del casco urbano el Ayuntamiento no puede aspirar nada más que a la simple situación de concesionario del servicio, como cualquier particular interesado en ello.

De este planteamiento institucional se desprenden unas consecuencias elementales, de suma gravedad desde el punto de vista

de la ordenación de los transportes, en cuanto tema clave para las relaciones locales de convivencia. Ante todo, que el Derecho de los transportes colectivos no concibe ni tiene en cuenta las unidades locales de convivencia como marco territorial propio y adecuado para el desenvolvimiento del servicio público correspondiente. A lo sumo, cuando la Ley de 27 de diciembre de 1947 se para lo que es transporte urbano, se puede vislumbrar la presencia de una concepción de la ciudad hace tiempo superada por los propios modos de vida urbana. En efecto, circunscribir el transporte municipal al «conjunto de la población agrupada, sin que existan en su edificación soluciones de continuidad que excedan de quinientos metros» —como disponía el Reglamento de la Ley— hace suponer que sólo se toma como marco físico de desenvolvimiento de las relaciones urbanas el espacio edificado y sin «soluciones de continuidad». Nada, pues, más ajeno a lo que es hoy la ciudad como sistema de relaciones sociales que se traba sobre un tejido continuo o discontinuo de asentamientos de población. Precisamente, ese específico tejido social que es la ciudad no precisa ya de la absoluta proximidad física que caracterizó a las ciudades medievales, ya que en su lugar se ha colocado la simple accesibilidad a la relación social urbana mediante medios técnicos (sistema de comunicaciones) con los que el hombre elimina en lapsos breves de tiempo la distancia física. De aquí que, cada vez más claramente, puede comprobarse una desconexión entre el marco físico de esas relaciones sociales peculiares y el lugar central o espacio densamente edificado, que es al que apunta la concepción del transporte urbano en la Ley de 1947.

En suma, desde todos los puntos de vista, y cualquiera que sea el medio de transporte a emplear, resulta práctica y legalmente imposible que la ciudad funcione como marco territorial en la que el servicio público de transportes pueda desenvolverse bajo criterios de unidad. Para lograr un resultado más o menos aproximado, sería preciso remover un sin fin de situaciones particulares ya establecidas y hacer frente, por parte de los Municipios, a unas gestiones frente a la Administración del Estado, en las que a lo sumo aquéllas aparecen jurídicamente situadas en paridad de condiciones con cualquier empresa particular, interesada en cada concreta y singular concesión de línea de transporte. De lo que se desprende, como consecuencia, que no hay una autoridad administra-

tiva que —dado el actual modo de reparto de las competencias en esta materia— tenga la responsabilidad global del problema y, por tanto, pueda abordar la elaboración y ejecución de la política de transportes que requiere cada una de nuestras áreas urbanas.

Por supuesto, esta conclusión se queda corta en sus consecuencias si ahora se contemplan en su actual dinámica las relaciones de convivencia en los distintos núcleos locales. La concepción institucional del transporte colectivo, su modo de plantear concretamente la distribución de las competencias administrativas, hace muy difícil que pueda ser aprovechada la fuerza impulsora de este servicio público en un trance histórico del Régimen local básicamente caracterizado por la gestación de las que, de un modo hartamente simplista, quedaron denominadas relaciones locales de segundo grado: esos nuevos modos de vida urbana que van propiciando la constitución de áreas metropolitanas, o toda esa política que tiende a concentrar en las cabeceras de comarca el flujo vital de las áreas rurales, no encuentran precisamente una ayuda en el actual sistema de los transportes colectivos. Y es bien sabido que esa ayuda podría, en este caso, ser decisiva.

Más aún, si se tiene en cuenta que todavía sigue en pie otro de los rasgos materiales del sistema, consistente en el abandono a la iniciativa privada de algunos flujos y medios de transporte que hoy son de gran importancia de cara a una mejor vertebración del territorio, de modo que en ello la oferta va detrás de la demanda. Así, al ser demanda la que condiciona la oferta, la política de reordenación territorial —al menos en sus niveles urbano, comarcal y hasta regional— queda carente de uno de sus posibles impulsos básicos, a equilibrar el desarrollo de las distintas regiones y comarcas españolas.

