

ERNESTO PEREZ SOLER y JOSE ANTONIO VIBORAS

Los servicios municipales en Andalucía

I. INTRODUCCION

Las páginas que siguen intentan, ante todo, significar el deficiente estado y diferente grado de cubrimiento, según clases de municipios en razón de su distinto número de habitantes, de los servicios a cargo de las Corporaciones Locales andaluzas; de ahí que este punto sea cuantitativa y cualitativamente la parte más importante de las presentes líneas.

Sin embargo, un trabajo así concebido por fuerza habría de quedar capitidisminuido sin una somera referencia a lo que a nuestro entender constituye la causa de tal estado de cosas, y sin aportar, siquiera sea brevemente, alguna vía de solución a tal problema.

En efecto, a nuestro entender la general situación deficitaria que presentan los servicios públicos municipales, y más concretamente, los referentes a los municipios andaluces, objeto de esta ponencia, deriva fundamentalmente de la no equiparación exacta entre los dos términos del binomio «competencias»/«disponibilidades materiales necesarias para el cumplimiento de las mismas»; ello se traduce en la casi totalidad de los casos en insuficiencia de medios financieros con los que realizar las citadas funciones.

Con una perspectiva así no caben otras soluciones posibles que dar recursos bastantes con que cumplir tales competencias o fijar estas conexas a los ingresos posibles. Ahora bien, como una reducción competencial de los municipios parece hoy del todo impensable en una sociedad como la nuestra inserta en unas estructuras consumistas donde de modo cada vez más flagrante se observa la impotencia del individuo aislado para proveer con sus solas fuerzas a sus múltiples carencias vitales, por fuerza habremos de inclinarnos por la primera alternativa que pasa ineludiblemente por una reforma en profundidad de las

Haciendas Locales como método técnico de procura de tales ingresos hasta ahora palmariamente insuficientes.

Aún así, no debemos olvidar, que en un momento como el que vivimos, donde los planteamientos autonómicos cobran inusitada vida en el seno de la estructuración política nacional, lo que antecede habrá de ponerse en muy estrecha relación con lo que sobre el particular señala nuestra recién estrenada Constitución (1).

En otro orden de cuestiones y desde otro punto de vista, si se quiere más individualista y en una vertiente más pragmática, en este trabajo también nos hemos planteado, por su indudable importancia, la posible existencia de un derecho de los particulares al establecimiento y funcionamiento de los servicios públicos municipales; la conclusión a que hemos llegado sobre esta cuestión no es todavía muy esperanzadora, pero ya se observan cambios significativos en el tratamiento jurisprudencial del tema.

Decir, finalmente, que por lo que se refiere el método de exposición formal de este trabajo, hemos preferido tratar, en primer lugar, todas las cuestiones más teóricas, para pasar a exponer en último lugar los datos referentes al nivel de cubrimiento de los servicios municipales andaluces considerados como más importantes. Esperemos, al menos, que la realidad de los mismos sirva para aclarar las soluciones políticas de un problema tan tradicionalmente abandonado de soluciones eficaces.

(1) Pensemos, en este contexto, que el artículo 130 de la Constitución propone tratamientos especiales en ciertos sectores económicos, que lógicamente hay que poner en conexión con la armonización y equilibrio en el desarrollo regional y sectorial que predica el artículo 131 del mismo texto fundamental, con el artículo 138 que garantiza el principio de solidaridad, programáticamente consagrado en el artículo 2, y con el artículo 158 creador de un Fondo de Compensación con la finalidad de corregir desequilibrios económicos interterritoriales. Además será necesario conocer el juego financiero a que va a dar lugar el cumplimiento del artículo 142 de la Constitución según el cual «las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades autónomas», aunque quizá ya haya sido iniciado ese camino interpretativo si tenemos en cuenta el concepto que de *autonomía financiera* da el propio legislador en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades autónomas —si es que es posible extender también éste a las Corporaciones Locales— cuando señala que «por autonomía financiera se entiende la capacidad [...] para decidir, tanto la estructura como el nivel de prestación de los servicios públicos, cuya competencia hayan asumido [...]» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, núm. 66-I, de 11 de julio de 1979, pág. 285).

II. LA INSUFICIENCIA DE RECURSOS, CAUSA DE LA DEFICIENTE SITUACION DE ESTOS SERVICIOS MUNICIPALES

Siguiendo el hilo lógico de la exposición que al principio nos propusimos, resulta obligado decir ahora que la historia de nuestras Haciendas Locales es una historia de insuficiencia e ineficacia en el cumplimiento de sus cometidos, y la causa de ello, como un sector doctrinal ha puesto ya de manifiesto (2), radica en el error en que se incurre desconectando las competencias de los recursos con que hacer frente a las mismas.

Es sobradamente conocido cómo el tema de ingresos de las Corporaciones Locales existe un nuevo sistema —derogador del contenido en la Ley de Régimen Local— creado por Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, y desarrollado por el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre. Este sistema aún subsiste a pesar de que la citada Ley de Bases fuese derogada por Ley 47/1978, de 7 octubre, ya que expresamente se dejó en vigor esta materia que estamos tratando.

Pues bien, es un hecho la incapacidad de los recursos obtenidos para hacer frente a las obligaciones financieras expuestas o bien asumidas por la respectiva Corporación. Esta realidad, tristemente constatada año tras año por la inmensa mayoría de los responsables de los municipios españoles, se ha visto acrecentada por el desfase producido entre el rápido crecimiento en los últimos ejercicios de las necesidades de gasto público local, tanto de inversión como de funcionamiento y por la mayor extensión e incremento del coste de estos servicios, en comparación con el desarrollo del nuevo sistema de ingresos ya citado, forzosamente más lento y cuya efectiva implantación, especialmente a nivel municipal, todavía exigirá algún tiempo para dar su normal rendimiento (3).

En base a lo anteriormente expuesto, resulta necesario hacer notar que la frecuente carga de culpabilidad que recae sobre los Ayuntamientos por los deterioros del medio ciudadano debe ser políticamente compartida, ya que al carecer las Corporaciones Locales de poder tributario originario con el que establecer tributos (art. 133, 2.º de la Constitución y 5, 1.º de la Ley General Tributaria), su Hacienda se desenvuelve en un marco legal que le viene dado, un marco estrecho en el que los municipios quedan apresados por la insuficiencia

(2) Cfr. GARCIA AÑOVEROS, J.; LASARTE, J. y PEREZ ROYO, F.: *Las Haciendas Locales en España 1940-1965*, IEF, Madrid, 1969.

