

COMISION CENTRAL DE SANEAMIENTO

(Reglamento, aprobado por Orden de 19 de abril de 1968)

SUMARIO: 1. ANTECEDENTES: A) *Superación de la concepción esteticista en el Urbanismo: predominio de la perspectiva sanitaria (desde finales del siglo XIX a la vigente Ley de Régimen Local):* a) Comisiones independientes (Comisiones sanitarias, central y provinciales; Comisiones, central y provinciales, de Sanidad Local). b) Integración en los órganos sanitarios específicos (Subcomisión Central de Sanidad Local del Real Consejo de Sanidad y Subcomisiones provinciales de Sanidad Local de las Juntas provinciales de Sanidad). c) Recuperación de su independencia en la República. d) Restauración en 1938. B) *Abandono de la perspectiva predominantemente sanitaria: su sustitución por un criterio técnico general (Ley de Régimen Local y Ley del Suelo):* Comisión Central de Urbanismo y Comisiones provinciales de Servicios técnicos; Ministro de la Vivienda y Comisiones provinciales de Urbanismo. 2. CREACIÓN: A) *Falta de coordinación entre los distintos aspectos implicados en el Urbanismo.* B) *Duplicación orgánica:* a) A nivel central: Comisión Central de Urbanismo (Ministro de la Vivienda) y Oficina de Planes provinciales de la Presidencia. b) En el nivel desconcentrado o periférico; Comisiones provinciales de Urbanismo y Comisiones provinciales de Servicios técnicos. C) *Situación sanitaria del país.* D) *Existencia de competencia concurrente y necesidad de un órgano en que estuvieran representados los titulares de las diversas manifestaciones del interés público implicadas.* 3. ATRIBUCIONES: A) *Delimitación "material".* a) *Saneamiento:* a) Concepción técnica. b) Concepción del derecho positivo (Reglamento de obras de 1924; concepto estricto de la base XXVII de las de Sanidad Nacional; bases XXIV y XXVIII de dicha Ley; Ley de Régimen Local; Ley del Suelo; Preámbulo del Decreto de 5 de junio de 1963, por el que se crea la Comisión Central de Saneamiento). c) Inexistencia de un concepto jurídico de saneamiento. b) *Protección de la población.* B) *Delimitación "funcional":* a) Función preparatoria de actos administrativos: a) Función de promoción. b) Función consultiva. c) Función de programación. d) Función de dirección. b) función decisoria. c) función de control. 4. NATURALEZA: A) *Estructuralmente (órgano complejo; común simultáneo; Comité interministerial).* B) *Funcionalmente (órgano especial; órgano plurifuncional; de coordinación).* 5. ORGANIZACIÓN: A) *Organos externos:* a) Colegiados: 1) Órgano máximo (carácter de sus titulares; vinculación de los organismos representados en él; composición; competencia). 2) Subcomisiones Permanentes:

1.ª De supervisión de actividades clasificadas (carácter concentrado o desconcentrado de la misma; composición; competencia: supervisión de actividades—alcance y forma de la misma—y ejercicio en Madrid de las competencias de las C. P. S. T.). 2.ª De saneamiento y seguridad de la población. b) Organos monocráticos. B) *Organos internos*.

1. ANTECEDENTES.

Tradicionalmente en nuestro Ordenamiento se han venido dictando numerosas disposiciones para estimular el mejoramiento técnico-sanitario de los Municipios. Entre ellas, las diversas Leyes de Sanidad (1) y Régimen Local (2) les han encomendado, aparte de funciones estrictamente sanitarias, una serie de tareas que, sin tener específicamente este carácter, estaban íntimamente conexas, además de con otras muchas manifestaciones del interés público, con la salud de la colectividad (abastecimiento de aguas, alcantarillado, depuración de las residuales, destrucción de viviendas insalubres, desecación de terrenos pantanosos, etc.).

A partir del Estatuto municipal de 1924 (3) se encomienda la supervisión de la realización adecuada por los Municipios de estas funciones

(1) Especialmente la Instrucción General de Sanidad Pública, aprobada definitivamente por Real Decreto de 12 de enero de 1904 y la Real Orden de 3 de enero de 1923, que mandó publicar las *Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños municipios* (de menos de 2.000 habitantes), aprobadas por el Consejo de Sanidad en 16 de junio de 1922.

(2) Obsérvese, por ejemplo, la enumeración del Estatuto (art. 32 del Reglamento de Obras en relación con el 180 del Estatuto); se consideran obras de saneamiento y urbanización parcial “cuantas obras municipales contribuyan a mejorar las condiciones higiénicas de una población, ya se realicen en el suelo o en el subsuelo de la misma, siempre que no constituyan un plan completo de dotación de servicios municipales en un sector de dicha población”, entendiéndose comprendidas en este grupo las siguientes: 1.ª Las obras de apertura, ensanche o ampliación de parques, plazas y paseos, calles y vías de las capitales, ciudades y núcleos de población en general, así como las necesarias para el establecimiento en ellas de los servicios públicos de agua, gas y electricidad. 2.ª Las de encauzamiento, canalización o cubrimiento de cursos de agua, durante su recorrido por las poblaciones, y los puentes y pasarelas para atravesarlos. 3.ª Las de pavimentación y construcción de aceras, andenes, paseos, etc., en las vías y plazas. 4.ª Las conducciones, redes, depósitos y en general cuantas obras integren los servicios de abastecimiento de aguas y de recogida, evacuación y depuración de aguas residuales. 5.ª Las de construcción de mercados, lavaderos, mataderos, escuelas, edificios de carácter higiénico (baños, duchas, evacuatorios, centros de desinfección, etc.) y cuantos respondan a necesidades de higiene pública. 6.ª Las de destrucción de viviendas insalubres, previa aplicación de la expropiación forzosa por insalubridad, en la forma en que se establece en la Ley de 10 de diciembre de 1921 y las de construcción por los Municipios de casas o barriadas higiénicas, acogiéndose a dicha Ley o a las que se dicten en lo sucesivo modificándola o complementándola. 7.ª La desecación de lagunas y terrenos pantanosos enclavados en los términos municipales, siempre que no pertenezcan al Estado o la provincia.

(3) Artículo 182.

a órganos colegiados estatales (4), creados *ad hoc* y denominados Comisiones sanitarias, central y provinciales (5).

Muy pronto, y para delimitar bien su órbita de acción, apartándolas

(4) La supervisión de los entes locales se ha encomendado tradicionalmente al Ministerio de la Gobernación. Durante la vigencia de la Ley de ensanche de Madrid y Barcelona (extendible a otras ciudades) de 1892, todas las actuaciones de ensanche eran, por supuesto, de la competencia municipal y estaban lógicamente supervisadas por el Ministerio de la Gobernación. Este se encontraba a tales efectos asistido por un órgano consultivo, cual era la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, de donde se deduce que el Urbanismo se consideraba especialmente relacionado con las Bellas Artes.

No había aparecido todavía lo que se ha denominado (cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes de Derecho administrativo*, II, 3.º, págs. 37 y sigs.) la perspectiva sanitaria del urbanismo; no creemos, sin embargo, como señala dicho autor, que tal perspectiva no aparezca hasta el siglo xx, con la Instrucción sanitaria de 1904 y el Reglamento de Higiene Pública de 1910, pues en la Ley y Reglamento de Saneamiento y reforma interior de las poblaciones de 18 de marzo de 1895 y 15 de diciembre de 1896, respectivamente, se puede advertir ya tal perspectiva. Basta recordar la definición de obras de saneamiento como aquellas que “tengan por objeto introducir mejoras y extender las condiciones higiénicas y de salubridad de las poblaciones” (art. 3.º del Reglamento) y, recíprocamente, el concepto “urbanización”, que necesariamente había de integrar el anexo 2.º de la memoria de todo proyecto de obras de saneamiento (art. 30 del Reglamento).

En cualquier caso, el planteamiento puramente esteticista, ajeno a las verdaderas necesidades político-sociales, es patrimonio del siglo XVIII.

En el siglo XIX, y acaso por el azote de las grandes epidemias, aparece en toda Europa la perspectiva sanitaria, no ya como predominante, sino como exclusiva: las actuaciones públicas, al menos, se limitaban, aparte de los problemas jurídicos (expropiación, sobre todo), a los aspectos higiénicos. Baste recordar las Leyes de Sanidad de 1848 en Inglaterra y de 1850 en Francia. Por eso se ha podido con toda exactitud afirmar que la legislación sanitaria “constituye el precedente inmediato de la legislación urbanística moderna” (BENEVOLO, *L'origine dell'urbanistica moderna*, Bari, 1963, pág. 125).

Es cierto que en nuestro país, cincuenta años al menos retrasado, dicha perspectiva no se inicia sino muy a finales del siglo XIX y no se consagra hasta el siglo XX. Nuestra coetánea Ley de Sanidad, promulgada posteriormente (28 de noviembre de 1855) no alude siquiera a problemas de saneamiento y, como contrapartida, algunas disposiciones de la época revelan—como el órgano consultivo en problemas urbanísticos del Ministerio de la Gobernación: Real Academia de Bellas Artes de San Fernando—la pervivencia de la concepción esteticista; recuérdese, como ejemplo bien significativo, la Orden de 10 de junio de 1854 sobre alineaciones de edificios y calles (que dio lugar sucesivamente a la de 2 de agosto de 1861, a dos de igual fecha: 1 de junio de 1880 y a la de 22 de junio de 1883, referidas a las facultades al respecto —alineaciones— de los Ayuntamientos); ese mismo enfoque tienen la Real Orden de 9 de febrero de 1863 y la Circular del Ministerio de Fomento de 12 de marzo de 1878, que la modifica.

Indiciarias asimismo de la orientación dieciochesca, barroca, esteticista, son los documentos no legislativos de la época. Repárese, por ejemplo, en las siguientes palabras de MADAZ (*Diccionario geográfico...*, tomo X), referidas a la construcción, a partir de 1843, del Congreso de Diputados: “El edificio ha de ser digno de la época en que se construye, sirviendo a las generaciones venideras para enseñarles el estado de los conocimientos del país y la *prosperidad de las artes*”.

Sin embargo, ya vimos cómo aun en nuestra Patria aparece en el siglo XIX, si bien muy al final, la perspectiva sanitaria.

(5) Artículos 182 y 183 especialmente, del Estatuto municipal, aprobado por Real Decreto de 8 de marzo de 1924.

de la peculiar de otros organismos existentes ya en el ramo de Sanidad Pública», se les cambia su denominación, pasando a llamarse Comisiones (central y provinciales) de Sanidad Local (6).

De acuerdo con los anteriores preceptos (Estatuto y Real Decreto de 14 de julio de 1924) se organizó en la Subsecretaría del Ministerio de la Gobernación, y como una de las cuatro Secciones de la misma, la Secretaría de la Comisión Central de Sanidad Local (7), Comisión que, por cierto, funcionaba en Pleno y en Comisión Permanente (8) y que se integraba con representaciones numerosas de los servicios sanitarios y de la Administración Local, siendo presidida por el Subsecretario de la Gobernación.

Se ha de advertir, sin embargo, la escasa efectividad de dichas Comisiones, especialmente de las provinciales, absorbidas por la pujanza del órgano consultivo sanitario específico (Juntas Provinciales de Sanidad), hasta el punto de que al aprobarse al año siguiente (1925) el Reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos (9), todas las funciones no encomendadas a los Ayuntamientos se atribuyen a las Juntas Provinciales de Sanidad, ante las que cabía recurso de alzada contra las decisiones que, en relación con tales establecimientos, adoptasen los Ayuntamientos (10). Únicamente a la Permanente de la Comisión Central se encarga en dicho Reglamento algún cometido (11). Ello explica *cumplidamente* la evolución inmediatamente posterior de tales organismos.

En el raqueteo entre la consideración estrictamente sanitaria (en el Estatuto, en cuanto a su denominación) y su caracterización como organismos íntimamente vinculados a la función sanitaria, pero destacados de la organización específica (Real Decreto-Ley de 14 de julio de 1924) vuelve a triunfar (años 26 y 27) esta segunda postura.

Un Real Decreto-Ley, en efecto, de 1926 (12), denomina a las Comi-

(6) Real Decreto-Ley de 14 de julio de 1924 (parcialmente modificado por el de 22 de septiembre del mismo año), por el que se determina la composición y funciones de tales Comisiones.

(7) Real Decreto de 14 de noviembre de 1924, de reorganización de los servicios centrales y provinciales del Ministerio de la Gobernación; Real Decreto "reducido al rango de precepto meramente reglamentario, válido si se conforma con el texto de Leyes votadas en Cortes" por el Decreto-Ley de 14 de junio de 1931.

(8) Artículos 4.º y 5.º del Decreto-Ley de 14 de julio de 1924, en que se fijan, respectivamente, la composición y funciones del Pleno y de la Permanente.

(9) Reglamento de establecimientos clasificados (incómodos, insalubres o peligrosos), aprobado, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 63 del Reglamento de Obras Municipales, por Real Orden de 17 de noviembre de 1925.

(10) Cfr. los artículos 5.º, 6.º, 8.º, 21 y 35 del citado Reglamento.

(11) La clasificación, previa a la licencia de apertura, de las "nuevas industrias" (párrafo 2.º del art. 8.º del Reglamento).

(12) Real Decreto-Ley de 26 de febrero de 1926. Es esta disposición (y no el Real Decreto-Ley de 20 de octubre de 1925, que aprueba el Reglamento de Sanidad Provincial —como cree GARCÍA RUBIO, epígrafe "Comisión Central de Sanidad Local" del Diccionario de Aranzadi—) la que integra las Comisiones Provinciales de Sanidad Local en las Juntas Provinciales de Sanidad, como Subcomisiones de las mismas.

siones provinciales, Subcomisiones y las integra, juntamente con otras (13), en la Junta Provincial de Sanidad. Las «Comisiones Provinciales de Sanidad Local» pasan así a ser «Subcomisiones Provinciales de Sanidad Local de las Juntas Provinciales de Sanidad».

Lo mismo va a ocurrir en la esfera central. Un Real Decreto-Ley de 1927 (14) modifica la Instrucción de Sanidad de 1904, en lo referente al Real Consejo de Sanidad para, entre otras cosas, integrar en él la Comisión Central de sanidad Local (15) que se suprime, si bien constituyéndose a la vez en el seno del Real Consejo una «Comisión especial de Sanidad Local», encargada de cumplir los cometidos encomendados a la suprimida.

Con el advenimiento de la República, por el contrario, y por la Ley de 15 de septiembre de 1931 —que supuso la subsistencia de los artículos 180 a 189 del Estatuto (16)—, la Comisión Sanitaria Central, por éste creada, adquiere el carácter de plena autonomía (17), pese a lo cual siguió formando parte del Consejo Nacional de Sanidad, como Subcomisión Central de Sanidad Local, hasta que, en 1934, al crearse el Consejo Nacional de Sanidad y Asistencia Pública (18), se declara su independencia, por no tener razón de ser su integración en el Consejo (19).

(13) Las Comisiones Provinciales de trabajos antipalúdicos (creadas y reorganizadas por Real Decreto de 14 de junio de 1924) pasan asimismo a denominarse Subcomisiones y a formar parte de las Juntas Provinciales de Sanidad (Subcomisiones Provinciales de Trabajos antipalúdicos de las Juntas Provinciales de Sanidad).

(14) Real Decreto de 12 de abril de 1927, que reformó la Instrucción de Sanidad de 1904, reformando el Real Consejo de Sanidad “en el designio de darle la máxima eficacia administrativa, unida a la máxima competencia y de atribuir a los Arquitectos e Ingenieros mayor participación en él”.

(15) En la nueva redacción que se da al artículo 12 de dicha Instrucción por el Real Decreto-Ley citado (de 1927) se “suprime la Comisión Central de Sanidad Local y todas las funciones encomendadas a la misma pasarían a ser funciones inherentes al Real Consejo de Sanidad, quien para dichos efectos y a propuesta del Presidente, designará una Comisión especial en su seno encargada de cumplir aquellos cometidos. Se llamará de Sanidad Local...”

(16) Esta Ley declaró Leyes de la República, entre otros Decretos, el de 17 de julio de 1931, que rectificaba el de 16 de junio anterior en el sentido de declarar subsistente la sección 6.ª, cap. I, tít. V, libro I del Estatuto municipal (arts. 180 a 189).

(17) Así lo declara expresamente el artículo 28 del Decreto de 19 de abril de 1934 por el que se crea, como órgano único consultivo en las materias de que su denominación hace referencia, el Consejo Nacional de Sanidad y Asistencia Pública.

(18) Decreto de 19 de abril de 1934, citado.

(19) En el raqueteo a que aludimos en el texto entre el encuadramiento de la Comisión en la organización específica de Sanidad y su exclusión de la misma, no puede ser más significativo este Decreto. Obsérvese que se denomina de creación del Consejo Nacional de Sanidad y Asistencia Pública “como órgano único consultivo en materia de Sanidad y asistencia pública” y de refundición “en él de los diversos organismos consultivos en dichas materias”, pese a lo cual se afirma expresamente (art. 28) que no formará parte en lo sucesivo dicha Comisión del Consejo, “en el que no tiene razón de existencia” y que mantendrá “su actual organización con absoluta independencia”. No es ni más ni menos que una nueva versión de aquel Real Decreto-Ley de 14 de julio de 1924 que, para delimitar la órbita de acción de esta Comisión y apartarla de la pecu-

En esta época se suprimen las Comisiones, mejor dicho, las Subcomisiones Provinciales de Sanidad Local, al derogarse las disposiciones que las crearon y reorganizaron (20). Sin embargo, en la Ley de Bases de 1935 (21) parece que se quiere resucitar a las Comisiones sanitarias —central y provinciales— del Estatuto, empleándose la misma denominación y encomendándosele idéntico cometido, sin que se sepa con exactitud si resurgen o no, ya que el texto articulado (22), al referirse a estas materias, alude sin especificar a «organismos sanitarios, centrales o provinciales».

En 1938 se restablece la Comisión Central de Sanidad Local (23), determinándose la composición con la que (24) habría de «funcionar provisionalmente», como lo hizo hasta su supresión por el texto articulado de la Ley de Bases de Régimen Local (25).

Hasta este momento, y desde 1924, puede decirse que ha predominado, en el Urbanismo, la perspectiva sanitaria. A partir de aquí se va a introducir un criterio técnico general en el que no predomina ya el punto de vista sanitario, sino la idea de un planeamiento conjunto (26), en el convencimiento de que el Urbanismo debe ser abordado desde puntos de vista muy diversos. La nueva orientación se va a reflejar en dos puntos fundamentales: uno, el orgánico; otro, el de la amplitud de la idea de plan.

Desde el primero —único que aquí nos interesa— se van a introducir dos innovaciones estructurales: en el nivel concentrado, la Comisión Central de Sanidad Local se sustituye por un nuevo órgano (Comisión

liar de otros organismos estrictamente sanitarios, cambió la denominación que le había asignado al artículo 183 del Estatuto.

(20) Por el artículo 1.º del Decreto-Ley de 16 de junio de 1931, se declaran derogados el Real Decreto de 14 de julio de 1924, por el que, como hemos dicho, se dictaron normas sobre la composición y funciones de las Comisiones sanitarias central y provinciales de que hablaban los artículos 182 y 183 del Estatuto que pasaron a denominarse “de Sanidad Local”, y asimismo el Real Decreto-Ley de 16 de febrero de 1926, por el que las Comisiones Provinciales de Sanidad Local pasan a denominarse Subcomisiones y a integrarse en las Juntas Provinciales de Sanidad, precisamente como Subcomisiones de las mismas (Decreto-Ley de “revisión y clasificación de la obra legislativa del Ministerio de la Gobernación durante las dictaduras”).

(21) Base XVI del texto de la Ley de Bases aprobada por las Cortes en 28 de junio de 1935 y promulgada en 10 de julio de dicho año.

(22) Artículo 118 del texto articulado por el Gobierno, promulgado en 31 de octubre de 1935.

(23) Decreto del Ministerio del Interior, de 1 de julio de 1938.

(24) Se modifica su composición por Decreto de 6 de septiembre de 1940, para considerar vocal al Director General de Arquitectura.

(25) La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 no alude a la Comisión Central de Sanidad Local, y es el texto articulado el que en su disposición transitoria segunda, la declara extinguida en el momento en que quede constituida la Comisión Central de Urbanismo que prevé el artículo 155.

(26) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes de Derecho administrativo*, II, 3.º, págs. 42 y sigs.

Central de Urbanismo), al que la Ley de Régimen Local (27) va a atribuir, sin embargo, funciones muy similares a las que a aquélla correspondían; en el nivel desconcentrado o periférico las funciones de las antiguas Comisiones Provinciales de Sanidad Local (28) se van a atribuir a un órgano de la Diputación (29), en el que participaban representaciones de sectores muy diferentes, incluidos los órganos periféricos de varios Ministerios: la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, cuya función peculiar iba a ser la asistencia técnica a los Municipios, especialmente en materias urbanísticas.

Pero las innovaciones estructurales de la Ley de Régimen Local no pudieron ser más efímeras. A ello contribuyeron, primero la Ley del Suelo (30), regulando, en el Centro (31), la Comisión Central de Urbanismo (32) y, en la organización periférica, atribuyendo casi íntegramente

(27) Artículo 155 de la Ley. Comparadas las atribuciones que en el mismo se confieren a la Comisión Central de Urbanismo con las que tradicionalmente se venían encomendando a la Central de Sanidad Local (arts. 5.º y 6.º del Decreto-Ley de 14 de julio de 1924) apenas se nota, aparte de su formulación más genérica, sino la ampliación de la cifra de población de los Municipios a que se va a extender su jurisdicción, cifra que asciende de la tradicional de 30.000 a la de 50.000 habitantes.

(28) No creemos, como dice GARCÍA DE ENTERRÍA, que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos venga a sustituir a las Comisiones sanitarias provinciales que, integradas primero en las Juntas provinciales de Sanidad y suprimidas después por el Decreto-Ley derogador de la obra legislativa del Ministerio de la Gobernación durante las Dictaduras (16 de junio de 1931), no habían sido restablecidas con posterioridad, pues el Decreto de 4 de julio de 1938 restaura exclusivamente la Central. Sin embargo, ha sido la Ley de Régimen Local la que en su artículo 272 dio pie para tal interpretación, en cuanto al especificar las funciones de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos señala que tendrían además las atribuciones "que la legislación vigente atribuye a las Comisiones Provinciales de Sanidad Local", sin que podamos imaginar cuáles podrían ser tales vicencias.

(29) Pues no se ha de olvidar que dicha Comisión Provincial de Servicios Técnicos —hoy órgano indudablemente estatal— se configuró inicialmente como órgano de la Administración Local.

(30) Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

(31) Artículos 5.º, 195, 196 y 199 especialmente.

(32) Realmente ni con la sustitución (de la Comisión Central de Sanidad Local por la Central de Urbanismo) que preconiza, como hemos visto, la Ley de Régimen Local (art. 155 y disposición transitoria segunda), ni con la regulación que la Ley del Suelo (art. 199) hace de la segunda, desaparece *realmente* la primera. En la práctica ésta siguió funcionando porque, de acuerdo con la citada disposición transitoria de la Ley de Régimen Local, sólo se extinguiría en el momento en que quedase constituida la Central de Urbanismo y ésta no llegó a constituirse. Siguió, pues, funcionando ininterrumpidamente hasta la creación (vid. cuanto se dice después) del Ministerio de la Vivienda. Su última sesión se celebró el 26 de julio de 1957, pese a lo cual la Secretaría de la Comisión Central de Sanidad Local, constituida, como se recordará en la Subsecretaría de Gobernación, en 1924 (Real-Decreto de 14 de noviembre, por el que se reorganizaron los Servicios Centrales y Provinciales del Ministerio) seguía existiendo, conservando los antecedentes y recibiendo proyectos aislados (creemos que existió hasta que, creada la Comisión Central de Saneamiento, pasaron tales antecedentes, archivo y demás a su Secretaría permanente, vinculada a la Secretaría General Técnica del Departamento).

a las Comisiones Provinciales de Urbanismo (33) la competencia que la de Régimen Local había encomendado a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (34). Después, la creación del Ministerio de la Vivienda, que iba a suponer, al vértice, la desaparición real (35), al no

(33) Actualmente Comisiones de Urbanismo de los Consejos Provinciales de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo.

(34) Disposición transitoria 2.^a, apartado a), de la Ley del Suelo.

(35) En este momento es cuando desaparece en la práctica la Comisión Central de Sanidad Local, que, como hemos visto, había seguido funcionando por no haberse constituido la Central de Urbanismo que debía sustituirla. Pero al crearse el Ministerio de la Vivienda se produjo un verdadero "crac" competencial. En primer lugar, aquella Comisión pasó a depender de este Departamento, atribuyéndose, como se dice en el texto, sus competencias al Ministro, ante las dificultades que su constitución presentaba. Entre estas dificultades no era la menor, la circunstancia de que las competencias atribuidas a la misma por la Ley de Régimen Local y las más amplias que le confirió la Ley del Suelo, lo habían sido en el convencimiento de atribuírseles a un órgano residenciado en el Departamento al que corresponde (art. 7.^o de la Ley de Régimen Local) la tutela sobre los entes locales y en el que a la vez estaban co-residenciados centros directivos con competencia específica sobre tales entes (Direcciones Generales de Administración Local y de Arquitectura y Urbanismo). Ante la imposibilidad de "repartir" (habida cuenta de dicha circunstancia), de entre las atribuciones otorgadas, las que debían pasar al nuevo y las que debían permanecer en el antiguo Departamento, y teniendo en cuenta la conveniencia de no paralizar la acción administrativa, el Decreto de 28 de junio de 1957 dispuso que las funciones de determinados Organismos colegiados —entre ellos la Comisión Central de Urbanismo— fuesen ejercidas por sus Presidentes (Ministro de la Vivienda, en este caso). Dicha solución lo fue de *emergencia*, y como tal aceptada por los demás Departamentos interesados, que necesariamente tendrían su representación (y consiguientemente su tutela sobre los intereses que específicamente tienen encomendados) en el organismo colegiado. Por eso, en el artículo 2.^o del citado Decreto se consagraba *la interinidad de la suplencia* con toda energía. Las atribuciones hechas al Presidente sólo tendrían vigencia hasta que se regulase el funcionamiento definitivo de aquellos Organismos, "sin que en ningún caso las expresadas facultades transferidas puedan rebasar el plazo que determina el artículo 18 del Decreto de 26 de abril de 1957". Este Decreto es el que aprobó el Reglamento orgánico provisional del Ministerio de la Vivienda y el plazo a que se alude es el de un año, dentro del cual debería ser aprobado el Reglamento orgánico definitivo, en el que habrá que entender que debían regularse definitivamente tales organismos y cesar las facultades "provisionalmente" transferidas. El plazo transcurrió sin que el Reglamento definitivo se dictase, y cuando se aprobó (más de un año más tarde de lo que, de acuerdo con dicho mandato, debió hacerse, con lo que durante este período fueron totalmente ilegítimas las facultades ejercidas por el Ministro) por Decreto de 23 de septiembre de 1959, se instituyó el Consejo Nacional de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, que "funcionará" —¿cuándo?— en Pleno y en tres Comisiones Centrales, una de las cuales será la de Urbanismo. Pero esta Comisión no se reglamentó (como debería haberse hecho de acuerdo con el mandato de los Decretos anteriormente citados), arbitrándose, eso sí, una sibilina fórmula para que no se reglamente ni se constituya jamás. Fue ésta la de establecer que la composición de dicha Comisión se determine por el Reglamento de la Ley del Suelo (art. 62), Reglamento que, como ha ocurrido otras veces (por ejemplo, con el texto articulado de la Ley de Bases de Sanidad Nacional), no se dictará (como indicios ya son bastantes el tiempo transcurrido —doce años— y las reglamentaciones parciales que se vienen efectuando).

Como hemos dicho, y desde 26 de abril de 1958 (fecha en que expiró el plazo que "en ningún caso" se podía "rebasar"), no existía ya suplencia, a favor del Ministro, de la

constituirse, del órgano central, asumiendo sus funciones «provisionalmente» el órgano monocrático supremo; en la periferia, la creación de

competencia de la Comisión, por lo que tal competencia se venía ejerciendo con absoluta ilegitimidad (no caben prorrogaciones tácitas en materias competenciales: prohibición expresa del artículo 4.º de la Ley, ya vigente entonces, de Procedimiento Administrativo). Por ello (justamente diecinueve meses después de haber expirado las facultades sustitutivas conferidas—Decreto de 26 de noviembre de 1959—) se prorrogan, en la práctica, indefinidamente, en el texto del Decreto, “hasta que, dictado el Reglamento de la Ley del Suelo, se constituya dicha Comisión válidamente”. El golpe de muerte, sin embargo, para la Comisión Central de Urbanismo lo ha constituido la Ley de Valoraciones urbanísticas, de 21 de julio de 1962, que, en su disposición transitoria 1.ª, b), ha *separado*, de entre las competencias otorgadas a los órganos colegiados por la Ley del Suelo, las de carácter *resolutorio* que, en cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, se encomiendan al Ministro de *la Vivienda*, de las de carácter *consultivo* que deben ser las funciones *propias* de tales órganos colegiados, con lo que se ha consagrado definitivamente la competencia resolutoria que, de acuerdo con las disposiciones anteriores, sólo provisionalmente podía ostentar tal Ministro, sin que, por otra parte, haya dejado de ejercer “provisionalmente” (¡desde el 28 de junio de 1957!) la *consultiva*. Es cierto que en la citada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado se otorga a los órganos activos la competencia resolutoria; pero lo que no determinaba —no podía hacerlo, dado su carácter genérico— dicha Ley era el Departamento al que, según los casos, correspondía la resolución. Cuando, como en el supuesto que contemplamos, aquéllos son varios, sólo un órgano colegiado —puesto que no háy superior *jerárquico* de Ministros— debe, habida cuenta de las diversas manifestaciones del interés público en presencia, tuteladas por los diversos titulares de cada una de tales manifestaciones, resolver. Bajo esta perspectiva de “composición de diversos intereses” se instituyeron por la Ley del Suelo, los órganos colegiados, y por ello se le atribuyeron a ellos —y no a los órganos activos, también entonces existentes y normalmente decisores, aunque la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado no lo hubiese todavía expresamente formulado— las competencias resolutorias. Basta una superficial lectura del artículo 198 de la Ley del Suelo para no tener la menor duda al respecto. Se otorgan en él competencias resolutorias y rectoras al Consejo Nacional de Urbanismo (hoy Consejo Nacional de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo del Ministerio de la Vivienda) y se declara que estará presidido por el Ministro de la Gobernación, vicepresidido por el Subsecretario y “constituido por representantes de los *Departamentos ministeriales a que afecte la Ley, de las Corporaciones Locales, de la Organización Sindical y de otras Corporaciones públicas que igualmente puedan estar interesadas en la aplicación de la presente Ley...*” Es cierto que nada se dice de la composición de la Comisión Central de Urbanismo, regulada en el artículo siguiente, pero es lógico suponer, dada la constitución que se prescribe para el Consejo y analizadas las competencias que en la Ley a ésta se le otorgan, que se pensaba en una composición similar a la de aquél. ¿Cómo pensar que la visión que, de los diversos aspectos —sanitarios, hidráulicos, económicos, etc.—del Urbanismo, podría obtener la Comisión —para resolver en consecuencia—, va a conseguirse por unos órganos monocráticos, circunscritos obviamente a sus funciones específicas? Cuanto afecte a la propia técnica urbanística, tendrá acaso una magistral consideración y de acuerdo con ésta se resolverá. Pero ¿y los otros aspectos íntimamente conexiónados? ¿Cómo apreciar el interés público sanitario que las urbanizaciones han de atender, el turístico, el hidráulico...? ¿Cómo coordinar la actuación con las de las Corporaciones Locales, promotoras máximas del actuar urbanístico?

Olvida incomprensiblemente dicha Ley la doble función que la colegialidad puede cumplir: de un lado, sí, conseguir la mayor ponderación de la concreta manifestación del interés público en presencia de la que el colegio es titular (y, aun bajo esta función,

un gran Consejo Provincial (36) con funciones, además de consultivas, resolutorias (37), que va a funcionar en Pleno y en tres Comisiones, una

no puede negársele su carácter resolutorio); de otro, componer intereses potencialmente contrapuestos, pero íntimamente conexiónados entre sí: el colegio entonces no es titular de una concreta manifestación del interés público, sino de varias, íntimamente conexiónadas entre sí, de modo que sus miembros no son, como en el primer caso, co-titulares de la única manifestación del interés público que al colegio se ha encomendado, sino cada uno de ellos titular de una función concreta y distinta de (aunque muy conexiónada con) las que corresponden a los demás, y por la que deben velar mientras el colegio se ocupa, no de la realización concreta de cada una, sino por el equilibrio entre ellas y la armonía operativa entre los distintos titulares.

En contra de cuanto, sobre el carácter propiamente consultivo de los órganos colegiados, en dicha Ley se advierte, no es necesario, pues, insistir demasado. Nuestro ordenamiento ofrece sobrados ejemplos de Comisiones interministeriales e incluso intraministeriales que ha sido preciso constituir y a las que asimismo ha sido necesario atribuir competencias decisorias para resolver los problemas que la concurrencia, sobre un mismo objeto, de múltiples competencias plantea.

Había, además, una limitación a tales facultades sustitutivas en el Decreto de 28 de junio de 1957. En efecto, el último apartado del artículo 1.º exigía, "previo acuerdo con el Ministerio de la Gobernación", para el ejercicio de aquellas competencias "trasladadas" que supusieran obligaciones económico-administrativas para las Corporaciones Locales.

El traspaso al Ministerio de la Vivienda de la Dirección General de Urbanismo y el ejercicio por parte de ésta de funciones que se le habían encomendado (por la Ley del Suelo), pensando en su anterior encuadramiento en Gobernación, con lo que la jerarquía máxima del Departamento —común a todos sus Centros directivos— podía resolver los conflictos que entre éstos (especialmente entre la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo y la de Administración Local) se suscitaban, planteó problemas tan espinosos y de tan difícil solución que fue precisa la creación de una Comisión mixta de las Direcciones Generales de Urbanismo y Administración Local, de composición paritaria y presidida semestral y alternativamente por sus respectivos titulares, para, teniendo en cuenta la incidencia de las normas urbanísticas sobre las competencias locales, establecer "una específica coordinación entre los organismos rectores del Urbanismo y aquellos otros que tienen a su cargo la dirección de la política local" (preámbulo de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 9 de mayo de 1958, por la que se crea la Comisión, aprovechando la experiencia de la de 27 de marzo de 1958, por la que se creó asimismo una Comisión mixta de los Departamentos de Vivienda y Obras Públicas). Su competencia material se extendía a las "materias que afectaren en común (no a su Centros directivos, exclusivamente), sino a los dos Departamentos en que estaban encuadrados, mientras su competencia funcional —siempre, por supuesto, dentro de la esfera que la material le delimitaba— era de tres clases: coordinación de la gestión, propuesta de normas de actuación coordinada y emisión de informes que de ella se interesen por cualquiera de los dos Ministerios.

(36) Decreto de 3 de octubre de 1957.