## 2.º El dilema transporte individual-transporte colectivo.

Hay que reconocer que, hasta hace unos pocos años, no cabía imaginar que el transporte individual podría elevarse a la situación de competidor del transporte colectivo, en las áreas urbanas de cierta importancia, e ir erosionando poco a poco la situación y los criterios empresariales sobre los que se montaba la gestión del transporte colectivo. Sin embargo, las estadísticas están haciendo evidente que el automóvil motiva, no sólo una situación de competencia que impide la progresión de las cifras del transporte

colectivo, sino que, además, genera unos costes adicionales en el sistema de transportes colectivos al disminuir grandemente la fluidez del tráfico urbano. Según estadísticas recogidas por RAMOS Y MARTÍN en 1948, el transporte individual privado suponía algo más del 11 por 100 en tanto que en 1963 rebasaba ya el 52 por 100 del tráfico urbano.

No es éste el lugar para exponer todo lo que desde los puntos de vista económico y social supone el mantenimiento de un *statu quo* que sólo se verá alterado en los próximos años por el crecimiento del parque nacional de vehículos y, por tanto, por la intensificación de los problemas de tráfico, de dotación de infraestructuras en las áreas urbanas, y de las dificultades en la gestión del transporte urbano colectivo. Pero, ciertamente, se hace indispensable abandonar la actual situación de inercia, en este punto del sistema institucional, adoptándose medidas globales tendentes a evitar la permanencia en sus términos actuales de un dualismo desordenado. Más aún, cuando el dilema transporte individual-transporte colectivo no precisa ser resuelto en base a decisiones radicales que eliminen uno de los dos términos, sino que basta y sobra, al menos por el momento, con que la Política y el Derecho positivo reflejen con claridad que solamente el transporte colectivo puede resolver favorablemente un alto porcentaje de la demanda de transporte urbano, sin desconocer que en otros casos el transporte individual satisface necesidades que él tan sólo, o él mejor que nadie, pueden cubrir. De lo que se desprende la necesidad de dar con una organización en la que se otorgue una primacía al transporte público. Y, por supuesto, se hace desde esta nueva perspectiva más y más indispensable la constitución de una autoridad única para el regimiento de todo lo que hoy es y supone el transporte en cada una de las áreas locales de convivencia.

### 3.º La dimensión financiera del servicio; la crisis paulatina del sistema tradicional y el consiguiente traspaso del problema a los Municipios urbanos.

La coexistencia del transporte individual y el transporte colectivo, en convivencia con otras causas de orden organizativo y financiero, está suponiendo un profundo cambio en el enfoque económico y financiero del sistema, que pivotaba esencialmente so-

bre la iniciativa privada, incorporada a la prestación del servicio mediante la correspondiente concesión administrativa. Hasta el punto de que, en la actualidad, las grandes ciudades atienden al servicio público de transporte mediante empresas de titularidad municipal, persistiendo en cambio el régimen de empresas particulares en la generalidad de las áreas urbanas de menos densidad. En los estudios complementarios del III Plan de Desarrollo se acusa la existencia de una situación económica difícil, por parte de las empresas de transporte colectivo, cifrándose las causas en el control administrativo de las tarifas y en la disminución del número de viajeros. Evidentemente, este segundo factor está denunciando el impacto de la competencia del transporte individual, y, en la medida en que por razones mucho más profundas habrá de ser corregido, mediante medidas de primacía del transporte colectivo que quizá se impongan de modo inexorable con el paso simple del tiempo, probablemente puedan irse viendo atenuados sus efectos negativos. Mas el primero de ellos está y debe seguir estando contradicho por la primacía de una política social que ha de encontrar aquí una de sus más rotundas manifestaciones: toda la tendencia a la autofinanciación de los servicios locales, que de manera expresa o encubierta se viene manifestando por administradores y, a veces, por el propio legislador, quiebra ante exigencias indeclinables de este carácter. Ello, sin perjuicio de las posibilidades redistributivas —según ya demostrara GARCÍA DE ENTERRÍA— que alberga incluso una concepción unificada de las tarifas, primando recorridos determinados a costa de otros.

En suma, y este es el tercer rasgo que se quería señalar, los Entes locales, aún en el caso de que no cambiase una legislación que ignora ésta como una de sus responsabilidades más típicas, se encuentran desde ahora y de cara al futuro con un problema cuyas dimensiones financieras escapan a sus actuales posibilidades en muchos casos. Basta tener en cuenta que, según datos de ALVAREZ FIDALGO publicados en 1972, el presupuesto del transporte público viene a suponer el 50 por 100 del presupuesto anual municipal en los grandes Municipios, bajando hasta un 25 por 100 en las ciudades medianas. Tomando ejemplos significativos, en Madrid concretamente suponía el 51 por 100, en Sevilla el 38 por 100 y en Santander el 25 por 100.