(3) Lo que antecede es un hecho reconocido a nivel legislativo por el R. D. 34/1977, de 2 de junio, de creación del Fondo Nacional de Cooperación Municipal, así como por el R. D. Ley 11/1979 de 20 de julio («B. O. del E.» de 24 de julio de 1979), sobre Medidas Urgentes de Financiación de las Corporaciones Locales, disposiciones que sólo sirven para retocar el problema pero no para solucionarlo.

financiera. El sistema fiscal municipal, descolgado del sistema fiscal general, desconectado de los fines que debe perseguir una política fiscal coherente, integrado por figuras residuarias y en ciertos casos de justificación dudosa, ofrece la imagen de un mal recaudador, que ni agencia recursos bastantes ni puede afirmar la justicia de lo recaudado (4).

III. DERECHO DE LOS PARTICULARES AL ESTABLECIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DE LOS DENOMINADOS SERVICIOS MUNICIPALES MINIMOS OBLIGATORIOS

Ante un estado de cosas como el ya reseñado, que hace nacer en la mayoría de los casos profundas desigualdades en tema de necesidades vitales mínimas entre ciudadanos de distintos municipios, sin que ello sea imputable, como también hemos visto, de un modo total a las Corporaciones Locales, imposibilitadas para el cumplimiento de sus estrictas obligaciones legales, o simplemente reales de la comunidad que encarna, por problemas de tesorería, la pregunta obligada que aquí y ahora hemos de hacernos —dada la existencia a nivel de legislación ordinaria en el ámbito local de ciertos servicios mínimos cuya prestación la Ley configura como obligada para los entes públicos (arts. 102 a 104 de la Ley de Régimen Local respecto de los municipios)— es la siguiente: ¿Está el ciudadano indefenso ante esta situación? O dicho de otra forma ¿existe un derecho de los particulares al establecimiento y funcionamiento del servicio público? (5).

(4) Cfr. el trabajo en este mismo volumen incluido de LASARTE, J. y ESEVERRI, E.: «Las Haciendas Locales ante las autonomías».

(5) Como ha puesto de manifiesto MARTIN MATEO (Recensión del libro de POTOTSCHNIG, *Publici serviti*, Padua, 1964, en RAP, núm. 51, 1966, págs. 373-376), es en el contexto de una Administración prestacional donde se encuadra la idea de *servicio público*, materia que, sin duda, representa el núcleo ciertamente más importante de las operaciones de la Administración desarrolladora de los postulados a que responde el Estado contemporáneo (en el mismo orden de ideas se expresa T. R. FERNANDEZ tomando como base a FORSTHOFF en «Responsabilidad municipal por daños causados por los servicios públicos», *Civitas, REDA*, núm. 5, pág. 237). Ahora bien ¿Qué ha de entenderse por servicio público? O dicho de otra forma ¿Cuál es el concepto de servicio público? La expresión que según MEILAN se debe a ROUSSEAU (MEILAN GIL, J. L.: *La cláusula de progreso en los servicios públicos*, Madrid, IEA, 1968, págs. 11-12, citado por ARIÑO ORTIZ, G.: *Concepto de servicio público y bases de su régimen jurídico*, Prelección a su «Programa de Derecho Administrativo y guía para su estudio», Ed. FDUM, Madrid, 1975, pág. 22), no ha sido entendida siempre de la misma forma, y como señala BOQUERA OLIVER (*Derecho Administrativo*, vol. I, IEAL, Madrid, 1977, págs. 221-222), la imprecisión de que hoy goza tal concepto tiene su origen en la variedad de significados que los dos términos de la expresión han recibido por la doctrina: Así, para unos *servicio* es una organización de medios, en tanto que para otros una actividad o función; el término *público*, según las diversas tendencias doctrinales, corresponde a la condición del sujeto titular del servicio, a la naturaleza de las facultades jurídicas empleadas para su funcionamiento, al fin al que se dirige el servicio o incluso al régimen jurídico al que está sometido; del servicio público nos han ofrecido,

Para Garrido Falla, la decisión en principio acerca de la conveniencia de establecer un nuevo servicio público es de carácter discrecional y, por tanto, de libre apreciación de la autoridad que tenga atribuida la competencia para la creación del servicio, máxime cuando esta imposibilidad de reconocer en este terreno derechos subjetivos a favor de los administrados se hace si cabe más patente por la intervención que aquí suele reservarse el poder legislativo, al cual, en último término compete el otorgamiento de los créditos necesarios para que el servicio funcione (6).

Ahora bien, sigue diciendo el autor citado, puede ocurrir que la decisión respecto al establecimiento del servicio haya sido ya formalmente tomada (esto es precisamente lo que ocurre en el ámbito local donde la Ley — arts. 102 a 104— configura la prestación de ciertos servicios mínimos como obligatorios), pero aún así, y no obstante una cierta propensión doctrinal a entender que el servicio obligatorio se corresponde con un derecho del particular a exigir su establecimiento, resulta muy poco probable que en este tema prospere un recurso contencioso administrativo que obligase al establecimiento de alguno de ellos.

La única acción que en este tema compete a los ciudadanos es la de exigir la inclusión en los presupuestos de la entidad de los créditos necesarios para el

pues, concepciones orgánicas, funcionales-materiales, teleológicas y sobre todo, mixtas. De todas formas, superados los conceptos amplios que de servicio público diera la doctrina francesa, tanto en su vertiente objetiva (DUGUIT, en *Traité de Droit constitutionnel*, Paris, 1911, vol. II, pág. 62, citado por ALBI CHOLBI, F. en *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Ed. Aguilar, Madrid, 1960, pág. 7, para el que es servicio público «toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante») como subjetiva (HAURIUO, en *Précis de Droit administratif et de Droit public*, Paris, 1933, 12.ª ed., página 64, citado por ALBI CHOLBI, F.: *op. cit.*, pág. 7, en nota, para que el servicio público es «una organización pública de poderes, de competencias y de costumbres, asumiendo la función de prestar al público ... un servicio continuo») con los que en última instancia se llegaba a equiparar el régimen de los servicios públicos con todo el Derecho Administrativo, se impone hoy un concepto estricto de servicio público que diferenciando nitidamente función pública y servicio público (GARCIA TREVIJANO, J. A.: «Aspectos de la Administración económica», en *RAP*, núm. 12, págs. 19 y ss.), pasa a definir este último como «aquella actividad administrativa del Estado o de otra Administración pública, de prestación positiva, con la cual, mediante un procedimiento de Derecho público, se asegura la ejecución regular y continua, por organización pública o por delegación, de un servicio técnico indispensable para la vida social» (ARINO ORTIZ, G.: *op. cit.*, pág. 41); es precisamente de esa nota caracterizante de servicio público, «prestación al público», de donde deriva según la doctrina un derecho abstracto del usuario a la prestación, exigible judicialmente. Importa señalar, por último, que si bien es cierto que en nuestro Derecho Positivo no encontramos una definición o concepción uniforme de servicio público (Cfr. BOQUERA OLIVER, J. M.: *op. cit.*, pág. 223, y ARIÑO ORTIZ, G.: *op. cit.*, págs. 30-35), de la regulación contenida en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, se desprende la configuración del servicio público local, municipal o provincial, como claramente inserto en el marco de una concepción orgánica o subjetiva (Cfr. art. 30 del citado Reglamento; en igual sentido ALBI CHOLBI, F.: *op. cit.*, págs. 12-13).