(37) Se viene olvidando por el Departamento de Vivienda que la disposición transitoria primera de la Ley de Valoración en expropiaciones urbanísticas de 21 de julio de 1962, establece que dicho Ministerio someta a aprobación del Gobierno un texto refundido, que tenga en cuenta la Ley de Expropiación Forzosa, la del Suelo y la propia de Valoraciones urbanísticas y en la que se revisen las facultades resolutorias de los órganos urbanísticos colegiados, acomodándolos al carácter propiamente consultivo que han de tener las funciones de los órganos colegiados. Con la observancia de este precepto se está, en cambio, violando la reiteración de la Ley del Suelo en el carácter colegial de los órganos responsables del urbanismo, cuyas complejas necesidades difícilmente podrán ser

de las cuales es la de Urbanismo (38), heredera, como vimos de las competencias en este campo de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que a su vez lo había sido de los cometidos de las Comisiones Provinciales de Sanidad Local.

suficientemente atendidas por un órgano monocrático, que no podrá nunca tener en consideración muchas y muy diversas perspectivas.

(38) La constitución de dichas Comisiones provinciales se ha regulado por Orden de 14 de marzo de 1962. Repárese en la atribución competencial que la Ley de Régimen Local y, sobre todo, y como decimos después en el texto, la Ley del Suelo hicieron a estas Comisiones provinciales de Urbanismo. Podemos distinguir entre competencia genérica y específica:

a) Competencia genérica:

Las facultades de dichas Comisiones serán de carácter informativo, gestor, resolutorio y de fiscalización y se dirigirán especialmente a orientar, fomentar e inspeccionar el planteamiento y la realización de las obras necesarias para el desarrollo urbano (número 2 del art. 201 de la Ley del Suelo y art. 3.º de la Orden de 14 de marzo de 1962).

b) Competencias específicas:

1. Disponer la formación de un plan conjunto cuando las necesidades urbanísticas de un Municipio aconsejaren la extensión de su zona de influencia a otro u otros de la misma provincia o a una comarca y no existiere acuerdo entre las Corporaciones afectadas, determinando en tal supuesto la extensión territorial de los planes el Ayuntamiento u organismo que hubiera de redactarlo y la proporción en que los Municipios afectados deben contribuir a los gastos (núms. 1, 2 y 3 del art. 25 de la Ley del Suelo).

2. Aprobar los proyectos de urbanización en todo caso [apartado c) del art. 28 de la Ley del Suelo].

3. Aprobar los planes relativos a aquellos Municipios no capitales de provincia e inferiores a 50.000 habitantes [apartado c) del art. 28 de la Ley del Suelo en relación con el apartado a) y b) de dicho artículo].

4. Redactar los planes que no se formaren dentro de los plazos señalados en la Ley del Suelo (arts. 29 y 30) o disponer que se redacten por la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo o por la Diputación Provincial (núm. 1 del art. 26 de la Ley del Suelo).

5. Determinar el plazo en que se deben formar los planes parciales previstos en el plan general (art. 30 de la Ley del Suelo).

6. Fijar el plazo en que se redactarán los planes generales de Ordenación de los Municipios no capitales de provincia y menores de 50.000 habitantes (art. 29 de la Ley del Suelo; núm. 2 en relación con el núm. 1).

7. Aprobar en el mes de septiembre anterior al fin del quinquenio la revisión que del programa de actuación contenido en el plan general hayan hecho los Ayuntamientos (núm. 2 del art. 38 de la Ley del Suelo en relación con el núm. 1 de dicho artículo).

8. Recibir y tramitar los planes y proyectos que afectaren a varios Municipios (número 2 del art. 42 de la Ley del Suelo).

9. Aprobar, juntamente con la Corporación municipal, los proyectos de modificación del régimen instituido con carácter general por los Planes y Proyectos y por las normas y Ordenanzas correspondientes (núm. 3 en relación con el núm. 2 del art. 46).

10. Autorizar la constitución de servidumbres con arreglo al procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa [apartado a) del núm. 1 del art. 55].

11. Informar las autorizaciones de usos y obras de carácter provisional sobre los terrenos cuando lo acordara el Ayuntamiento (núm. 2 del art. 47 de la Ley del Suelo).

12. Proponer normas complementarias y subsidiarias de planeamiento para la provincia o lugares determinados (núm. 2 del art. 57 de la Ley del Suelo en relación con el núm. 1 de dicho artículo).

2. CREACIÓN.

La situación a que en dicha evolución se había llegado refleja, de un lado, el desamparo en que aquella perspectiva sanitaria del urbanismo (predominante desde el Estatuto) había quedado y la falta absoluta de

13. Promulgar las normas de planeamiento en las poblaciones donde no existiera plan de ordenación urbana debidamente aprobado o bien para regular aspectos no previstos en el plan de ordenación (art. 58 de la Ley del Suelo en relación con el 57).

14. Aprobar los proyectos de expropiación para la adquisición de terrenos con el fin de formar reservas de suelo (núm. 2 del art. 73 de la Ley del Suelo).

15. Designar qué Ayuntamientos, aparte de las capitales de provincia y de los de más de 50.000 habitantes deben formar el índice municipal de valoración del suelo (número 1 del art. 101 de la Ley del Suelo).

16. Aprobar los índices municipales de valoración del suelo (núm. 2 del art. 101 de la Ley del Suelo).

17. Aprobar las modificaciones que se introduzcan por el Ayuntamiento en el orden de prioridades de polígonos a urbanizar (núm. 2 del art. 111 de la Ley del Suelo).

18. Aprobar la disminución que en relación con las obligaciones establecidas a los propietarios de las fincas en el núm. 1 del art. 114 de la Ley del Suelo hayan autorizado las Corporaciones u órganos gestores de la urbanización (núm. 2 del art. 114 de la Ley del Suelo).

19. Prorrogar en virtud de resolución motivada y por dos años los plazos señalados para la edificación (núm. 2 del art. 143 de la Ley del Suelo).

20. Formular y aplicar el régimen de polígonos de expropiación a todos o parte de los solares y fincas incluidos en el Registro (competencia solidaria con el respectivo Ayuntamiento establecida en el núm. 3 del art. 146).

21. Aprobar definitivamente la ordenanza y tarifa que regule el arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente (art. 163 de la Ley del Suelo).

22. Ordenar por motivos de interés turístico o estético la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidas en plan alguno de ordenación, en el caso de que los Ayuntamientos no lo ejecutaran (núm. 1 del art. 169 de la Ley del Suelo).

23. Suspender los actos relacionados en el artículo 165 que se efectuaren sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones legítimas señaladas (competencia solidaria con el Ayuntamiento, el Alcalde y el Presidente de la propia Comisión, núm. 1 del art. 171 de la Ley del Suelo).

24. Prohibir, además de la suspensión anteriormente citada, todo intento de urbanizar o edificar los terrenos, ordenar la destrucción de lo realizado, y expropiarlos sin requisito de formulación de previo proyecto cuando se trate de parcelaciones sin licencia o sin ajustarse a la otorgada (competencia solidaria con su propio Presidente, con el del Ayuntamiento y con éste, núm. 3 del art. 171 de la Ley del Suelo).

25. Ejercer a través de una Comisión especial destacada en su seno y en la que tendrá representación el Ayuntamiento afectado las obligaciones inherentes a aquellos Ayuntamientos que incumplieren las que se derivan de la Ley del Suelo o del plan aprobado o las ejercieren con notoria negligencia, siempre que el Ministro de la Gobernación, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo le encargare dicho ejercicio (art. 206 de la Ley del Suelo).

26. Acordar de oficio o a propuesta de la Corporación encargada de la urbanización la inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos administrativos que se produjeran en el ejercicio de las funciones reguladas en la Ley del Suelo, siempre que lo

coordinación entre los distintos aspectos implicados en el urbanismo; de otro, la duplicación orgánica, tanto a nivel central como a nivel periférico o desconcentrado; en el primero porque junto a la Comisión Central de Urbanismo (todavía Ministro de la Vivienda) va a aparecer (39), en la Presidencia del Gobierno, la Oficina de Planes Provinciales (40);

crean precedentes, salvo en los casos previstos por otros preceptos de la Ley del Suelo, en los que no será necesaria su intervención (núms. 1 y 2 del art. 209 de la Ley del Suelo).

27. Conocer de los recursos que se susciten en relación con los actos de los Presidentes de dichas Comisiones (art. 218 de la Ley del Suelo).

28. Conocer de los recursos de alzada que se interpongan contra los acuerdos municipales susceptibles de dicho recurso conforme a la Ley del Suelo, salvo que esté previsto que dicho conocimiento corresponda a la Comisión Central (art. 220 de la Ley del Suelo).

Se ha de citar, además, la asunción explícita de competencias atribuidas en la Ley de Régimen Local a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos [disposición transitoria 2.ª, apartado a), en relación con los arts. 273, apartados a) y b), y 275 de la Ley de Régimen Local].

(39) Orden de 14 de enero de 1961.

(40) *Planes Provinciales de Obras y Servicios*. Entre tales obras se encuentran “especialmente” las de abastecimiento de aguas y saneamientos, centros sanitarios y mercados (art. 1.º, 3, del Decreto de 13 de febrero de 1958). Por ello y por la problemática jurídica y orgánica que el establecimiento de tales Planes trajo consigo, como asimismo por la conexión que tienen, en cuanto se refieran a las obras citadas más arriba, con el organismo que estudiamos y, sobre todo, con los antecedentes y a la vez justificantes de su creación, vamos a hacer una referencia a los mismos.

Ante las limitaciones financieras de los Municipios para hacer frente a las obligaciones que las Leyes le imponen (“servicios obligatorios” y obras necesarias para su establecimiento y prestación) se han venido otorgando a los mismos ayudas estatales y provinciales. La cooperación *estatal* a las obras y servicios locales se consagra en la base 43 de la Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945, que prevé una ayuda estatal para compensar la cooperación *provincial*. Esta ayuda se había de llevar a cabo con créditos consignados en el presupuesto del Ministerio de la Gobernación. Pero ni las Diputaciones pudieron efectivamente cooperar a la realización de tales obras o establecimiento de tales servicios, ni el Ministerio de la Gobernación pudo compensar las deficiencias provinciales. Por ello, una nueva Ley de Bases, la de Haciendas Locales, de 3 de diciembre de 1953, robustece la economía provincial —mediante la creación del arbitrio provincial— e insiste (base 9) en la obligatoriedad de colaborar en la ejecución de obras y prestación de servicios municipales. La colaboración estatal, sin embargo, seguía reduciéndose a las exiguas consignaciones que a tal efecto se hacían en el presupuesto de Gobernación. Por ello, y habida cuenta de la importancia que entre tales obras tenían las de urbanización (que comprenden en la Ley del Suelo, las de urbanización en sentido estricto, las de reforma interior y ensanche y las de saneamiento), la Ley del Suelo (art. 177) impuso la obligación de dedicar, al menos 200 millones a tal fin, consignación de la que no llegó a disponer nunca el Ministerio de la Gobernación, aunque sí el de Vivienda.

Fue la Ley de Presupuestos para el bienio 1958-1959, de 26 de diciembre de 1957, la que possibilitó efectivamente la cooperación estatal a la realización de obras y establecimiento de servicios locales, al consignarse en tales presupuestos un crédito de 1.000 millones de pesetas, especialmente afectado a tal fin, si bien orgánica y jurídicamente dicha innovación pueda considerarse desastrosa, por la técnica que se arbitró para su ejecución. Con el intento, en efecto, de conseguir una mayor coordinación en la canalización de las ayudas de los distintos organismos estatales o paraestatales a la realización

en el segundo, porque, sin desaparecer las competencias de la Comi-

de obras locales, se implica a un nuevo Departamento (Presidencia) y no sólo a nivel central, sino también a nivel periférico o desconcentrado, ya que las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, a quienes se encomienda (art. 16 de la propia Ley y Decreto de 13 de febrero de 1958; encargo que le confirmó el —más bien ilegal— de Gobernadores, de 10 de octubre de dicho año) la administración de dicho crédito, dejan de ser un órgano de la Administración Local, una Comisión de la Diputación, para convertirse, como veremos más detenidamente, en un órgano periférico de la Administración Central, precisamente de la Presidencia. Inexplicablemente GARCÍA DE ENTERRÍA (*Apuntes de Derecho administrativo*, op. cit., II, 3.º, pág. 42) quiere ver en este hecho una insistencia del Ministerio de la Gobernación en no abdicar de sus competencias urbanísticas, lo que razona en base a que la Presidencia de tales Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos corresponde al Gobernador civil. Ciertamente y con la prioridad concedida al principio de coordinación, estas Comisiones pasan a ser órganos periféricos dependientes de la Presidencia del Gobierno, extremo lo suficientemente advertido ya por la doctrina, la jurisprudencia y la legislación para seguir insistiendo sobre él, aunque las propias normas transformadoras hicieron hincapié intencionada y expresamente en su carácter de órgano provincial (decimos intencionada y expresamente porque en la rectificación de errores materiales de la primera inserción del Decreto de Gobernadores se hace añadir, tras su nomenclatura —Comisión Provincial de Servicios Técnicos— la perífrasis de la Diputación; cfr. la corrección de erratas aparecida en el *Boletín Oficial del Estado* de 9 de diciembre de 1958); recuérdese, aunque nada más sea, cómo contrataban, no de acuerdo con el Reglamento de contratación de las Corporaciones Locales (aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953), sino de acuerdo con el capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado (así ordenado expresamente en el último párrafo del citado art. 16 de dicha Ley de Presupuestos).

Lo que con el establecimiento de tales Planes se pretendía era precisamente coordinar la colaboración económica del Estado o de los Organismos paraestatales en las obras y servicios de carácter provincial o municipal (no, aunque otra parece la autorizada opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA —*Problemas actuales del régimen local*, Sevilla, 1958, páginas 154 y 155— la de coordinar entre sí obras totalmente estatales localizadas en tales esferas territoriales); se pretendía, en definitiva, racionalizar la financiación estatal de tales obras, estableciendo —desde una visión nacional— un orden de prioridad de fines y atenciones, así como de localización de su realización.

Pero se pretendía además coordinar la acción estatal con la provincial y municipal, por lo que el primero de dichos Decretos (13 de febrero de 1958) encomendaba, además, al Ministerio de la Gobernación (art. 15, 2) la remisión, antes del 1 de febrero de cada año, a la Presidencia del Gobierno, de una relación de obras y servicios que los Ayuntamientos y Diputaciones proyectasen realizar en el mismo ejercicio con cargo exclusivamente a sus fondos.

Consecuentemente, al Negociado de Planificación y Programación de los Gobiernos Civiles (previsto por el art. 21 del Reglamento provisional de éstos, aprobado por Orden de 24 de julio de 1961) se le encomienda —precisamente por el carácter de órgano de coordinación que al Gobierno Civil corresponde— la elaboración del estado de necesidades de la provincia, previsto en las sucesivas Leyes de Presupuestos [cfr., por ejemplo, el art. 19-e) de la de 23 de diciembre de 1961]. En dicho estado se comprenden las listas de necesidades de los Ayuntamientos, las cuales habrán de referirse necesariamente, entre otras, a las obras de abastecimiento de agua potable, alcantarillado, cementerios, centros sanitarios, mataderos, pavimentaciones, redes de distribución de aguas, servicios, etc. (ver, por ejemplo, la Instrucción 910/01 de 4 de octubre de 1962 del Ministerio de la Gobernación a los Gobernadores civiles sobre cometidos de tales Negociados de Planificación y Coordinación).

sión Provincial de Urbanismo, la regulación de los planes provincia-

Fue preciso dictar normas específicas para la tramitación de tales planes de obras de carácter local o provincial (Orden de 29 de marzo de 1958 sobre *tramitación*; Orden de 5 de enero de 1959 sobre *actuación* en comisiones de trabajo; art. 21 de la Ley de Presupuestos citada sobre la competencia de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos; Orden de 21 de febrero de 1964 sobre *contratación, gastos y pagos* de obras; Orden de 10 de noviembre de 1965 sobre *delegación de facultades* para contratación de las obras, de acuerdo con la Ley de Contratos del Estado) e incluso admitir una especial organización de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos para la administración de los créditos y ejecución de las obras incluidas en los Planes Provinciales y Comarcales (la especial estructura —determinada por el art. 4.º del Decreto de 13 de febrero de 1958 y reconocida por el núm. 3 del art. 9.º del de 8 de mayo de 1961 por el que se establecen determinadas Comisiones Delegadas, creadas, *in genere*, en el art. 54 del Decreto de Gobernadores—, supone la existencia de Pleno, Comisión Permanente, Comisiones de Estudio y Comisiones de Trabajo. Parece como si la Comisión Provincial de Servicios Técnicos fuese “poliestructural”, ya que asimismo, y para información de las solicitudes de industrias agrarias de interés preferente, se ha establecido, por Decreto de 11 de febrero de 1965, una composición especial. ¿Existe una o tres Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en cada provincia?

Lo que se consiguió, aparte la adulteración orgánica de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos a la que hicimos referencia, fue duplicar en cada provincia la cooperación a las obras municipales, ya que al desplazarse de dichos Planes la cooperación provincial van, a partir de este momento, a coexistir en cada provincia (como demarcación) planes de cooperación provincial (de la provincia, como entidad local), a la efectividad de las obras y servicios municipales y planes provinciales (de la provincia, como demarcación territorial para el desarrollo de los servicios periféricos del Estado) de colaboración a la realización de tales obras y servicios. Pero la coordinación aún supuso una descoordinación mayor en la práctica, porque —acaso para no violar totalmente el espíritu de la base 43 de las del Régimen Local del 45— se atribuyeron, de los 1.000 millones, 50 al Ministerio de la Gobernación para subvención de obras de interés local; pero no sólo, sino fundamentalmente, porque la Presidencia del Gobierno no pudo coordinar sino las obras que se costeaban con aquel crédito (de 950 millones de pesetas), mientras el resto de los Departamentos y organismos estatales y paraestatales invertían aisladamente sus créditos, sin coordinarlos para nada con los Planes Provinciales de la Presidencia, lo que se justifica, sin duda, en la naturaleza específica y finalista de tales créditos. Baste recordar los Planes provinciales de inversión en obras locales del Ministerio de Trabajo, para mitigar el paro obrero; los que para urbanizaciones locales destina, también al margen de los Planes provinciales, el Ministerio de la Vivienda (especialmente Dirección General de Urbanismo); los del Ministerio de Información y Turismo para obras de interés turístico (urbanizaciones turísticas, sobre todo, en las que, como se sabe, se sobrepone el aspecto turístico al urbanístico: Ley de 28 de diciembre de 1963), con lo que el citado artículo 16 de la Ley de Presupuestos del 57 quedó en letra muerta.

En consecuencia, dicha Ley y los Decretos de 13 de febrero de 1958 y 10 de octubre de 1958 supusieron única y exclusivamente (aparte, por supuesto, la ampliación del crédito llevada a cabo por la primera), en el centro, la sustitución casi total (en un 95 por 100) del Ministerio de la Gobernación por el de Presidencia en aquella función de cooperación a obras y servicios locales que había encomendado al primero la base 43 de las de Régimen Local de 1945; en la periferia, la estatalización de un órgano local (Comisión Provincial de Servicios Técnicos) y cuando menos la duplicación (o triplicación, si tenemos en cuenta los que, con los 50 millones desglosados, podría realizar

les (41) y el Reglamento de actividades insalubres, molestas, nocivas y peligrosas (42) potenciaron decididamente en este aspecto las atribuciones de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (43) a las que, en principio, y en esta materia, aquélla había de sustituir.

Pues bien, aquel desamparo, unido acaso a la progresiva industrialización del país y aquella falta de coordinación (y consecuentemente

Gobernación) de planes de obras y servicios en una misma esfera territorial (comarcal o provincial).

El encaje ortopédico —en la Presidencia del Gobierno— de la dirección de las inversiones locales violentando inútilmente, como hemos visto, la tradicional competencia del Ministerio de la Gobernación en este aspecto, tiene todavía menos sentido a partir del Decreto de 1 de febrero de 1962, por el que se crea la Comisaría del Plan de Desarrollo, pues a través de ella pueden establecerse los criterios y prelación que se crean más convenientes en las inversiones de todos los *Departamentos ministeriales e incluso de las Corporaciones Locales* (ya que se ha constituido dentro de dicha Comisaría una Comisión de Obras y Servicios de las Corporaciones Locales”).

El propio anexo (de Obras y Servicios de las Corporaciones Locales) del Plan de Desarrollo Económico y Social reconoció (publicación del *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 1963, pág. 24) como una de las medidas de política financiera necesarias para el logro de los objetivos del Plan “el establecimiento de subvenciones estatales de carácter *racional y regular* que elimine la dispersión actualmente existente y que sea utilizado para financiar la participación del Estado en las inversiones locales...” (debiéndose advertir que se olvida la alusión —en ese pretendido sistema «racional y regular»— a la cooperación provincial, cuando de Municipios se trate).

(41) Vid. nota anterior.

(42) El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas fue aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961 (parcialmente modificado por el de 5 de noviembre de 1964) y la Instrucción con normas complementarias para su aplicación, por Orden de 15 de marzo de 1963. Pues bien, en tales disposiciones se encomienda a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos informar —antes de su aprobación por el Gobernador— las Ordenanzas y Reglamentos municipales, referentes a tales actividades [art. 7.º, apartado 1.º, a), del Reglamento citado del 61]; proponer a los Alcaldes medidas correctoras [art. 7.º, apartado 1, b) del Reglamento]; determinar las zonas de emplazamiento de las actividades comprendidas, cuando el señalamiento no se haya hecho por las Ordenanzas municipales, ni por los Planes de Urbanismo (art. 4.º del Reglamento), prevaleciendo el criterio de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos sobre el establecido en los Planes de Urbanismo, cuando se trate de industrias fabriles que se consideren peligrosas o insalubres (art. 11, apartado 3 de la Instrucción) y determinando asimismo el emplazamiento de tales actividades en los Planes de urbanización [art. 7.º, apartado 1., c) del Reglamento]; calificar las actividades —calificación que tiene carácter vinculante para el Alcalde— (art. 7.º, apartado 2, art. 33, 2, y disposición adicional 5.ª del Reglamento y arts. 5.º y 7.º de la Instrucción); informar los recursos de reposición cuando el dictamen de la Comisión hubiera sido desfavorable (art. 7.º de la Instrucción); informar los recursos de alzada ante el Gobernador contra las multas impuestas por los Alcaldes (art. 43 del Reglamento)...

(43) Duplicación que el Decreto de refundición de órganos colegiados y Juntas en la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y de regulación de su funcionamiento en Pleno y Comisiones Delegadas, de 8 de mayo de 1961, no subsanó, pues, como se sabe, dentro de las Comisiones exceptuadas y, por tanto, no absorbidas, se encontraba la Comisión Provincial de Urbanismo.

aquella desorganización, ya que la coordinación no es una característica, sino la esencia (44) de la organización) se venía reflejando en la deficiente situación sanitaria del país (con la constancia de determinadas enfermedades, transmisibles por vía hídrica —fiebres tifoidea y paratifoidea, disentería, gastroenteritis, etc.—), provocadas especialmente por la falta de abastecimientos de aguas (con las mínimas condiciones de potabilidad química y bacteriológica) y por la despreocupación en la evacuación de las residuales, situación cuyas funestas consecuencias venían acusando no pocos sectores, pero especialmente el turístico (45).

Por supuesto que el problema desbordaba, en competencia y en medios, las posibilidades del organismo específico (Dirección General de Sanidad), de otros organismos, de las Corporaciones Locales e incluso de un Departamento. Es un clarísimo supuesto de competencia concurrente (46), en el que, además, resulta difícil —por no decir imposible—

(44) Cfr. GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, págs. 92 y sigs. Esta es, por lo demás, la significación etimológica del término, que por cierto indica claramente la finalidad de la coordinación. "Coordinación" es la sustantivación de "co-ordinar", que proviene del latín, por contracción del prefijo *cum* y el verbo *ordinare*, cuya significación común se refiere, no a "dar un orden", sino a poner, a *colocar en orden* (ordenar). En su sentido original significa disponer correcta, adecuadamente, los puestos y las líneas; integrar elementos diversos en un conjunto, en una palabra, organizar. "Ordenar, en ciencia administrativa... romana —dice DELION— no es sino la traducción latina del verbo organizar. Cuando Plinio *el Joven* nos habla de sus cartas de *ordinare statum civitatis*, quiere decir organizar la ciudad. Cuando Suetonio habla en su *Julio César* de *ordinare provinciam* quiere decir organizar la administración de una provincia..." Por otro lado el prefijo *cum* ("co") tiene, como se sabe, un sentido asociativo indudable. Así coordinar significa etimológicamente ordenar, organizar asociativa, conjuntamente, utilizando aquellas fórmulas que permitan asegurar la unidad de acción (DELION, *Introducción general*, en *La coordinación administrativa*, cit.).

(45) A primeros de 1963 se llevó a cabo por la (entonces) Subsecretaría de Turismo una encuesta, realizada por las Delegaciones Provinciales del Ramo, en cuyos resultados se constataron graves deficiencias en los sistemas de evacuación de aguas residuales en zonas de todo el litoral peninsular e insular.

(46) La concurrencia supone que varias competencias coinciden y convergen sobre el mismo objeto, que una acción plural se proyecta sobre un mismo objeto. Cfr. GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, pág. 395 y sigs.; DE LA MORENA, *Una norma innovadora: la del artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo*, en "Documentación Administrativa", 76, págs. 27 y sigs.

Obsérvese, sin embargo, la distinción que existe entre *competencia concurrente* en la que a diversos órganos (de un mismo o de distinto ente) se han encomendado atribuciones funcionalmente similares sobre un mismo objeto y *la coincidencia sobre un mismo asunto de competencias funcionalmente diversas* de distintos órganos, a cada uno de los cuales se ha encomendado un poder que ha de ejercer para que pueda hacerlo válidamente él o los otros. En estos supuestos —que GASPARRI denomina, para distinguirlos de los de identidad de competencia (competencia concurrente), *coincidencia en la competencia* (*Corso di Diritto Amministrativo*, I, 1952, pág. 212), y GIANNINI, *Relaciones interorgánicas de equiordenación* (*Corso di Diritto Amministrativo*, I, 1965, pág. 315)— el legislador ha señalado el interés prevalente, al determinar la autoridad a la que la decisión corresponde, e incluso el orden de prioridad de los restantes, al fijar las distintas intervenciones de cada uno de los órganos (obsérvese, por ejemplo, el procedimiento disciplinario,

determinar a cuál —de los organismos interesados— corresponde la competencia más específica y cualificada: se entrecruzan el aspecto sanitario urbanístico, hídrico, etc., cuya tutela está encomendada a órganos muy diversos, no sólo del Estado, sino también, a la vez, de la Administración Local y cuya diversidad no deriva exclusivamente de la pluralidad de entes (Estado, Provincia, Municipio) u organizaciones (Departamentos) para las que actúan, sino de la distinta naturaleza (técnica unas veces, política, económica o estrictamente administrativa otras) de las funciones que a aquellos órganos corresponden.

Habida cuenta, pues, de la situación planteada por tales factores (y acaso por algunos otros de incidencia menos inmediata: elevación del nivel de vida, progresiva industrialización, aumento de la demanda de agua potable y sistemas de evacuación, determinado por el crecimiento demográfico y las migraciones internas —éxodo rural y concentraciones urbanas, etc.—) y de la imposibilidad de encomendar a un Departamento concreto la necesaria solución, se creó una Comisión interministerial que acogiendo en su seno representaciones —estatales y locales— de las distintas manifestaciones del interés público implicadas (interés público urbanístico, sanitario, hidráulico, turístico, agrario, económico y financiero y estrictamente político) planificara —con armónica visión de conjunto—, impulsara, gestionara y, en su caso, resolviera cuanto al saneamiento, en su más amplia acepción, pudiera afectar. Fue así como nació, por Decreto de 5 de junio de 1963, la Comisión Central de Saneamiento (47).

3. ATRIBUCIONES.

Al examinar las atribuciones de un organismo cualquiera, se ha de distinguir la delimitación *material* de las mismas o, lo que es lo mismo, la determinación de la esfera de la vida social o del mundo exterior a la que se extienden, la precisión del objeto sobre el que recaen, de su deli-

la *iniciativa* del cual corresponde a un órgano, a otro su *instrucción y propuesta*, a otro la *decisión* —imposición efectiva de la sanción—. Piénsese asimismo en el supuesto, anteriormente citado, en que el ejercicio de competencias de la Comisión Central de Urbanismo por el Ministro de la Vivienda está condicionado a la existencia de un acuerdo previo en el Ministerio de la Gobernación (art. 1.º del Decreto de 28 de junio de 1957). En el primer supuesto, en cambio, la norma no ha individualizado la competencia primaria, más específica y cualificada, aunque en nuestro ordenamiento (art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo) se ha atribuido a la Presidencia del Gobierno la función de determinarla no preventiva, sino posteriormente a la aparición del posible conflicto.

(47) En el Decreto falta, ante todo, como parecería obligado, a tenor del artículo 129, 3.º, de la Ley de Procedimiento Administrativo, la correspondiente tabla de vigencias y derogaciones; tabla que si siempre es, por imperativo legal, necesaria, lo es mucho más cuando se trata, como en este caso se trata, de normas que se dictan sobre la base de otras existentes, cuando se regula un Organismo cuyas competencias se segregan en parte de las de otros, se superponen a las de éstos, o con ellas de alguna manera se relacionan.

mitación *funcional*, es decir, de la determinación del tipo de actividad que puede desarrollar. Es ésta (atribución funcional) la que después constituye—al diversificarse según sus distintas fases— la competencia de cada uno de los órganos (Pleno, Subcomisión, Presidente, Secretarios, etcétera) que integran la Comisión.

3.1 *Delimitación material* (48).

De acuerdo con la expresa declaración del propio preámbulo del Decreto creador, el ámbito al que se extiende la jurisdicción de la Comisión es el del «saneamiento», entendida la expresión en su más amplio sentido.

a) *Saneamiento*.

Ahora bien, el saneamiento, como cualquier otro objeto, que pueda serlo de conocimiento humano, es susceptible de ser analizado desde múltiples puntos de vista. Aquí vamos a intentar dicho análisis desde dos de ellos: el técnico y el jurídico.

Desde la perspectiva *técnica* supone, para algunos autores, una actuación o intervención sobre aquellos factores ambientales que pueden afectar a la salud pública, actuación que se basa en los avances de la Ingeniería sanitaria, y de las Ciencias bacteriológicas, parasitológicas, entomológica, física, química y biológica (49), y supone la higienización del

(48) Al referirse al objeto sobre el que la competencia recae, GASPARRI distingue según se trate de *operaciones físicas* (en cuyo caso se identifica con la porción de la realidad que con la actuación administrativa se intenta modificar); *operaciones psíquicas de inspección* (en cuyo supuesto el objeto es doble: de un lado, la mente del propio inspector, en cuanto se trata de imprimir en ella nuevos conocimientos; de otro, los datos de la realidad, cuyo conocimiento se intenta conseguir) y *operaciones psíquicas "de exhibición"* o manifestación (en los que está asimismo constituido por dos elementos: los destinatarios a quienes se quiere dar a conocer alguna cosa, de un lado, y, de otro, aquello cuyo conocimiento se trata de procurar). (Voz, "Competenza amministrativa, *Enciclopedia del Diritto*, vol. VIII, 1961, pág. 36). Aunque la distinción está referida a la competencia de los órganos y no a las atribuciones de una organización, sería igualmente válida para éstas, si no fuera porque entendemos excesivamente artificiosa la distinción. En nuestro entender, el objeto sobre el que la actividad administrativa recae o al que ésta se refiere es, sin más, aquella porción de la realidad, aquella esfera de la vida social a que tal actividad afecta, sin que se pueda mezclar, al delimitarlo, la naturaleza física, psíquica (y, en este último supuesto, inspectora o declarativa) de las operaciones a través de las cuales dicha actividad se lleva a cabo. El conocido prurito conceptualista de este autor se refleja con frecuencia en un desmedido afán de establecer distinciones y subdistinciones con las que al final olvida su punto de partida. Esto es lo que entendemos le ha ocurrido en este caso, ya que con anterioridad había rectamente establecido una distinción entre competencia *funcional* y *material*, con la que en líneas generales podía estarse de acuerdo. Cfr. *Corso di Diritto amministrativo*, vol. I, *Teoria della organizzazione amministrativa*, Bolonia, 1953, págs. 211 y sigs.

Como se sabe en este aspecto de las atribuciones (objeto sobre el que recaen) encuentra su fundamento la distinción entre órganos generales y especiales. Vid. cuanto se dice más adelante al efecto.

(49) PIÉDROLA-PUMAROLA, BRAVO, *Higiene, Medicina preventiva y social*, vol. I, pág. 11. Cfr. asimismo la ponencia IX de las Primeras Jornadas de Población (mayo de 1966),

medio ambiente para adecuarlo a la vida humana, logrando lo que el individuo no podría hacer por sí mismo y constituyendo una parte de lo que se ha denominado higiene pública. En realidad, el término «Saneamiento» ha venido a sustituir lo que antes se denominaba higiene general. De los factores que pueden influenciar la salud humana (y dejando a un lado los endógenos de naturaleza físico-química) aquellos de naturaleza biológica y los exógenos de naturaleza físico-química integran el «Saneamiento del medio» (50).

Las técnicas de saneamiento son especialmente tres:

Desinfección.

Desinsectación.

Desratización.

Desinfección es una técnica de saneamiento cuyo objeto es destruir los microorganismos patógenos productores de enfermedades transmisibles, actuando sobre personas, animales, locales, objetos y excretas que son los portadores de aquéllos, para evitar su propagación.

Desinsectación es una técnica de saneamiento que supone el empleo de métodos que sirven para destruir a los órdenes de los Insectos y Arácnidos, ya que desde el punto de vista epidemiológico todos éstos interesan, y por ello debiera más bien hablarse de desinfectación, pero el uso ha conseguido ya aquella expresión, aun tratándose de artrópodos.

Desratización es la técnica de saneamiento por la que se destruyen roedores, especialmente ratas y ratones, en locales, ciudades, etc.

Se confunde lamentablemente, por tales autores, los únicos, por cierto, que se han ocupado detenidamente de estos problemas, el aspecto estrictamente técnico con el jurídico-administrativo. Una cosa es, en efecto, el estudio, propio de las ciencias por ellos citadas, de las condiciones personales y ambientales que influyen sobre la salud física y mental y que favorecen la aparición y difusión de las enfermedades (51) y otra muy distinta la actuación (52) que, aplicando los resultados de tales estudios, se lleve a cabo sobre aquellos factores con el fin de hacer reinar la salubridad en el medio físico de la vida humana. Lo primero —as-

titulada *Saneamiento biofísico*, y en la que, con un sentido similar al de los autores citados, se analizan las tres técnicas principales del mismo, a que aludimos en el texto (Desinfección, desinsectación y desratización).

(50) Comprende, pues, la higiene de alimento, bebidas y la de sus manipuladores, abastecimiento de agua potable, leche pasteurizada, salubridad de la vivienda, descontaminación de corrientes de agua y atmósfera, eliminación de basuras y aguas residuales, lucha contra artrópodos y roedores, urbanización y edificación desde el punto de vista sanitario, zonificación fabril e industrial, espacios verdes, vigilancia de ambientes de recreo (bailes, piscinas, cines, etc.), inspección de abastos, mercados y mataderos, higiene escolar, transportes públicos. La enumeración se ha tomado de PIÉDROLA, PUMAROLA, BRAVO, *Higiene...*, op. cit., I, pág. 102.

(51) Que es lo que, en otro lugar, los autores citados denominan "salubridad". Cfr. *Higiene, Medicina preventiva y social*, II, Madrid, 1965, pág. 1.