(6) GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, IEP, Madrid, 1975, páginas 425-426.

cumplimiento de tal obligación mínima impuesta (art. 706 en relación con los artículos 683 y 684 de la LRL), solución cuya eficacia, en palabras de T. R. Fernández, dista mucho de ser completa, ya que la inclusión del crédito en el presupuesto no equivale, claro está, a la implantación del mismo (7).

Por tanto, sigue diciendo T. R. Fernández, la regla general en la materia, es pues, la que consagra el artículo 30 del RSCL, según el cual «las Corporaciones Locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia», y solamente cuando el servicio está ya implantado la posición jurídica del ciudadano empieza a adquirir alguna solidez, en la medida en que el RSCL reconoce el derecho del usuario a obtener o disfrutar las prestaciones en que el servicio consiste (aunque hay que añadir que según los artículos 32 y 33 del RSCL este derecho es un derecho al funcionamiento legal del servicio, es decir, a un funcionamiento conforme al reglamento del mismo).

Sin embargo, dada la necesidad de articular una adecuada protección jurisdiccional del ciudadano frente a los supuestos en que la Administración no actúa, especialmente cuando su pasividad afecta a servicios que resultan imprescindibles para la colectividad, y puesto que el T.S. en Sentencia de 11 de octubre de 1975 ha fijado el criterio de que «no puede imponerse una determinada actividad cuando lo omitido es el ejercicio de unas potestades...» (confróntese con lo preceptuado por el art. 30 del RSCL, ya transcrito) (8), el único cauce existente frente a la actividad prestacional incumplida de la Administración sigue siendo el que proporciona el mecanismo de la responsabilidad, consecuencia de que, como ha señalado T. R. Fernández, no se ha llegado «a configurar verdaderos derechos de los ciudadanos a los servicios públicos y a la actividad prestacional de la Administración, sobre la que pesan exclusivamente meros deberes genéricos, no constitutivos de verdaderas obligaciones jurídicamente exigibles» (9).

Ahora bien, en esta materia resulta necesario señalar que el progreso jurisprudencial, a través de la vía que representa la fórmula general de cobertura patrimonial introducida por el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa ratificada posteriormente por el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, ha sido impresionante, como demuestra el amplio eco suscitado entre los diversos autores sentencias del T.S. tales como las de 23 de octubre de 1969 (responsabilidad por los daños causados por el taponamiento de una cañería de desagüe en Ejea de los Caballeros), 11 de diciembre de 1974 (responsabilidad por daños en comercios de Bilbao al reventar una tubería de

(7) FERNANDEZ, T. R.: «Responsabilidad municipal...», *cit.*, pág. 238.

(8) Cfr. SOSA WAGNER, F.: «Responsabilidad de la Administración en un supuesto de contaminación de aguas», *Civitas, REDA*, núm. 12, pág. 150-151.

(9) FERNANDEZ, T. R.: *loc. cit.*, pág. 238.

conducción general de agua) y 11 de octubre de 1975 (responsabilidad derivada de la falta de ejercicio por un ayuntamiento gallego de sus competencias en materia de depuración de aguas residuales), donde se contemplan diversos supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal, responsabilidad que aparece configurada con un carácter objetivo por la Ley, cediendo, por tanto, sólo en los supuestos de fuerza mayor (10).

IV. LA REFORMA DE LAS HACIENDAS LOCALES: UNICA SOLUCION POSIBLE A ESTA PROBLEMÁTICA

Expuesto ya que la raíz última del mal cubrimiento de los servicios municipales reside en la deficiente estructura financiera de que gozan estos organismos, sólo resta, por tanto, afirmar que la solución a un tal problema sólo puede venir de la mano de una dotación a los Ayuntamientos de medios económicos bastantes con que llevar a cabo las competencias que le han sido asignadas o bien demandadas.

Como vemos, el problema ha quedado reducido a una solución política que entraña una reforma en profundidad de las Haciendas Locales, reforma que a nuestro entender habrá de efectuarse, en el actual contexto constitucional, siguiendo los siguientes principios básicos:

a) Coordinación y cooperación entre las Haciendas estatal, local y de las Comunidades autónomas (cfr. art. 131 de la Constitución).

b) Suficiencia financiera, principio que predicado para las Haciendas Locales por el artículo 142 de la Constitución, exige una investigación detallada de la situación de las necesidades, pues mal se pueden dar recursos bastantes a los entes locales cuando se desconoce qué y cuánto necesitan.

c) Solidaridad, para evitar un trato desigual entre las entidades locales o discriminación entre los ciudadanos, y por ello en base a la misma creemos que debería de establecerse un Fondo de Igualación de Servicios Locales, que posiblemente debería ser administrado por las Comunidades autónomas, y que tendría como finalidad dotar de servicios mínimos a los municipios que con sus propios medios se vieran imposibilitados para establecerlos.

d) Simplificación de las figuras tributarias y de la gestión de las mismas, siendo posiblemente aconsejable la desaparición de la imposición local autónoma para aquellos municipios que carecen de medios personales y materiales para

(10) Cfr. FERNANDEZ, T. R.: *loc. cit.*; NIETO, A.: «La inactividad de la Administración y el recurso contencioso administrativo», *RAP*, núm. 37, págs. 75 y ss.; SANCHEZ MORON, M.: «Sobre los límites de la responsabilidad civil de la Administración» (Sentencia de la Sala 4.ª del T. S. de 12 de marzo de 1975), *Civitas, REDA*, núm. 7, págs. 646-653, y SOSA WAGNER, F.: *loc. cit.*

su gestión, sustituyéndolos con otros recursos por la vía de participaciones y recargos.

e) Flexibilidad de todo el sistema, necesaria para acoger la variada tipología de nuestras entidades locales, y donde pueda desarrollarse con toda su plenitud la autonomía que para las entidades territoriales consagra el artículo 137 de la Constitución (11).

V. ESTADO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN ANDALUCIA (12)

Al objeto de nuestro estudio hemos seleccionado el estado de los siguientes servicios:

1. *Pavimentación de vías públicas*

Según el artículo 102, d) de la Ley de Régimen Local, su prestación es obligatoria en todos los municipios, constituyendo una de las obligaciones municipales mínimas extensibles a todos los pueblos del país.

2. *Alumbrado en viviendas familiares*

Aunque lógicamente no aparece en las obligaciones municipales mínimas, se ha tenido en cuenta el dato, ya que en la Estadística de Servicios Locales editada se contempla, y es representativo para el nivel de vida de los pueblos andaluces.

(11) Un cumplido desarrollo de estos principios básicos, como líneas maestras de la reforma por llegar de nuestras Haciendas Locales, al hilo de las figuras tributarias actualmente existentes puede encontrarse en LASARTE, J. y ESEVERRI, E.: *loc. cit.* Asimismo, aunque obviamente desde planteamientos distintos por la no incidencia en el tema de nuestra todavía reciente Constitución, cfr. CAÑADA GARMENDIA, J.: «La reforma de las Haciendas Locales» (Reseña Parlamentaria), en *Cronica Tributaria*, núm. 1, así como el núm. 35 de la revista *Hacienda Pública* dedicado a la Hacienda Local, entre cuyos trabajos merecen destacarse a nuestros efectos los de ANTON PEREZ, J. A.: «La reforma de las Haciendas Locales», CALVO ORTEGA, R.: «Medio siglo de Hacienda Municipal: Del Estatuto al Proyecto de 1974» y, sobre todo, el de GARCIA AÑOVEROS, J.: «Sugerencias para un planteamiento general de un sistema de Haciendas Locales en España». Por último, y para una visión del problema desde la perspectiva del Derecho comparado cfr. DOMINGO SOLANS, E.: «La propuesta del Comité Layfield para la reforma de la Hacienda Local británica», en *Documentación Administrativa*, núm. 181, 1979, págs. 163-189, *Vivre ensemble* (Rapport de la commission de développement des responsabilités locales), Paris, La Documentation Française, 1979, págs. 281-395, y *Vers la réforme des collectivités locales* (Institut français des Sciences Administratives), Editions Cujas, Cahier, núm. 15, 1977, págs. 106-121, siendo, asimismo, aconsejable *Finanza locale e finanza centrale*, volumen al cuidado de Giancarlo POLA y Mario REY, Bologna, Il Mulino, 1978.

(12) En una línea metodológica bien distinta, y reducido exclusivamente a los servicios públicos de transportes y agua cfr. VALLES FERRER, J. y GUTIERREZ FERNANDEZ, A.: «Los servicios públicos en la economía andaluza», en *Revista de Estudios Regionales*, vol. extraordinario, núm. 1, 1979, págs. 71-112.

3. *Alumbrado en vías públicas*

El alumbrado público, según el artículo 102, c) de la Ley de Régimen Local es obligatorio en todos los municipios.

4. *Abastecimiento domiciliario de agua potable*

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 103, a) de la Ley de Régimen Local, es obligatorio en los municipios con núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes.

5. *Alcantarillado*

Es obligatorio para los municipios con núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes (art. 103, 1) de la Ley de Régimen Local).

6. *Desinfección y desinsectación*

A tenor del artículo 102, h) de la Ley de Régimen Local, la prestación de este servicio es obligatoria para todos los municipios.

7. *Limpieza viaria*

Constituye su prestación una obligación para todos los municipios de acuerdo con el artículo 102, f) de la Ley de Régimen Local.

8. *Recogida domiciliaria de basura*

Este servicio está íntimamente relacionado con el anterior, señalándose en el artículo 101, c) de la Ley de Régimen Local como de competencia municipal.

Expuesto ya nuestro propósito, pasemos sin más tardanza al análisis de tales servicios (13).

(13) Como fuente para la determinación de los datos que a continuación se presentan, se ha utilizado la Estadística de Servicios de las Entidades Locales de España referida al 1.º de enero de 1974, publicada por el I.E.A.L., en Madrid en 1977.

En la elaboración de los datos hemos seguido la siguiente metodología:

1.—Se han estudiado los servicios siguiendo el orden anteriormente expuesto en el texto.

2.—Dentro de cada servicio se referencia alfabéticamente las provincias andaluzas, salvo en aquellos casos que las conclusiones estadísticas no lo exigen.

3.—Dentro de cada provincia se especifican los municipios que carecen del servicio y el número de habitantes que suponen.

4.—Asimismo, se explicitan los municipios y habitantes dichos en consideración a los siguientes grupos de población:

1.—Más de 100.000 habitantes.

2.—Más de 20.000 y menos de 100.001 habitantes.

3.—Más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes.

4.—Más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes.

5.—Menos de 1.001 habitantes.

V.1. Pavimentación de vías públicas

Almería

Carecen de pavimentación en esta provincia 9 municipios, con un total de 18.073 habitantes; esta suma se reparte entre 4 municipios menores de 1.001 habitantes que representan un total de 1.995 habitantes y otros 5 de más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes que suponen 16.078 habitantes. El nivel medio de cubrimiento del servicio en la provincia es del 42 por ciento.

Cádiz

No existe ningún pueblo al que falte totalmente la pavimentación. El tanto por ciento en el que está cubierto el servicio es del 84.

Córdoba

Tampoco en esta provincia se da la carencia total de pavimentación en ningún pueblo, siendo el tanto por ciento en el que el servicio está cubierto del 65.

Granada

Son 7 los municipios que no tienen pavimentación, con un total de 9.466 habitantes, de los cuales 2 con 1.198 habitantes, corresponden al grupo de menores de 1.001 habitantes y 5; con un total de 8.268, están entre más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes. El tanto por ciento de cubrimiento arroja la cifra de 43.

Huelva

Se cifra en el 60 el tanto por ciento de pavimentación en la provincia, sin que exista ningún municipio con carencia total de la misma.

Jaén

Todos sus municipios tienen pavimentación, estando el servicio cubierto en un 71 por ciento.

Se han utilizado estos grupos de población por ser los que tienen en cuenta el Anuario Estadístico de las Corporaciones Locales cuando contempla la estadística de presupuestos locales.

5.—En los casos posibles, se utilizan los índices medios de cubrimiento provincial del respectivo servicio.

6.—Finalmente, se obtienen unas conclusiones parciales de cada servicio, tendentes a ofrecer la panorámica andaluza en un resumen en el que se expresa el número de municipios que no tienen el servicio, y los habitantes que los integran, su distribución según los grupos de población antes dichos y, cuando es posible, la comparación provincial con la media nacional de cubrimiento del servicio, y lo tantos por ciento que representan el número de habitantes que carecen del servicio respecto al total de habitantes de su grupo.

Málaga

Son 3 los municipios que carecen totalmente de pavimentación, con 4.368 habitantes, distribuyéndose estas cifras entre un municipio menor de 1.001 habitantes, concretamente con 367, y 2 que se insertan en el grupo de más de 1.000 y menos de 5.001, con un total de 4.001 habitantes. El tanto por ciento en que está cubierto el servicio en la provincia es del 72.

Sevilla

No tiene Sevilla ningún municipio que carezca totalmente de pavimentación, siendo el tanto por ciento en el que está cubierto, el 78.

Como conclusiones parciales sobre este servicio, hay que decir lo siguiente:

1.º) Siendo la media nacional respecto al servicio de pavimentación del 58 por ciento, están por encima de la misma, y por este orden, Cádiz (84 por ciento), Sevilla (78 por ciento), Málaga (72 por ciento), Jaén (71 por ciento), Córdoba (65 por ciento) y Huelva (60 por ciento), y por debajo Granada (43 por ciento) y Almería (42 por ciento).