(52) Actuación pública, si se realiza directamente por entes públicos; privada, si se lleva a cabo por particulares, en cuyo caso existirá asimismo una actuación pública de vigilancia de la realización adecuada por los particulares de los servicios respectivos.

pecto estrictamente técnico— es una actividad científica, propia exclusivamente de los especialistas (53), lo segundo —aspecto jurídico-administrativo— constituye una parte de la actividad administrativa, a la que precisando por hacer uso de conocimientos especializados se viene calificando de «técnica» (54). En cualquier caso, y cualesquiera que sean las calificaciones empleadas, es preciso distinguir entre ciencias técnicas y actividad administrativa; aquéllas nos dirán cuáles son las condiciones que favorecen la salud o, por el contrario, pueden hacer surgir la enfermedad, así como los medios más adecuados para promover aquélla o impedir éstas; ésta, en cambio, no es sino la realización (55) de las medidas que aquéllas aconsejan. Lo mismo puede decirse de las técnicas estudiadas (desinfección, desinsectación y desratización); una cosa es el estudio y conocimiento de cuáles son los enemigos, en este campo, de la salud humana y de las formas más adecuadas de combatirlos, otra muy distinta la aplicación de los resultados de aquellos estudios, combatiéndolos efectivamente, o lo que es lo mismo, desinfectando, desinsectando e desratizando los entes públicos o vigilando cómo desinfectan, etc., los particulares (56).

En cualquier caso, en nuestro Ordenamiento se mantiene un concepto mucho más amplio que el que se derivaría de la aplicación de los resultados del conjunto de conocimientos técnicos que, en nuestro entender, constituirían la perspectiva técnica de «saneamiento».

Desde la perspectiva *jurídica* puede decirse que nuestro Ordenamiento nos ha dado una idea, aunque no un concepto estricto, de lo que debe entenderse por saneamiento, al calificar a determinadas obras o a ciertos servicios (o conjuntamente a obras y servicios) o a determinados planes y proyectos como *de saneamiento*.

Del Derecho vigente extraeremos las siguientes acepciones, casi todas coincidentes. La primera es la del *Reglamento de obras de 1924* (57), que considera obras de saneamiento (58), aunque bajo la rúbrica común de obras de saneamiento y urbanización parcial, «cuantas obras municipales contribuyan a mejorar las condiciones higiénicas de una población ya se realicen en el suelo o en el subsuelo de la misma, siempre

(53) Actividad que puede ser evidentemente pública, si se realiza en Institutos de investigación de un ente público (en la Escuela Nacional de Sanidad, por ejemplo).

(54) Cfr. sobre el concepto de actividad técnica, como especie de la actividad administrativa, cuanto decimos en nuestro trabajo *El grado de determinación legal de los conceptos jurídicos*, en el núm. 54 de esta REVISTA, págs. 228 a 252.

(55) O, en su caso, la vigilancia de la realización.

(56) Una cosa es, en efecto, estudiar en qué enfermedades deben los fómites o excreciones desinfectarse o los agentes físicos o químicos que deben emplearse como desinfectantes, otra muy distinta la realización de tal operación (o, en su caso, la vigilancia de tal realización) por parte de órganos administrativos.

(57) Reglamento de obras y servicios y bienes municipales de 14 de julio de 1924, si bien únicamente la parte referente a *obras* puede considerarse (en lo no expresamente derogado por Leyes posteriores) vigente, al no haberse dictado, como ha ocurrido con los bienes y servicios locales, un nuevo Reglamento.

(58) Artículo 32 en relación con el 180 del Estatuto.

que no constituyan un plan completo de dotación de servicios municipales en un sector de dicha población», comprendiendo las siguientes:

1.^a Las obras de apertura, ensanche o ampliación de parques, plazas y paseos, calles y vías de las capitales, ciudades y núcleos de población en general, así como las necesarias para el establecimiento en ellas de los servicios públicos de agua, gas y electricidad.

2.^a Las de encauzamiento, canalización o cubrimiento de cursos de agua, durante su recorrido por las poblaciones, y los puentes y pasarelas para atravesarlos.

3.^a Las de pavimentación y construcción de aceras, andenes, paseos, etc., en las vías y plazas.

4.^a Las conducciones, redes, depósitos y en general cuantas obras integren los servicios de abastecimiento de aguas y de recogida, evacuación y depuración de aguas residuales.

5.^a Las de construcción de mercados, lavaderos, mataderos, escuelas, edificios de carácter higiénico (baños, duchas, evacuatorios, centros de desinfección, etc.) y cuantos respondan a necesidades de higiene pública.

6.^a Las de destrucción de viviendas insalubres, previa aplicación de la expropiación forzosa por insalubridad y las de construcción por los Municipios de casas o barriadas higiénicas, acogiéndose a su propia Ley o a las que se dicten en lo sucesivo, modificándola o complementándola.

7.^a La desecación de lagunas y terrenos pantanosos enclavados en los términos municipales, siempre que no pertenezcan al Estado o la provincia.

La Ley de Bases de Sanidad Nacional nos ofrece, por su parte, un concepto estricto de saneamiento, limitándolo a los sistemas de evacuación en condiciones sanitarias. «Se entiende por saneamiento todo sistema de evacuación y tratamiento de los residuos urbanos e industriales por el que se logre su eliminación con absoluta garantía de orden higiénico» (59).

ALBI (60), recogiendo esta «definición auténtica» de la Ley y coordinándola con los preceptos de la de régimen local, considera comprendidos en el mencionado servicio (de saneamiento) dos sectores perfectamente diferenciados:

1. Eliminación de basuras domésticas y residuos urbanos. Para VAN LINT, eminente especialista belga, comprende este servicio las siguientes operaciones fundamentales.

- Barrido de la vía pública.
- Recogida, transporte y destino final de las inmundicias domésticas, residuos de mercados y mataderos y productos del barrido, ya destruyéndolos o tratándolos para su utilización comercial.
- Riego de la vía pública.
- Cuidado de las bocas de las alcantarillas.

(59) Base 27 de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944.

(60) ALBI, F., *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1960, págs. 181 a 183.

- Limpieza de los urinarios públicos.
- Desinfección de la vía pública.
- Limpieza de la nieve de la misma.

2. Evacuación de las aguas sucias, con las siguientes etapas:

— Evacuación mediante sistema de alcantarillado, es decir, instalando una red general de canalización, cuando ello sea posible, o mediante soluciones individuales.

— Depuración de las aguas y lodos, para evitar toda posibilidad de contaminación.

— Utilización comercial de los lodos así tratados (61).

Sin embargo, en la propia Ley de Sanidad Nacional encontramos, confundidas con obligaciones de carácter estrictamente sanitario, las que constituyen la noción al uso de saneamiento. De la base XXIV; en efecto, se puede extraer la siguiente enumeración:

- Proporcionar aguas potables de pureza bacteriológica garantizada o, por lo menos, sanitariamente tolerable.
- Poseer un buen servicio de vigilancia y examen de alimentos y bebidas.
- Inspección y mejora en el grado más completo posible de viviendas, señalando especialmente las insalubres a derribar y las insalubres reformables, así como los planes para extinción de las primeras y corrección de las segundas.
- Evacuación de aguas negras y residuales, clausura de pozos negros y antihigiénicos, supresión de aguas estancadas.
- Instalación de red de alcantarillado donde sea posible con carácter urgente o en etapas sucesivas.

Dicha enumeración, incompleta por supuesto, la encontramos más extensamente formulada en la propia Ley, al referirse a las obras «de ingeniería y arquitectura sanitaria», que deben ser, en cuanto afecten al cometido de los organismos sanitarios, intervenidas e inspeccionadas por los mismos; se habla entonces de las siguientes operaciones: ensanche y extensión de poblaciones, alineaciones, reforma interior y abastecimiento y depuración de aguas potables, alcantarillado, depuración de aguas residuales, limpieza, recogida y tratamiento de basuras, sanea-

(61) No estamos, sin embargo, de acuerdo con la "finalidad exclusivamente sanitaria" que el autor atribuye a dicho servicio, considerado en su conjunto. Dicha calificación se precisa con toda exactitud, según ALBI, en la base 24 de la Ley de Bases de Sanidad Nacional y en el apartado a) del artículo 101, 2, de la Ley de Régimen Local. A poco que hubiera el autor reflexionado en la naturaleza de la mayoría de las operaciones que integran cualquiera de los dos sectores citados, se habría dado cuenta de que la finalidad del servicio es, no ya exclusivamente, pero ni siquiera principalmente, sanitaria. Es cierto que la mayoría de tales operaciones vienen señaladas en aquella base como obligaciones mínimas *en el orden sanitario*, pero no lo es menos que nada se dice sobre este carácter en el artículo citado de la Ley de Régimen Local ni tampoco que la mayoría de las operaciones en que el servicio se concreta, puedan ostentar dicho carácter, no ya de modo exclusivo, pero ni siquiera de modo primordial y a veces ni siquiera de modo incidental (piénsese, por ejemplo, en la limpieza de nieve).

miento de terrenos, mataderos, mercados, instalaciones de desinfección, desinsectación y obras de saneamiento interior de poblaciones.

La vigente *Ley de Régimen Local* (62), recogiendo en su espíritu la formulación abstracta del Estatuto y del Reglamento de Obras, aunque sin hacer enumeraciones concretas, califica como *de saneamiento* las obras que «se realicen para mejorar las condiciones higiénicas de la población o de algún sector importante de ella, ya se efectúen en el suelo, ya en el subsuelo», y asimismo, al determinar el campo a que se extiende la capacidad de los Municipios, señala, mezcladas con funciones típicamente sanitarias, una serie de operaciones plenamente encuadrables en el concepto que nos ocupa: salubridad e higiene; aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales, fuentes, abrevaderos, lavaderos y alcantarillados; piscinas y baños públicos; cementerios y servicios fúnebres; limpieza de vías públicas; recogida y tratamiento de basuras e higiene de las viviendas (63).

En la *Ley del Suelo* se califican como de saneamiento, no ciertas obras, sino determinados planes y proyectos, si bien la calificación viene determinada igualmente por la naturaleza de las obras. «Se conceptuarán, se dice, como planes y proyectos de saneamiento los que se refieran a obras en el suelo y subsuelo para mejorar las condiciones de salubridad, higiene y seguridad. Estos planes y proyectos comprenderán las obras de abastecimiento de aguas potables, depuración y aprovechamiento de las residuales, instalación de alcantarillado, drenajes, fuentes, abrevaderos, lavaderos, recogida y tratamiento de basuras. También se considerarán como planes y proyectos de saneamiento urbano los de abastecimiento de aguas de edificios y establecimientos de servicio público perteneciente al Estado, Municipio y provincia, ya cuenten con instalación propia o se surtan de otras conducciones» (64).

El preámbulo del Decreto de 5 de junio de 1963, por el que se creó la Comisión Central de Saneamiento, considera como pertenecientes e integrantes de la idea de saneamiento, las obras o servicios a que se refieren los preceptos citados de la *Ley de Régimen Local* y la base XXVII de las de Sanidad Nacional. En la enumeración, sin embargo, fiel a los preceptos citados, se incluyen servicios exclusivamente sanitarios y que, en consecuencia, deben considerarse ajenos a la noción de saneamiento. Sólo en un sentido muy amplio puede, en efecto, considerarse la «prevención de epidemias» dentro de dicho concepto. Dicha prevención constituye ciertamente la finalidad o, al menos, una de las finalidades de las obras y servicios que pueden calificarse efectivamente como de saneamiento.

(62) Artículo 130, 1, *in fine*.

(63) Artículo 101, 2, apartado c).

(64) Artículo 19 de la *Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de 12 de mayo de 1956. El precepto, que sigue en líneas generales las conceptualizaciones abstractas y las enumeraciones de las normas anteriores, incluye, sin embargo, la novedad de considerar obras de saneamiento las efectuadas para mejorar las condiciones *de seguridad*. Supone ello una ampliación del concepto que excede los límites del mismo, pero que curiosamente se va a reflejar después en las atribuciones que se confieren a la Comisión objeto de nuestro estudio.

Pero un servicio efectiva y concretamente encaminado a dicha prevención lo es exclusivamente sanitario y queda dentro de la competencia de las autoridades de este carácter. Lo mismo puede decirse de las «instalaciones de desinfección y desinsectación», pues si bien estas operaciones constituyen las principales técnicas de saneamiento (65), sin embargo, dada su finalidad exclusivamente sanitaria, corresponde a las autoridades de este carácter privativamente su instalación, autorización e inspección (66). En relación con la amplitud que se viene dando al concepto, acaso resulte interesante recordar cómo en la Ley Federal Alemana de construcciones se designan con el nombre de saneamientos las medidas conducentes a una mejora de la zona urbanizada, idóneas para eliminar las irregularidades, desde el punto de vista urbanístico, económico, higiénico, constructivo, vial y de habitabilidad y encaminadas a poner a la zona afectada en condiciones satisfactorias (67).

Los servicios a los que, en general, hace referencia la idea en uso de saneamiento y cuyo carácter local (municipal, más bien) es innegable (abastecimiento, domiciliario o no, de agua potable, alcantarillado, fuentes públicas, abrevaderos y lavaderos, piscinas, baños y duchas, tratamiento de aguas residuales, limpieza de vías públicas, recogida de basura a domicilio, pompas fúnebres, cementerios municipales) se han agrupado adecuadamente, separándolos de los estrictamente sanitarios, en el *Anuario Estadístico de las Corporaciones locales*, si bien bajo el epígrafe nada feliz, en nuestra opinión, de «Salubridad e higiene» (68). Esta podrá ser, como decimos más adelante, la finalidad de la vigilancia sanitaria que sobre tales servicios se mantiene, pero ni es la finalidad esencial, determinante de la prestación de esos servicios, ni siquiera, en muchos de ellos, preponderante, respecto a dicha prestación. Una cosa es el servicio en sí, que tiene una individualidad propia y distinta en cada uno

(65) Recuérdese cuanto se ha dicho sobre la perspectiva, estrictamente técnica, del saneamiento.

(66) Los servicios respectivos se crearon por el Reglamento de Lucha contra las enfermedades infecto-contagiosas, de 26 de julio de 1945 (completado, en cuanto a su prestación en ferrocarriles y demás vehículos destinados al transporte de viajeros, por el Reglamento Sanitario de Transportes Terrestres, de 7 de julio de 1936); fueron regulados primero y para incorporar las mejores y más eficaces técnicas que los descubrimientos científicos habían hecho posibles y que las nuevas necesidades demandaban, por el Decreto de 9 de abril de 1959 (completado por la Resolución de la Dirección General de Seguridad, de 1 de diciembre del mismo año) y, sobre todo, por la Orden de 24 de julio de 1962, que refunde y sistematiza las disposiciones existentes en la materia; después estas disposiciones se han visto derogadas por el Decreto de 15 de julio de 1965 sobre desinfección, desinsectación y desratización de locales de uso público, ferrocarriles y otros vehículos de transporte de viajeros. Asimismo, y por lo que a edificios y lugares en los que se desenvuelve la vida humana o que con ella se relaciona, se refiere, este último Decreto ha declarado subsistente la Orden reguladora de 6 de octubre de 1964.

(67) BODENSTEINER, H., *El fomento público de la renovación de ciudades y aldeas*, temas de urbanismo y vivienda de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, núm. 80, pág. 9, Madrid, 6 de noviembre de 1964.

(68) Cfr. *Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales*, tomo II, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1965, págs. 9 y 10.

de los agrupados, y otra la actividad policial que, especialmente por razones sanitarias (de «salubridad e higiene»), pero también por otros motivos (turísticos, por ejemplo, sobre todo en alguno de ellos: limpieza de vías públicas...) se mantiene sobre ellos, con objeto de que su prestación sea adecuada.

Por nuestra parte entendemos que el concepto de saneamiento no existe en el mundo jurídico, como no existe, por ejemplo, en este campo el de medicina preventiva.

En los textos de Derecho positivo a que nos hemos referido habrán de hacerse, por lo menos, dos operaciones depuradoras. Será la primera —y previa— la de separar, de las enumeraciones, los servicios estrictamente sanitarios, es decir, de acuerdo con nuestra concepción, aquellos «cuya finalidad directa e inmediata es la de conservar y mejorar la salud de la colectividad, prevenir y, en su caso, curar la enfermedad y mejorar la especie», apartándolos de aquellas otras actividades que inciden o pueden incidir poderosamente sobre la salud, pero cuya finalidad intrínseca, esencial, no es conservarla y mejorarla o protegerla de las eventuales enfermedades. Es, pues, preciso, ante todo, aislar el sector sanitario, incluyendo en él cuantas actividades se encaminen *de modo inmediato* a la consecución de dicha finalidad; esta inmediatez de la acción respecto a la específica finalidad constituye el requisito esencial de atracción de cualquier actividad estatal al sector sanitario, siendo, por tanto, necesario distinguir entre actividades que consiguen como un mero efecto y aquellas que persiguen como fin propio el resultado de que se trata (saneamiento del medio), distinción que nos proporcionará la debida separación entre el *genus* de las medidas sanitarias y aquellas otras, aparentemente a ellas muy conexas por la común incidencia sobre unos mismos fenómenos (salud o enfermedad humanas) y sobre unas mismas relaciones jurídicas, pero cuya finalidad primordial y específica es precisamente distinta (69).

Una vez realizada esta primaria depuración, nos habremos quedado con el campo a que, de acuerdo con el «espíritu» de los preceptos considerados, debe extenderse la idea de saneamiento. Dicho campo está constituido por una serie de obras y una serie de servicios que tienen una incidencia especial sobre la salud pública y en los que, en nuestro entender, no se ha sabido nunca distinguir lo que es el servicio en sí [o la obra necesaria para hacer posible su prestación, o, en su caso, la obra en sí (70)], con sustantividad propia, de lo que no es sino la singular vigilancia que por razones sanitarias (por aquella su especial incidencia sobre la salud pública) se mantiene sobre él. Dicha vigilancia, sea o no

(69) Compárese, por ejemplo, de los citados por el preámbulo del Decreto creador de la Comisión que examinamos, la diferencia existente al respecto, entre la prevención de epidemias y la desinsectación y desinfectación, por un lado, y la limpieza de vías públicas, la construcción y mantenimiento de piscinas y baños públicos, de otro.

(70) Obras en sí, pues, puede haber obras con cuya realización se agote, por así decir, la actividad administrativa, pues no se realizan para la prestación de ningún servicio. Piénsese en la desecación de lagunas o terrenos pantanosos.

cualificada, integra el campo y la actividad de Sanidad pública, en su variedad de policía sanitaria; actividad cuya naturaleza es idéntica, aunque su intensidad sea mayor que la que se ejerce, por tal motivo, sobre el resto de las actividades humanas o sobre el resto del mundo exterior (trabajo, alimentos, bebidas, suelo, viviendas, industrias, etc.). El saneamiento no es así algo que pueda caracterizar a tales obras o a tales servicios, sino la vigilancia sanitaria que sobre determinados (71) servicios con sustantividad *a se* (por tanto, no sanitarios) ha de mantenerse; si se conviene en denominar la actividad administrativa estatal de carácter sanitario y de naturaleza limitativa que sobre los servicios citados se mantiene, «saneamiento», podrá admitirse el concepto, pero siempre que se refiera a una de las especies de la actividad sanitaria de limitación, o, en su caso y cuando más, de fomento; actividad estatal en cualquier caso y propia de las autoridades sanitarias, mientras la realización en sí de las obras o el mantenimiento de los servicios constituye una actividad administrativa —estatal o local, según los casos—, pero de prestación en cualquiera de ellos.

Con la expresión *saneamiento* podremos, pues, referirnos o bien a la finalidad de dicha vigilancia sanitaria sobre tales bienes o servicios o a la vigilancia en sí considerándola una parte de la función sanitaria de limitación (actividad de policía), o bien, en un sentido más amplio a una de las finalidades —importante, pero no esencial ni primaria (72)— de la realización de tales obras o de la prestación de tales servicios (73), o

(71) Los enumerados por los preceptos legales citados, con deducción de los estrictamente sanitarios, a que hemos aludido.

(72) Si la finalidad primordial, esencial, determinante de la realización de la obra o de la prestación del servicio, fuera la sanitaria, éste y aquélla tendrían dicho carácter, es decir, constituirían una “obra estrictamente sanitaria” o un “servicio específicamente sanitario”.

Por supuesto que a veces será difícil determinar cuál es la finalidad primordial que, al realizarlos o prestarlos, la Administración persigue. Piénsese, por ejemplo, en la desecación de terrenos pantanosos que puede hacerse a la vez por razones económicas (hacerlos productivos) y por razones sanitarias (eliminar el foco de infección que suponen). Pero aun admitidas tales dificultades (mayores siempre en líneas teóricas que en cada caso concreto, en que las particularidades con que se realice pueden ser altamente indiciarias al respecto), no puede negarse que normalmente —casos límites examinado atentamente el derecho positivo y la realidad, nos encontramos siempre— hay siempre una finalidad determinante de la actuación, debiéndose, para las zonas intermedias —que la progresiva interdependencia de las diversas manifestaciones del interés público presenta cada día— ponderar cuál es la que encierra una utilidad pública preeminente por tutelar un bien más valioso (escala de valores), para adscribir a ella la actividad de que se trate.

(73) No creemos, por ejemplo, que del servicio —primordial en este campo— de abastecimiento, domiciliario o no, de agua y del correspondiente sistema de evacuación de las residuales, se pueda predicar su carácter estrictamente sanitario. El abastecimiento de agua y los sistemas de evacuación responden a una necesidad primaria anterior y tienen una sustantividad *a se*; hasta el punto que, aunque no incidiera su existencia o adecuada prestación sobre la salud pública, igualmente habrían de existir. Lo mismo puede decirse del servicio de limpieza, recogida de basuras, etc.; aunque no incidiesen

simplemente al sistema de evacuación (74), o bien al resultado obtenido con las mismas o, en su caso, a aquel concepto técnico a que nos referimos y que tiene toda su razón de ser entre las ciencias de esa naturaleza (técnicas); en ningún caso, salvo que designemos con este nombre a esa especial vigilancia sanitaria que sobre tales servicios se mantiene, constituye un concepto propiamente jurídico.

Con cuanto antecede no pretendemos, aunque a primera vista pudiera parecer lo contrario, criticar la idea que presidió la creación de la Comisión objeto de este trabajo, sino su ubicación. La Comisión responde a la necesidad de una consideración armónica de las diversas manifestaciones del interés público, en tales obras y servicios implicadas: la obra o el servicio en sí, la vigilancia sanitaria sobre los mismos, el fundamento material de algunos de ellos (agua), las repercusiones que su adecuada o inadecuada realización y prestación tiene en otros campos, turístico, por ejemplo, etc. Desde esta perspectiva (75), su creación (76) nos parece correcta y en nuestro entender no supone ningún inconveniente la existencia, en la Dirección General de Sanidad, de un servicio específico de sanidad ambiental (77), pues las atribuciones respectivas, materialmente idénticas, son funcionalmente diversas, respondiendo, además, a finalidades diferentes: ésta exclusivamente a la sanitaria; aquélla a la consideración armónica de la sanitaria, urbanística, hídrica, turística, agraria, industrial, financiera, política, etc. Su ubicación, sin embargo, en la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, no tiene razón de ser, ya que o bien desde el punto de vista estructural (78), dado su carácter de Comité interministerial, debió residenciarse en la Presidencia del Gobierno, o bien, atendida su naturaleza desde el punto de vista de sus atribuciones materiales, y habida cuenta de la manifestación del interés público más cualificada (la sanitaria), debió localizarse en el Centro directivo específico (Dirección General de Sanidad), sin que

sobre la salud humana, la acumulación de basuras no podría tolerarse, al menos en los centros urbanos. Sin tales obras o servicios, la vida —la vida ciudadana, especialmente— sería imposible. Claro es que, puesto que aquella incidencia es una realidad, será fundamental que el agua con que se abastece a la población tenga la potabilidad necesaria (la ciencia técnica correspondiente nos dirá *cuál*) y que el sistema de evacuación de las residuales se realice con absoluta garantía de orden higiénico; de ahí la necesidad de una estricta vigilancia sanitaria sobre la realización de las obras y la prestación del servicio.

(74) Así, y como vimos, la base XXVI de las de Sanidad Nacional.

(75) Del saneamiento, pues otra será la conclusión a que podría llegarse, respecto al otro tipo de atribuciones materiales que a la Comisión se han encomendado (protección de la población).

(76) Otra cosa acaso pueda decirse de su actuación que, por diversas razones, especialmente las intransigencias competenciales de Industria, Vivienda y Obras públicas, responde bien poco a la finalidad para la que se creó.

(77) Antes Sección de Epidemiología y Sanidad ambiental; ahora Sección de Epidemiología, Luchas sanitarias y Sanidad exterior que ha refundido cuatro de las secciones de la Subdirección General de Medicina Preventiva y Asistencial.

(78) Vid. cuanto más adelante se dice, sobre la naturaleza de la Comisión.

el carácter funcional (79) de sus atribuciones (órgano-staff, en parte) supusiera ningún inconveniente, ya que dicho Centro directivo tiene también su propia Secretaría técnica (80).

b) *Protección de la población.*

En cualquier caso, y por mucho que quisiera extenderse la idea de saneamiento, éste es sólo una parte, si bien cualitativa y cuantitativamente la más importante, del cometido material de la Comisión, ya que a ésta se le atribuyen también determinadas funciones en relación con la *seguridad* de la población (81), especialmente en situaciones de excepción (catástrofes públicas) (82).

En estas situaciones (circunstancias excepcionales) la protección de la población venía asimismo encomendada (83) a la Dirección General de Protección Civil de la Presidencia del Gobierno, hoy extinguida e integrada como Subdirección General del mismo nombre (84) en la Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio de la Gobernación, con lo que parcialmente se produjo una duplicidad orgánica, al atribuirse a dos organismos diferentes y totalmente desconexionados (85) funciones,

(79) Vid. a continuación la delimitación funcional de las atribuciones de la Comisión.

(80) No queremos decir con ello que estemos de acuerdo con la existencia de Secretarías técnicas en los distintos Centros Directivos, como ocurre en Gobernación con Sanidad, Seguridad, etc.; pero, puesto que existen, a ellas deben vincularse, mientras no se integren en la general del Departamento, los órganos o servicios específicos.

(81) Artículo 2.º, apartado a), del Decreto de creación, cuya redacción no es sólo una fórmula que reproduce la expresión del núm. 1 del artículo 19 de la Ley del Suelo, sino todo un intento de atribuir este tipo de competencias a la Comisión, ya que se desarrolla específicamente en otros preceptos del Decreto [apartado f) del art. 4.º, por ejemplo] y, además, como se dice en el texto, en otras disposiciones.

(82) El carácter primordial de las funciones de la Comisión en esta materia (protección de la población) para las circunstancias de anormalidad (no bélica) se deduce del apartado f) del artículo 4.º del propio Decreto de creación.

(83) La protección de las poblaciones y riquezas de todo orden, en el caso de que como consecuencia de guerra sugieren agresiones aéreas se atribuyó por Decreto de 23 de enero de 1941, a la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva, que lo tuvo encomendado hasta que, por Decreto de 4 de mayo de 1960 se creó en la Presidencia del Gobierno la Dirección General de Protección Civil, con la finalidad de "organizar, reglamentar y coordinar, con carácter nacional, la protección de la población y de los recursos y riquezas de todo orden en los casos de guerra o *calamidad pública*, con el fin de evitar o reducir los riesgos de las personas y de los bienes", con lo que la competencia que para aquella Jefatura se había atribuido, limitándola a las agresiones aéreas en caso de guerra, se extienden ahora a todo tipo de agresiones bélicas y, además, a todos los supuestos anormales no bélicos (calamidades o catástrofes públicas). La organización y funcionamiento de dicha Dirección General se regularon fundamentalmente por Orden de 5 de mayo de 1962, modificada por la de 6 de julio de 1966.

(84) Por Decreto de 27 de noviembre de 1967, por el que se reorganizó la Administración civil para la reducción del gasto público [art. 1.º, 1, c)].

(85) No ocurre lo mismo en la actualidad, ya que entre "el personal afecto, para enlace y asesoramiento", con que contará la Subdirección General de Protección civil figura un representante de la Subdirección General de Población y Saneamiento (ar-

en parte similares, sobre la protección de la población; duplicidad que se acentuó al otorgarse al órgano ejecutor y operativo de la Comisión Central de Saneamiento el carácter de Subdirector General de Población (86); debiéndose observar, sin embargo, que aquella Dirección General limitaba sus funciones a los casos de calamidad o de guerra (circunstancias de anormalidad), mientras los de la Comisión se extienden tanto a la prevención, seguridad y protección de la población en circunstancias de normalidad como a la seguridad, protección y socorro en situaciones de excepción (calamidades o catástrofes públicas), aunque se le encomienden éstas de manera especial.

En la atribución competencial, sin embargo, que se ha hecho (87) recientemente a la Subdirección General de Protección Civil se le encomienda asimismo «el estudio y la prevención de los peligros y perjuicios posibles» y no sólo «la lucha contra ellos», pese a lo cual, creemos sus funciones se siguen orientando en todo momento a circunstancias de anormalidad («ataques realizados con toda clase de medios de agresión en la guerra, y también por los elementos naturales o extraordinarios en tiempo de paz» [88]).

Por otra parte la función protectora que a la Comisión Central de Saneamiento, y sobre todo a su órgano ejecutor y operativo (Subdirector General de Población y Saneamiento) corresponde, se limita a las personas («población»), mientras la de la Dirección General (primero) y la de

título 8.º del Decreto de 29 de febrero de 1968, por el que se crea en la Dirección General de la Guardia Civil —de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto de reorganización de la Administración para la reducción del gasto público— la Subdirección General de Protección civil, se organiza y se determinan las funciones que se le encomiendan).

(86) El Decreto de 10 de octubre de 1963, por el que se determinan las funciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, atribuyó, en su artículo 9.º, al Jefe de la Secretaría Permanente de la Comisión Central de Saneamiento, este carácter de Subdirector General de Población y Saneamiento.

(87) Decreto de creación y estructuración de dicha Subdirección General, de 29 de febrero de 1968. En el Decreto nos parece haber observado las siguientes características: consagración del carácter nacional de la función protectora de la población y bienes; la función del organismo ha de ser la de coordinar los servicios —públicos— estatales, de Defensa Nacional o no; provinciales o municipales —o privados—; afectar para su enlace y asesoramiento, a representantes de los diversos departamentos y sectores interesados (Federación Española de Salvamento y Socorrismo, Cruz Roja...). Esta afectación constituye una figura orgánica singular en nuestro ordenamiento, que encuadra no sólo representantes del Estado-Organización, sino también del Estado-comunidad y que se aleja de todas las técnicas conocidas de coordinación.

(88) Artículo 1.º del Decreto de creación y estructuración, ya citado. Este carácter de organismo para situaciones de excepción se desprende asimismo de otros preceptos del articulado. Así el artículo 3.º señala cómo “su lucha, en paz como en guerra, es sólo contra los elementos desbordados y los efectos dañosos para la población civil y la riqueza nacional de los grandes agresivos guerreros”; igualmente el artículo 4.º comienza señalando cómo “la magnitud de los peligros y daños producidos hoy día por *los siniestros* y su gran frecuencia imponen para evitarlos o aminorarlos, la suma de todos los medios y recursos posibles y la colaboración de cuantos se ven afectados por aquellos males o tienen entre sus misiones la de proteger a personas o bienes”.

la Subdirección General (ahora) de Protección Civil se extiende a los bienes de todo orden, a la riqueza nacional.

Todo ello, no obstante, no puede desconocerse la existencia de duplicidad orgánica (89) en un sector de la competencia otorgada a ambos organismos: dirección y coordinación de la protección de la población en circunstancias excepcionales no bélicas (calamidades o catástrofes públicas) (90); duplicidad también existente en parte con la intervención existente en el campo de la Seguridad en el trabajo, si bien ésta se limita al interior de las instalaciones y a la defensa del obrero y empleado.

La delimitación material de las atribuciones de la Comisión supone, sin embargo, un concepto amplio (no limitado a los aspectos hasta aquí señalados) de esa «protección a la población». Al atribuirsele, en efecto, y como veremos en seguida, importantes funciones, en relación con la reglamentación de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, resultan protegidos otros relevantes aspectos (comodidad, sosiego y tranquilidad ciudadanas, en relación con las actividades molestas; seguridad de las personas, en relación con las peligrosas; salud pública —ya vista—, en relación con las insalubres) e incluso algunos que nada tienen en principio que ver con la protección de la población, sino con la de sus bienes (seguridad de los bienes, en relación con las actividades peligrosas; protección de la riqueza agrícola, forestal, pecuaria y piscícola, en relación con las nocivas).

3.2 Delimitación funcional.

Supone, como dijimos, la determinación de la naturaleza de tales atribuciones, la precisión, no del *tipo* de objeto sobre el que recaen, sino del *tipo* de actuaciones que se le encomiendan; se concreta en la pregunta *quid facere debeat*, como la delimitación material en la de *de quo aliquid facere debeat* (91).

Con el término «atribuciones» nos referimos al campo de acción de la Comisión Central de Saneamiento (en sentido amplio o como órgano complejo), al poder *genéricamente* considerado, a la potestad conferida (92), al ámbito de los intereses públicos cuya tutela el Ordenamiento le ha encomendado.

(89) En cambio, acaso como contrapartida (!), existe una Asociación Internacional de Protección Civil, con sede en Ginebra, y a la que España no pertenece.

(90) Quedan, en cambio, sectores privativos de cada organismo: de la Comisión Central de Saneamiento, la protección de la población en momentos de normalidad o contra riesgos normales (no excepcionales, no siniestrales); de la Subdirección General de Protección Civil, la protección de la población en agresiones bélicas.

(91) Cfr. GASPARRI, *Corso di Diritto amministrativo*, I, pág. 212 y sigs.

(92) Podrá acaso discutirse, dado, de un lado, el carácter predominantemente técnico de las atribuciones que a la Comisión Central de Saneamiento se encomiendan, y de otro, el carácter normalmente preparatorio (informes, propuestas, directrices) de los actos en que su actuación se concreta, si tales atribuciones suponen o no ejercicio de verdaderas potestades públicas; pero en cualquier caso, sean o no sus atribuciones calificables como de ejercicio de potestad, lo cierto es que aquéllas han sido repartidas entre diversos órganos, constituyendo, cada parte, la competencia propia de cada uno. Decimos nor-

Con el de competencia, por el contrario, aludimos a la parcela de ese campo *específicamente* encomendada a cada uno de los órganos (externos) que integran la Comisión Central de Saneamiento; a «la medida de la potestad» (93), o mejor a la «medida del ejercicio de la atribución» (94) (y tanto ésta como aquéllas pueden delimitarse material y funcionalmente).

De la misma forma que los órganos se reparten la potestad y cometidos (capacidad) del ente del que lo son, los diversos órganos simples que integran un órgano complejo, se reparten las atribuciones de éste (95).

Normalmente la delimitación funcional suele hacerse al estudiar la naturaleza de los diversos actos que un órgano puede emitir. Pero, como se ha dicho (96) «actos administrativos aislados existen poquísimos», de modo que «gran parte de la actividad administrativa no se concreta en actos administrativos» (97), siendo normal que el actuar administrativo se lleve a cabo a través de *constelaciones de actos*, es decir, de un conjunto de operaciones que culminan en el acto final y cada una de las cuales sirve de presupuesto de la siguiente. Estas operaciones no siempre provienen de un mismo órgano y a veces ni siquiera de un mismo ente, siendo característica de la compleja administración de nuestros días la especialización de determinados órganos en el ejercicio de algunas de tales operaciones, por lo que algunos de ellos rara vez emiten actos finales, externos. Dentro de tales órganos podemos muy bien clasificar la Comisión Central de Saneamiento que no emana normalmente (98) actos externos, sino actos que condicionan el ejercicio de determinados poderes o facultades por parte de otros órganos (99), en cuanto la norma ha hecho depender dicho ejercicio del cumplimiento de tales actos o lo

malmente preparatorias, porque, tras la nueva reglamentación, no queda la menor duda de que no siempre lo son, dado el carácter de actos definitivos («que agotan la vía administrativa») que se ha atribuido a los acuerdos del Pleno y de las Subcomisiones y a las resoluciones de la Presidencia de carácter decisorio (art. 24 de la Orden de 19 de abril de 1968); lo que supone evidentemente la existencia de actos finales que, sin embargo, habida cuenta de la naturaleza de las atribuciones de la Comisión Central de Saneamiento o, si se quiere, de la competencia de los órganos que la integran, hay que pensar serán escasísimos.