2.º) En Andalucía hay 19 municipios que carecen totalmente del servicio.

3.º) 31.907 habitantes integran estos municipios.

4.º) De éstos, 3.560 habitantes en 7 municipios menores de 1.001 habitantes, 28.347 en 12 municipios de más de 1.000 habitantes y menos de 5.001.

5.º) Los tantos por ciento que representan el número de habitantes que carecen del servicio respecto del total de habitantes de su grupo son los siguientes: el 4,15 por ciento en el grupo de menos de 1.001 y el 2,67 por ciento en el grupo de más de 1.000 y menos de 5.001.

V.2. Alumbrado en viviendas familiares

De los 36 municipios que a escala nacional carecen totalmente de viviendas con alumbrado, ninguno de ellos es andaluz, sin embargo, excepto Huelva, con el 95 por ciento, el resto de las provincias andaluzas están por debajo de la media nacional que se sitúa en el 94 por ciento; así Granada (93 por ciento), Córdoba (91 por ciento), Jaén (89 por ciento), Sevilla (86 por ciento), Almería (81 por ciento), Cádiz (81 por ciento) y Málaga (79 por ciento).

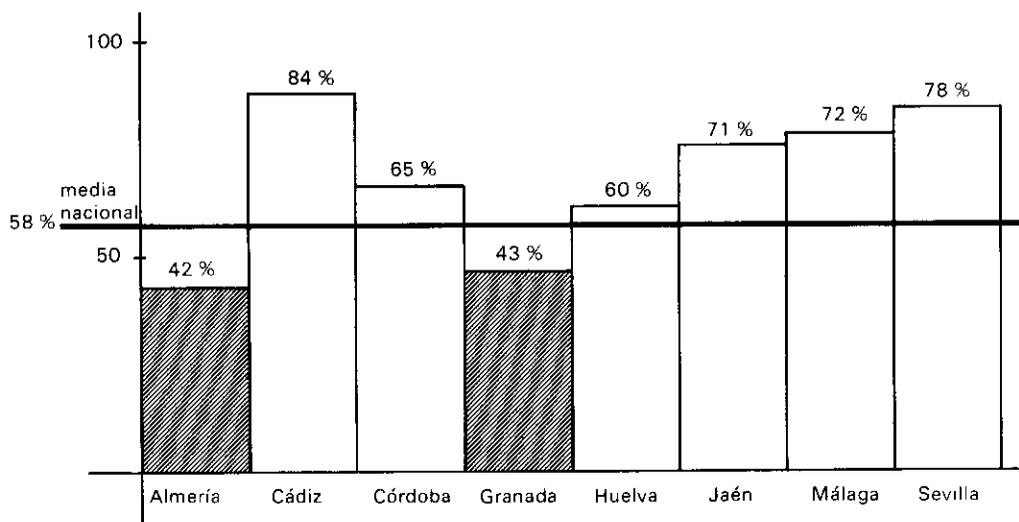


Gráfico 1.—Estado comparativo en tantos por ciento del servicio de pavimentación de vías públicas de las provincias andaluzas respecto de la media nacional.

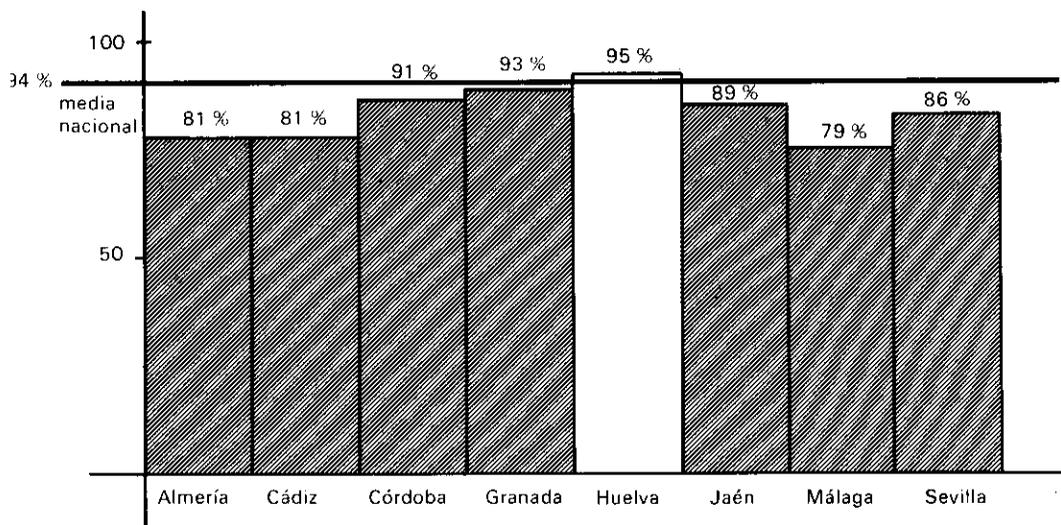


Gráfico 2.—Estado comparativo en tantos por ciento del servicio de alumbrado en viviendas familiares de las provincias andaluzas respecto de la media nacional.

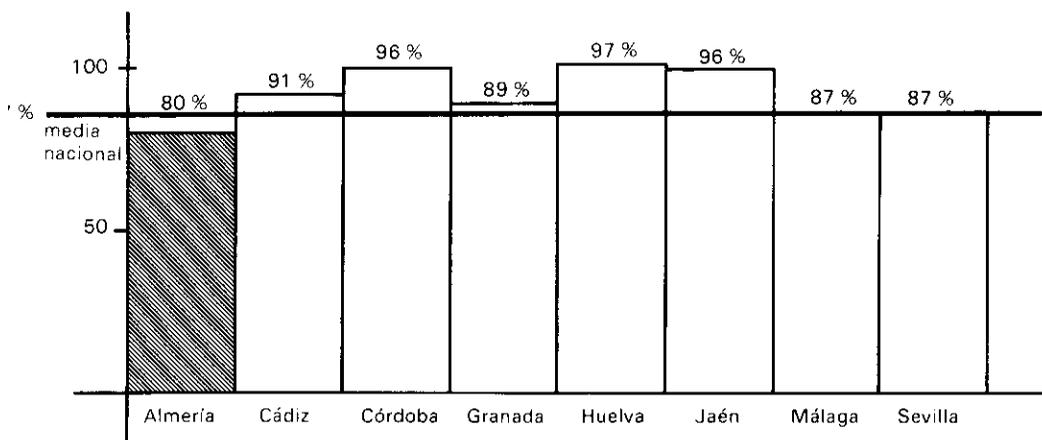


Gráfico 3.—Estado comparativo en tantos por ciento del servicio de alumbrado en vías públicas de las provincias andaluzas respecto de la media nacional.

V.3. Alumbrado en vías públicas

Excepto un municipio granadino, con 419 habitantes, el resto de los municipios andaluces tienen este servicio en mayor o menor medida. Siendo la media nacional de cubrimiento de este servicio del 87 por ciento, están por encima de la misma Cádiz (91 por ciento), Córdoba (96 por ciento), Granada (89 por ciento), Huelva (97 por ciento) y Jaén (96 por ciento); igualan la media Málaga y Sevilla (87 por ciento), no alcanzando la cota del nivel medio nacional Almería (80 por ciento).

V.4. Abastecimiento domiciliario de agua potable

El abastecimiento domiciliario de agua potable ofrece en Andalucía la siguiente panorámica deficitaria:

Almería

Son 31 los municipios, con un total de 28.044 habitantes, los que no poseen este servicio, de los cuales uno, con 5.137 habitantes está en el grupo de población de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 6 con 9.612 habitantes se integran entre 1.001 y 5.000 habitantes, y 24, con una población total de 13.295 habitantes, en los menores de 1.001 habitantes. El servicio está cubierto en un 59 por ciento.

Cádiz

Un solo municipio con 2.400 habitantes no disfruta de este servicio. La media provincial es del 72 por ciento.

Córdoba

Son 9, con un total de 28.707 habitantes, los municipios sin abastecimiento domiciliario de agua potable, que se distribuyen entre los siguientes grupos de población: 1 con 10.195 habitantes en el de más de 5.000 y menos de 20.001,6 con 17.168 habitantes en el de más de 1.000 y menos de 5.001, y 2 con 1.334 habitantes en el de menos de 1.001 habitantes. La media provincial de abastecimiento es del 70 por ciento.

Granada

30 municipios con 77.194 habitantes carecen de este servicio, de los que 4, con 40.331 habitantes, pertenecen al grupo de población de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 15, con 29.734 habitantes, están entre más de 1.000 y menos de 5.001, y 11, con 7.129 habitantes, en los pueblos de menos de 1.001 habitantes. El porcentaje de viviendas con agua corriente respecto del número de viviendas familiares es del 67.

Huelva

El número de municipios que carecen de agua corriente en sus viviendas es de 12, con 26.424 habitantes, de los cuales 1, con 6.053 habitantes, pertenece al grupo de más de 5.000 y menos de 20.000 habitantes, 6, integrados por 17.706 habitantes, están entre más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes, y 5 con 2.664 habitantes son del grupo con menos de 1.001 habitantes. El porcentaje de cubrimiento del servicio en esta provincia es el 69.

Jaén

Son 6, con un total de 12.275 habitantes, los pueblos de esta provincia que no tienen este servicio, todos ellos comprendidos en el grupo de poblaciones mayores de 1.000 e inferiores a 5.001 habitantes. El servicio está cubierto en un 75 por ciento.

Málaga

En esta provincia 16 pueblos, con un total de 23.178 habitantes, no tienen abastecimiento domiciliario de agua; de ellos, 1, con 6.325 habitantes, está incluido en el grupo de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 7, con 12.884 habitantes, en el de más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes, y 8, con 3.969 habitantes en el de menos de 1.001. El porcentaje provincial de este servicio es el 64.

Sevilla

No existe ningún pueblo sin abastecimiento domiciliario de agua. La cuantía del porcentaje de viviendas con agua corriente respecto del número de viviendas es del 81.

Concluyendo parcialmente, diremos que:

1.º Siendo la media nacional de cubrimiento del servicio del 79 por ciento, sólo Sevilla, con el 81 por ciento, supera ésta en Andalucía, estando por debajo Almería (59 por ciento), Cádiz (72 por ciento), Córdoba (70 por ciento), Granada (67 por ciento), Huelva (69 por ciento), Jaén (75 por ciento) y Málaga (64 por ciento).

2.º En Andalucía hay 105 municipios que carecen totalmente del servicio.

3.º 198.221 habitantes integran estos municipios.

4.º De éstos, 68.048 habitantes en 8 municipios mayores de 5.000 habitantes y menores de 20.001, 101.779 en 47 municipios de más de 1.000 habitantes y de menos de 5.001, y 28.401 en 50 municipios menores de 1.001 habitantes.

5.º Los tantos por ciento que representan el número de habitantes que carecen del servicio respecto del total de habitantes de su grupo son los siguientes: el 4,05 por ciento en el de más de 5.000 y menos de 20.001, el 9,57 por ciento en el de más de 1.000 y menos de 5.001, y el 33,15 por ciento en el de menos de 1.001 habitantes.

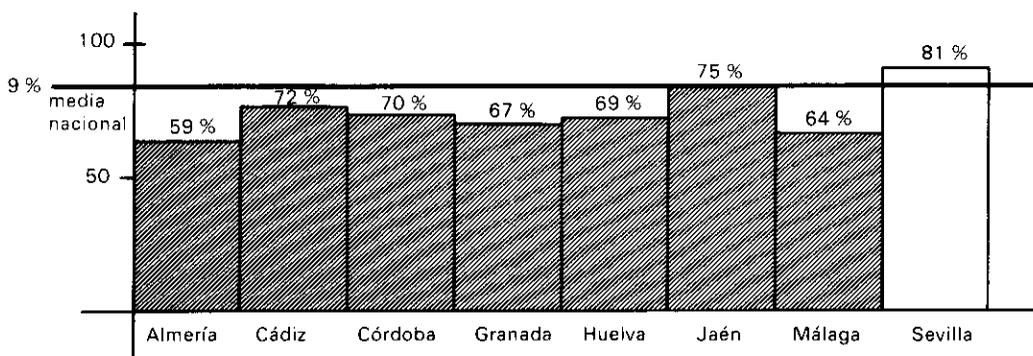


Gráfico 4.—Estado comparativo en tantos por ciento del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable de las provincias andaluzas respecto de la media nacional.

V.5. Alcantarillado

Almería

No tienen alcantarillado 71 pueblos de esta provincia, con un total de 172.160 habitantes; de ellos uno con 23.155 habitantes, en el grupo de más de 20.000 y menos de 100.001 habitantes, 6, que totalizan 59.917 habitantes, entre los de más de 5.000 y menos de 20.001,29, con 68.288 habitantes, son municipios con más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes, y 35, que totalizan 20.800 habitantes, son menores de 1.001. El tanto por ciento entre los metros existentes de red de alcantarillado y los metros que se consideran necesarios para satisfacer el servicio es el 40.

Cádiz

Todos sus municipios tienen alcantarillado. El tanto por ciento, a nivel provincial, entre los metros de red existente y los que se consideran necesarios para satisfacer el servicio es el 76.

Córdoba

Sólo un municipio, con 636 habitantes, carece totalmente del alcantarillado. El tanto por ciento, a nivel provincial, entre los metros de red existente y los que se consideran necesarios para satisfacer el servicio es 84.