(93) D'ALESSIO, *Istituzioni di Diritto amministrativo italiano*, I, Turín, 1932, pág. 230.

(94) GIANNINI, *Corso di Diritto amministrativo*, I y II, Milán, 1965, pág. 236.

(95) Esta distinción entre atribuciones y competencia ha sido, por lo demás, fijada por la más relevante doctrina. Cfr. por todos GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, página 383 y sigs., si bien bajo la expresión, que consideramos equivalente, de «atribución de funciones». GIANNINI, *Corso...*, op. cit., I y II, págs. 233 y sigs., etc. No falta, sin embargo, quien sostenga que la atribución de funciones se distinga de la competencia en que ésta es propia de los órganos y aquélla de los simples oficios internos haciendo así equivalentes las expresiones «atribuciones», «meras atribuciones», «atribución de funciones» y la importada de la doctrina italiana, pero ya consagrada entre nosotros, «esfera de mansiones». Así VALLINA, J. L., *Transferencia de funciones administrativas*, Madrid, 1964, págs. 40 y 93.

(96) GIANNINI, M. S., *Lezioni di Diritto amministrativo*, pág. 286.

(97) ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, Milano, 1958, I, pág. 242.

(98) Vid. nota anterior sobre la esporádica existencia de actos externos.

(99) RANELLETTI, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, Milano, 1945, pág. 30.

ha *condicionado* al resultado de los mismos. Las operaciones a que nos referimos pueden ser de distinta naturaleza y el determinar cuáles son las que corresponden a cada órgano supone precisamente la delimitación funcional de sus atribuciones. Las de la Comisión Central de Saneamiento pueden ser:

A) *Función preparatoria de actos administrativos.*

Encuadramos en ella cuantas actuaciones administrativas constituyan, en relación con el efecto jurídico al acto conectado, meros presupuestos de dicho acto (100).

Dentro de ellas cabe distinguir entre función de *promoción del acto* y *función consultiva, función de programación y de dirección.*

a) *Función de promoción.*

Está encaminada a solicitar la realización de actos, a excitar la acción de otros órganos. Los actos a través de los cuales esta función puede desarrollarse —actos de iniciativa— pueden ser, por su naturaleza jurídica y por su acción específica, diversos y, en consecuencia, distinta su influencia sobre el acto que después se dicte. Pero todos ellos responden a una característica común: suponen una acción de iniciativa siendo anteriores y en cierta medida extraños al acto que posteriormente sea emanado y del cual depende directamente el efecto jurídico. Respecto a éste puede decirse que tales actos (preparatorios) no pueden, pues, considerarse como elementos directamente determinantes.

De entre sus modalidades, a la Comisión Central de Saneamiento se encomienda específicamente la *propuesta*. La propuesta es, sin duda, uno de los actos más diversamente calificados (101). En nuestro entender, se trata de una verdadera *declaración de voluntad*, y así viene considerada por algunos autores (102). La mayor parte —y la más relevante— de la doctrina italiana la califica, sin embargo, de *manifestación de deseo* (103), encuadrándola unas veces (104) y sin hacerlo otras (105) en la categoría

(100) Cfr. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milán, 1964, págs. 121 y sigs. Sobre el esquema por este trazado, ALESSI, *Principi di Diritto amministrativo*, Milán, 1966, I, págs. 325 y sigs.

(101) Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *La proposta nel Diritto pubblico*, Roma, 1936; BRACCI, *La proposta in Diritto amministrativo*, Roma, 1925; BRONDI, *La revoca della proposta di riforma delle istituzioni pubbliche di beneficenza*, in "Rivista di Diritto Pubblico", 1922, I, pág. 179.

(102) FORTI, U., *Diritto amministrativo*, II, Nápoles, 1937, pág. 113; VITTA, *Diritto amministrativo*, Ed. de 1933, pág. 345.

(103) ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, I, pág. 288; DE VALLES, *Elementi di Diritto amministrativo*, Firenze, 1937, pág. 249; GIANNINI la califica así en su trabajo *La interpretazione dell'atto amministrativo*, Milán, 1939, pág. 258, si bien actualmente (*Corso di Diritto amministrativo*, III, Milán, 1967, pág. 167) niega la categoría.

(104) SANTI ROMANO, *Corso di Diritto amministrativo*, Padova, 1937, págs. 249 y sigs.; BISCARETTI DI RUFFIA, *La proposta nell Diritto pubblico*, Roma, 1936, págs. 17 y sigs.

(105) ROMANELLI, *Il negozio di fundazione nel Diritto privato e nel Diritto pubblico*, Nápoles, I, 1935, pág. 141; ZANOBINI, *Corso...*, op. cit., I, pág. 288.

de *manifestación de sentimiento*, sin que hayan faltado en esta corriente otras denominaciones [como la de DE VALLES (106), de *manifestación de aspiraciones*] ni la concepción de la misma como verdadera *manifestación de juicio* (107), como tampoco la negación de toda relevancia jurídica (108) a este tipo de actos.

Ante todo, no puede admitirse una categoría de actos que constituyan manifestaciones de sentimientos, ya que son éstos algo tan personalísimo que resulta impensable sentir por otro (y el actuar de los órganos de cualquier persona jurídica es siempre un actuar para otro). Es concebible la volición o el juicio por cuenta de otro, pero ¿cómo sentir por cuenta de él? (109).

Pero aun rechazada la categoría, la doctrina insiste en el carácter de manifestación de deseo de la propuesta, si bien refiriéndola, no a un deseo en sentido psicológico, sino en sentido jurídico, expresión utilizada para referirse a aquellas manifestaciones de voluntad potencial, incapaces para conseguir el fin al que aspiran, en las que el Ordenamiento no garantiza la satisfacción del interés sobre el que la declaración versa, reservándose, por el contrario, la expresión «declaración de voluntad» para referirse a los supuestos de suficiencia, jurídicamente garantizada, para dicha satisfacción. En consecuencia, y puesto que la propuesta no es capaz de realizar la aspiración a la que tiende, no puede calificarse sino de manifestación de deseo (110).

Ha de observarse, sin embargo, que los actos han de clasificarse de acuerdo con su propio contenido y con la función que deben llenar. Así examinada la propuesta, resulta indudable su carácter de volición, sin que el éxito de ésta deba conectarse al resultado último (que el Ordenamiento ha condicionado a otros elementos), sino a su efecto específico y propio, desde el cual no puede hablarse de incapacidad de la declaración de voluntad (111).

Descartada la concepción de la propuesta como declaración de deseo, permanece la duda sobre su carácter de volición o juicio, cuestión íntimamente ligada a la de la esencia y modalidades de la figura. Aun olvidándonos de los nombramientos hechos por una autoridad, a propuesta de otra, existen dos clases de propuestas: una en la que el poder de iniciativa, en que consiste, se ejerce sólo en relación con la emanación o no, por otro órgano, de un acto cuya emisión se solicita y provoca (iniciativa sobre el *an*); otra en que se sugiere no sólo la emanación de un acto,

(106) Esta es la calificación que emplea en *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917, pág. 23.

(107) D'ALESSIO, *Della natura giuridica delle pronuncie dei corpi consultivi e della pretesa loro impugnabilità mediante ricorso gerarchico*, en "Revista di Diritto Pubblico", 1911, II, págs. 82 y sigs.

(108) LEVI, E., *Sull'approvazione degli statuti degli enti pubblici*, en "Rivista di Diritto Pubblico", 1938, I, pág. 295.

(109) Cfr. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milán, 1964, pág. 148.

(110) BRACCI, *La proposta in Diritto amministrativo*, Roma, 1925, págs. 23 y sigs.

(111) En contra expresamente, BISCARETTI DI RUFFIA, *La proposta...*, op. cit., páginas 23 y sigs.

sino, además, el contenido que para tal acto se considera más oportuno, más aconsejable (112) (iniciativa sobre el *an* y sobre el *quid*).

Basta la mera lectura del precepto en que se encomienda a la Comisión Central de Saneamiento esta atribución para darse cuenta de que las propuestas que se le encomiendan son de la segunda especie, es decir, que la Comisión no sólo podrá provocar la emisión de un acto, sino también sugerir el contenido del mismo. ¿Podrá hacer lo primero sin lo segundo? De la redacción del precepto («corresponderá a la Comisión...» «estudiar y proponer las disposiciones necesarias...») parece deducirse claramente que no, de forma que sus facultades de propuesta están limitadas por la necesidad de sugerir el contenido del acto, cuya emanación quiere provocarse.

Pues bien, de esta doble naturaleza del contenido de la figura que examinamos, surgen las dificultades para determinar su carácter de declaración de voluntad o de manifestación de juicio: en cuanto se provoca la emanación de un acto se declara una voluntad (la Comisión Central de Saneamiento, quiere, por ejemplo, que el Ministro de la Gobernación dicte una Orden sobre una materia); en cuanto se sugiere el contenido del mismo, se está manifestando el juicio sobre la manera más oportuna, más aconsejable de satisfacer una determinada necesidad. Basándose en esta doble estructura de la propuesta, algún autor (113) ha preferido basarse en la naturaleza mixta —en parte volición, en parte juicio— del acto. En nuestro entender, ha de ser la volición la que le caracterice, ya que es la que no puede faltar para que la propuesta sea tal, mientras el juicio puede no existir, cuando las facultades de propuesta se ejerzan exclusivamente sobre el *an*, es decir, limiten su acción a provocar la emanación del acto sin pronunciarse sobre el contenido. Es cierto que en algunos supuestos (propuestas de Tribunales de oposiciones) la función del juicio parece más relevante en la propuesta que la de la volición, pero no lo es menos que es ésta la esencia de la propuesta, en cuanto nunca puede en ella faltar.

La propuesta puede serlo de actos abstractos (normativos) y concretos. Pero la utilización —en el Decreto de creación de la Comisión— de la expresión «disposiciones» nos deja en la incertidumbre, sin que podamos adivinar si puede sólo *proponer* reglamentos, para el mejoramiento técnico-sanitario de los Municipios o también actos concretos. Es cierto que tradicionalmente en nuestro Derecho positivo (114) se viene utilizando la expresión «disposiciones de carácter general», por oposición a las «resoluciones», para referirse a los reglamentos; pero no lo es menos

(112) Decimos no sólo sobre la emanación del acto, porque ésta nos parece indispensable. No creemos existan propuestas sólo sobre el contenido, sin que se sugiera el dictar un acto. En tal caso se trataría simplemente de dictámenes o informes.

(113) SANDULLI, *Il procedimento...*, op. cit., pág. 155.

(114) Confróntese, por ejemplo, los artículos siguientes: artículo 28 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa que habla de disposiciones de carácter general; igualmente los artículos 129, y 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo, artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

que, como la doctrina ha ya, más que suficientemente, subrayado, no son reglamentarios (normativos) todos los actos o disposiciones generales (115) ni tampoco que el precepto que comentamos ha omitido incluso el calificativo de generales que suele acompañar al sustantivo disposiciones, con lo que hay que entender se emplea la expresión en el sentido atécnico y prejurídico, de disponer, ordenar, etc., que es susceptible de cualquiera de ambas acepciones (actos abstractos y concretos) (116).

Por supuesto que nos referimos a las atribuciones de la Comisión y no a la competencia de los órganos que la integran, pues dentro de dicha competencia sí existe expresamente reconocida la facultad de proponer medidas concretas, ejercida, desde luego, en el interior de la organización por uno de los órganos respecto a otro (Secretaría Permanente respecto al órgano máximo [mal llamado Pleno] de la Comisión).

Las propuestas lo son en cuanto salen de un sujeto a otro, de una organización a otra, o, si se quiere y admitida la subjetividad (distinta de la personalidad) de los órganos, de un órgano a otro, pero no pueden considerarse tales las que, dentro de un órgano complejo, realizan los órganos internos respecto a los externos, o dentro de éstos los Comités respecto al Pleno y, dentro de aquéllos, las unidades inferiores respecto a las superiores.

En cualquier caso, respecto al término municipal de Madrid, y en relación con las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, tiene la facultad de proponer las medidas que estime pertinentes (tanto por vía abstracta-normativa como concreta) en cuanto sustituye a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en sus atribuciones (117).

(115) Cfr. GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., I, págs. 269 y sigs.; MARTÍN-RETORTILLO, L., *Actos administrativos generales y reglamentos. Sobre la naturaleza de la convocatoria de oposiciones*, en el núm. 40 de esta REVISTA, págs. 225 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA, *Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición*, en el núm. 29 de esta REVISTA, págs. 101 y sigs.; MELAN GIL, *La distinción entre norma y acto administrativo*, 1967; SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi a contenuto non normativo*, Milano, 1963; RAINAUD, J.-M., *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuelle*, París, 1966, y nuestra recensión a este último en el número 53 de esta REVISTA.

(116) La expresión "disposiciones", sin calificar o con el genérico calificativo de administrativas, es también frecuente en nuestro Derecho positivo. Cfr., por ejemplo, artículo 23, números 1 y 2; artículo 25, números 1 y 2; artículo 26; artículos 28 y 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, aunque quizá no sea a ellos muy aplicable la interpretación que damos en el texto. En todo caso, creemos comprende la expresión a todos los actos generales sean o no normativos (cfr. art. 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado).

(117) Atribución que se confiere a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos en el artículo 7.º, 1, b), del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; la sustitución de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de Madrid, por la Central de Saneamiento en relación con las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, se decretó por el artículo 9.º del Decreto de 24 de marzo de 1966 y para el término municipal (no provincial) de Madrid.

Recientemente (Decreto sobre el régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos y vibraciones, de 16 de agosto de 1968) se le ha reconocido expresamente la facultad de proponer las medidas y limitaciones necesarias, así como la decisión de los recursos interpuestos contra las resoluciones, en tales materias, del Alcalde de Madrid y de las dictadas por los Gobernadores civiles en primera instancia (no contra las que resuelvan recursos interpuestos contra resoluciones de los Alcaldes); y, asimismo, encontramos supuestos de propuesta de resoluciones concretas en el Decreto, de igual fecha —16 de agosto de 1968—, por el que se regula la aplicación del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en las zonas de dominio público y sobre actividades ejecutables directamente por órganos oficiales, al encomendársele proponer al Ministro de la Gobernación —para su posterior elevación al Consejo de Ministros— la resolución pertinente en los casos de actividades que se pretendan ejercitar directamente por el Estado o sus Entidades autónomas y el Ayuntamiento (no el Alcalde, como en el Reglamento, cuya aplicación se regula) no estuviese conforme o la Comisión provincial de Servicios Técnicos hubiese emitido informe desfavorable, pese al cual, el órgano promotor insistiera en la instalación. Igualmente, y en el Decreto últimamente citado, se prevén supuestos de propuesta al Ministro —asimismo para su superior elevación al Consejo de Ministros— de resoluciones de expedientes sobre funcionamiento anormal de las actividades reguladas en el mismo [art. 6.º, b)].

b) *Función consultiva.*

Con ella, la Comisión manifiesta su juicio u opinión sobre aquellos asuntos sobre los que, de acuerdo con las normas reguladoras, ha de pronunciarse, o, simplemente de acuerdo con aquellas normas, puede hacerlo.

Tales pronunciamientos—tal como se han configurado en el Decreto de creación y normas posteriores—son *obligatorios* para la Comisión, en el sentido de que ésta ha de emitir su juicio necesariamente, en los siguientes supuestos:

a') de oficio:

- 1.º En capitales de provincia, municipios de más de 50.000 habitantes y zonas de acentuado carácter demográfico que recabe la Comisión:
 - grandes obras de interés local;
 - planes de ordenación municipal (118);
- 2.º En el término municipal de Madrid:
 - informar las ordenanzas y reglamentos municipales relativos a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (119);

(118) Artículo 2.º, apartado c), del Decreto de creación de la Comisión.

(119) Las competencias que a la Comisión corresponden en el término municipal de

— dictaminar sobre el emplazamiento de las actividades comprendidas (120):

— en los casos concretos en que dicho emplazamiento no se haya señalado en las Ordenanzas o en los Planes (121).

b') A instancia de:

— el Ministerio de la Gobernación: los proyectos de carácter municipal que éste considere preciso (122);

— las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, los Ayuntamientos o los particulares: evacuando las consultas que éstas les eleven (123).

Todos los informes que debe emitir de oficio son también *obligatorios*, no sólo en el sentido ya expuesto de que sobre ellos deba la Comisión pronunciarse, sino, además, en el de que tal pronunciamiento es asimismo imprescindible para la validez del procedimiento y, en consecuencia, de las actuaciones posteriores, de las que los informes son presupuesto necesario.

Por otra parte, los dictámenes e informes, como, en su caso, los propios planes de saneamiento, son vinculantes en los aspectos siguientes:

— El carácter de urgencia que le atribuya a determinados planes y obras (124).

— La primacía de este carácter urgente sobre las demás circunstancias a tener en cuenta en el caso de subvenciones estatales a obras de abastecimiento de aguas y alcantarillado (125).

Madrid son las de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, cuya competencia ha, como hemos visto, absorbido. La enumerada en este párrafo se encomienda a tales Comisiones en el artículo 7.º, apartado 1.º, a), del Reglamento de tales actividades, aprobado por Decreto de 30 de noviembre de 1961.

(120) La facultad de determinar las zonas de emplazamiento de las actividades comprendidas se otorga a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos por el Reglamento de dichas actividades (art. 4.º), habiéndose añadido por la Instrucción, dictada para su aplicación por Orden de 15 de marzo de 1963, que el criterio de dichas Comisiones prevalece sobre el establecido en los planes de urbanismo, cuando se trate de industrias fabriles que se consideren peligrosas e insalubres (art. 11, apartado 3.º, de dicha Instrucción).

(121) Artículo 4.º del Reglamento de tales actividades.

(122) Apartado e) del artículo 2.º del Decreto de creación de la Comisión Central de Saneamiento.

(123) Apartado e) del artículo 2.º del Decreto creador de la Comisión.

(124) Artículo 2.º, apartado a), del Decreto creador en el que se establece la obligación para las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos de atenerse, al formular sus propuestas, a lo establecido, respecto de la urgencia, por la Comisión Central de Saneamiento.

(125) Artículo 3.º del Decreto de creación por el que se establece que la declaración de urgencia respecto a obras relativas a tales servicios, formulada por la Comisión sobre la base de las propuestas que le eleve la Dirección General de Obras Hidráulicas, gozará "de primacía sobre las demás circunstancias enumeradas en el artículo 10, A), del Decreto de 1 de febrero de 1952", y que son: necesidad de mejorar la calidad del agua sumi-

— Respecto al término municipal de Madrid, el resultado de la supervisión de las licencias otorgadas (126).

c) *Función de programación.*

Función asimismo preparatoria (127) cumple la programación que a la Comisión Central de Saneamiento se encomienda. Supone ésta la pre-determinación unitaria y heterónoma (no se programan actuaciones propias —pues la Comisión no es realmente un órgano activo—, sino ajenas, es decir, actividades de los órganos o entes directa o indirectamente —como en el caso de los Municipios a través de la Dirección General de Administración Local— representados en la Comisión) de una línea de conducta que oriente a los distintos organismos interesados, con el fin de establecer entre ellos la más racional y conveniente conexión. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, dos características de la programación (128) han de señalarse: de un lado, su carácter general y no normativo; de otro, su poder de auto-vinculación, pero no de hetero-vinculación: los programas podrán ser vinculantes (129) para los organismos encuadrados en la Comisión o para los expresamente señalados, pero no para terceros.

d) *De dirección.*

Igualmente, y dentro de la función preparatoria, se pueden encuadrar (¿dónde si no?) las atribuciones de dirección que a la Comisión se encomiendan.

Se refieren estas atribuciones a la posibilidad de emanar instrucciones que, por aparecer fuera de toda relación jerárquica e incluso tutelar, y con una finalidad exclusivamente coordinadora, no vinculan la discrecionalidad de sus destinatarios, es decir, no crean en ella la obligación de actuar conforme a aquéllas, pero sí la de tenerlas en cuenta y no apartarse de las mismas sin motivo justificado (130).

Las directrices son, desde luego, actos internos que impulsan la actuación de otros órganos. Ahora bien, no constituyen normas internas ni tampoco verdaderas órdenes; no son actos abstractos, carecen de fun-

dirada o los servicios de alcantarillado; circunstancias específicas de la población; menor número de habitantes; menor importe del respectivo presupuesto; menores sacrificios para los contribuyentes y vecindario del término municipal; las demás circunstancias especiales no enumeradas.

(126) Aunque no se trate propiamente de una función consultiva, sino de control, es, desde luego, un supuesto de vinculación (art. 5.º, 2, del Decreto de 24 de marzo de 1966).

(127) Cfr. SPAGNUOZO VIGORITA, *Attività economica privata e potere amministrativo*, Pompeya, 1962, pág. 35.

(128) Aunque no se trata la mayoría de las veces de actos externos, pueden atribuírsele asimismo las características que su naturaleza postule.

(129) Ver los extremos en que lo son, más atrás, al analizarse la función consultiva.

(130) Cfr. ROMANO, SANTI, *Principi di Diritto costituzionale*, Milán, 1947, pág. 84, en el que se da una noción de normas directivas que es totalmente utilizable para caracterizar asimismo la actividad, realizada por vía concreta, de señalar directrices.

ción normativa; evidentemente, existen normas en las que se fijan —la norma es eso en sí— directrices para actuaciones ajenas o propias, pero entonces estaremos en presencia de un reglamento —interno o externo—, no de una directiva. Estas son, pues, actos concretos (generales o particulares), pero no órdenes. Los «dirigidos» mantienen la discrecionalidad que para el ejercicio de aquellos poderes —a que la directiva se refiere— la norma le haya conferido. Una Comisión Provincial de Servicios Técnicos deberá, desde luego, tener prudentemente en cuenta las indicaciones que, para todas o para ella, la Comisión Central de Saneamiento haya formulado, pero podrá, atendidas las circunstancias del caso, no seguirlas si existe un razonable motivo para hacerlo.

Ello no quiere, sin embargo, decir que las directrices sean —en las relaciones internas— jurídicamente irrelevantes, pues su inobservancia podrá generar la responsabilidad del órgano que, debiéndolo hacer, no actuó de acuerdo con las directrices recibidas. Este es responsable no sólo del haber seguido o no tales directrices, sino también el porqué actuó o no de acuerdo con ellas.

La responsabilidad se extiende, pues, tanto a la observancia como a la inobservancia de las mismas. Esta parece a primera vista lógica y, por el contrario, aquélla paradójica; ¿cómo exigir responsabilidad a un órgano por haber cumplido las indicaciones que de otro órgano, jerárquico o no, pero superior en todo caso, ha recibido?

Jurídicamente, sin embargo, el fundamento de dicha responsabilidad es irreprochable. De un lado, porque tales directrices carecen de poder normativo y dejan intactas las facultades discrecionales (131) de los dirigidos; de otro, porque careciendo tales directrices de virtualidad externa, la única defensa para el particular contra la posible desviación de poder de las mismas está en la impugnación del acto dictado de acuerdo con ellas y en la responsabilidad de su autor.

En cualquier caso la base de dicha responsabilidad, por observancia o inobservancia de las directrices recibidas, no está, desde luego, y aunque exista (132), en la jerarquía, sino en la supremacía, concepto diferente y que se traduce precisamente en una dirección política y administrativa (133).

En este sentido la Comisión orienta a las Provinciales de Servicios Técnicos «para que actúen con unidad de criterio, muy especialmente en su competencia relativa a actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas; en las actuaciones que tengan sus Comisiones Delegadas de

(131) En el supuesto, naturalmente, de que tales facultades existan. supuesto que constituye normalmente el antecedente lógico de tales directrices, ya que si el bloque jurídico ha regulado totalmente la actuación, no hay cabida para el poder discrecional y, en consecuencia, tampoco necesidad de dictar directrices.

(132) Decimos “aunque exista”, pues también el superior jerárquico puede dictar, en vez de normas internas u órdenes, directrices cuya ejecución deja al prudente arbitrio (discrecionalidad) del inferior.

(133) Cfr. sobre la distinción GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, pág. 421; MÉNDEZ, A., *La jerarquía*, Montevideo, 1950.

Sanidad y Asistencia Sociales» (134) y en relación con la «confección, puesta al día y coordinación de los estados generales de necesidades» (135); orientaciones, por cierto, más que necesarias, ya que las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos de las distintas provincias españolas actúan en ese orden de ideas sin sujeción a los necesarios criterios de uniformidad, siendo posible que en unas provincias se consientan o impongan unas condiciones distintas o más o menos rigurosas que en otras.

Resultado del ejercicio, por parte de la Comisión, del tipo de atribuciones a que nos referimos (136), es la circular que, para mayor celo y escrupulosidad en los acuerdos calificadorios de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, ha dirigido a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y, en parte (137), a los Alcaldes, en fecha 10 de abril de 1968, y en la que se fijan las referencias mínimas que las calificaciones han de contener (naturaleza de la actividad, causas concretas de la molestia, insalubridad, nocividad o peligro; medidas correctoras propuestas, emplazamiento e informe sobre la posibilidad o imposibilidad de conceder la licencia).

B) *Función esencial, decisoria* (138).

Se encuadran en ella cuantas actuaciones constituyan actos administrativos externos o, en relación con el procedimiento, definitivos (139). La propia esencia de la Comisión y el examen de las atribuciones que se le han conferido, están postulando precisamente la inexistencia de este tipo de actuaciones. Sin embargo, el reciente Reglamento de la Comisión (140) ha insistido de tal forma, tanto en el preámbulo como en la parte dispositiva (141) en las facultades *resolutorias* de la misma y en el

(134) Apartado *d*) del artículo 2.º del Decreto de creación de la Comisión de 5 de junio de 1963.

(135) Apartado *c*) del artículo 4.º del Decreto creador de la Comisión.

(136) Así se dice además expresamente en el preámbulo de la Circular, puesto que se emana "de conformidad con las funciones que le asigna el artículo 2.º, apartado *d*), del Decreto de 5 de junio de 1963".

(137) *En parte*, pues sólo la última de las referencias (requisitos de los informes, tanto favorables como desfavorables) les afecta.

(138) Analizando el valor constitutivo de determinadas actuaciones, SANDULLI (*II procedimiento...*, op. cit., págs. 119 y sigs.) ha hablado de la fase constitutiva del procedimiento administrativo, teniendo en cuenta precisamente la relevancia determinante que, en relación con el efecto jurídico en presencia, tienen determinados elementos del acto (determinadas actuaciones). Ha sido, sin embargo, ALESSI quien, aun recogiendo sustancialmente el esquema de SANDULLI, ha hablado de fase *esencial*, para evitar el equívoco que podría suscitarse respecto a la constitución de los efectos jurídicos que falta, como se sabe, en los actos declarativos en los que existe también ineludiblemente esta fase (cfr. ALESSI, *Principi di Diritto amministrativo*, Milán, 1966, I, págs. 325 y sigs.).

(139) Cfr. sobre el distinto significado de actos definitivos en el procedimiento y en la vía de recursos, GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., I, págs. 389 y sigs.

(140) Aprobado por Orden de 19 de abril de 1968, llamada de desarrollo de la organización y funciones de la Comisión.

(141) Artículo 1.º de la Orden de 19 de abril de 1968.

carácter de definitivos (142) de los acuerdos del órgano máximo («Comisión en sentido estricto) y de las Subcomisiones permanentes y de las resoluciones de carácter decisorio de la Presidencia, que no hay más remedio que admitir su existencia» (143).

Un ejemplo reciente de este tipo de atribuciones se puede encontrar en el artículo 4.º del Decreto de 16 de agosto de 1968, por el que se regula la aplicación del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en las zonas de dominio público y sobre actividades ejecutables directamente por órganos oficiales, al encomendarse a la Comisión Central de Saneamiento la «resolución definitiva» de los supuestos de desacuerdo entre la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y las Entidades locales, cuando éstas pretendieran «acometer directamente» alguna de las actividades a que dicho Reglamento se refiere.

C) *Función de control.*

Corresponden asimismo a la Comisión Central de Saneamiento, facultades de control que unas veces es interorgánico (por ejemplo, el que se ejerce frente a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos) otras intersubjetivo (el que se ejerce respecto a órganos de un acto público distinto: por ejemplo, órganos municipales, especialmente los de Madrid). Dicho control no se ejerce, salvo en Madrid, sobre los actos (y, por tanto, no incide sobre la existencia, validez o eficacia de actos concretos, cuya corrección pudiera estar sujeta a autorización *ex ante*, a aprobación *ex post* o a suspensión, veto o anulación, asimismo *ex post*, por parte de la Comisión), sino sobre la actividad en general, exigiendo se desarrolle de acuerdo con las normas dictadas al efecto.

En este sentido le corresponde, en materia de saneamiento, «inspeccionar, en garantía de la efectividad de la misión encomendada a la Comisión, los proyectos, obras y servicios de saneamiento» (144).

En materia de «protección a la población», en los supuestos de catástrofes públicas, ha de «supervisar la puesta en práctica y desarrollo de las prevenciones acordadas» (145).

En materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas,

(142) Artículo 24 de la Orden de 19 de abril de 1968.

(143) Como decimos más adelante, al tratar el eventual carácter de órgano activo de la Comisión, la postura del nuevo Reglamento se refleja no sólo en el aspecto funcional, sino también en el orgánico, ya que a la anomalía estructural que suponía la existencia de un órgano unipersonal, al frente de la Secretaría Permanente (Subdirector general de Población) se van a añadir ahora otras: la regulación de lo que, en el preámbulo de dicho Reglamento se denomina línea ejecutiva de la Comisión: Presidente, Secretario general y Secretario permanente, órganos monocráticos que no tienen razón de ser, si se analiza la verdadera naturaleza de la Comisión.

(144) Artículo 4.º, apartado e), del Decreto de creación, atribución que se ha encomendado a la Secretaría Permanente.

(145) Atribución encomendada asimismo como competencia de la Secretaría Permanente, artículo 4.º, apartado f), del Decreto creador.

le corresponde asimismo «la superior vigilancia para el más eficaz cumplimiento del Reglamento e Instrucción» de dichas actividades (146).

En dicha materia puede asimismo ejercer el llamado «control sustitutivo», en el que el órgano de control (Comisión Central de Saneamiento) puede emanar el acto o desarrollar la actividad que los órganos primariamente competentes (Alcalde, Gobernador, Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos) han omitido (147). La Comisión podrá en este sentido «subrogarse en los derechos y obligaciones (148) de los órganos» a que se refieren el Reglamento e Instrucción de tales actividades; «en los casos en que los mismos incumplan los plazos o las obligaciones (149) que les incumben» (150).

Respecto a tales actividades y dentro del término municipal de Madrid (151) le corresponde asimismo un control *ex post* sobre los actos (concesión de licencias para actividades sujetas a dicha supervisión) (152) que afecta a la eficacia de los mismos («no serán ejecutivas dichas licencias mientras no sean supervisadas por la Comisión Central de Saneamiento») (153). Dicha supervisión, sin embargo, ha de limitarse a comprobar la regularidad de determinadas condiciones técnicas (154) (control técnico), de forma que no es un control de la legalidad ni de la oportunidad de la licencia, control que se ejercerá por los órganos normales de tutela sobre los actos municipales, sino exclusivamente técnico.

(146) Artículo 4.º de la Orden de 15 de marzo de 1964.

(147) Cfr. GIANNINI, *Corso di Diritto amministrativo*, Milán, 1965, pág. 333.

(148) En la competencia, debiera haberse dicho.

(149) ¿Es que el plazo —actuar dentro de un determinado espacio de tiempo— no es una obligación?

(150) Artículo 4.º de la Orden de 15 de marzo de 1964.

(151) Decreto de 24 de marzo de 1966.

(152) Las excluidas de dicha supervisión se enumeran genéricamente en el artículo 7.º del Decreto de 24 de marzo de 1966, y específicamente en la Orden de 20 de julio de 1967. Vid. más adelante.

(153) Supervisión que deberá realizar en el plazo de un mes, transcurrido el cual sin comunicar su acuerdo, se entenderá (silencio positivo de acuerdo con el art. 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo) «favorable y coincidente con la licencia y sus requisitos condicionantes»; artículo 5.º del Decreto de 24 de marzo de 1966.

(154) La Comisión examinará exclusivamente «el grado de seguridad y eficacia de las medidas correctoras, exigidas en la licencia, la observancia de las distancias reglamentarias y la medida en que tales extremos se encuentran ajustados a las disposiciones estatales y municipales en vigor, así como los efectos aditivos que pudieran producirse» (art. 5.º del Decreto de 24 de marzo de 1966). No creemos suponga un obstáculo a la limitación del control al aspecto técnico el hecho de que se aluda a las disposiciones que regulan dicho aspecto; ello no quiere, por supuesto, decir que exista control de legalidad, pues ésta, de existir, no se limitaría a tales normas. Cfr. cuanto al respecto decimos al examinar las atribuciones de la Subcomisión Permanente de Supervisión.

4. NATURALEZA.

Orgánicamente la Comisión Central de Saneamiento es un órgano complejo integrado por órganos externos e internos. Que es órgano complejo supone que es un órgano con varios titulares (tantos como órganos simples —externos, por supuesto— lo integren), que actúan, o pueden actuar, con relevancia hacia el exterior, no alternativa, sino simultáneamente.

De los externos unos son colegiales (órgano máximo o Comisión Central de Saneamiento en sentido estricto y Subcomisiones Permanentes); otros monocráticos o unipersonales (Presidente, Secretario general y Secretario permanente). De entre los internos, unos tienen carácter meramente burocrático y, claro está, permanente (las distintas Secciones que integran la Secretaría permanente de la Comisión y cuya función es preparar el trabajo y la manifestación de voluntad, conocimiento o juicio de los órganos externos); otros (Comités o ponencias de Trabajo) se constituyen en carácter transitorio, temporal, para la realización de estudios y emisión de dictámenes sobre asuntos concretos y determinados, de naturaleza predominantemente técnica.

La Comisión constituye, estructuralmente considerada, una figura colegial, instituida para resolver preventivamente los conflictos, potenciales o actuales, entre órganos, titulares de intereses diversos, pero bajo este aspecto conexiónados. Y puesto que la tutela de esta diversidad de intereses está encomendada a varios Departamentos, resulta necesariamente un Comité interministerial (155); aunque residenciando en el Ministerio de la Gobernación, la estructura del órgano máximo (mal llamado Pleno) revela inequívocamente dicho carácter de Comité interministerial, integrado por su estructura permanente en la Administración pública, y cuya colegialidad no se encamina a conseguir una mayor ponderación en la valoración de una manifestación del interés público, sino a coordinar las distintas manifestaciones del interés público que inciden sobre el mismo objeto (saneamiento) (156). La progresiva amplia-

(155) Existen en nuestro ordenamiento tres tipos de Comités Interministeriales: los de sólo Ministros (Comisiones delegadas del Gobierno) o sólo Subsecretarios; los constituidos por representantes —políticos o administrativos— de diversos departamentos y que “por su carácter de permanentes forman parte de la estructura orgánica de la Administración”, y, finalmente, los ocasionales o no permanentes, regulados por Decreto de 7 de julio de 1965.