Granada

47 son los pueblos de esta provincia sin alcantarillado, con un total de 98.363 habitantes, que se distribuyen en los siguientes grupos de poblaciones: 1, con 20.665 habitantes, se encuentra incluido, por tanto, en el grupo de más de 20.000 y menos de 100.001 habitantes, 1, con 6.708 habitantes, entre más de 5.000 y menos de 20.001, 30, con un total de 61.300 habitantes, en el grupo de más de 1.000 y menos de 5.001, y 15 municipios menores de 1.001 habitantes con 9.690 en su totalidad. El tanto por ciento a nivel provincial entre los metros de red existente y los que se consideran necesarios para satisfacer el servicios es 57.

Huelva

Solo 2 municipios, con un total de 1.782 habitantes, no tienen alcantarillado; uno de ellos tiene 1.008 habitantes y el otro 774. El tanto por ciento a nivel provincial entre los metros de red existente y los metros que se consideran necesarios para satisfacer el servicio es 67.

Jaén

En esta provincia no aparece ningún municipio que carezca totalmente de alcantarillado, siendo el tanto por ciento, a nivel provincial, entre los metros de red existente y los metros que se consideran necesarios para satisfacer el servicio de 86.

Málaga

En esta provincia 10 municipios, que totalizan 12.127 habitantes, carecen de alcantarillado, de los cuales, 5, con 9.360 habitantes, son menores de 5.001 y mayores de 1.000 y otros 5, con 2.767 habitantes totalizados, son inferiores a 1.001 habitantes. El tanto por ciento de cubrimiento del servicio, computado del modo antes indicado, es 86.

Sevilla

Ninguno de sus municipios acusa la falta total de alcantarillado. El tanto por ciento de red existente respecto a la que se considera válida para satisfacer el servicio es 91.

Concluyendo, diremos, respecto de este servicio, que:

1.º) Siendo el tanto por ciento de media nacional de red existente respecto a la que se considera válida para satisfacer el servicio de 63, están por encima de esta media Cádiz (76 por ciento), Jaén (86 por ciento), Málaga (86 por ciento) y Sevilla (91 por ciento), no llegando a alcanzar la misma Almería (40 por ciento) y Granada (57 por ciento).

2.º) En Andalucía hay 131 municipios sin alcantarillado.

3.º) Estos municipios suponen un total de 285.068 habitantes.

4.º) Estos habitantes se reparten en los niveles de población siguientes: 43.820 en dos municipios mayores de 20.000 habitantes y menores de 100.001, 66.625 en 7 municipios de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 139.956 en 65 municipios de más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes, y 34.667 en 57 municipios menores de 1.001 habitantes.

5.º) Los tantos por ciento que representan el número de habitantes que carecen del servicio respecto al total de habitantes de su grupo son los siguientes: el 3,21 en el de más de 20.000 habitantes y menos de 100.001, el 3,97 en el de más de 5.000 y menos de 20.001, el 13,16 en el de más de 1.000 y menos de 5.001 y el 40,47 en el de menos de 1.001 habitantes.

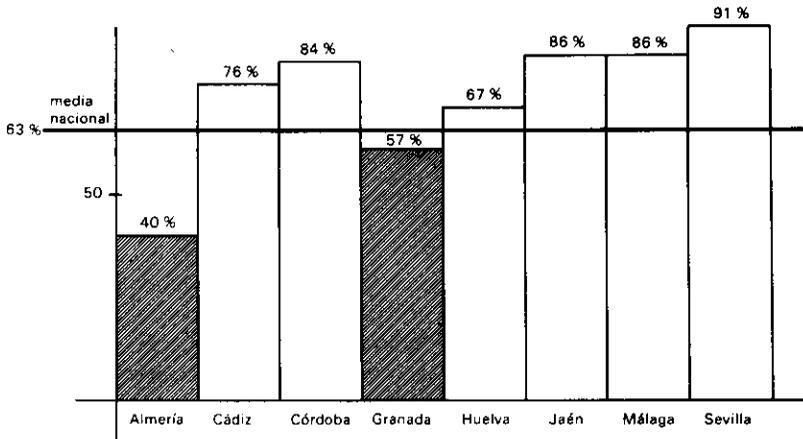


Gráfico 5.—Estado comparativo en tantos por ciento del servicio de alcantarillado de las provincias andaluzas respecto de la media nacional.

V.6. Densinfección y desinsectación

En la provincia de *Almería* solo 2 municipios tienen este servicio, mientras 101 carecen de él, totalizando éstos 388.153 habitantes.

En *Cádiz* lo tienen 8 y 34 no suponiendo estos últimos 361.868 habitantes.

En *Córdoba* está establecido en 10 municipios y no en los 65 restantes que suman en habitantes 651.251.

En *Granada*, tienen este servicio 2 municipios, y carecen de él 170, con un total de 550.450 habitantes.

Huelva cuenta con tres municipios que tienen este servicio y 76, con 390.537 habitantes, que no.

En *Jaén* ninguno de sus 101 municipios, con 676.952 habitantes, tiene este servicio.

En la provincia de *Málaga* está establecido en 10 y carecen del mismo 89, con 390.905 habitantes.

En *Sevilla* existen 7 con el servicio establecido y los 65 municipios restantes, que suponen 705.314 habitantes, no.

Resumiendo, en Andalucía no tienen desinfección y desinsectación 731 municipios, que suponen una población de 4.115.430 habitantes. Además, dado el alto grado de carencia del servicio no se ha considerado significativo hacer clasificaciones por grupos de población, siendo el tanto por ciento de habitantes que no tienen este servicio en relación con la totalidad de habitantes andaluces el 67,17.

V.7. Limpieza viaria

Almería

No tienen el servicio de limpieza viaria 68 pueblos, con un total de 79.460 habitantes. La distribución de los mismos, según grupos de población, es la siguiente: 27 municipios, con 56.113 habitantes, entre los 1.001 y 5.000 habitantes, y 41 con 23.347 en los municipios de menos de 1.001.

Cádiz

Son 12, con un total de 43.400 habitantes, los municipios que carecen de este servicio; de ellos 3 de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, con 21.027 habitantes, 8 con 21.711 habitantes, entre 1.001 y 5.000, y 1 con 662 habitantes en el grupo de menos de 1.001.

Córdoba

En esta provincia 44 municipios, con una cifra de 170.561 habitantes, no tienen este servicio. Estos se reparten en 13, con 99.329 habitantes, mayores de 5.000 y menores de 20.001 habitantes, 25, con 66.237 habitantes, de más de 1.000 y menos de 5.001, y 6, con 4.995 habitantes, inferiores a 1.001 habitantes.

Granada

Les falta este servicio a 119 municipios, con 223.438 habitantes en total, que se distribuyen del siguiente modo: 7, con 47.051 habitantes, de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 76, con 152.600 habitantes, de más de 1.000 y menos de 5.001, y 36, con 27.787 habitantes, menores de 1.001 habitantes.