(156) Desde la función administrativa que desarrollan los órganos, colegialmente constituidos, caben *dos tipos de colegialidad*: en la primera la titularidad de una función administrativa concreta (de una específica manifestación de interés público) se encomienda al órgano colegial, por lo que cada uno de sus componentes es co-titular de la misma y en cuanto tal debe velar por la satisfacción de la única manifestación del interés público cuya tutela se ha encomendado al colegio; consecuentemente, el principio que debe inspirar la formación de la voluntad colegial es el de predominio de la mayoría (simple o cualificada); en la segunda, en cambio, el colegio no es propiamente titular de una función administrativa concreta, sino de varias íntimamente conexiónadas entre sí;

ción del intervencionismo estatal implica una exigencia, cada día mayor, de especialización de las atribuciones administrativas y, consecuentemente, la necesidad de coordinar las íntimamente conexas entre sí; con esta finalidad han ido surgiendo nuevas figuras organizatorias, la más importante de las cuales es la de los Comités interministeriales.

En cuanto tal, es un *órgano común simultáneo* (157) que forma parte [pese a haberse residenciado en un Departamento que no es el de Presidencia y haberse normativamente declarado que depende de aquél (158)] de todas y cada una de las organizaciones instituyentes, actuando simultáneamente o imputando su actuación a cada una de ellas solidariamente.

Dinámicamente, en cuanto a su actuación, hay que distinguir el aspecto *material* del *funcional*.

Por lo que al primero se refiere, la Comisión Central de Saneamiento es, desde luego, un *órgano especial* y no general. Basta, para probarlo, recordar cuanto se dijo al señalar la delimitación material de sus atribuciones (que es en la que se basa la distinción), circunscrita a aspectos muy concretos («saneamiento» y, en su caso, «seguridad o, cuando más, protección en general de la población»). Ello no impide, sin embargo, que —admitido el carácter especial de la organización u *órgano complejo*— y dentro del marco que dicho carácter impone a su actuación, los distintos *órganos* que la integran, unos tengan competencia *general* (que recae sobre todo lo específicamente atribuido), otros *especial* (en cuanto se ex-

cada uno de los componentes es titular (no co-titular) de una función concreta y distinta de (aunque muy conexas con) las que corresponden a los demás miembros; cada uno debe velar por la específica manifestación del interés público que se la ha encomendado y el colegio debe asimismo hacerlo, pero no por la realización concreta de cada una, sino por el equilibrio entre ellas y la armonía entre los titulares a los que se ha encomendado. Estos tienen un interés no común, sino propio (no en cuanto personas, sino en cuanto titulares del *órgano* que originariamente, y con independencia de su pertenencia al colegio, recubren). Con el colegio se busca así el equilibrio en el ejercicio de funciones diferenciadas y el principio que debiera (aunque dificultades prácticas no lo hagan aconsejable) presidir la formación de voluntad colegial, debería ser el de unanimidad, con el fin de que ninguna de las manifestaciones del interés público implicadas se viera desatendida. Cfr. HAURIU, *Principes de Droit public*, 1926, págs. 692 y sigs. Desde una perspectiva constitucional, cfr. asimismo GARGIULO, *I collegi amministrativi*, Nápoles, 1962, págs. 40 y sigs.

(157) Cfr. sobre la categoría de “*órganos comunes simultáneos*”, GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, pág. 229, que alude de modo expreso, y como uno de los supuestos de los mismos, a las Comisiones interministeriales.

(158) En el Decreto de creación de la Comisión Central de Saneamiento, de 5 de junio de 1963, se declaraba creada (art. 1.º) “en el Ministerio de la Gobernación”. Pero en el Decreto de reorganización del Ministerio, de 15 de febrero de 1968, y sobre todo en la Orden de desarrollo de la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento se da un paso más y se la califica de “*órgano colegiado dependiente* del Ministerio de la Gobernación y vinculado a su Secretaría General Técnica”. Obviamente, un Comité interministerial, cualquiera que sea la categoría de sus componentes, no puede depender de otro Departamento que el de Presidencia, aunque exista entre nosotros la viciosa práctica de vincularlo a aquel a cuya iniciativa (por tener acaso una competencia más cualificada respecto a las atribuciones del Comité) éste deba su origen.

tiende sólo a un sector de lo específicamente encomendado); o lo que es lo mismo, que la distinción puede hacerse, con una perspectiva *general*, en cuyo caso se basa en la delimitación material de las atribuciones (Departamentos, por ejemplo) o con una visión más concreta, estableciéndola *dentro* de las atribuciones de cada órgano complejo y refiriéndola a la delimitación material de la competencia de cada uno de los órganos simples que integran el órgano complejo. En este sentido, y dentro del carácter especial de la Comisión Central de Saneamiento, son órganos generales: entre los externos el órgano máximo (Comisión Central de Saneamiento, en sentido estricto), el Presidente, el Secretario general y el Secretario permanente y especiales, las Subcomisiones Permanentes y todos los internos (Comités o Ponencias de Trabajo y Secciones).

Desde el segundo —*aspecto funcional*—, la Comisión Central de Saneamiento es un órgano coordinador, y por ende plurifuncional. No es fundamentalmente, aunque también lo sea, activo (159), pero lo es a la vez de planeamiento, consultivo —*staff*, más bien— y de control, como se ha visto al señalar la delimitación funcional de sus atribuciones, sin que predomine ninguna de ellas de modo tal que pueda caracterizarse al órgano por su función preponderante, por lo que lo hacemos teniendo en cuenta la finalidad por la que todas ellas le han sido encomendadas: la coordinación, es decir, la articulación de tareas de distintas administraciones especializadas para conseguir la necesaria unidad de acción. Y como el poder de coordinación, si se quiere que sea tal poder y, en consecuencia eficaz, no puede serlo de recomendaciones, sino de órdenes, se ha dado a sus informes el carácter de vinculantes en algunos aspectos.

(159) Que la Comisión Central de Saneamiento no es un órgano activo es algo que se deduce de su propia esencia y, sobre todo, de las atribuciones que se le confieren. Sin embargo, la Orden de 19 de abril de 1968, por la que se desarrolla la organización, y funciones de la Comisión Central de Saneamiento, insiste —desde el punto de vista funcional—, y tanto en el preámbulo como en la parte dispositiva (art. 1.º), en que dicho Organismo está “encargado de dar efectividad orgánica a previsiones y necesidades funcionales de gestión o resolución de cuanto se refiere a los problemas de saneamiento...”, dando a los actos del órgano máximo (“Comisión Central de Saneamiento” en sentido estricto) y de las Subcomisiones Permanentes el carácter de *definitivos*, en el sentido de que agotan la vía administrativa y no caben, por tanto, contra ellos otros recursos que el de reposición y la vía judicial (contencioso-administrativo). Por otro lado, desde el aspecto orgánico, la anomalía que suponía la existencia de un órgano unipersonal, como el Subdirector General de Población, al frente de la Secretaría Permanente, se ha consumado al regular lo que se llama, en la Orden de 19 de abril de 1968, la línea ejecutiva de la Comisión: Presidente, Secretario general y Secretario permanente. Si no es, como por su específica naturaleza no debía de serlo, un órgano activo, ¿qué papel pueden jugar tres órganos monocráticos en la misma? Creemos sinceramente que un excesivo prurito academicista y el mimetismo respecto de organizaciones más completas (la municipal, por ejemplo), ha llevado a los redactores a olvidarse de la naturaleza del órgano que regulaban.

5. ORGANIZACIÓN.

Supone la determinación de los órganos, externos e internos, que la integran y la fijación, al menos en términos abstractos, de sus competencias, que no son sino la diversificación (160) de la atribución funcional del órgano en su conjunto. A estos efectos se ha de señalar que la expresión Comisión Central de Saneamiento se emplea con un doble significado; en un sentido amplio, para referirse al órgano complejo, a la organización en su conjunto y en un sentido estricto, para hacerlo exclusivamente al órgano máximo (161). Veamos cuáles son los distintos órganos externos e internos que integran la primera de tales acepciones.

5.1 *Organos externos.*

Son la Comisión en sentido estricto, la Subcomisión Permanente de Saneamiento y Seguridad de la población, la Subcomisión Permanente de supervisión de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en el término municipal de Madrid, el Presidente, el Secretario general y el Secretario permanente; las tres primeras de estructura colegial; el órgano máximo y la primera Subcomisión Permanente como Comités interministeriales, la segunda Subcomisión Permanente, como Comité mixto, integrado no sólo por diversos representantes del Estado-Organización (Departamentos), sino por representantes del Estado-comunidad (incluye el Estado-organización, los entes locales y otros entes sociales); los tres últimos, finalmente, como órganos unipersonales, monocráticos, que constituyen la línea ejecutiva de la Comisión.

(160) Diversificación que lamentablemente sólo *en parte* ha realizado el nuevo Reglamento (aprobado por Orden de 19 de abril de 1968), asignando a cada uno de los órganos que integran la Comisión únicamente algunas de las que genéricamente se habían encomendado a la misma por el Decreto creador de 5 de junio de 1963.

(161) Intencionadamente hemos evitado el empleo de la expresión *Pleno*, pues si bien es cierto que la Comisión Central de Saneamiento (órgano complejo) funciona en Comisión y en Subcomisiones, no es menos cierto que éstos no son Comités restringidos de aquélla, al menos en sentido orgánico o estructural, ya que tales Subcomisiones no están integradas por algunos de los miembros de la Comisión, sino que tienen una composición totalmente diferente. Sólo en sentido funcional podría hablarse de Comité de un Pleno, en cuanto desarrollan una parcela (que constituye su competencia) de las atribuciones encomendadas a la Comisión Central de Saneamiento (como totalidad). Ha sido el nuevo Reglamento (Orden de 19 de abril de 1968) el que por primera vez habla del Pleno de la Comisión; sin embargo, las Subcomisiones siguen teniendo una composición totalmente desconectada y diferente de la del Pleno, razón por la que, pese al texto de la Orden, rehuimos expresamente la utilización del término "Pleno", que indirectamente hace referencia a la existencia de Comités o Comisiones restringidos del mismo.

5.1.1 *De estructura colegial.*5.1.1.1 *Órgano máximo: Comisión Central de Saneamiento, en sentido estricto.*

El órgano máximo, o Comisión Central de Saneamiento en sentido estricto, mal llamado Pleno, es un órgano colegiado cuyos componentes son los titulares de otros órganos, órganos que son, en definitiva, los componentes de aquél (162). Tales miembros, titulares de otros órganos, no integran este órgano máximo (Comisión Central de Saneamiento, en sentido estricto) *por ser titulares, sino en cuanto tales titulares*, de forma que realmente los componentes no son las personas (Directores generales, en sí y por sí), sino, a través de ellos, los órganos (Direcciones Generales) de los que son titulares. El colegio está así compuesto por un conjunto de órganos (163), de ahí que haya podido, con toda propiedad, hablarse (164), en estos supuestos, de «órgano de órganos».

Ello no quiere, sin embargo, decir que tales titulares, en su calidad de componentes, desarrollen la competencia propia del órgano del que son titulares, sino que desarrollan competencia propia del colegio del que son componentes. En cuanto tales componentes de la Comisión Central de Saneamiento en sentido estricto, puede decirse que tienen encomendada *primariamente* la tutela de aquella concreta manifestación del interés público cuya protección se ha atribuido al Colegio, y *secundariamente* la tutela de aquella otra manifestación del mismo cuya protección tiene encomendada el órgano que primariamente recubren (Dirección General, en este caso). Ahora bien, la valoración de dicho interés público primario debe hacerse por los componentes sobre la base de los intereses (secundarios, respecto al Colegio) que ellos personalizan; como se ha dicho (165), no deben inspirarse en los intereses que cada uno tiene primariamente (es decir, con independencia de y con anterioridad a su pertenencia a la Comisión) encomendados, pero deben tenerlos en cuenta. Al resolverse en la Comisión no se tiene en cuenta exclusivamente aquella manifestación del interés público (a ella encomendada) *aisladamente*, sino en relación con aquellas otras encomendadas a sus componentes, con el fin de armonizarlas entre sí. Su encargo de velar por la concreta manifestación del interés público que a la Comisión se ha encargado, han de cumplirlo prevalente, pero no exclusivamente, porque tal cumplimiento viene limitado por su obligación de evitar todo conflicto entre aquella manifestación y aquella otra cuya tutela les está originariamente encomendada.

En cualquier caso, ¿cuál es la eficacia de los acuerdos de la Comisión sobre la actuación propia de los órganos que, a través de sus titulares, la

(162) Cfr. al respecto GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, pág. 213.

(163) Cfr. GARCÍULO, U., *I collegi amministrativi*, Nápoles, 1962, pág. 132.

(164) GIANNINI, M. S., *Corso di Diritto amministrativo*, II, "Teoria dell'organizzazione", Milán, 1965, pág. 289.

(165) Cfr. GARCÍULO, *I collegi...*, op. cit., págs. 133 y sigs.

integran? En otras palabras, los Directores generales, cuando actúen fuera de la Comisión, en el ejercicio de sus funciones específicas, están vinculados, en dicha actuación, por los acuerdos que en la Comisión se hayan (con su asentimiento o sin él) adoptado.

En nuestro entender sólo la contestación afirmativa justifica la razón de ser de la Comisión y el criterio en que el legislador se inspiró al encomendarle atribuciones, cuya interdependencia con las de los órganos cuyos titulares escogió como componentes, conocía; la coincidencia en la misma persona de su calidad de miembro de la Comisión y de titular de una Dirección General, no es, a estos efectos, ocasional.

Podría objetarse que las normas reguladoras sólo a algunos acuerdos (o a determinados aspectos de un acuerdo) atribuyen expresamente carácter vinculante. Esto es, como hemos señalado más atrás, indudable, como también lo es la necesidad de distinguir entre dicha vinculación en el Ordenamiento en general y frente a terceros y dicha vinculación en el Ordenamiento organizatorio, respecto a sí mismos. En el primer caso, sólo en los supuestos expresamente previstos hay vinculación; en el segundo, la hay en todos ellos.

Ahora bien, ¿la eficacia vinculante de los acuerdos se limita a aquellos centros directivos cuyos titulares (componentes de la Comisión) los votaron o se extiende a todos los que la integran, votaran sus titulares a favor o en contra, estuvieran o no presentes en la sesión en que tales acuerdos se adoptaron?

La esencia misma de la colegialidad exige la vinculación respecto a todos los miembros, incluso los no presentes, los que se abstuvieron en la votación o votaron en contra, sin perjuicio —claro está, pero ello es una cuestión diferente— que la eventual responsabilidad por los acuerdos abarque sólo a quienes los votaron.

Pero aun admitida, en el sentido expuesto, la eficacia vinculante de la actividad de la Comisión, queda aún una grave cuestión por resolver. Dado que los órganos, cuyos titulares integran la Comisión, son asimismo órganos complejos, parte de otro de mayor complejidad (Departamento), será preciso concretar si ese carácter vinculante a que nos venimos refiriendo queda en el órgano, del que el componente es titular (Dirección General) o se extiende al órgano complejo (Departamento) del que éste forma parte.

Las mismas razones que justifican la vinculación del órgano en sí, cuyo titular sea miembro de la Comisión, parecen aconsejar la extensión de tal eficacia vinculante al órgano complejo del que aquél forma parte, pese a que parezca una anomalía que un órgano, cuyos componentes (Directores generales) tienen una jerarquía inferior a otros (Ministros, Subsecretarios) vinculen a éstos.

Composición.

Presidida por el Subsecretario de la Gobernación, está *integrada* por los Directores generales del *Tesoro y Presupuestos* (166), dada la fundamental importancia de la financiación, generalmente con fondos casi exclusivamente estatales, de las obras de saneamiento.

De Sanidad, por la incidencia de las mismas sobre la salud pública.

De Administración Local, por ser las Corporaciones Locales los protagonistas normales de las mismas.

De Obras Hidráulicas, por ser el Departamento pieza fundamental en relación con los proyectos y ejecución de obras y única en cuanto a utilización de aguas públicas y vertido de residuales en cauces públicos.

De la Energía, a la que compete cuanto se refiere a «industrias del agua», nombre de una de sus Secciones.

De Agricultura, ya que los residuos urbanos e industriales, cuando sea económica su utilización, pueden transformarse en abono orgánico, debiendo entonces coordinarse los servicios respectivos con este Departamento, por prescripción expresa de la Ley de Bases de Sanidad Nacional (167).

De Urbanismo, pues las obras de saneamiento son necesariamente parte de toda urbanización.

Del Instituto Nacional de la Vivienda, por formar parte del saneamiento la salubridad de las mismas y ser fundamental en ellas la prestación de los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado, etcétera (168).

(166) El Decreto de creación de la Comisión Central de Saneamiento hablaba del Director general de Presupuestos, y aunque pudiera interpretarse que, al reorganizarse el Departamento respectivo (Decreto de 25 de enero de 1968), correspondía al ahora Subdirector general de Presupuestos de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, creemos que el espíritu del Decreto creador exige el carácter de Directores generales para sus miembros, por los que entendemos que son los Directores generales que hayan venido a sustituir en sus funciones a los citados, los que integran la Comisión.

(167) El texto del Decreto citaba al Director general de Economía de la producción agraria. Pero el Centro directivo del que éste era titular se suprimió por el Decreto de reorganización de la Administración pública para la reducción del gasto público [de 27 de noviembre de 1967, art. 10, 1, b)], integrándose sus funciones en la Subsecretaría, Secretaría General Técnica y restantes Direcciones Generales del Departamento, de acuerdo con sus respectivas competencias. Habida cuenta del Decreto reorganizador del Departamento, de 1 de febrero de 1968, y, sobre todo, de la base XXVII de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, que nos indica clarísimamente la razón por la que se incluyó al Director general de referencia, creemos que debe ser ahora el de Agricultura el que debe considerarse miembro de dicha Comisión.

(168) Suprimida la Dirección General de la Vivienda e integradas sus funciones en el Instituto Nacional de la Vivienda, debe ser al titular de este organismo al que corresponda ser miembro de la Comisión. Se suprimió por el apartado a) del número 1 del artículo 13 del Decreto reorganizador de la Administración pública para la reducción del gasto público; concorde con dicha supresión, el Decreto reestructurador del Departamento, de 18 de enero de 1968, enumera las facultades del Director general del Instituto Nacional de la Vivienda (art. 29) y faculta al Ministro—disposición transitoria se-

De Promoción del Turismo, por la especial atención que debe darse a tales obras y servicios en las zonas turísticas y la incidencia en cualquier caso de la sanidad ambiental sobre dicha promoción.

Del Trabajo, por la especial importancia que tienen a este respecto sus competencias en relación con la seguridad e higiene del mismo (169).

De la Jefatura Central de Tráfico, dadas las molestias e insalubridades producidas por la circulación de vehículos de tracción mecánica y la necesidad de su corrección (Disposición adicional del Decreto 2.107/1968, de 16 de agosto).

Asimismo está integrada por *el Delegado Nacional de Provincias*, habida cuenta de la importancia política de muchas de las cuestiones en que la Comisión ha de intervenir, y, sobre todo, de que en aquélla se vienen realizando asimismo las informaciones y estudios iniciales precisos, en caso de catástrofes públicas (170).

Por *el Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno*, con el fin de coordinar la gestión de los Planes provinciales, buena parte de los cuales son de obras de esta naturaleza.

Por *el Secretario General Técnico del Ministerio de la Gobernación*, que actúa, además de Vocal, como Secretario.

Junto a los miembros de la Comisión, puede citarse a las sesiones, asimismo a cualquier otra representación que se estime útil, a juicio de la Presidencia.

Como órgano máximo a él corresponde, sobre la base de los estudios y propuestas de los demás órganos —externos o internos—, exteriorizar la voluntad, el conocimiento, juicio y opinión de la Organización. Estas manifestaciones —lo sean a su vez de propuesta o de informe, etc.— adoptan la forma de acuerdo del órgano máximo. Los acuerdos, pues, de la Comisión Central de Saneamiento (entendida la expresión en sentido amplio) lo son de este órgano máximo, es decir —y sin que sea un pleonasm—, de la Comisión Central de Saneamiento (en sentido estricto).

gundá— para adecuar totalmente a ellas las de la antigua Dirección General de la Vivienda.

(169) Fue en el Decreto de 24 de marzo de 1966, por el que se adaptó al especial de Madrid el régimen de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, donde se integró por primera vez al Director general, entonces de Ordenación del Trabajo, a la Comisión, si bien exclusivamente para los efectos en dicho Decreto previstos. Recientemente, en el Reglamento de la Comisión, de 19 de abril de 1968, se le incorpora definitivamente a la misma.

(170) Especialmente a partir de la creación, en el seno de la misma, del Departamento de Acción Política Local, por Orden de 29 de octubre de 1957. El cometido no encaja, desde luego, ni en el más amplio concepto que de saneamiento quiera aventurarse (acaso el único parentesco entre ambas cuestiones sea la afinidad eufónica de las palabras “saneamiento” y “salvamento”), pero como el Decreto atribuye dicha misión a la Comisión Central de Saneamiento fue imprescindible la representación del Partido.

5.1.1.2 *Subcomisiones Permanentes.*

Las Subcomisiones obedecen al principio de *desconcentración*, en el más riguroso sentido que algún sector doctrinal (171) ha querido dar a este tipo de atribución de competencias, esto es, en el de transferencia permanente de determinadas facultades en órganos medios o inferiores, para que las ejerzan exclusivamente, resolviendo con plena responsabilidad y poniendo fin sus resoluciones a la vía administrativa. No es el momento de entrar en la polémica de si son éstos o no los verdaderos perfiles del concepto de «desconcentración», sino sólo de señalar que de acuerdo con ellos se han creado estas Subcomisiones y se ha configurado su competencia.

Basta para tal demostración señalar, de un lado, que las decisiones que éstas adopten tienen el mismo valor y efecto (172) que las adoptadas por el órgano máximo (mal llamado Pleno) y, de otro, que sus acuerdos ponen fin a la vía administrativa (173).

¿Existe verdadera relación jerárquica entre el órgano máximo y las Subcomisiones?

Como es sabido (174), la jerarquía supone la concurrencia de dos circunstancias: idéntica competencia material y voluntad superior prevaleciendo sobre la del inferior; la primera es innegable, pues tanto el órgano máximo como las Subcomisiones actúan en el mismo campo del «saneamiento» y «seguridad de la población» (175). Pero ¿puede decirse lo mismo de la segunda? ¿Prevalece la voluntad del órgano máximo o, en su caso, de la Presidencia de éste sobre la de las Subcomisiones? Dadas las anomalías tanto orgánicas como funcionales con que éstas se han configurado, resulta difícil responder en un sentido o en otro. La respuesta negativa se apoyaría en la circunstancia de que sus decisiones tengan el mismo valor y efecto que las adoptadas por el órgano máxi-

(171) SANDULLI, *Manuale di Diritto amministrativo*, Nápoles, 1960; DUVENGER, prólogo a la obra *La desconcentration des services publics*, Burdeos, 1950, así como este autor. Doctrina recogida entre nosotros por VALLINA, *La transferencia...*, op. cit., pág. 41.

(172) Artículo 8.º, 2, del Reglamento de la Comisión Central de Saneamiento, aprobado por Orden de 19 de abril de 1968.

(173) Artículo 24 del Reglamento de la Comisión Central de Saneamiento (Orden de 19 de abril de 1968).

(174) Cfr. por todos GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, pág. 417; GIROLA, *Teoría del decentramento administrativo*, Turín, 1929, pág. 280; caracterización recogida por VALLINA, *La transferencia de funciones...*, op. cit., pág. 48.

(175) No podría decirse lo mismo de la competencia funcional. Vid. la distinción entre delimitación material y funcional hecha más atrás y referida, no a la competencia de cada órgano, sino a las atribuciones del conjunto (Comisión Central de Saneamiento en sentido amplio o como órgano complejo), pero que es igualmente válida para dicha competencia.

mo (176), con lo que parece que en las materias a ellas expresamente atribuidas, únicas en las que pueden actuar, ninguna voluntad, conocimiento o juicio, prevalece sobre las suyas, circunstancia cuyo corolario obligado es el carácter de definitivos que se ha querido dar a sus acuerdos, contra los que no cabe sino recurso de reposición (ante ellas, claro) y contencioso-administrativo (177).

Por ello, y de acuerdo con el carácter no sólo exclusivo, como normalmente se dice (178), sino excluyente (179) de las competencias que se le otorgan, puede dudarse de la existencia de un vínculo jerárquico entre la Comisión (órgano máximo) y las Subcomisiones, pues no pocos autores consideran antitéticos ambos conceptos (competencia excluyente y jerarquía) (180).

Sin embargo, la respuesta afirmativa encuentra asimismo apoyo en la reglamentación establecida, primero por las posibilidades de delegación (181) y avocación (182) que el órgano máximo tiene respecto a las competencias de las Subcomisiones (183); después por la posibilidad de trazarle las directrices de su actuación que asimismo se le encarga (184).

(176) Artículo 8.º, 2, del nuevo Reglamento, aprobado por Orden de 19 de abril de 1968.

(177) Artículo 24 del Reglamento, aprobado por Orden de 19 de abril de 1968.

(178) Especialmente en la doctrina italiana en que se viene denominando exclusiva lo que aquí, de acuerdo con GARCÍA-TREVIJANO (*Tratado...*, II, op. cit., pág. 394), venimos denominando excluyente y relativamente exclusiva a la que calificamos de exclusiva. En el mismo sentido de la doctrina italiana, VALLINA, *Transferencia de funciones...*, op. cit., págs. 37 y sigs.

(179) Excluyente es aquella competencia que no sólo es exclusiva (atribuida por la norma a un órgano), sino, además, única, en el sentido de que no puede ser fiscalizada por alzada. Cfr. GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, pág. 394.

(180) DE VALLES, *Teoria dell'organizzazione*, op. cit., I, pág. 313; FUZIER, *Contribution à l'étude des offices publics nationaux. Statut et réforme*, Montpellier, 1936, citados por VALLINA, *La transferencia...*, op. cit., pág. 50.

(181) Apartado c) del artículo 9.º y apartado e) del artículo 12 de la Orden de 19 de abril de 1968.

(182) Las posibilidades de avocación se establecieron ya en el artículo 1.º de la Orden reguladora de la Subcomisión de Supervisión, de 19 de julio de 1967, y parecen admitirse, respecto a ambas, en el apartado e) del artículo 3.º del nuevo Reglamento de la Comisión Central de Saneamiento (de 19 de abril de 1968). La redacción, sin embargo, de este precepto suscita serias dudas sobre si se reconoce sin más tal avocación o se alude a la avocación para los supuestos en que así se regule expresamente; se dice, en efecto, que se atribuyen al Pleno, "todas las demás funciones atribuidas a la Comisión que pudiere (no dice que 'podrá') avocar expresamente". En cualquier caso ya hemos dicho que indudablemente puede hacerlo respecto de las competencias de una de las Subcomisiones (la de Supervisión), por consagrarse así en el artículo 1.º de su Orden reguladora.

(183) Facultad ésta de delegación y avocación, considerada generalmente como una de las consecuencias que se derivan de la relación jerárquica. Cfr. GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, II, op. cit., pág. 420.

(184) Artículo 3.º, apartado c) de la Orden de 19 de abril de 1968.

Composición.

Las Subcomisiones Permanentes, y a diferencia de cuanto vimos sucedía con la Comisión (en sentido estricto o como órgano máximo), están integradas, no por titulares de otros órganos, sino por representantes (funcionarios o no, puesto que nada se dice) de éstos; representación que lo es de intereses o institucional y no jurídica (existiendo entre representantes y representado homogeneidad de ideas e intereses y no una relación jurídica) (185).

¿Cuáles son las consecuencias de esta representación? Hemos dicho que la representación institucional supone homogeneidad de intereses en el representante y representado, lo que quiere decir que la actuación del primero en el Colegio produce los mismos efectos que hubiera tenido si hubiese sido desarrollada por el segundo. ¿Quiere asimismo decir que le vincula?; ¿que la Dirección General representada queda vinculada por la actuación de su representante en el Colegio?

Entendemos en principio que sí, de la misma forma que habíamos visto para el supuesto de componentes titulares (no representantes) de otros órganos, sin perjuicio, por supuesto, de admitir la posible responsabilidad del representante en el caso de que se separe de las instrucciones recibidas o de la manifestación del interés público encomendada al órgano (Dirección General) que representa y para cuya defensa fue nombrado representante, aunque la escasa doctrina que se ha ocupado del problema se haya inclinado por la solución contraria (186).

Y si a esta conclusión hemos llegado respecto a la actuación en la Subcomisión del representante, *a fortiori* tendremos que predicar tal vinculación para los órganos representados respecto a la actividad de todo el Colegio; los acuerdos de las Subcomisiones vinculan en nuestro entender a los órganos cuyos representantes los integran.

Ahora bien, ¿vinculan asimismo a los representantes, en cuanto actúen fuera de la Subcomisión? Evidentemente no, en cuanto desarrollan posiblemente una competencia interna (esfera de mansiones) y subordinada a órdenes de superiores jerárquicos.

5.1.1.3. Subcomisión Permanente de supervisión de actividades clasificadas.

El régimen de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas se acomodó al especial de Madrid por Decreto de 24 de marzo de 1966 (187), que creó, en el seno de la Comisión Central de Saneamiento

(185) Cfr. por todos ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, pág. 21.

(186) GARGIULO, *I Collegi...*, op. cit., pág. 130.

(187) En este curioso Decreto, y entre las muchas anomalías que llaman la atención, merece destacarse la de su artículo 11, que ordenaba la constitución en el Ayuntamiento de Madrid de una especial Delegación de Servicios o Departamento específico, según

to, esta Subcomisión Permanente (art. 10), regulada después por Orden de 19 de julio de 1967 y cuya *finalidad* es conseguir «la mayor efectividad de las normas relativas a la higiene y seguridad ambiental» (188) en el Municipio de Madrid.

La Subcomisión nace, por tanto, como órgano local desconcentrado o periférico (189) constituido anómala e inexplicablemente en el seno y como Subcomisión Permanente de un órgano central. Pero al desarrollarse la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento (en sentido amplio, es decir, como órgano complejo) por la Orden de 19 de abril de 1968, se anomaliza aún más, ya que, atendidas las funciones que se le encomiendan, podría concluirse que, en principio, sigue siendo un órgano desconcentrado o periférico, pues su competencia se extiende únicamente al Municipio de Madrid, pero que puede dejar de serlo, si el órgano máximo (Comisión Central de Saneamiento en sentido estricto) le delega funciones no estrictamente referidas a dicho Municipio. ¿O se piensa acaso que la posibilidad de delegación de funciones del órgano máximo en esta Subcomisión se limite a las ejercitables en relación con tal Municipio? Esta sería, desde luego, la única interpretación admisible si no queremos añadir un nuevo estado anatomopatológico al ya existente, es decir, si no queremos sumar a la anomalía estructural que supone la existencia de un órgano desconcentrado como Subcomisión Permanente de un Pleno (que además no es tal), pero que es intrínseca y esencialmente (190) *central*, la de admitir la delegación de competencias referidas a todo el territorio nacional, en un órgano constitutiva (191) y primordialmente (192) desconcentrado.

disponga el Ministro de la Gobernación, para estudiar, tramitar, informar, proponer y, en su caso, *resolver* (?) en todos sus aspectos (salvo los fiscales) cuanto se refiere al Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Con ello se ha realizado una penosa intervención en la potestad organizatoria de los entes locales, limitada ya, por disposición de la Ley, a sus unidades internas. La Ley ha impuesto a los Municipios y provincias los órganos máximos, pero ha dejado en sus manos, y una vez adoptada la uniforme estructura legal, la estructuración de sus unidades internas; ¿por qué ahora el ejecutivo estatal crea un órgano a un ente local?

Sobre la imposibilidad de esta creación, cfr. GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, pág. 118.

(188) Así expresamente declarado en el preámbulo de la Orden de 19 de julio de 1967, por la que se reguló la composición y funcionamiento de la Subcomisión.

(189) No extiende su competencia a todo el territorio nacional (art. 5.º, 2, *a contrario sensu* de la Ley de Procedimiento Administrativo).

(190) Queremos significar con el empleo de estos adverbios que la Comisión Central de Saneamiento no sólo es un órgano central, en cuanto (art. 5.º, 2, de la Ley de Procedimiento Administrativo) extiende su competencia a todo el territorio nacional, sino, además, lo es porque precisamente una de las razones de su existencia está en la necesidad de coordinar, *a nivel nacional*, determinados servicios.

(191) Pues no hay que olvidar que la nueva Orden recoge íntegramente, por remisión formal o no recepticia, la composición prevista para la Subcomisión en su Orden reguladora de 19 de julio de 1967, en la que se configuró con competencias exclusivamente referidas al término municipal de Madrid.

(192) *Primordialmente*, porque las funciones que se encomiendan expresamente

Sin embargo, la admisión de aquella interpretación tropieza con no pocos inconvenientes. De un lado, porque las competencias específicas que, respecto al Municipio de Madrid, tiene la Comisión Central de Saneamientos (como órgano complejo) se han atribuido precisamente a esta Subcomisión, como competencia propia; de otro, porque aun dentro de las atribuciones genéricas y dado el régimen especial de Madrid, sería muy difícil localizar competencias delegables limitadas al término municipal citado.

Por otra parte, parece como si las propias normas reguladoras de la Comisión Central de Saneamiento (en sentido amplio: como órgano complejo), sistemáticamente consideradas, analizadas en su conjunto, hubieran pretendido, por encima de la letra de las mismas que encomienda a la Subcomisión funciones limitadas a dicho término municipal, conferir a ésta carácter de órgano central. Piénsese, por ejemplo, y en primer lugar, en la organización interna de la Secretaría Permanente. Está ésta constituida —dejando aparte los eventuales Comités o Ponencias de las Subcomisiones, encuadrables, como veremos, en la organización interna, pero no en la Secretaría Permanente— por tres Secciones, una de asuntos generales y otras dos que se corresponden, exactamente —en denominación y ámbito material de sus funciones— con las Subcomisiones Permanentes, de las que serían el órgano interno, específico, de preparación de su voluntad, conocimiento o juicio. Así existe esta Subcomisión de actividades clasificadas y una sección del mismo nombre que entre sus tareas (esfera de mansiones) cuenta con la de llevar la Secretaría de aquélla (193). En segundo lugar, se ha de subrayar como tales normas dispositivas, al denominar a la Subcomisión, han omitido siempre toda alusión al único término municipal al que se extiende su competencia, de forma que el nivel —concentrado o desconcentrado— en que actúa, sólo indirectamente se deduce de la atribución de funciones que aquéllas realizan (194).

a la Subcomisión se refieren todas al término municipal de Madrid, de modo que sólo en el caso de que, por el juego de la delegación —prevista en el apartado último del artículo 9.º (y entendida en sentido contrario al que la interpretación sistemática parece aconsejar y que mantenemos en el texto)—, se admita la posibilidad de ejercer funciones (delegadas) en relación con todo el territorio nacional, podría hablarse de tales funciones, si bien como cualitativa o, al menos, cuantitativamente accesorias.

(193) Artículo 2.º, g), de la Orden de 24 de abril de 1967, que estructura las unidades internas de la Comisión Central de Saneamiento y que se declara vigente por el artículo 18 de la Orden de 19 de abril de 1968, de desarrollo de la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento.

(194) En el Decreto en que se crea —24 de marzo de 1966— se dice simplemente: “A los efectos prevenidos en el presente Decreto . se constituirá en el seno de la Comisión Central de Saneamiento una Ponencia o Subcomisión Permanente de supervisión...” Como se ha dicho en otro lugar, por este Decreto se acomodaba al régimen especial de Madrid, el de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, por lo que se deduce el término al que extiende su jurisdicción la Subcomisión.

Sin embargo, y puesto que en nuestro Derecho [Leyes procedimental —artículo 5.º, 2— y jurisdiccional —artículos 10 y 14, a—], el carácter central o periférico de los órganos estatales viene determinado funcionalmente, habida cuenta del ámbito territorial al que se extienden su competencia, no cabe sino concluir en su carácter periférico o desconcentrado.

La cuestión tiene al menos la siguiente consecuencia práctica importante. ¿Cuál es, en su caso, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo competente para conocer de los recursos interpuestos contra las decisiones de la Subcomisión? ¿El de la Audiencia Territorial o el del Tribunal Supremo? La solución interesa, como se sabe, tanto a la Administración que, al notificar, ha de señalar el órgano, ante el que ha de presentarse el recurso procedente (art. 79, 2, de la Ley de procedimiento), como al particular que ha de interponerlo efectivamente y al propio Tribunal que ha de declararse competente y conocer o ha de inhibirse de conocer. En nuestro entender —y lógicos con cuanto acabamos de decir sobre el carácter indudablemente desconcentrado de la Subcomisión— el Tribunal de lo Contencioso competente es el de la Audiencia Territorial de Madrid. Así se deduce inequívocamente del artículo 10 de la Ley jurisdiccional, al atribuir a las Audiencias el conocimiento de los recursos interpuestos contra actos de los órganos de la Administración pública cuya competencia *no se extienda* a todo el territorio nacional.

Composición.

La Orden que desarrolla la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento (195) ha recogido íntegramente, por remisión formal o no recepticia, la composición establecida anteriormente por la Orden reguladora (196) de esta Subcomisión que, por su parte, recogía,

En la Orden reguladora, de 19 de julio de 1967, se omite asimismo dicha referencia, en la parte dispositiva, pero se deduce igualmente de la atribución competencial, pues se le encomiendan las funciones genéricamente conferidas a la Comisión Central de Saneamiento por los artículos 5.º, 6.º y 9.º del Decreto antes citado —de 24 de marzo de 1966—, que se refieren exclusivamente a dicho término municipal.

Lo mismo puede decirse de la Orden de 19 de abril de 1968, por la que se desarrolla la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento, en la que tampoco se alude a dicho Municipio, en la denominación de la Subcomisión, pero de la que igualmente se infiere, de las funciones cuyo ejercicio se le encomienda —que, con otra formulación, son las mismas de la Orden anterior— y cuyo campo de actuación es dicho término municipal.

Sólo en el preámbulo de su Orden reguladora —19 de julio de 1967— encontramos una referencia expresa, pues se señala cómo la Subcomisión se constituyó para la mayor efectividad de las normas relativas a la higiene y seguridad ambiental en el Municipio de Madrid.

(195) Orden de 19 de abril de 1968, artículo 9.º

(196) Orden de 19 de julio de 1967, artículo 1.º

ampliaba, y a la vez restringía (197), la fijada en el Decreto (198) a que debe su origen (199).

(197) Además de los citados en el artículo 10 del Decreto *se incluyen* en el 1.º de la Orden (transcribimos los organismos existentes entonces), según la actividad de que se trate: un representante de la Dirección General de Industrias Textiles, Alimentarias y Diversas, de la de Industrias para la Construcción, de la de Economía de la Producción Agraria, así como un representante del Gobierno Civil.

Se excluye como miembro de la Subcomisión a un representante de la Secretaría Permanente de la Comisión Central de Saneamiento y Subdirección General de Población. No queda claro, dada la redacción del artículo 10 del Decreto, si se trata de un representante de la Secretaría Permanente y otro de la Subdirección General de Población, o si, dada la integración de aquélla en ésta, se refiere a uno sólo; si es este último el sentido, acaso no esté muy clara la exclusión a que nos referimos, ya que la Orden —al completar la estructura de la Comisión, en la parte no fijada por el Decreto— designa Secretario de la misma al Jefe de la Sección de Industrias y Actividades Clasificadas de dicha Secretaría Permanente y le otorga la facultad de actuar con voz y voto.

(198) La legalidad de tales ampliaciones y sobre todo, si se admiten, de las restricciones, es más que discutible, por violar la jerarquía formal de las normas (art. 23 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado) que se ha de observar asimismo en cuestiones orgánicas. Es cierto que el Decreto de creación de la Comisión Central de Saneamiento, de 5 de junio de 1963, facultó al Ministro de la Gobernación para dictar las disposiciones que exigiera el desarrollo del mismo, pero no es menos cierto, de un lado, que tales facultades, genéricamente otorgadas, se han de entender siempre sin perjuicio del respeto debido a normas existentes de superior rango y, de otro, que la Orden de referencia no se dictó en desarrollo del Decreto de creación de la Comisión Central de Saneamiento, sino del de acomodación del régimen de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, al especial de Madrid, en el que existe una autorización semejante, pero para dictar disposiciones complementarias, siendo muy dudoso que tales ampliaciones y restricciones pueden considerarse *complemento* de la composición anterior.

Por otro lado, y aun reconocida la potestad organizatoria de cada Departamento, salvo la reservada al Gobierno por el artículo 2.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, hay que tener en cuenta y aparte siempre el respeto a normas establecidas, de superior rango, que no se trata de un órgano ministerial, pese a que esté residenciado en un Ministerio, sino mixto (estatal-local y, dentro del primero, interdepartamental), por lo que sería muy difícil reconocer *ab origine* esa facultad al Ministro de la Gobernación.

Tampoco puede reconocerse a la propia Comisión, pues aparte de que no se trata en principio de un órgano activo, que resuelve, sino que, al menos en este aspecto, se limita a *proponer* [art. 2.º, b) del Decreto creador y art. 3.º, a) de la Orden de desarrollo de la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento], se ha de tener en cuenta que su propia potestad organizatoria se extendería a la estructuración de sus unidades internas, pero no a los órganos externos, y este carácter no se puede negar a la Subcomisión (cfr. art. 3.º, 2, de la Orden de desarrollo de la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento, en la que expresamente se da a sus decisiones el mismo valor y efecto que a las adoptadas por el Pleno). Piénsese que admitida dicha facultad —de ampliación o restricción de miembros— se puede inclinar la equilibrada composición —en que el Decreto pudo pensar— hacia alguna de las muchas manifestaciones del interés público implicadas.

(199) Artículo 10 del Decreto de 24 de marzo de 1966.

De acuerdo con dicha Orden y habida cuenta de las reestructuraciones orgánicas de los distintos Departamentos, a raíz del Decreto de 27 de noviembre de 1967, por el que se reorganizó la Administración pública para la reducción del gasto público, dicha composición es la siguiente:

Está presidida por el Subsecretario de la Gobernación y, en su defecto, o por delegación y por el orden que se citan, por el Secretario general (que, como se ha dicho, lo es el Secretario General Técnico del Ministerio de la Gobernación), por cualquier Vocal de la Comisión cuando deba concurrir a la Subcomisión o finalmente por el Subdirector General de Población. El orden de suplencias que se establece no quiere, por supuesto, decir que el segundo o tercer suplente lo sean del primero o segundo respectivamente, sino que lo son si el anterior no actúa, pero siéndolo en todo caso del verdadero titular, asumiendo las facultades de la Presidencia a título originario y ocupando la posición del titular.

En cualquier caso, cualquiera de ellos es, en nuestro entender, Presidente suplente de la Subcomisión, pero no Vicepresidente de la misma, ni siquiera, salvo el caso de que deban concurrir a ella, vocales.

Estos pueden ser de dos clases: fijos y ocasionales.

Vocales fijos: lo son los representantes de los siguientes Centros directivos:

- Director General de Sanidad.
- Director General de Administración Local.
- Director General de Obras Hidráulicas.
- Director General de Urbanismo.
- Instituto Nacional de la Vivienda.
- Director General de Trabajo.
- Gobierno Civil de Madrid (200).
- Alcaldía de Madrid.
- Jefatura Central de Tráfico (Disposición adicional del Decreto 2.107/1968, de 16 de agosto).

Vocales ocasionales (lo son sólo si la actividad de que, en cada sesión, se trate afecta a los intereses cuya tutela le está encomendada; puede ocurrir que en cada sesión sólo uno de ellos deba ser vocal, pero también —si los asuntos a tratar son muy heterogéneos— que lo sean todos); lo serán representantes de:

- Dirección General de la Energía.
- Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas y Navales.
- Dirección General de Industrias Textiles, Alimentarias y Diversas (201).

(200) Miembro no incluido en el artículo 10 del Decreto de 24 de marzo de 1966, añadido por la Orden de 19 de julio de 1967, y cuya pertenencia a la Subcomisión consideramos ilegal.

(201) Miembro no incluido en el artículo 10 del Decreto de 24 de marzo de 1966, añadido por la Orden de 19 de julio de 1967, y cuya pertenencia a la Subcomisión consideramos ilegal.

- Dirección General de Industrias Químicas y de la Construcción (201) (202).
- Dirección General de Agricultura (201).

Competencia.

A la Subcomisión se le encomiendan dos tareas fundamentalmente:

1.^a Supervisar las licencias sobre las actividades clasificadas. La nueva Orden de desarrollo de la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento (como órgano complejo) habla de «supervisión de dichas actividades» y no solamente de supervisión de las licencias. ¿Ha de entenderse ampliada la competencia de la Subcomisión en este sentido? Creemos que no, ya que las facultades supervisoras que se le encomiendan deberá ejercerlas, por declaración expresa de esta última norma, «en la forma y con el alcance previsto en la Orden de 19 de julio de 1967, en relación con lo dispuesto en el Decreto de 24 de marzo de 1966» (203).

En este Decreto, por el que se adapta el régimen de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, al especial de Madrid y al que debe su origen la Comisión, se atribuye genéricamente a la Comisión Central de Saneamiento (arts. 5.º y 6.º) la supervisión de las resoluciones de la Alcaldía *concediendo* (no cabe supervisión respecto a los denegatorias) (204) las respectivas licencias. Estas atribuciones se encomendaron *implícitamente* a la Subcomisión que estudiamos en el propio Decreto, al determinarse (art. 10) que ésta se constituiría «a los efectos prevenidos» en el mismo, y *expresamente* en su Orden reguladora (205), que se remite a los artículos citados del Decreto para fijar la competencia de

(202) Se plantea el problema en el supuesto de que por razón de la materia debiera convocarse a los dos, si debe haber un representante o dos de esta Dirección General. Con anterioridad al Decreto de 27 de noviembre de 1967 de reestructuración de la Administración para la reducción del gasto público, las funciones de este centro directivo estaban atribuidas a dos Direcciones Generales: la de Industrias Químicas, cuyo vocal es, en su caso, miembro, de acuerdo con el artículo 10 del Decreto de 24 de marzo de 1966 y la Dirección General de Industrias para la Construcción, cuyo vocal lo sería, en su caso, de acuerdo con la Orden de 19 de julio de 1967. Pero al refundirse ambos Centros directivos, ¿podrá haber —en el supuesto de admitir la legalidad de las ampliaciones de la composición— uno o dos representantes? Téngase en cuenta que la separación de las atribuciones encomendadas antes a las dos Direcciones Generales citadas y ahora a una sola, se mantiene en el seno de ésta, en el que existen dos Subdirecciones generales con el nombre de las antiguas Direcciones Generales. En nuestro entender —y si admitiéramos, que no lo hacemos (vid. nota al respecto) la legalidad de pertenencia del segundo miembro a la Comisión— debieran ser dos los representantes, uno de cada Subdirección General.

(203) Artículo 9.º, a), de la Orden de 19 de abril de 1968.

(204) Así se deduce, *a sensu contrario*, de los artículos 5.º y 6.º, citados en el texto, del Decreto de 24 de marzo de 1966, disponiéndolo, por otra parte, expresamente el artículo 1.º de la Orden de 20 de julio de 1967, por la que se fijaron las actividades exentas de supervisión, o, como debiera haberse dicho, las actividades cuyas licencias de ejercicio están exentas de supervisión.

(205) Orden de 19 de julio de 1967, artículo 1.º

dicha Subcomisión. Por ello, y por la aludida remisión a estas normas (Decreto y Orden citadas) de la Orden de desarrollo de la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento (203), creemos que las facultades de supervisión se limitan a las licencias otorgadas por la Alcaldía, sin que en ningún caso se extiendan ni a las licencias denegatorias (204) ni a otras resoluciones de la Alcaldía que, aunque se refieran a tales actividades, no supongan concesión de licencias, ni, por supuesto, pese a la letra del artículo 9.º, apartado a), de la Orden de desarrollo de la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento (206), a las actividades en sí. La supervisión de éstas corresponderá al Alcalde o, en su caso, al Gobernador civil (en Madrid, al Presidente de la Comisión Central de Saneamiento), pero nunca a esta Subcomisión.

En cualquier caso, y puesto que tal supervisión se ha de ejercer en la *forma* y *alcance* fijados en el citado Decreto de 24 de marzo de 1966 y en la Orden asimismo citada, de 19 de julio de 1967, vamos a ver cuáles son:

a) Alcance.

La extensión de las facultades supervisoras ha de examinarse desde un doble aspecto: primero, señalando el ámbito material, al que las facultades supervisoras alcanzan; después, fijando la intensidad del control que la supervisión supone (no es preciso hablar de ámbito territorial porque, por definición, la competencia de la Subcomisión se extiende en esta materia exclusivamente al término municipal de Madrid).

a') Ambito material.

Las facultades supervisoras se extienden (207) a cuantas licencias de la Alcaldía de Madrid se otorguen para el ejercicio de actividades que puedan calificarse, de acuerdo con el artículo 3.º del Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de *molestas* (208), *insalubres* (209), *nocivas* (210) y *peligrosas* (211) o estén comprendidas en el nomenclátor anejo a dicho

(206) Orden de 19 de abril de 1968; la Subcomisión ejercerá las funciones de supervisión de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en el término municipal de Madrid.

(207) Art. 10 del Decreto de 24 de marzo de 1966.

(208) "Serán calificadas como *molestas* las actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen."

(209) "Se calificarán como *insalubres* las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana."

(210) "Se aplicará la calificación de *nocivas* a las que, por las mismas causas, pueden ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola."

(211) "Se considerarán *peligrosas* las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes."

Reglamento, salvo que estén expresamente exceptuadas de dicha supervisión.

Estas excepciones se han fijado genéricamente en el artículo 7.º del Decreto de adaptación del régimen de tales actividades al especial de Madrid y específicamente en la Orden de 20 de julio de 1967, en la que se enumeran las actividades cuya licencia para su ejercicio está exenta de supervisión, enumeración que el Ministerio de la Gobernación a propuesta de la Comisión Central de Saneamiento y previa audiencia de la Alcaldía de Madrid, podrá ampliar o reducir.

De acuerdo con tales normas, quedan exentas de fiscalización:

aa) Las comprendidas en el número 2 del artículo 9.º de la Instrucción de tales actividades (212), siempre que su localización sea adecuada.

bb) Las que la Comisión, a propuesta del Ayuntamiento, declare excluidas por entender que no afectan ni a la comodidad, salubridad e higiene de las personas ni entrañan riesgos para éstas ni daños para sus bienes (213).

cc) Las que, no implicando asimismo tales riesgos, carezcan de ubicación fija o permanente o se ejerzan o funcionen esporádicamente (214).

dd) Las instalaciones de tipo accesorio a que se refiere el artículo 14 del Reglamento de dichas actividades (215).

(212) Son los talleres artesanos o de explotación exclusivamente familiares, bares, cafeterías, comedores, hoteles, pequeñas droguerías, perfumerías, panaderías y, en general, actividades de escasa entidad industrial o comercial, que por precisión han de estar enclavadas en zonas eminentemente urbanas y residenciales, su calificación se efectúan con criterios lo menos rigurosos posibles, limitando las medidas correctoras aplicables a las mínimas que basten para garantizar la comodidad, salubridad y seguridad del vecindario.

En el anexo de la Orden citada, de 20 de julio de 1967, se clasifican en cuatro grupos: talleres o comercios familiares; talleres artesanos; pequeña industria; restaurantes, bares y cafeterías con freiduría o cocina o potencia instalada, señalándose las actividades comprendidas en cada uno de ellos.

(213) En el anexo citado de la Orden de 20 de julio de 1967 se incluyen en este apartado cinco tipos de actividades industriales (materiales y oficios de la construcción; electromecánica; madera; químicas y textil del vestido y adorno, señalándose las actividades comprendidas en cada uno); ocho de actividades comerciales (materiales de la construcción; electromecánica; madera, químicas, textil del vestido y adorno; alimentación; artes gráficas, fotomecánicas y cinematografía, y transporte y comunicaciones, fijándose asimismo las actividades comprendidas en cada uno); un tercer grupo de actividades culturales y recreativas (señalándose las comprendidas en el mismo) y un cuarto y último grupo de actividades diversas (en el que se enumeran las que se consideren tales).

(214) Se estiman comprendidas en este grupo: Obras que se realicen en las vías públicas con maquinaria neumática, excavadoras, grúas. Obras en edificios. Colocación de estructuras metálicas, soldaduras, hormigonado grúas. Verbenas y circos ambulantes, "carroussells", "tífos vivos". Puestos de churros y fabricación de patatas fritas aislados. Quioscos de bebidas. Cinematógrafos de verano (anexo citado de la Orden de 20 de julio de 1967).

(215) Instalación de motores, cualquiera que sea su potencia, en comercios, casas-habitación, edificios y locales públicos en general; grupos electrónicos de reserva insta-

b') Extensión del control.

La Subcomisión puede supervisar:

1. El grado de seguridad y eficacia de las *medidas correctoras*, exigidas en la licencia.
2. La observancia —en la misma— de las *distancias reglamentarias*.
3. *Los efectos aditivos* que pudieran producirse.

Quiere decirse con ello que la Subcomisión no puede sino comprobar, al aprobar o no, las licencias otorgadas por el Alcalde, la *regularidad de determinadas condiciones técnicas*, examinando estas condiciones (enumeradas en los núms. 1 y 2), bien en sí mismas (núms. 1 y 2), bien en relación con las consecuencias que consigo pudieran acarrear (número 3), o bien analizándolas en relación con las normas al efecto dictadas, sin poder entrar en ningún caso en el examen de la legalidad de las licencias y, menos, de la oportunidad del otorgamiento de las mismas. El control que ejerce lo es exclusivamente técnico, con lo que en definitiva no se hace sino mantener la tradición del que, desde el Estatuto, podían realizar las Comisiones —Central y locales— de Sanidad Local, que sólo «desde el punto de vista técnico-sanitario» podían fiscalizar los proyectos (216). Se ha ampliado el campo de la técnica, pero es a éste —cualquiera que sea su amplitud— al que se limitan las facultades supervisoras, de modo que el control de legalidad (que incluye la revisión, por desviación de poder, de las facultades discrecionales) se ejercerá por los órganos normales de tutela, en Madrid, de actos municipales. No creemos suponga un obstáculo a la limitación del control al aspecto técnico el hecho de que se aluda a las disposiciones que regulan dicho aspecto; ello no quiere, por supuesto, decir que exista control de legalidad, pues ésta, de existir, no se limitaría a tales normas.

Ahora bien, que el control sea exclusivamente técnico no supone que lo sea totalmente; queremos decir que la Subcomisión, al supervisar, podrá controlar las condiciones a que se refiere el artículo 6.º del Decreto de supervisión y a las que hemos aludido anteriormente, pero no

lados en teatros, cines y demás locales de pública concurrencia; instalaciones de aireación, refrigeración y calefacción por aire caliente.

En el anexo de la Orden de 20 de julio de 1967 se incluyen en este grupo las siguientes actividades: Instalaciones de elevación de agua a los edificios (grupos motobombas). Instalaciones de aireación, refrigeración y calefacción en las edificaciones. Torres de refrigeración. Aparatos elevadores: ascensores, montacargas y escaleras mecánicas. Grupos electrógenos. Tanques para almacenamiento de combustibles a instalar en el interior de edificios. Centros de transformación para servicios del edificio donde se instale. Anuncios luminosos. Aparatos depuradores en piscinas. Extractores de humos y olores. Rayos X. Cafeteras y compresores en establecimientos de hostelería. Máquinas de lavar, secar y planchar en hoteles, colegios y similares. En general, toda clase de elementos e instalaciones industriales que se establezcan en actividades que no tengan carácter propiamente industrial.

(216) Cfr. el artículo 278 de la Ley de Régimen Local, en relación con los proyectos de obras; cfr. asimismo sobre la necesidad de "vectorialidad jurídica" en los actos de aprobación (y de autorización), GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, pág. 1.136.

podrá hacerlo respecto a otras circunstancias de esa misma naturaleza técnica. Es sólo el cumplimiento de aquellas tres condiciones a que hicimos referencia (seguridad y eficacia de las medidas correctoras, distancias y efectos aditivos que pudieran producirse) el que se somete a supervisión; limitación que nos parece deplorable, ya que puede haber otras condiciones técnicas que no estaría de más supervisar, pero cuyo control no cabe, dados los términos tajantes en que dicho precepto se ha redactado (217).

b) *Forma.*

Dentro de los diez días siguientes al de resolución —por el Alcalde, y siempre que sea aprobatoria— de los expedientes de licencia de las actividades clasificadas y no excluidas, se enviarán éstos completos (o fotocopia de su totalidad) a la Subcomisión.

Esta, si *presume* que el resultado de su fiscalización va a ser desfavorable, da al solicitante de la licencia municipalmente otorgada, pero probablemente denegada por el órgano estatal, audiencia por un plazo de diez días.

La Subcomisión podrá ejercer sus facultades de supervisión durante un mes (más diez días si se dio audiencia al interesado, en razón de las probabilidades de denegación de la licencia) a contar, aunque no se dice, desde la fecha en que reciba (no en que se remita) el expediente. Dentro de este plazo debe comunicar (¿al interesado o a la Alcaldía?; aunque la norma no lo dice debe entenderse que a ésta; quizá no sin razón se ha empleado el verbo «comunicar», en vez de «notificar») su acuerdo y si no lo hace dentro de él (haya adoptado o no el acuerdo)

(217) El acto, en el que el ejercicio de la supervisión se concreta, es un verdadero acto de aprobación, por lo que puede afirmarse que se respeta, en este aspecto, la autonomía del ente local, ya que, de un lado, el control se limita al aspecto técnico, y, de otro, no hay procedimiento bifásico (único procedimiento con dos fases, una que se desarrolla ante el ente local y otra ante el Estado), sino verdadera aprobación. En el procedimiento general no existe tampoco procedimiento bifásico, pero sí algo todavía más anómalo: un procedimiento local (ya que ante estos entes se inicia y ellos lo resuelven) en el que se ha incrustado una fase episódica estatal (calificación de las Comisiones provinciales de Servicios técnicos y posible recurso —más bien reclamación en queja, diríamos— ante el Ministerio de la Gobernación; reclamación que, de admitirse, debiera haberse atribuido como competencia propia, bien de la Subcomisión que examinamos —con lo que desaparecerían las dudas sobre su carácter central o periférico—, bien a la Comisión Central de Saneamiento —como órgano máximo—, pero no al Ministro que, por cierto, ha delegado la competencia relativa a dichas reclamaciones en el Subsecretario por Orden de 7 de noviembre de 1964). Vid. el artículo 33 del Reglamento de tales actividades según la redacción que le dio el Decreto de 5 de noviembre de 1964. Los problemas a que nos referimos en esta nota han sido amplia y magistralmente estudiados por GARCÍA-TREVIJANO en *La autonomía municipal: aprobaciones y procedimientos bifásicos en el Ordenamiento español*, "Revista de Derecho Privado", Madrid, septiembre de 1966.

se entenderá favorable y coincidente en la licencia y sus requisitos condicionantes (silencio positivo) (218).

Los acuerdos de supervisión pueden ser, por tanto, *favorables y desfavorables*.

Los primeros se clasifican a su vez en *incondicionados y condicionados*. Aquellos —favorables incondicionados— se pueden además subclasificar, como hemos visto, en expresos y por silencio, suponiendo en cualquier caso el otorgamiento de la licencia en los mismos términos en que se concedió por la Alcaldía; éstos —favorables condicionados— (219), y evidentemente expresos, suponen asimismo el otorgamiento, pero lo condicionan al cumplimiento de las modificaciones que, a juicio de la Subcomisión, procediere introducir, sin cuyo cumplimiento o realización «la licencia en principio concedida carecerá de efectividad» (220).

Los segundos —*desfavorables*— suponen la denegación de la licencia y deberán ser (221) *motivados* (se «señalaren las deficiencias observadas»).

La redacción, sin embargo, del precepto al que nos referimos (artículo 5.º del Decreto de 24 de marzo de 1966) parece indicar que no puede haber acuerdos denegatorios y que sólo existen dos tipos de acuerdos de supervisión: *favorables* (coincidentes con la licencia y sus requisitos condicionantes) y *no favorables* (los que hemos llamado favorables condicionados) que habrían de ser *motivados*, y habrían de señalar (222) las modificaciones que, para subsanar las deficiencias observadas, habrían de introducirse. Ello estaría de acuerdo con la naturaleza —exclusivamente técnica— del control que se ejercita, pues supondría la imposibilidad de denegar la licencia, limitándose las facultades supervisoras al examen de los requisitos técnicos fijados en el artículo 6.º y a la medida en que su observancia queda o no garantizada, en la licencia otorgada por la Alcaldía, imponiendo en este segundo supuesto nuevos requisitos para tal garantía.

Pero ¿cómo negar a la Subcomisión la posibilidad de denegar la licencia, cuando tales condiciones sean imposibles de conseguir o cuando

(218) Silencio positivo, establecido congruentemente con cuanto se dispone en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(219) El Decreto de acomodación, tantas veces citado, partiendo, no del otorgamiento o no de la licencia, sino de la coincidencia absoluta, en cuanto al contenido, de la misma, entre el otorgamiento estatal y el municipal, califica a los favorables condicionados de desfavorables. Cfr. párrafo 2.º del artículo 5.º de dicho Decreto.

(220) Artículo 5.º, párrafo 2.º del Decreto de acomodación del régimen de las actividades de referencia al especial de Madrid, de 24 de marzo de 1966.

(221) Artículo 5.º, párrafo 2.º, del Decreto de 24 de marzo de 1966, precepto congruente con cuanto se dispone en el artículo 43, 1, a), de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(222) ¿A quién han de señalarse las deficiencias observadas y las modificaciones que procediera introducir? ¿Al particular directamente o a la entidad local, para que las comunique a éste? Y en este último supuesto, ¿puede la entidad local pronunciarse, dando su conformidad o no a tales modificaciones? Creemos que se ha de comunicar a la entidad local, pero no que ésta pueda pronunciarse sobre las mismas. Cfr. cuanto decimos en el texto más adelante.

las circunstancias de ubicación no consientan la actividad de que se trate o las distancias no puedan observarse porque el desarrollo en determinadas direcciones de la edificación no haya dejado, hasta el límite del término municipal, los dos mil (o, en su caso, los que se fijen) metros necesarios para su ubicación adecuada?

Creemos, por supuesto, en la naturaleza exclusivamente técnica del control que ejerce, y, en consecuencia, que sólo desde ésta la Subcomisión puede, al supervisar, confirmar o revocar (empleada la expresión en sentido vulgar) la licencia otorgada; pero no podríamos admitir que sus facultades se limiten a la confirmación pura y simple o con la adición de nuevos requisitos condicionantes de orden técnico, y que se le prive de la posibilidad de denegarla, aun cuando la naturaleza de la actividad, la inexistencia de medidas correctoras adecuadas, los efectos aditivos que pudieran producirse o la imposibilidad material de observar las distancias, hagan imposible su concesión.

Hasta su aprobación por la Subcomisión, las licencias municipales son válidas, pero ineficaces por estar sujetas a aprobación estatal y, como tales, no son ejecutivas, hasta no ser aprobadas por esta Subcomisión.

¿Se pueden impugnar jurisdiccionalmente los actos municipales de concesión o denegación de licencias? Evidentemente sí y así lo reconoce expresamente el Decreto de acomodación a que nos venimos refiriendo (223), estableciendo asimismo —congruentemente con cuanto dispone nuestra Ley jurisdiccional (224)— que se entenderá Administración demandada la municipal cuando el resultado de la supervisión sea favorable —incondicionada— y la Comisión Central de Saneamiento cuando sea favorable condicionada o desfavorable.

Ahora bien, ¿es necesario en este último supuesto en que se entiende demandada la Subcomisión agotar la vía administrativa? Evidentemente sí, ya que en tales supuestos el acto de aprobación negativo (desaprobación) mantiene su independencia.

Ahora bien, desde la vigencia de dicho Decreto hasta la del nuevo Reglamento de 19 de abril de 1968, pudieron plantearse una serie de problemas en torno a la forma de apurar dicha vía. Ante todo, ¿ponían sus acuerdos fin a la vía administrativa? En caso negativo, ¿cómo se podía agotar? ¿Acudiendo al órgano máximo (Comisión Central de Saneamiento, en sentido estricto), en cuyo seno la Subcomisión había nacido? (225). ¿Pero es que los acuerdos de ésta eran definitivos? Y si no lo eran, ¿ante quién recurrir en alzada, si, en nuestro entender (226),

(223) Art. 8.º del Decreto de 24 de marzo de 1966.

(224) Artículo 29, 2, de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956.

(225) Hoy no puede formularse esta pregunta por cuanto la nueva reglamentación (Orden de 19 de abril de 1968) señala en su artículo 8.º, 2, que las decisiones de las Subcomisiones Permanentes tendrán el mismo valor y efecto que las adoptadas por el Pleno.

(226) Otra parece la conclusión que pudiera deducirse del nuevo Reglamento, aprobado por Orden de 19 de abril de 1968, cuyo artículo 1.º, 3, define a la Comisión como un "órgano colegiado dependiente del Ministerio de la Gobernación".

no existe un superior jerárquico? Ya hemos dicho que, dado el carácter de órgano mixto (estatal-local y dentro del Estado interdepartamental) de la Subcomisión, no debería haber, aunque esté residenciado en un Ministerio, recurso ante el titular de este Departamento; ¿cabría entonces ante la Presidencia del Gobierno? Realmente, de no admitirse que sus decisiones agotan la vía administrativa, ésta debiera haber sido la solución, aunque dudamos mucho que el celo competencial del Ministerio de la Gobernación lo hubiera consentido. Baste recordar la calificación (a la que ya hemos aludido) que se da a la Comisión Central de Saneamiento (en sentido amplio) de «órgano colegiado *dependiente* del Ministerio de la Gobernación» (227).

A partir de su nuevo Reglamento (228) no se planteará dicho problema, pues se ha señalado en él expresamente el carácter de definitivos (229) de los actos de la Subcomisión contra los que sólo cabe recurso de reposición y posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sin embargo, el prurito (loable por otra parte) de utilizar en el precepto en que tal carácter se consagra (art. 24) la terminología de la Ley jurisdiccional y el no haberlo hecho en normas anteriores (230) puede plantear, al poderse seriamente dudar de que ha de entenderse por acto aprobatorio, un nuevo problema. Para nosotros, y como hemos expuesto en una nota anterior, el carácter aprobatorio o no de la supervisión ha de determinarse desde el *an* de la licencia, es decir, desde su otorgamiento o concesión; por lo que son aprobatorios tanto los acuerdos favorables *in integrum* (favorables incondicionados) como los que confirman, sí, la autorización otorgada por la Alcaldía, pero la condicionan al cumplimiento de nuevos requisitos (favorables condicionados).

Desde la perspectiva jurisdiccional, en cambio, la solución debe ser la contraria, ya que el particular puede impugnar los requisitos condicionantes impuestos para el ejercicio de la actividad en la autorización de la Alcaldía, pero puede hacerlo exclusivamente respecto de los «añadidos» por la Subcomisión, con lo que si no se le diera la posibilidad de atacar el acto de ésta, se produciría indefensión. Este es, por otra parte, el concepto de acuerdo *no favorable* que se deduce de las normas reguladoras de la Subcomisión anteriores al Reglamento que comentamos, en cuanto consideran tal (231), tanto el denegatorio como el

(227) Artículo 1.º de la Orden de 19 de abril de 1968.

(228) Aprobado por la Orden tantas veces citada de 19 de abril de 1968, denominada de desarrollo de la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento.

(229) «Los acuerdos de... las Subcomisiones permanentes pondrán fin a la vía administrativa y sólo cabrá contra ellos el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo» (art. 24 de la citada Orden de 19 de abril de 1968). Sobre el doble concepto de *acto definitivo*, dentro del procedimiento, en el que se opone a *acto de trámite*, y a efectos de recurso, supuesto en el que se opone a *acto firme* y a *acto preparatorio*, y que es al que aquí nos referimos, cfr. la doctrina expuesta por GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, I, op. cit., págs. 404 y 405.

(230) Decreto de 24 de marzo de 1966, sobre todo.

(231) Artículo 5.º, párrafo 2.º, del Decreto de 24 de marzo de 1966.

aprobatorio, pero condicional, entendiendo en ambos casos demandada a la Comisión Central de Saneamiento (232), efecto indiscutible, pero que se fundamenta en una calificación, en nuestro entender, equivocada, ya que es el otorgamiento o no de la autorización y no la identidad total o parcial del contenido, el que califica de favorable o desfavorable al acuerdo respectivo. En cualquier caso, y cualesquiera que sea el sentido que quiera darse al nuevo texto (233), la conclusión que mantenemos es irrefutable no sólo por ser la más justa (pues evita que se produzca indefensión en el interesado), sino, además, por el superior rango formal de la norma en que tal conclusión expresamente se consagra (232).

Planteándose el problema de las aprobaciones parciales, GARCÍA-TREVIJANO agudamente ha sugerido que la solución a dar depende de la postura que adopte la entidad local controlada. «Si ésta estima pertinentes las correcciones y las incluye en el acto aprobado, suponiendo que esto se le permita por la Ley, la solución debe ser la misma que si el acto aprobante fuera positivo. Si, por el contrario, se resiste a estas modificaciones, la solución es la de desaprobar. Desde el punto de vista del administrado se producirá aprobación cuando se notifique o publique el acto administrativo, sin que deba examinar si hubo o no modificaciones de contenido». Dicha postura, en nuestro entender irrefutable, parte, sin embargo, del supuesto de que la Ley permita a la entidad local incluir en el acto aprobado las correcciones formuladas. Pero ¿qué ocurre en el caso contrario, cuando la Ley no permita este raqueteo entre el ente de control y el controlado? Y sobre todo y puesto que el caso más frecuente será el de laguna legal al respecto, ¿qué ha de presumirse la posibilidad o la imposibilidad de que el ente controlado (en el supuesto, Municipio de Madrid) se pronuncie sobre las modificaciones introducidas? Si la respuesta es afirmativa, no se plantea problema alguno, pues la doctrina al respecto del Profesor GARCÍA-TREVIJANO nos parece totalmente correcta. Pero si, como creemos, es la negativa, puesto que, en materia de procedimiento, no deben admitirse otros trámites que los expresamente previstos, no habrá más remedio que considerar la aprobación parcial (favorable condicionada) en todo caso (es decir, prescindiendo de que la autoridad local aceptara o no las modificaciones) como un supuesto de desaprobar, a los efectos del artículo 29 de la Ley jurisdiccional, en-

(232) Decreto de 24 de marzo de 1966, en el que, en su artículo 8.º se señala que "se entenderá por Administración demandada la Comisión Central de Saneamiento cuando en el resultado de la supervisión que ejerza se den las circunstancias que prevé el párrafo 2.º del artículo 5.º del propio Decreto". párrafo que comprende, en nuestro entender, tanto la denegación de la licencia como su otorgamiento condicionado a la introducción de las modificaciones que se le señalen.