Huelva

No tienen establecido el servicio 43 municipios, con un total de 71.429 habitantes, de los que 1, con 5.099 habitantes, pertenece al grupo de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 24, con 55.905 habitantes, al de más de 1.000 y menos de 5.001 y 18, con 10.245 habitantes, al de menos de 1.001 habitantes.

Jaén

Carecen del servicio 50 municipios, con 153.198 habitantes en total, de los que 6, con 48.867 habitantes, están entre más de 5.000 y menos de 20.001, 39, con 100.773 habitantes, en el grupo de más de 1.000 y menos de 5.001 y 5, con 3.558 habitantes, en menos de 1.001 habitantes.

Málaga

52 municipios en esta provincia carecen del servicio, con un total de 94.729 habitantes, que se distribuyen del siguiente modo: 1, con 8.053 habitantes, en el grupo de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 35, con 77.321 habitantes, en el de más de 1.000 y menos de 5.001, y 16, con 9.355, entre los de menos de 1.001 habitantes.

Sevilla

35 municipios, con un total de 97.092 habitantes, carecen de este servicio, de los que 4, con 26.442 habitantes, están entre los de más de 5.000 y menos de 20.000 habitantes, 27, con una cifra de 67.694 habitantes, en los de más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes, y 4, con 2.956 habitantes, entre los de menos de 1.001 habitantes.

Recapitulando, señalemos que:

- 1.º) En Andalucía hay 423 municipios que no tienen limpieza viaria.
- 2.º) El número de habitantes de estos municipios es de 933.107.
- 3.º) La distribución entre grupos de población es la siguiente: 255.868 en 35 municipios de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 598.354 en 261 de más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes, y 78.885 en 127 menores de 1.001.
- 4.º) Los tantos por ciento que representan el número de habitantes que carecen del servicio respecto al total de habitantes de su grupo son los siguientes: el 15,24 en el de más de 5.000 y menos de 20.001, el 56,27 en el de más de 1.000 y menos de 5.001, y el 92,08 en el de menos de 1.001 habitantes.

V.8. Recogida domiciliaria de basura

Almería

58 municipios carecen de este servicio, con un total de 55.898 habitantes, de los que 17, con 32.427 habitantes, están en el grupo de más de 1.000 y menos de 5.001, y 41, con 23.471 habitantes, en el de menos de 1.001 habitantes.

Cádiz

4 municipios con 4.255 habitantes no tienen recogida domiciliaria de basura; de ellos 2, con 2.914 habitantes, entre los de más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes, y 2, con 1.311 habitantes, en el grupo de menos de 1.001 habitantes.

Córdoba

17 municipios, con un total de 31.933 habitantes, no disfrutaban el servicio; 1, con 5.379 habitantes, en el grupo de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 11, con 22.390 habitantes, en el de más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes y 5 con 4.164 habitantes en el de menores de 1.001 habitantes.

Granada

105 son los municipios que no tienen recogida domiciliaria de basura, con un total de 192.623 habitantes. Por grupos, 8, con 52.492 habitantes, se insertan en el de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 60, con 116.138 habitantes, en el de más de 1.000 y menos de 5.001 y, por último, 37, con un total de 23.993 habitantes, en los de menos de 1.001 habitantes.

Huelva

A 32 municipios, con 38.310 habitantes, les falta el servicio; de estos, 15, con 28.743 habitantes, están en el grupo de más de 1.000 y menos de 5.001, y 17, con 9.567 habitantes, en el de los inferiores a 1.001 habitantes.

Jaén

27 municipios, con 53.648 habitantes, carecen de este servicio, de los que 1, con 5.822 habitantes, pertenece al grupo de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 21, con 44.268 habitantes, al de más de 1.000 y menos de 5.001 y 5, con 3.558 habitantes, al de menos de 1.001 habitantes.

Málaga

36 municipios, con 49.179 habitantes, no tienen recogida domiciliaria de basura, distribuidos en 21, con 40.309 habitantes, que pertenecen al grupo de más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes, y 15, con 8.870 habitantes, entre los de menos de 1.001 habitantes.

Sevilla

8 municipios con 16.031 habitantes no tienen este servicio; 6, con 14.636 habitantes, están entre más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes, y 2, con 1.395 habitantes, en los de menos de 1.001 habitantes.

A modo de conclusión de este servicio, digamos que:

1.º) En Andalucía carecen de recogida domiciliaria de basura 287 municipios, con un total de 441.847 habitantes.

2.º) La distribución entre grupos de población es la siguiente: 10 municipios con 63.693 habitantes entre los de más de 5.000 y menos de 20.001 habitantes, 153 en mayores de 1.000 y menores de 5.001, con 301.825 habitantes, y 124 que totalizan 76.329 habitantes entre los menores de 1.001 habitantes.

3.º) Los tantos por ciento que representan el número de habitantes que carecen del servicio respecto al total de habitantes de su grupo son los siguientes: el 3,79 en el de más de 5.000 y menos de 20.001, el 28,38 en el de más de 1.000 y menos de 5.001 habitantes, y el 89,09 en el de menos de 1.001 habitantes.

VI. CONCLUSIONES

1.—De la exposición antes realizada sobre el estado de los distintos servicios municipales estudiados en las diferentes provincias andaluzas, interesa subrayar lo siguiente:

a) *Almería* es la provincia que aparece como más deficitaria de los mismos, seguida a muy corta distancia de *Granada*. Se observa, por tanto, en el seno de la propia región andaluza, un claro desequilibrio entre sus zonas oriental y occidental, al menos en este punto.

b) Es de notar, asimismo, en toda Andalucía un grave desfase, incluso entre los propios municipios de cada provincia, en perjuicio del grado de cubrimiento de los diferentes servicios de los municipios más pequeños, especialmente en el grupo constituido por los que tienen menos de 1.001 habitantes. Esta carencia de servicios va paulatinamente reduciéndose a medida que se estudian los municipios de mayor grupo de población.

c) En cualquier caso, la situación general de los servicios públicos municipales en Andalucía es deficitaria en su conjunto, y no sólo en términos absolutos, sino también, lo que ya es más grave, respecto de la media nacional de cubrimiento de los mismos.

2.—Esa situación deficitaria a que nos hemos referido tiene su claro origen en problemas de índole financiero, en ese mal endémico de todos nuestros municipios que es la falta de tesorería con que cubrir los gastos, impuestos en unos casos por la propia ley y demandados en otros por la comunidad que encarnan.

3.—Ante tal grado de problemas, la única solución posible es una reforma de las Haciendas Locales que teniendo en cuenta los nuevos postulados constitucionales sobre el tema de solidaridad, coordinación y cooperación entre las diversas Haciendas de los entes territoriales reconocidos, provea a los municipios de medios bastantes a través de un sistema lo más simplificado y flexible posible.