(233) En él se exceptúan del recurso contencioso-administrativo los actos dictados en el ejercicio de las funciones de fiscalización sobre actos provenientes de otro Organismo, Corporación o Institución si fuesen aprobatorios del acto fiscalizado, en cuyo caso el recurso se interpondrá contra el acto objeto de fiscalización (art. 24 de la Orden de 19 de abril de 1968).

tendiendo, por tanto, demandada a la Administración estatal, no a la local.

Ahora bien, cuando es ésta la administración demandada, ¿quién puede recurrir? ¿El particular al que se le ha denegado la licencia o también la entidad local, cuya licencia no ha sido aprobada, o, habiéndolo sido, se ha condicionado su otorgamiento a la introducción de determinadas modificaciones? Entendemos que también ésta, ya que puede existir interés público municipal (turístico, industrial, laboral, etc.) en el ejercicio de la actividad de que se trate, interés que no se verá satisfecho si se prohíbe la actividad, pero tampoco si, por la gravosidad de las nuevas condiciones impuestas, el solicitante desiste de su propósito de ejercer o de seguir, según los casos, ejerciendo dicha actividad.

Antes de remitirse el expediente para supervisión, ¿debe notificarse al interesado la resolución de la Alcaldía? Por supuesto que sí, ya que en otro caso dicha supervisión no sería un acto de aprobación, sino, como en el procedimiento general, una fase intermedia estatal, a la vista de cuyo resultado podría resolver después —y no antes— el Alcalde. Por otra parte, y como ya hemos dicho, puesto que la supervisión ha de realizarse en el plazo de un mes, con silencio positivo, si dentro de dicho plazo no se resuelve expresamente, habría que entender que dicho silencio positivo desplegaba sus efectos únicamente respecto al Municipio, pero no respecto al interesado. En cualquier caso, la utilización por éste de dicho silencio, a efectos de recursos, no deja de tropezar con dificultades, aunque se le notifique en su momento la resolución del Alcalde y con ella la fecha de remisión a la Subcomisión del expediente, pues, como también hemos ya señalado, el plazo de un mes debe contarse no a partir de la remisión del expediente, sino a partir de la entrada del mismo en la Comisión.

En lo no señalado anteriormente la forma se regirá por lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo, Ley que habría que considerar aplicable, aunque no lo dijera expresamente el artículo 6.º de la Orden reguladora de la Subcomisión de 19 de julio de 1967.

2.ª La otra tarea que a la Subcomisión se encomienda es la de ejercer, respecto al término municipal (no en la provincia) las funciones que a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos atribuye el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (234).

Sin embargo, no es cierto —como dicen las normas reguladoras— que a la Subcomisión correspondan las funciones que a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos atribuye aquella reglamentación, ya que el Decreto de acomodación, al que tantas veces nos hemos referido (24 de marzo de 1966) estableció un régimen especial, de modo que no todas las atribuciones que en dicha Reglamentación se encomiendan a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y que más atrás hemos enumerado, quedan atribuidas a la Subcomisión. Así, por ejemplo, la Subcomisión no califica las actividades (calificación que, por otra

(234) Artículo 9.º del Decreto de 24 de marzo de 1966 y artículo 9.º, b), de la Orden de 19 de abril de 1968.

parte, constituye la función esencial en este aspecto de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos). Habrá, pues, que confrontar aquella originaria atribución de funciones a estas Comisiones, con las especialidades del régimen de Madrid, para fijar las tareas que le corresponden (235).

Tal confrontación parece como si se dejara deliberadamente al intérprete, ya que el Decreto de aplicación de dicho Reglamento en las zonas de dominio público y sobre actividades ejecutables directamente por órganos oficiales, de 16 de agosto de 1968, que tan importantes funciones encomienda a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, parece olvidar el régimen especial de Madrid en estas materias (también en Barcelona, aunque ello ahora no nos importe), con lo que en la práctica se producirán no pocas dudas, dadas las peculiaridades del régimen que para aquellos supuestos se prevé.

En cualquier caso nos parecen éstas un claro supuesto de sustitución competencial, comprendido en la alusión del artículo 4.º de la Ley de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, la doctrina que se ha ocupado de esta figura (sustitución) no alude para nada a estos supuestos. Acaso se piense que no se trata en ellos sino de una atribución de competencias normal, que no se hace de modo expreso, sino por remisión, formal y no recepticia, a las que tienen otros órganos. En nuestro entender, la Subcomisión *sustituye* a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en las competencias que ésta pudiera tener respecto al Ayuntamiento de Madrid, y que dado el carácter irrenunciable que a la competencia se atribuye en nuestro Derecho, ésta tendría que desarrollar si una norma, de igual rango que la que «se las atribuyó, no hubiera previsto la sustitución» (236).

En la doctrina, sin embargo, GARCÍA-TREVIJANO (237) —que prefiere utilizar el término de suplencia, por reservar el de «sustitución» para las actuaciones en nombre propio y por cuenta ajena (concesionarios)— distingue entre suplencia orgánica y del titular, conexas a la primera exclusivamente a situaciones patológicas de la organización administrativa (necesidad, urgencia, mala administración y negligencia). En el mismo sentido VALLINA (238), que se refiere con la expresión «sustitución» a la suplencia orgánica, reservando el término suplencia, como CIANFLONE (239), para la del titular, en la que no hay modificación ni desviación de competencias.

(235) Tarea que es de lamentar no haya realizado la Orden de 19 de abril de 1968, tan presuntuosamente denominada “de desarrollo de la organización y funciones de la Comisión Central de Saneamiento”.

(236) Decreto de 30 de noviembre de 1961 y Decreto de 24 de marzo de 1966.

(237) GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, pág. 388 y 389.

(238) VALLINA, J. L., *Transferencia...*, op. cit., pág. 169.

(239) CIANFLONE, *La supplenza nelle funzioni amministrative*, Milán, 1955, 1.

5.1.1.4 *Subcomisión Permanente de Saneamiento y Seguridad de la Población.*

Esta Subcomisión es, como el órgano máximo, un Comité Interministerial, integrado por representantes (no por los titulares, como dicho órgano máximo o Comisión Central de Saneamiento en sentido estricto) de diversos organismos y Centros Directivos de distintos Ministerios, al que se encomienda la emisión de informes y dictámenes, el estudio, impulso y en su caso propuesta al Pleno o a Organismos estatales y locales en materias de saneamiento, así como su conexión con los Organismos y Asociaciones Nacionales e Internacionales y la coordinación Estado-Administración Local en materia de calamidades públicas (Reglamento de 19 de abril de 1968).

5.1.2 *Organos monocráticos.*

La segunda categoría de órganos externos estaba constituida, como dijimos, por los unipersonales o monocráticos, a los que se encargan, debidamente graduadas de más o menos, según el orden en que se enumeran, las tareas propiamente ejecutivas que exigen una mayor rapidez y agilidad; son éstos: el Presidente, el Secretario General y el Secretario Permanente, cuyo carácter deriva en todo caso de una unión personal con otros órganos del Ministerio de la Gobernación: la Presidencia se vincula a la titularidad de la Subsecretaría; el Secretario General es el Secretario General Técnico y el Secretario Permanente el Subdirector General de Población.

5.1.2.1 *Presidente.*

La presidencia se vincula, como acabamos de decir, a la Subsecretaría de Gobernación (unión personal).

Las facultades que integran la competencia del Presidente han sido conferidas al mismo, unas de forma implícita, otras explícitamente; las primeras en cuanto la cláusula residual ha sido establecida a su favor, encomendándole todas aquellas funciones que, atribuidas genéricamente a la Comisión Central de Saneamiento, no se hayan reservado expresamente al Pleno o a las Subcomisiones permanentes (240). Este tipo de atribuciones se encuentra sobre todo en la normativa aparecida con posterioridad al Reglamento de 19 de abril de 1968, en la que se encomiendan genéricamente a la Comisión Central de Saneamiento determinadas facultades (de propuesta y de resolución, especialmente), sin especificar el órgano al que han de entenderse atribuidas (Decretos de 16 de agosto de 1968 por los que se regula, en uno de ellos, el régimen de poblaciones con altos niveles de contaminación atmosférica y, en el otro, la aplicación del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peli-

(240) Apartado h) del artículo 4.º de la Orden de 19 de abril de 1968, por la que se aprueba el Reglamento de la Comisión Central de Saneamiento.

grosas en las zonas de dominio público y sobre actividades ejecutables directamente por órganos oficiales).

Dentro de las segundas —explícitamente atribuidas— hay que distinguir las que ejerce en todo el territorio nacional, de aquellas cuyo ejercicio se limita a Madrid y Barcelona.

A su vez, dentro de las que se extienden a todo el territorio nacional, podemos separar las propias de las delegadas.

Atribuciones propias.

Son atribuciones propias:

- a) Representar a la Comisión y defender su competencia (241).
- b) Convocar, presidir y levantar las sesiones del Pleno y decidir los empates con su voto de calidad, así como las de las Subcomisiones y Ponencias, cuando concurra a ellas (242).
- c) Ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de la Comisión (243).
- d) Ordenar todos los gastos de la Comisión (244).
- e) Ordenar los pagos superiores a 100.000 pesetas (245).
- f) Nombrar o proponer al Ministro correspondiente y destinar al personal que se adscriba con carácter permanente o eventual a los servicios operativos de la Comisión (246).
- g) Pedir informes y colaboraciones a otros Departamentos y Servicios (247).
- h) Ordenar trámites no preceptivos (248).

Atribuciones delegadas.

Como atribuciones *delegadas* que corresponden al Subsecretario, en nuestro entender, aunque nada se diga, como Presidente de la Comisión, cabe citar el conocimiento y resolución, previa audiencia de los Ministerios de Industria, Agricultura y Vivienda o, en su caso, del correspondiente por razón de la materia, de los recursos de alzada interpuestos por los interesados contra la inejecución por los Ayuntamientos, del acuerdo adoptado por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, en materia de licencias para el desarrollo de las actividades comprendidas en el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (249).

(241) Apartado a) del artículo 4.º de dicho Reglamento.

(242) Apartado b) del artículo 4.º de dicho Reglamento.

(243) Apartado c) del artículo 4.º de dicho Reglamento.

(244) Apartado e) del artículo 4.º de dicho Reglamento.

(245) Apartado e) del artículo 4.º de dicho Reglamento.

(246) Apartado f) del artículo 4.º de dicho Reglamento.

(247) Apartado g) del artículo 4.º del citado Reglamento.

(248) Apartado g) del artículo 4.º de dicho Reglamento.

(249) Número 3 del artículo 33 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de acuerdo con la redacción que dio a dicho artículo el Decreto de 5 de noviembre de 1964. La delegación de las facultades a que nos referimos del Ministro al Subsecretario se hizo por Orden de 7 de noviembre de 1964.

Este recurso, que aparece con el Decreto de 5 de noviembre de 1964, que reformó, por el sistema de incrustación normativa (250), entre otros, el artículo 33 del citado Reglamento, en el que aquél se regula, tiene por finalidad garantizar gubernativamente al interesado una actuación municipal conforme con el acuerdo definitivo de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos (251).

Como se ha subrayado (252), supone este recurso una ruptura en la sistemática del régimen jurídico municipal, porque, de acuerdo con el artículo 386 de la Ley de Régimen Local, «los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones Locales, con excepción de aquellos a que la Ley asigna otro recurso de naturaleza especial, causarán estado en la vía gubernativa y podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo...» Aunque, por supuesto, al ser potestativa su interposición por el particular (253), resulta indiscutible la posibilidad, en su caso, de utilizar aquella vía contenciosa.

Pero supone también una anomalía en cuanto lo normal de los recursos de alzada contra resoluciones de los Alcaldes es su interposición ante el Gobernador, al que —acaso por ser a la vez Presidente de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos— se ha privado en este caso de tal competencia.

Una nueva especialidad radica en los supuestos en que cabe la alzada. El texto del precepto habla de inejecución por parte del Ayuntamiento del acuerdo adoptado por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y la doctrina ha entendido que tal expresión se está refiriendo exclusivamente a la inercia —distinta del silencio— municipal para resolver, y por ello se ha calificado de anómalo, pues normalmente los recursos se interponen contra actos y resoluciones expresas. Entendemos, sin embargo, que el recurso puede interponerse tanto en el supuesto de que el Alcalde (no el Ayuntamiento, como impropiaemente dice el precepto que comentamos) no resuelva, como en el supuesto de que lo haga en contra del acuerdo de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos; y ello porque, dadas las imprecisiones terminológicas del Reglamento, se ha utilizado el término «inejecución», en un sentido atécnico que comprende ambos supuestos y cuyo verdadero sentido refleja el número anterior del propio artículo (254), al señalar que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos devolverá el expediente al Ayuntamiento, para que en el plazo de quince días el Alcalde (no el Ayuntamiento, como se dice en tal precepto) otorgue o deniegue la licencia solicitada «en consonancia con el acuerdo definitivo de la citada Comisión». Se está diciendo con ello que

(250) Cfr. sobre esta «nueva técnica de derogación, que supone la modificación de artículos de algunas normas por otros que se insertan en aquéllas, sustituyéndolos», GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, I, op. cit., págs. 594 y 595.

(251) Así se deduce del artículo 33, 2, del Reglamento de tales actividades (redacción del Decreto de 5 de noviembre de 1964).

(252) PEREIRA GARCÍA, J., *Régimen jurídico de las industrias y actividades...*, cit., Suplemento III, pág. 7.

(253) El texto del precepto dice «podrá la parte interesada recurrir en alzada...»

(254) Número 2 del artículo 33, reforma de 5 de noviembre de 1964.

los acuerdos de ésta son vinculantes en todo caso, tanto si implican denegación o imposición de medidas correctoras, como si suponen otorgamiento puro y simple de la licencia, pues de acuerdo con el número 1 del artículo 30, la posible denegación de la licencia por razones ajenas a dicho Reglamento debió estimarse previamente y no tramitar el expediente, de acuerdo con el número 2 del artículo 30 citado. La tesis contraria, expresamente formulada en el número 2 del artículo 7.º, se explica teniendo en cuenta que el artículo 33 fue reformado posteriormente y el Decreto reformador, de 5 de noviembre de 1964, olvidó acomodar el resto del Reglamento a las exigencias de la reforma. Con la interpretación que propugnamos creemos que la reforma citada del Reglamento ha querido terminar con una viciosa práctica que se estaba extendiendo en la esfera local: la de no pronunciarse los Alcaldes sobre las razones ajenas al Reglamento (urbanísticas, especialmente), como preceptúa el artículo 30, número 1, tramitando el expediente de actividad sujeta al mismo y esperando que fuera la Comisión Provincial de Servicios Técnicos la que denegara, para si en último extremo no lo hacía, invocar aquellas otras razones urbanísticas, de concurrencia con actividad municipalizada con monopolio, etc., para denegar.

GARCÍA-TREVIJANO (255) ha mantenido (la interpretación contraria, basándose en la claridad al respecto del artículo 7.º, número 2 (a que antes nos hemos referido) y en que «aun siendo vinculante el aspecto técnico, siempre queda un resquicio importante de competencia municipal intocable por el Estado en vía de control: el aspecto urbanístico, etc.». Respecto al primero de tales argumentos, ya hemos señalado la incongruencia de dicho precepto (art. 7.º, 2), con las modificaciones posteriores del Reglamento (art. 33, 2, especialmente), y respecto al segundo, hemos de observar que, si bien es cierta e indiscutible dicha competencia municipal —intocable por el Estado en vía de control— no lo es menos que al Alcalde se le ha señalado para ejercerla un momento determinado y anterior lógicamente a la tramitación del expediente de actividad sujeta al Reglamento de referencia. Así se deduce del artículo 30, que parece estar indicando que si se tramita el expediente como actividad sujeta es porque no se han encontrado previamente razones urbanísticas, de concurrencia con actividades municipalizadas con monopolio, de infracción en general de ordenanzas municipales, etc., que impidan el otorgamiento de la licencia; pero, sobre todo, se deduce del número 2 del artículo 33 a que nos hemos referido al decir tajantemente que «se otorgará o denegará la licencia solicitada, en consonancia con el acuerdo definitivo de la Comisión», y ello porque el informe técnico es vinculante y el resto de los motivos para otorgar o denegar debió apreciarse antes de comenzar la tramitación del expediente de actividad eventualmente molesta, insalubre, nociva o peligrosa.

(255) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Tratado de Derecho administrativo*, op. cit., vol. II, páginas 1139 a 1146.

¿Cuál es la extensión cognoscitiva del Presidente de la Comisión (256) al resolver estos recursos? Por supuesto que se ha de limitar al aspecto técnico, único que realmente puede ya debatirse, pues como hemos dicho, de existir otros, no se hubiera empezado a tramitar el expediente de actividad probablemente molesta, insalubre, nociva o peligrosa.

Su resolución es, como la de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, con la que posiblemente no esté de acuerdo el Alcalde (y por ello no resuelve o resuelve en contra, siendo tal desacuerdo —expreso o presunto— el fundamento legitimador del recurso) *vinculante para el Alcalde*, que deberá resolver —otorgando o denegando la licencia— de acuerdo con la decisión adoptada por el Presidente. Aquí el Reglamento (art. 33, 3) nuevamente incurre en imprecisiones terminológicas, al emplear el término ejecución en el sentido de vinculación («resolverá con carácter ejecutivo para el Ayuntamiento»). Por supuesto que «resolver, ateniéndose a la calificación técnica postulada, no es ejecutar» (257), siendo además dicha resolución competencia del Alcalde y no del Ayuntamiento.

Finalmente (258), debiera extenderse la legitimación a la autoridad municipal, en expreso o presunto desacuerdo con la calificación técnica de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos. Es cierto que con su inercia puede desacatar dicha calificación, provocando así la interposición por el particular del recurso, pero también lo es que, con ello, no puede alegar las razones técnicas que, en la opinión de los especialistas municipales, justifican una calificación distinta de la de la Comisión.

Queda entonces claro que, comprendiendo no sólo la inercia como supuesto en que se da dicha alzada, sino también la resolución de la Alcaldía en disconformidad —total o parcial— con el informe técnico de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, las vías existentes para el particular son:

A) Supuestos de resolución conforme íntegramente con el informe de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos:

a) Otorgamiento incondicionado de la licencia: cabe recurso contencioso-administrativo (art. 42 del Reglamento de las respectivas actividades) a interponer lógicamente, no por el titular de la actividad, sino por terceros interesados en el no otorgamiento (arts. 23 y 26 de la Ley de Procedimiento).

(256) Ya hemos dicho que aunque la Orden de delegación habla del Subsecretario, sin más, creemos que ésta le ha sido hecha en su calidad de Presidente de la Comisión, no sólo por la naturaleza de las actividades sobre las que se recurre, sino también porque el número 2 de dicha Orden (de 7 de noviembre de 1964) encomienda la tramitación de los recursos a la Secretaría de la Comisión Central de Saneamiento.

(257) GARCÍA-TREVIJANO, J. A., *Tratado...*, op. cit., vol. II, pág. 1142.

(258) Existen, por supuesto, otros problemas conectados a dicho recurso y especialmente el del régimen jurídico del mismo, sobre el cual vale cuanto decimos más adelante al referirnos a los recursos contra multas en Madrid (art. 43 del Reglamento de estas actividades).

b) Otorgamiento condicionado a la imposición de determinadas medidas correctoras: cabe recurso contencioso-administrativo (art. 42 citado del Reglamento) a interponer por el titular contra tales medidas y por los demás interesados contra el otorgamiento en dichas condiciones (que les pueden parecer insuficientes).

c) Denegación: recurso contencioso-administrativo a interponer por quien iniciara el expediente. ¿Puede haber terceros interesados en que se otorgue la licencia? Pensamos en principio que no, dada la *vectorialidad* de la fiscalización que sobre estas actividades se hace; desde el punto de vista de la comodidad, seguridad y salubridad públicas no puede haber nadie legítimamente interesado en el ejercicio por otros de actividades que probablemente van a perjudicar aquellos bienes.

B) Supuesto de resolución, total o parcialmente, disconforme con la calificación de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos:

a) *Resolución expresa:*

aa) Otorgamiento incondicionado: cabe antes y con independencia del contencioso, el recurso de alzada del artículo 33, 3, del citado Reglamento, a interponer, obviamente, no por el titular de la actividad, sino por terceros interesados.

bb) Otorgamiento condicionado: cabe, aparte la vía contenciosa, el citado recurso de alzada del artículo 33, 3, a interponer tanto por el titular como por terceros interesados.

cc) Denegación: aparte la vía contenciosa, cabe el citado recurso de alzada, a utilizar exclusivamente por el titular de la licencia denegada.

b) *Intercia del Alcalde*, cabe sólo el recurso de alzada a que nos referimos, estando únicamente legitimado para interponerlo como en los casos de denegación expresa, el solicitante de la licencia; sin perjuicio de que en su día y contra el silencio con denuncia de mora, quepa el contencioso.

¿Cabe recurrir contra la resolución del Subsecretario-Presidente de la Comisión? La respuesta está condicionada por dos cuestiones previas: la naturaleza del recurso y el régimen jurídico aplicable. Si, desde la primera, concluimos que no se trata de un verdadero recurso, sino de una reclamación en queja, no cabría recurso alguno contra su resolución (259); si, por el contrario, se trata de un verdadero recurso, contra su resolución cabe la vía contenciosa ante el Tribunal Supremo. GARCÍA-TREVIJANO, sin embargo, pese a calificarlo de queja, admite su recurribilidad ante el Supremo, tanto por haberse resuelto cuestiones ajenas al Reglamento (incompetencia absoluta) como por razones técnicas (fondo del asunto) (260). En nuestra opinión cabe dicho recurso, precisamente porque no se trata de una simple reclamación en queja. Si el régimen

(259) Artículo 77 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(260) GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, págs. 1142.

jurídico aplicable fuese el local y no el general, ¿cabría nueva alzada al delegante, es decir, al Ministro de la Gobernación? Creemos que sí, aunque no encontraríamos argumentación convincente para defender la aplicabilidad del régimen jurídico local (261).

Finalmente, cabe preguntarse por el acto impugnabile: ¿Qué es lo que se recurre o, mejor, contra qué se recurre? Dada nuestra postura, es obvio que unas veces se recurre contra la inercia municipal a resolver, otras, contra la resolución expresa contraria al dictamen técnico; siempre, en nuestra opinión, contra un desacuerdo, expreso o presunto, de la autoridad municipal con el informe técnico de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos; y es, desde esta perspectiva, desde la que queremos elogiar el recurso arbitrado por el Decreto de 5 de noviembre de 1964, al modificar el artículo 33 del Reglamento a que nos referimos. En otro lugar (262) nos hemos pronunciado por la fiscalización, en cuanto no discrecional, de la actividad técnica (263) o, mejor dicho, por una impugnación separada de aquellas cuestiones técnicas que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, aunque el trámite en que dicha cuestión se sustancie no ponga fin a la vía administrativa ni imposibilite ni suspenda su continuación (264), oponiéndonos al hecho bien conocido y resaltado por FORSTHOFF (265), de que cuestiones preliminares que condicionan el problema principal queden también decididas con éste, aun cuando, tomadas en sí, no caigan dentro de la instancia de que se trate, así como también a la opinión de VINOCRAOFF (266) y otros autores de que «incluso en cuestiones de naturaleza estrictamente técnica, la última palabra debe corresponder al Tribunal», por considerar que el Juez es «el perito de los peritos», lo que no deja de ser una frase hecha sin ningún contenido real. Cuando lo controvertido está precisamente en la cuestión técnica —tanto si se trata de un procedimiento administrativo como si se trata de un proceso judicial— y el resultado del juicio técnico viene a condicionar el propio juicio del órgano jurisdiccional o, en su caso, administrativo, de forma que el juicio técnico se subsume en el jurídico y constituye parte integrante de éste, sin que existan propiamente cuestiones jurídicas, lo mejor que puede hacerse es independizar la cuestión técnica de la jurídica, revisando aisladamente la primera, y no, como se viene haciendo, fiscalizándola sólo de forma indirecta, al revisar la segunda. En esa línea el recurso o reclamación a que nos referimos es en parte elogiabile, al arbitrarse una revisión, por vía de re-

(261) Cfr. cuanto decimos al respecto al tratar de los recursos, en Madrid, contra muchas de los Alcaldes, en relación con las actividades a que venimos refiriéndonos.

(262) MARTÍN GONZÁLEZ, M., *El grado de determinación legal de los conceptos jurídicos*, en el núm. 54 de esta REVISTA, págs. 197 a 293.

(263) *Ibidem*, epígrafe "La actividad técnica, en cuanto no discrecional, es fiscalizable" (págs. 246 a 252).

(264) Como exigen tanto nuestra Ley procedimental como jurisdiccional, artículos 113 y 37, respectivamente.

(265) FORSTHOFF, *Tratado de Derecho administrativo*, pág. 135.

(266) VINOCRAOFF, *Il sensox counne nel Diritto*, Milán, 1965, pág. 91.

curso, exclusivamente del informe técnico de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

¿Quedan dentro de las atribuciones delegadas a que venimos refiriéndonos el conocimiento y resolución de los recursos que, en relación con las actividades, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, pueden interponerse contra multas de los Gobernadores ante el Ministro de la Gobernación? (267). Creemos decididamente que no, pues para la resolución de tales recursos, hasta 5.000 pesetas de cuantía, es competente, de acuerdo con las normas generales de desconcentración de ese Ministerio (268), la Dirección General de Policía Interior y Asistencia Social. No obstante, en nuestra opinión, dicha atribución resulta inadecuada, debiendo encomendarse, habida cuenta de la naturaleza específica de los problemas planteados, al Presidente de la Comisión Central de Saneamiento.

A la misma conclusión llegamos respecto de los recursos interpuestos contra resoluciones de los Gobernadores ordenando la clausura o cese de la actividad (269), y respecto a los que se interpongan contra resoluciones en primera instancia de los Gobernadores, relativas a infracciones a las Ordenanzas de Protección del ambiente (reguladas por Decreto de 16 de agosto de 1968), aunque en tal supuesto la anomalía es aún mayor, pues se encomienda su tramitación y propuesta de resolución a la Comisión Central de Saneamiento (art. 6.º).

Atribuciones en Madrid.

En Madrid corresponden al Presidente de la Comisión el ejercicio de las funciones que el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas atribuye a los Gobernadores civiles (270). Le compete, por tanto, la alta vigilancia del cumplimiento de lo dispuesto en dicho Reglamento, ordenando por sí mismo, en su caso, la práctica de inspecciones, decretando la corrección de las deficiencias comprobadas en el plazo que se fije, clausurando o modificando la actividad de que se trata cuando ofrezca peligro inminente y sancionando la desobediencia a la adopción de las medidas correctoras ordenadas (271).

(267) Artículo 44 del Reglamento citado de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

(268) Artículo 7.º, número 2, del Decreto de desconcentración de 7 de septiembre de 1960.

(269) Artículo 45 del Reglamento de las actividades de referencia.

(270) Apartado d) del artículo 4.º del Reglamento citado de la Comisión Central de Saneamiento.

(271) Artículo 9.º del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y artículo 14 de la Instrucción para su aplicación. En el Decreto de 24 de marzo de 1966, en el que por primera vez se establece la asunción por el Presidente de las funciones del Gobernador, en Madrid, se establecía en el inciso último del artículo 9.º que reglamentariamente se determinarían las condiciones en que se habrían de desenvolver las funciones asumidas, sin que hasta la fecha se haya hecho tal determinación; siendo de lamentar que la Orden aprobatoria del Reglamento que comentamos —de 19 de abril de 1968— no la realizara.

Esta atribución genérica se concreta en las siguientes facultades específicas:

a) Girar visitas de inspección a las actividades que vengán desarrollándose o instalaciones que funcionen, para comprobar el cumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia (272).

b) Ordenar al Alcalde que requiera al propietario, administrador o gerente de las actividades a que el citado Reglamento se refiere, para que en el plazo que se señale corrija las deficiencias comprobadas (273).

c) Imponer multas propuestas por el Alcalde, cuando la naturaleza de la infracción exija multa de cuantía superior a la que éste puede imponer (274).

d) Comunicar al Alcalde la procedencia de sanciones, por haber comprobado el funcionamiento de actividades que no se sujetan a las prescripciones del respectivo Reglamento (275).

e) Imponer las sanciones previstas en dicho Reglamento, cuando el Alcalde no adoptase las medidas oportunas (276).

f) Sancionar en general las infracciones a dicho Reglamento. Las sanciones que puede imponer son:

a') Multa de hasta 75.000 pesetas de cuantía (277), y en casos graves hasta 250.000 pesetas (278), pudiendo asimismo proponer al Gobierno la elevación de dichas cifras, atendido el valor de la moneda y la imposición por parte de éste de multas de cuantía superior (279).

b') Retirada temporal de la licencia, con la consiguiente clausura o cese de la actividad, mientras subsista la sanción (280).

c') Retirada definitiva de la licencia concedida (281).

g) Resolver los recursos de alzada interpuestos contra sanciones impuestas por el Alcalde (282), oída la Subcomisión Permanente de Supervisión de Actividades Clasificadas (283).

(272) Artículo 35 del Reglamento de dichas actividades y artículo 5.º del Decreto 2.183/1968, de 16 de agosto.

(273) Artículo 36 del citado Reglamento de dichas actividades.

(274) Artículo 38 del Reglamento de tales actividades.

(275) Artículo 39 del Reglamento de tales actividades, de acuerdo con la remisión aludida [art. 4.º, d)], del Reglamento de la Comisión, que desarrolla, respecto al Presidente, la sustitución competencial establecida en el artículo 9.º del Decreto de 24 de marzo de 1966.

(276) Artículo 39 del Reglamento de tales actividades en relación con la remisión citada.

(277) Artículo 215, 3, de la Ley del Suelo, en relación con la remisión a que venimos refiriéndonos.

(278) Artículo 215, 3, de la Ley del Suelo en relación con dicha remisión normativa.

(279) Artículo 215, 3, de la Ley del Suelo.

(280) Artículo 38, b), del Reglamento de las actividades a que venimos refiriéndonos.

(281) Artículo 38, c), del Reglamento de dichas actividades.

(282) Artículo 43 del Reglamento de tales actividades.

(283) Artículo 43 del Reglamento de tales actividades, de acuerdo con la remisión contenida en el artículo 9.º, b), del Reglamento de la Comisión, en el que se atribuyen a la Subcomisión a que nos referimos en el texto el ejercicio, en el término municipal

Uno de los muchos problemas que dicho recurso plantea es el de determinar el régimen jurídico aplicable al mismo. Por un lado, el artículo 43 del Reglamento de las actividades a que venimos refiriéndonos remite expresamente a la legislación local («se interpondrá en el plazo y forma que determina el artículo 385 de la Ley de Régimen Local»); artículo aplicable incluso en Madrid, al no haber sido dictado el Reglamento de procedimiento administrativo del Ayuntamiento de Madrid, para cuya aprobación quedó éste facultado en el artículo 78 de su Ley especial (284) y al no contener esta Ley regulación específica aplicable (285) y ser supletoria de la misma la de Régimen Local (286). Pero por otro lado, y pese al carácter supletorio de la Ley de Procedimiento Administrativo, en relación con el procedimiento de las Corporaciones locales (287), la redacción dada al número 3 del artículo 1.º de dicha Ley de Procedimiento, permite albergar serias dudas al respecto, al establecer que «el ejercicio del derecho de recurso en vía administrativa que estuviere reconocido en *disposiciones especiales*, se ajustará, en todo caso, a lo dispuesto en el título V de esta Ley». No debe olvidarse que el Reglamento de dichas actividades es muy posterior a dicha Ley, por lo que, o los redactores del Reglamento se olvidaron de este precepto (resultando entonces ilegal el párrafo 2.º del artículo 43, que remite a la legislación local) o entendieron que la expresión «en todo caso», que antes hemos subrayado, está referida exclusivamente a los supuestos de recursos reconocidos en *disposiciones especiales* de la Administración estatal, pero no de la local, respecto a la cual tiene plena validez la supletoriedad de las normas que regulan el procedimiento general.

La consecuencia principal de la admisión de una u otra hipótesis está en el plazo para la interposición del recurso que, como se sabe, es distinto en cada una de las dos esferas: de quince días en la estatal (288), de diez en la local (289).

Desde una perspectiva general, no referida a este supuesto concreto del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, la doctrina viene pronunciándose por la aplicabilidad directa, no supletoria, de la Ley de Procedimiento Administrativo a los recursos de alzada de la esfera local, apoyándose unos en la redacción del

de Madrid, de las funciones que a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos atribuye el Reglamento de las actividades de referencia.

(284) “El Ayuntamiento de Madrid podrá dictar, con la aprobación del Ministerio de la Gobernación, un Reglamento de Procedimiento Administrativo, ajustado a los principios de la legislación (¿local o estatal?) sobre la materia”, artículo 78 de la Ley especial de Madrid, texto, aprobado por Decreto de 11 de julio de 1963.

(285) Los artículos 76 a 78, dedicados al régimen jurídico, no hacen sino adaptar los preceptos generales de la Ley de Procedimiento Administrativo, relativos a la anulación de oficio de los actos administrativos y a la ejecución sustitutoria, no los referentes a otras materias.

(286) Artículo 1.º, 2, de la Ley especial de Madrid.

(287) Artículo 1.º, 4, de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(288) Artículo 122,4, de la citada Ley de Procedimiento Administrativo.

(289) Artículo 385 de la Ley de Régimen Local.

número 3 del artículo 1.º de dicha Ley [GARRIDO FALLA (290) y GONZÁLEZ PÉREZ (291)] a que antes nos hemos referido; otros, menos convincentemente, en que la calificación procesal del recurso depende del órgano *ad quem* [GUAITA (292)]; GARCÍA-TREVIJANO (293), finalmente, en la generalidad de dicha Ley, en la conveniencia de tender a la unificación de plazos y en el carácter más ventajoso, en el plazo, para el administrado de la legislación general.

Dicha solución, propugnable, desde luego, en vía teórica, encuentra sus dificultades cuando, como en el caso presente, la norma dice expresamente lo contrario, por lo que los autores, que se han ocupado de comentar el Reglamento de referencia, mantienen, sin plantearse siquiera el problema, la aplicabilidad de la legislación local [ABELLA (294) y TRUJILLO PEÑA (295) e implícitamente PEREIRA GARCÍA (296)].

En nuestra opinión ha de ser la primera postura la que debe prevalecer, teniendo en cuenta, sobre todo, la necesidad de unificar el Ordenamiento, cuando, como en el caso presente, no existe razón alguna que justifique la diversidad y, en cambio, ésta puede originar dudas y ocasionar perjuicios a los administrados; criterio elogiablemente seguido por la Secretaría Permanente de la Comisión y su Presidente, al venir admitiendo los recursos presentados entre el décimo y el décimoquinto día del plazo.

h) Aprobar las ordenanzas municipales, relativas a tales actividades, una vez que la Subcomisión Permanente de Supervisión de las actividades clasificadas haya emitido el correspondiente informe (297), y previa audiencia del Ayuntamiento (298), que será necesaria, al menos, cuando el informe de la Subcomisión hubiese estado en desacuerdo, total o parcial, con las Ordenanzas originariamente aprobadas por el Ayuntamiento (299).

(290) GARRIDO FALLA, F., *Tratado...*, op. cit., tomo III, pág. 151.

(291) GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El procedimiento...*, op. cit., pág. 822, nota, y en Derecho administrativo, núm. 23.

(292) GUAITA MARTORELL, A., *La revisión de la LPA*, Madrid, 1964, pág. 62.

(293) GARCÍA-TREVIJANO, J.-A., *Tratado...*, op. cit., vol. II, págs. 1157 y 1158.

(294) ABELLA, *Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, "El consultor de los Ayuntamientos", Madrid, 1962, pág. 270.

(295) TRUJILLO PEÑA, J., *Régimen jurídico en las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, Santillana, Madrid, 1967, pág. 225.

(296) PEREIRA GARCÍA, *Régimen jurídico de las industrias y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*, Madrid, 1962, pág. 79. El autor ni se plantea el problema ni comenta tal aplicabilidad de la legislación social; pero ésta se deduce implícitamente, en cuanto las concordancias que cita son las de la Ley de Régimen Local [arts. 111, 112, 114, 115, 116, e), y 385] y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (arts. 121, 2.º y 6.º).

(297) Artículo 7.º, a), del Reglamento de las actividades a que nos referimos y artículo 2.º, número 5, de la relativa Instrucción.

(298) Artículo 2.º, número 5, de dicha Instrucción, *in fine*.

(299) Decimos al menos cuando haya desacuerdo, pues el precepto que se refiere a dicha audiencia, citado en la nota anterior, ha regulado únicamente el supuesto de desacuerdo, total o parcial.

Como ejemplo del ejercicio de dicha facultad, podemos citar la Resolución de 30 de julio de 1968, por la que se sanciona la «primera Ordenanza reguladora de la actuación municipal para combatir la contaminación atmosférica», aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de junio anterior.

¿Puede el Subsecretario-Presidente de la Comisión fiscalizar las ordenanzas exclusivamente desde el punto de vista de las molestias, insalubridades, nocividad y peligros de las actividades a que aquélla se refiera o, por el contrario, ha de fiscalizarlas también desde el punto de vista legal? En principio pudiera pensarse de la redacción de los preceptos en que se regula dicha facultad (300) la limitación de la misma al primer aspecto, pero la remisión que los mismos contienen a la Ley de régimen local (301) y la inexistencia de otra autoridad que puede controlar las posibles infracciones de legalidad, al no corresponder sino a órganos centrales la fiscalización de los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Madrid (302), nos están indicando la necesidad de extender el control al segundo aspecto.

De aceptar dicha remisión en bloque al régimen local, lo que podía ponerse en tela de juicio sería precisamente el control del primero de ambos aspectos, en cuanto el artículo 109 de la Ley de Régimen Local, a que remite el Reglamento de tales actividades, no regula sino la advertencia de ilegalidad.

En nuestra opinión así debiera haber quedado la fiscalización de las Ordenanzas municipales sobre estas materias: control técnico, por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (en Madrid, por la Subcomisión Permanente de Supervisión de actividades clasificadas), y control de la legalidad, por el Gobernador (en Madrid, por el Director General de Administración local). Ningún obstáculo existe, desde luego, en el Reglamento de las actividades de referencia para tal interpretación, pero sí en la Instrucción dictada para su aplicación, en cuanto señala que las modificaciones introducidas en las ordenanzas por las Comisiones «no serán eficaces hasta tanto no sean sancionadas favorablemente por los Gobernadores civiles» (303), de donde parece inferirse que éstos (y en Madrid, el Subsecretario de la Gobernación) han de aprobar aquellas modificaciones, a no ser que se entienda que la sanción se refiere a las Ordenanzas en sí y no a las modificaciones técnicas, explicación ésta que, dada la redacción del precepto, no nos parece satisfactoria.

(300) Especialmente artículo 7.º, a), del citado Reglamento que habla del Informe previo “en lo que se refiere a las actividades objeto del presente Reglamento”; si bien pensamos que se está aludiendo a la delimitación material y no al grado de intensidad del control.

(301) El artículo 7.º, a), del citado Reglamento señala que las ordenanzas serán sometidas a informe “antes de que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 109 de la vigente Ley de Régimen Local, sean elevadas...”

(302) Artículo 2.º, c), de la Ley especial de Madrid.

(303) Artículo 2.º, número 5, *in fine*.

En cualquier caso, creemos que la remisión ha de admitirse con todas sus consecuencias y, por tanto, que es aplicable, cuanto al respecto se establece en la Ley de Régimen Local, no sólo en el artículo 109, al que remite el Reglamento que comentamos y que establece la advertencia de ilegalidad, sino también en el 110, que la regula. En consecuencia, puede el Subsecretario adoptar alguna de las siguientes resoluciones:

- 1.^a Sancionar favorablemente dichas Ordenanzas.
- 2.^a Dejar transcurrir, sin hacer ningún pronunciamiento expreso, treinta días, en cuyo caso adquirirán, por el nuevo transcurso del plazo, carácter ejecutivo (silencio positivo).
- 3.^a Suspenderlas por advertir ilegalidades, dando traslado al Tribunal de lo contencioso-administrativo (Tribunal Supremo, en nuestro caso) (304).
- 4.^a ¿Qué puede hacer en relación con las cuestiones técnicas planteadas, es decir, con la regulación que se establezcan de las actividades de referencia? Ya hemos dicho que, de acuerdo con la Instrucción para la aplicación del reglamento de tales actividades, las facultades para entrar en el fondo del asunto resultan innegables, al menos cuando la Subcomisión haya introducido modificaciones, ¿qué finalidad podía tener, si no, la audiencia previa del Ayuntamiento que a tales efectos se prevé? Si no puede pronunciarse sobre las modificaciones, ¿para qué entonces oír la opinión municipal sobre las mismas? Lo que no se regulan son las consecuencias de tal pronunciamiento cuando sea desfavorable; cabe, por ello, plantearse, al menos, los siguientes interrogantes: ¿se aplica por analogía el régimen de suspensión por advertencia de ilegalidad?; la aprobación o no de tales Ordenanzas, ¿ha de hacerse en bloque o caben aprobaciones parciales, condicionadas a la introducción de determinadas modificaciones?

i) Finalmente, corresponde al Subsecretario-Presidente suspender las resoluciones del Alcalde, que concedan licencias de instalación, apertura o funcionamiento de tales actividades, cuando comprobase que han sido dictadas, sin la preceptiva supervisión de la Subcomisión Permanente de Supervisión de Actividades clasificadas.

Al regularse por primera vez dicha facultad en el artículo 6.º de la Instrucción citada, se estableció un régimen de suspensión específico y distinto del establecido en la legislación local (305) y en la Ley jurisdiccional (306), por lo que —y ante una Sentencia del Tribunal Supremo, estimando un recurso interpuesto contra la Orden ministerial aprobatoria de dicha Instrucción (307)— hubo de dictarse la Orden del

(304) Deberá estarse a lo previsto en los artículos 110 de la Ley de Régimen Local y 118 de la Ley jurisdiccional, que regulan dicha suspensión.

(305) Artículos 365, 366 y 368 de la Ley de Régimen Local y 327 a 333 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

(306) Artículo 118.

(307) Sentencia de 16 de octubre de 1964. Cfr. sobre la misma el comentario de MARTÍN-RETORTILLO, C., *Una sentencia interesante en materia de Administración*, en el número 47 de esta REVISTA.

Ministerio de la Gobernación de 25 de octubre de 1965, acomodando este supuesto de suspensión a la legislación general a que hemos aludido.

Obviamente, sólo las licencias sobre las actividades que están sujetas a supervisión, han de ser notificadas al Subsecretario y sólo ellas pueden ser suspendidas por éste. En el régimen general, la gama de actividades, cuyas licencias han de ser notificadas al Gobernador es mucho más amplia, ya que sólo quedan excluidas aquellas actividades en principios inocuas, «respecto de las cuales sea de todo punto imposible presumir que vayan a producir molestias, alterar las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, ocasionar daños a bienes públicos o privados o entrañar riesgos para las personas» y estas actividades no constituyen sino uno de los cuatro grupos exentos de supervisión en Madrid, de acuerdo con la Orden de 20 de julio de 1967, del Ministerio de la Gobernación. Pudiera objetarse que, interpretado literalmente el precepto a que nos referimos (308), la obligación de notificación por parte del Ayuntamiento y las posibilidades de suspensión por parte del Presidente de la Comisión se extienden a todas las licencias sobre actividades no expresamente exceptuadas; pero teniendo en cuenta la *vectorialidad* de la suspensión (sólo procede si se comprueba que no han sido supervisadas por la Subcomisión Permanente de supervisión), no tiene sentido notificar el otorgamiento de licencias que no están, de acuerdo con la Orden citada, sujetas a dicha supervisión.

Las técnicas instrumentadas por el Reglamento y la Instrucción de las actividades de referencia están pensando siempre en su específica finalidad; de ahí la vectorialidad de las mismas. Por eso, los actos sobre los que recae esta técnica de tutela que ahora examinamos —suspensión—, no son las resoluciones del Alcalde, denegando o concediendo licencias, sino, única y exclusivamente, las segundas; en el régimen de Madrid, a que ahora nos referimos, ello es lógico, teniendo en cuenta que el motivo de suspensión es la no supervisión y sólo se supervisan las licencias otorgadas (no las denegadas); pero en el régimen general, en el que el motivo de suspensión es la no intervención de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, podría haberse extendido la suspensión a los supuestos de denegación. Al no hacerse, se está indicando que la reglamentación a que nos referimos se despreocupa de la legalidad formal (lo cual es elogiabile, pues para velar por ésta ya existen las técnicas adecuadas) y piensa exclusivamente en la inocuidad ambiental, en la comodidad y seguridad de la población, y, obviamente, no puede pensarse que las licencias denegatorias vayan a perjudicar dichos bienes.

Sin embargo, el régimen especial de Madrid plantea serias dudas en torno a los actos sobre los que puede recaer la suspensión, los motivos de ésta y las autoridades competentes para decretarla, en supuestos distintos al que acabamos de referirnos. Queremos decir lo

(308) Artículo 6.º de la citada Instrucción, de acuerdo con la redacción que dio al mismo la Orden del Ministerio de la Gobernación de 25 de octubre de 1965.

siguiente: ¿cabe la suspensión de actos del Alcalde, de otorgamiento o denegación de este tipo de licencias, por motivos distintos a la inexistencia de Supervisión?; y en caso afirmativo, ¿cuáles son esos motivos y cuál es la autoridad competente para suspender? Por supuesto, que, al no establecerse ninguna especialidad al respecto en el capítulo V del título I de la Ley especial de Madrid, rige la legislación general de la de Régimen local, que en su artículo 364, en relación con el 362, habla de la posibilidad de suspender las resoluciones del órgano monocrático (y no sólo, aunque en ellos parezca estar pensando siempre la regulación que establece, los acuerdos de los órganos colegiados). Y puesto que la Ley no distingue, no cabe distinción a este respecto entre resoluciones confirmatorias o denegatorias de la licencia solicitada, por lo que cabrá la suspensión en ambos casos. Pero ¿por qué motivos? Ateniéndonos a la letra del precepto, únicamente los tres supuestos siguientes:

a) Cuando recaigan en asuntos que, según las Leyes, no sean de su competencia.

b) Cuando constituyan delito.

c) Cuando sean contrarios al orden público; supuestos que difícilmente se darán, en relación con el otorgamiento o denegación de este tipo de licencias (309).

¿No cabe la suspensión de los actos de denegación u otorgamiento de licencias, cuando —supuesto mucho más probable— constituyan infracción manifiesta de las Leyes? A tenor de la letra del precepto, desde luego que no, aunque, como ha subrayado, desde una perspectiva general, GARCÍA-TREVIJANO (310), «no hay razón alguna para que un Gobernador (en nuestro caso, ya veremos cuál es la autoridad competente), que puede y debe suspender actos colegiales ilegales, no pueda hacer lo mismo respecto de los unipersonales».

En cualquier caso, ¿a quién corresponde la suspensión? Al Gobernador civil de Madrid, por supuesto que no, pues la suspensión es una forma de fiscalización e intervención de los actos municipales, y tales operaciones, en Madrid, no pueden realizarse sino por «órganos centrales de la Administración General del Estado» (311). ¿Correspon-

(309) Únicamente el supuesto tercero podría darse en la práctica, dada la amplitud del concepto auténtico de "orden público" que se establece en el artículo 2.º de la Ley respectiva de 30 de julio de 1959.

(310) Cfr. GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, II, cit., pág. 1159.

(311) Artículo 2.º, apartado c), de la Ley especial de Madrid. Por ello creemos que carece de sentido el último inciso del artículo 9.º del Decreto, tantas veces citado, de 24 de marzo de 1966, por el que se acomodaba, al especial de Madrid, el régimen de las actividades a que venimos refiriéndonos, en el que se establecía que reglamentariamente se determinaría el grado, forma y carácter con que el Gobernador civil de Madrid participaría en el ejercicio de las funciones asumidas por el Presidente de la Comisión Central de Saneamiento, en Madrid, en relación con las que el Reglamento de dichas actividades atribuía a los Gobernadores. Salvo la colaboración en funciones preparatorias, subordinadas, internas —que no vemos tampoco cómo se podrían ejercer—, ninguna participación puede corresponder al Gobernador a la vista del precepto, citado en el texto, de la Ley especial de Madrid.

de, entonces, al Subsecretario-Presidente de la Comisión, a cuyo estudio este trabajo se refiere y cuyas facultades, en Madrid, ahora analizamos, habida cuenta de la naturaleza de las actividades a que las resoluciones del Alcalde, confirmatorias o denegatorias de las respectivas licencias, se refieren? Creemos que no, por dos razones: la primera, porque la remisión normativa (en la que se basan las facultades, en Madrid, y en estas materias, del Subsecretario) confieren a éste, única y exclusivamente, el ejercicio de «las funciones que el Reglamento, de 30 de noviembre de 1961, atribuye a los Gobernadores civiles, respecto a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas», y tales facultades de suspensión no se han conferido a los Gobernadores por dicho Reglamento, sino por la Ley de Régimen local; la segunda, porque los motivos de tal suspensión nada tienen que ver con la finalidad específica a que dicho reglamento se refiere; no es la comodidad de la población, la salud pública o la seguridad de personas y bienes lo que se trata de proteger, sino la adecuación de la actuación del Alcalde a imperativos del Ordenamiento, especialmente trascendentales, y, en su caso (si se admite la suspensión por cualquier infracción manifiesta de una Ley y no sólo en los tres casos citados), a todos los establecidos por la Ley formal.

¿Cuál es, entonces, el órgano competente? En nuestro entender, el Director General de Administración Local y sólo él, pues al Centro directivo, del que es titular, es al que se ha encomendado esa «dirección administrativa» del Ministerio de la Gobernación, bajo el cual han de actuar los Municipios y Provincias, de acuerdo con el artículo 7.º de la Ley de Régimen local.

Como se observará, al determinar el órgano competente, hemos llegado aquí a una solución distinta a la que nos parecía más aceptable, al referirnos a la aprobación de Ordenanzas municipales relativas a actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, lo que es obvio, si se tiene en cuenta que esta atribución está conferida al Gobernador en el Reglamento de las mismas (y el Presidente de la Comisión Central de Saneamiento sustituye a éste, en Madrid, en las atribuciones que dicho Reglamento le confiere), y, además, que existe una remisión de dicho Reglamento al precepto de la Ley de Régimen local, que regula la advertencia de ilegalidad, ninguna de cuyas circunstancias se da en el caso presente.

j) ¿Le corresponde igualmente, en Madrid, el ejercicio de aquellas atribuciones que el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, no encomendó a los Gobernadores, pero que han sido conferidas a éstos por disposiciones posteriores, dictadas para completar la regulación que dicho Reglamento establecía? Concretamente, las atribuciones que se otorgan al Gobernador civil en el Decreto sobre el régimen de poblaciones, con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos y vibraciones, de 16 de agosto de 1968, o en el de igual fecha, sobre aplicación del citado Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en las zonas de dominio público y sobre actividades ejecutables directamente por órganos oficiales,

¿corresponden, en Madrid, al Subsecretario-Presidente de la Comisión Central de Saneamiento, en virtud de la remisión normativa del Decreto de acomodación del régimen de dichas actividades al especial de Madrid, de 24 de marzo de 1966, pese a que dicha remisión se refería exclusivamente a las funciones conferidas a los Gobernadores en aquel Reglamento?

En principio, pensamos que sí, por entender que la remisión al citado Reglamento ha de entenderse en bloque, comprensiva, por tanto, de cuantas disposiciones lo modifiquen o complementen (consecuencia de tratarse de un reenvío formal o no recepticio), y, además, por no existir en ocasiones otra Autoridad, que ejerza las atribuciones respectivas, pues la Ley especial de Madrid excluye a los órganos descentrados (art. 2.º). Sin embargo, la solución no es igualmente clara en todos los supuestos. Estos son:

a') En el Decreto, de 16 de agosto de 1968, sobre «el régimen de poblaciones, con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones por ruidos y vibraciones»:

aa) Imponer las multas propuestas por el Alcalde de Madrid cuando la gravedad de las infracciones a la (o a las) Ordenanzas de «protección del medio ambiente» —que en el Decreto se regulan— exija multa de cuantía superior a la que aquél puede por sí mismo imponer (art. 6.º del Decreto, por remisión al 38 del Reglamento de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas).

bb) Poner en conocimiento del Alcalde las infracciones que, en virtud de su facultad inspectora, haya comprobado, en relación siempre con las normas de la (o de las) Ordenanza de referencia (art. 6.º, citado del Decreto, por remisión al 39 del Reglamento de dichas actividades).

cc) Imponer por sí, cuando el Alcalde de Madrid no adopte las medidas oportunas, pese a la puesta en conocimiento, a que hemos hecho referencia en el apartado anterior, las «multas, suspensiones, clausuras o ceses de actividades y retirada de vehículos que resulten imprescindibles, tanto a título preventivo, para facilitar las inspecciones y controles necesarios como a título represivo en los casos de gravedad o de reincidencia (arts. 5.º y 6.º del Decreto y 39 del Reglamento de las actividades citadas).

dd) ¿Le corresponde resolver los recursos interpuestos contra las resoluciones del Alcalde, relativas a infracciones a dichas Ordenanzas? El artículo 7.º del Decreto establece que a la Comisión Central corresponde tramitar y proponer la decisión de tales recursos, pero ¿a quién corresponde esta decisión? La redacción de dicho precepto hace pensar que al Ministro; pero entendemos, dado el régimen normal en Madrid [vid. antes apar. g)], que ha de ser el Subsecretario la autoridad decisora. ¿Deberá oír a la Subcomisión Permanente de Supervisión de Actividades clasificadas? Entendemos, y por la misma razón, que la respuesta debe ser la afirmativa.

b') En el Decreto, igualmente de 16 de agosto de 1968, «por el que se regula la aplicación del Reglamento de actividades molestas,

insalubres, nocivas y peligrosas, en las zonas de dominio público y sobre actividades ejecutables directamente por órganos oficiales»:

aa) Girar visitas de inspección a actividades «directamente» ejercitadas por el Estado, sus Organismos autónomos o las Entidades locales, siempre que sean necesarias «en el transcurso del funcionamiento de dichas actividades», «salvo las de secreto militar» (art. 5.º del Decreto, en relación con el 35 del citado Reglamento de tales actividades).

bb) ¿Le corresponde tramitar y resolver los expedientes sobre funcionamiento anormal de las actividades directamente acometidas por las Entidades locales? Al atribuirse dicha competencia a los Gobernadores, por el apar. d) del artículo 6.º del Decreto, parece como si se estuviera pensando en su calidad de órgano de tutela de dichas entidades, en cuyo caso, en Madrid, la autoridad competente sería el Director General de Administración local; dada, sin embargo, la específica finalidad de tales expedientes —proteger la salubridad, comodidad y seguridad ciudadanas y no tutelar genéricamente a tales entes—, debe considerarse competente al respecto al Subsecretario-Presidente de la Comisión Central de Saneamiento.

Atribuciones en Barcelona.

Respecto al Municipio de Barcelona, corresponde al Presidente de la Comisión Central de Saneamiento imponer, a propuesta del Gobernador-Presidente de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de Barcelona (312), multas hasta de 250.000 pesetas, pudiendo proponerlas de cuantía superior para su imposición por el Consejo de Ministros (313), por infracciones en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

Como en el caso de Madrid, hay que entender que tales atribuciones, si no se quiere que sean ilegales, han de ejercerse, única y exclusivamente, en la medida en que las infracciones que con su ejercicio se sancionan, puedan caracterizarse de «urbanísticas», puesto que se conceden por remisión normativa a la Ley del Suelo (314).

5.1.2.2 Secretario General.

Como dijimos, la Secretaría General se vincula a la titularidad de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación (unión personal).

(312) Que ha de ser a propuesta del Gobernador se dice en el artículo 2.º del Decreto de 28 de julio de 1966, por el que se hizo extensivo a Barcelona el régimen especial en estas materias de Madrid, por lo que ha de considerarse necesaria dicha propuesta, aunque no lo diga el artículo 4.º, d), del Reglamento de la Comisión, a cuyo estudio se contrae este trabajo.

(313) Artículo 2.º del Decreto de acomodación citado en la nota precedente y artículo 4.º, d), del Reglamento, por remisión al artículo 215, 3, de la Ley del Suelo.

(314) Este es el sentido que parece tener asimismo la regla 4.ª del número 15 de la Instrucción para la aplicación del Reglamento de las actividades a que venimos refiriéndonos.

Las facultades que integran la competencia del Secretario General son :

- a) La propuesta a la Presidencia de la fecha de las reuniones y orden del día de las sesiones plenarias.
- b) La supervisión previa de los asuntos y expedientes que se comprendan en el orden del día de las sesiones del Pleno, y especialmente de las propuestas y textos de proyectos de disposiciones de tipo general.
- c) Autorizar con su firma las actas del Pleno de la Comisión y las notificaciones de los acuerdos del mismo que se dirijan a autoridades de igual o superior rango.
- d) Cursar circulares o instrucciones a los Gobiernos civiles, Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y Entidades locales, de acuerdo con las decisiones o directrices que, en su caso, hayan acordado la Comisión, sean para su mejor ejecución o para preparar esas decisiones.
- e) Formular la propuesta de gastos, ordenar los pagos comprendidos entre 25.000 y 100.000 pesetas y, en general, dirigir y controlar la administración de los créditos asignados a la Comisión.
- f) Recabar de las Direcciones generales y Organismos del Departamento, así como de sus Servicios descentralizados o periféricos, cuantas informaciones, datos y documentos considere precisos para el cumplimiento de los fines de la Comisión.
- g) Prever y sistematizar los objetivos concretos de la Comisión y programar o interesar las actividades encaminadas al cumplimiento de las mismas, sin perjuicio de las superiores facultades del Pleno y de la Presidencia.
- h) Sustituir al Presidente en los casos de ausencia, vacante o enfermedad (315).

5.1.2.3 *Secretario Permanente.*

La Secretaría Permanente se vincula, desde la reglamentación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación (316) al Subdirector General de Población y Saneamiento, respecto al cual, no puede hablarse de unión personal, en cuanto tal carácter (Subdirector General) le corresponde únicamente, creemos, como titular de la Secretaría Permanente.

Las facultades que integran su competencia son :

- a) Asistir con voz, pero sin voto, a las sesiones del Pleno de la Comisión.
- b) Auxiliar al Secretario general en la preparación de la relación de asuntos del orden del día y en la extensión material del acta de las sesiones plenarias.
- c) Convocar y presidir con voto de calidad las sesiones y deliberaciones de las Subcomisiones Permanentes y Ponencias o Grupos de trabajo cuando no deban concurrir a las mismas el Presidente, el Secretario general o alguno de los Vocales de la Comisión.

(315) Artículo 5.º del Reglamento, aprobado por Orden de 19 de abril de 1968.

(316) Artículo 9.º del Decreto de 10 de octubre de 1963.

d) Sustituir al Secretario general en casos de ausencia, vacante o enfermedad, en las funciones que se le atribuyen en la Comisión.

e) Vigilar la ejecución de los acuerdos e iniciativas de los órganos colegiados y de las resoluciones del Presidente y Secretario general y firmar toda clase de notificaciones y comunicaciones, incluso las que se dirijan a autoridades de superior rango, cuando exista delegación u orden del Presidente o del Secretario general.

f) Conservar las actas de las sesiones del Pleno y Subcomisiones Permanentes y expedir certificaciones de los acuerdos que en ellas constan.

g) Gestionar todos los asuntos de la Comisión, de acuerdo con el Presidente y Secretario general, y lo dispuesto en el artículo 4.º del Decreto de 5 de junio de 1963.

h) Recabar los informes que sean preceptivos para la tramitación de los expedientes sometidos a la Comisión.

i) Ejercer la jefatura inmediata y directa de los Servicios operativos propios de la Comisión, de cuya gestión será responsable, y con dicho carácter:

— Dirigirá o inspeccionará dichos servicios, planificando, distribuyendo, coordinando y controlando el trabajo de las secciones.

— Impulsará el trámite de los expedientes, estudios e informes a ellas encomendados, dictando las instrucciones precisas para que el procedimiento se desarrolle con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.

— Preparará las propuestas de gastos, dentro de los créditos asignados a la Comisión, documentándolas en forma reglamentaria, y ordenará los pagos hasta 25.000 pesetas.

— Conferirá la posesión de sus destinos a los funcionarios adscritos a la Comisión.

— Expresará su conformidad o disconformidad a las recepciones de mobiliario y material no inventariable.

— En general, cuantas otras facultades sean inherentes a su jefatura, de acuerdo con las Leyes y disposiciones generales o acuerdos de la Comisión y resoluciones del Presidente y Secretario general, así como las que éstos le deleguen (317).

5.2 Organos internos.

Su función es preparar el trabajo y las manifestaciones de voluntad, conocimiento o juicio de los órganos externos. Son de dos clases: los Comités o Ponencias de Trabajo que con carácter temporal podrán constituirse en el seno de la Comisión o de las Subcomisiones para la realización de estudios y emisión de dictámenes sobre asuntos concretos y determinados y de naturaleza predominantemente técnica, de un lado, y las distintas secciones que integran la Secretaría Permanente y realizan las labores burocráticas, de otro. Entre las primeras podemos citar

(317) Artículo 6.º del Reglamento, aprobado por Orden de 19 de abril de 1968.

la Subcomisión Técnica de Industrias y Actividades Clasificadas, a la que fundamentalmente se ha encargado la redacción de la Ordenanza Nacional de Protección Ambiental. Las segundas son tres: sección de Industrias y Actividades Clasificadas, Sección de Saneamiento y Seguridad de la Población y Sección de Asuntos Generales, y sus funciones específicas se han determinado por Orden de 24 de abril de 1967.

5.2.1 *Sección de Industrias y Actividades Clasificadas.*

Las facultades que integran, de acuerdo con la Orden citada, la esfera de mansiones de esta Sección son:

a) Estudiar y proponer las disposiciones que sean necesarias sobre instalación, apertura o funcionamiento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

b) Preparar las comunicaciones que dirijan y orienten a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos para que actúen con unidad de criterio en su competencia sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

c) Mantener con las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y con los Servicios de Sanidad Ambiental de la Dirección General de Sanidad las relaciones necesarias para la ejecución y puesta en práctica de las directrices señaladas por la Comisión Central de Saneamiento en la materia de actividades reglamentadas.

d) Tramitar los recursos de alzada que se promuevan, al amparo del artículo 33 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como aquellos otros sobre la misma materia que pudieran transferirsele.

e) Impulsar el trámite y resolución de las denuncias que se formulen contra las actividades no inocuas y clandestinas en funcionamiento.

f) Tramitar las actuaciones de supervisión, gestión y vigilancia, que, con respecto a poblaciones determinadas y en relación con el régimen de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, atribuyen las disposiciones en vigor a la Comisión Central de Saneamiento.

g) Llevar la Secretaría de la Subcomisión Permanente de Supervisión de Actividades Clasificadas.

5.2.2 *Sección de Saneamiento y Seguridad de la Población.*

Las facultades que integran, de acuerdo con la Orden citada, la esfera de mansiones de esta Sección son:

a) Velar por la confección, puesta al día y coordinando de los Estados de Necesidades de las Provincias, manteniendo las necesarias relaciones con los servicios de Planificación y Programación de los Gobiernos civiles, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado c) del artículo 4.º del Decreto 1.313/1963, de 5 de junio.

b) Mantener contacto con los servicios estatales y paraestatales, encargados de la promoción, planteamiento y ejecución de obras y servicios de interés local, relacionados con el saneamiento.

c) Gestionar las ayudas oficiales que puedan ser necesarias para la realización de obras e instalación de servicios de saneamiento de las Corporaciones locales.

d) Desarrollar los acuerdos de urgencia en obras y servicios de saneamiento adoptados por la Comisión.

e) Informar desde el punto de vista del saneamiento los Planes de Ordenación Urbana y proyectos de urbanización de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, así como los expedientes a que se refiere el artículo 2.º, apartado c), del Decreto 1.313/1963, de 5 de junio.

f) Realizar las informaciones, inicial y final, manteniendo los oportunos contactos con los servicios correspondientes de la Dirección General, Protección Civil y Gobiernos civiles, acerca de las catástrofes públicas que puedan presentarse, valorando los daños y proponiendo las medidas de todo tipo a adoptar, con supervisión de la puesta en práctica y desarrollo de las acordadas.

5.2.3 Sección de Asuntos Generales.

Las facultades que integran, de acuerdo con la Orden citada, la esfera de mansiones de esta Sección son:

a) Llevar el registro, documentación y archivo de los expedientes de todos los servicios de la Comisión.

b) Tramitar los expedientes y asuntos que tengan relación con el personal y material de la Comisión Central de Saneamiento, Presupuesto y Gastos.

c) Tramitar y despachar los asuntos indeterminados o generales que no encajen dentro del contenido funcional de las demás Secciones.

d) Asistir al Subdirector General de Población, en cuantos asuntos, trámites y gestiones relacionados con dicho cargo le sean encomendados.

e) Ocuparse de la convocatoria, órdenes del día y preparación de actas de las reuniones de la Comisión Central de Saneamiento, de acuerdo con las indicaciones que se formulen al respecto.

Estudio especial merece la *Subcomisión Técnica de Industrias y Actividades Clasificadas*. La Subcomisión nace «con carácter temporalmente operativo», por Orden del Ministerio de la Gobernación de 17 de julio de 1967. Quiere decirse que se ha creado para la realización de unas tareas concretas, terminadas las cuales debe desaparecer. ¿Es entonces un Comité interministerial de los regulados por Decreto de 7 de julio de 1965? Indirectamente ya hemos apuntado la respuesta negativa, pues tales Comités engloban representantes exclusivamente del Estado-organización, no del Estado-comunidad y en la Subcomisión a que nos referimos existen representantes de los distintos Departamentos (318) (Es-

(318) Los organismos autónomos o no, que tienen su representación en la Subcomisión (Instituto de Estudios de Administración Local, Instituto de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, Instituto Nacional de Estadística), pueden considerarse incluidos dentro del Estado-organización. Cfr. sobre las características de tales organismos, constitutivos de un tipo de administración directa —aunque mediata— y no indirecta, GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, op. cit., II, págs. 778 a 983.

tado-organización), pero a la vez de algunos Municipios (Madrid, Barcelona, Bilbao).

Su estructura es la siguiente (319):

Presidida por el Secretario General de la Comisión Central de Saneamiento o, en su defecto, o por delegación por el Subdirector General de Población, está integrada por los siguientes vocales (320), todos ellos técnicos (321):

Representación municipal:

— Dos técnicos del Ayuntamiento de Madrid, dos del de Barcelona y uno del de Bilbao.

Representación estatal:

— Por el Ministerio de la Gobernación: dos técnicos de la Dirección General de Sanidad, uno de la Jefatura Central de Tráfico y otro del Instituto de Estudios de Administración Local.

— Por el Ministerio de Trabajo: dos técnicos del Instituto de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo.

— Por el Ministerio de Obras Públicas: un técnico de la Dirección General de Obras Hidráulicas y otro de las Comisarias de Aguas.

— Por el Ministerio de Industria: un técnico de la Dirección General de Energía, un técnico de la Dirección General de Industrias textiles, alimentarias y diversas, y dos de cada una de las Direcciones Generales de Industrias sidero-metalúrgicas y Navales y de Industrias químicas y de la Construcción, y de la de Minas y Combustibles.

— Por el Ministerio de Agricultura: un técnico de la Dirección General de Agricultura y otro de la de Montes, Caza y Pesca Fluvial.

— Por el Ministerio de la Vivienda: dos técnicos de la Dirección General de Urbanismo y uno de la de Arquitectura, Economía y Técnica de la Construcción.

— Por la Presidencia del Gobierno: un técnico del Instituto Nacional de Estadística.

Actuará de Secretario el funcionario que designe el Presidente.

Asimismo, y para la elaboración de la ordenanza nacional de protección ambiental, el Presidente podrá incorporar, como Vocales o simples colaboradores a las personas, entidades u organismos que estime convenientes, de oficio o previa solicitud en tal sentido por los interesados, por entender que no se deben despreciar esfuerzos coincidentes de cualquier organismo de la Administración pública e incluso de los distintos grupos sociales y de los particulares.

(319) Se tienen en cuenta las reestructuraciones de los diversos Departamentos ministeriales, producidas a raíz del Decreto reorganizador de la Administración Pública para la reducción del gasto público de 27 de noviembre de 1967.

(320) Ordenes de 17 de julio de 1967 y de 29 de febrero de 1968 (en la que se amplía la representación del Ministerio de Industria, con dos técnicos de la Dirección General de Minas y Combustibles).

(321) Sobre el concepto de actividad técnica, cfr. cuanto decimos en nuestro trabajo *El grado de determinación legal de los conceptos jurídicos*, en el núm. 54 de esta REVISTA, págs. 224 y sigs.

La *finalidad* para la que la Subcomisión se creó era, según la propia declaración del preámbulo de la Orden creadora, doble: procurar la ubicación específica de las actividades comprendidas y atenuar los riesgos que su instalación suele presentar.

Para ello se encomiendan a la Subcomisión las siguientes tareas (esfera de sucesiones):

- Clasificar sistemáticamente tales actividades.
- Realizar un análisis estadístico de los valores absolutos y relativos de siniestralidad.
- Confeccionar un cuadro completo de medidas correctoras.

Es este último el cometido al que se ha querido dar mayor importancia, en cuanto el cuadro a confeccionar —que debe tener en cuenta, de un lado, los intereses empresariales, de otro, las inexcusables limitaciones y exigencias de la Administración pública— habrá de reflejarse en una «Ordenanza Técnica Nacional», que completará el Reglamento de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, de 30 de noviembre de 1961.

La Subcomisión funciona en Pleno y por Ponencias o grupos restringidos de trabajo —a efectos de elaboración de dicha Ordenanza (cuya originaria denominación —Ordenanza Técnica Nacional— se ha cambiado por la de «Ordenanza Nacional de Protección Ambiental»)—. Tales Ponencias son las siguientes:

- I. Perturbaciones ondulatorias (ruidos y vibraciones).
- II. Poluciones atmosféricas (desprendimientos de polvos, humos, nieblas, vapores, gases, olores y aerosoles).
- III. Contaminaciones hídricas (vertidos orgánicos, inorgánicos y bacterianos).
- IV. Emisiones de energía radiante (térmica, luminosa, electromagnética y radiactiva).
- V. Riesgos de explosiones e incendios (motivados por sólidos, líquidos y gases).
- VI. Perturbaciones inerciales (choques, impactos, deslizamientos y caídas).

M. MARTÍN GONZÁLEZ.