

## CAPITULO VIII

### DOCTRINA DE LA ACCIÓN SOCIAL DEL ESTADO Y DE SU ASPECTO ADMINISTRATIVO

1.—El aspecto administrativo del orden social de que aquí vamos á tratar, refiérese á la acción—servicios—del Estado, para procurar las instituciones mediante las cuales aquél atiende á realizar ciertas funciones sociales que de hecho corren á su cargo. La Administración social abarca el sistema de los servicios colectivos para promover, conservar y perfeccionar las instituciones, que forman el orgánico conjunto en que una sociedad consiste; pero debe tenerse en cuenta que esta Administración social abarca esferas y direcciones, que no podemos estimar comprendidas en la Administración social del Estado *ó por el Estado*. El Estado, sin duda, abarca, desde el punto de vista de la actividad jurídica—procurando la condición de seguridad, manteniendo la autonomía personal, y haciendo efectivo el respeto á la vida espiritual y económica,—todas las manifestaciones de la acción colectiva; pero independientemente de esto, el Estado *se atribuye* una intervención en el cumplimiento de ciertas funciones sociales, cuyo desempeño exige la adecuada disposición del organismo de la vida

CAPILLA ALFONSO  
BIBLIOTECA UNIVERSITARIA

total humana. Ahora bien: como esta intervención del Estado se traduce en la formación y conservación del medio con el cual aquélla ha de efectuarse, la actividad encaminada á buscar ese medio, á proporcionarlo, conservarlo y perfeccionarlo, constituye el aspecto administrativo del orden social á cargo del Estado.

2.—Nada tan discutido como la razón de esta intervención del Estado en el ejercicio de las funciones sociales especiales (1). Desde el anarquismo que, negando la autoridad, niega la legitimidad de toda acción imperativa para provocar el cumplimiento de la finalidad social, hasta el socialismo autoritario, que pide la aplicación de la acción coactiva del Gobierno para hacer efectivas las funciones colectivas, y el comunismo socialista, que atribuye al Estado la dirección coactiva de la vida social, las soluciones propuestas son innumerables. No es éste lugar oportuno para examinarlas. En mi concepto, sería preciso distinguir la acción del Estado, como comunidad política, en el cumplimiento de los fines sociales, de la intervención coactiva del Gobierno, cuya eficacia, á veces, se pone en duda y que no es más que la consecuencia última, por un lado, del

(1) La bibliografía de este capítulo comprende toda la literatura relativa á los fines del Estado, problema capital hoy de la política; mas concretamente abarca todos los trabajos de exposición, discusión y crítica de las tendencias y soluciones del *individualismo*, *socialismo* y *anarquismo*. Por otro lado, complétase la bibliografía con aquellos estudios hechos para definir adecuadamente el concepto de la Administración social: verbigracia, los citados de Stein (*Hand.*, tomo II), Ferraris, Di Bernardo, Orlando, Mosca, Letelier, Pena, Amunátegui, etc., etc.

concepto reinante sobre la misión represiva del Estado, y por otro, del influjo que la acción espontánea del Estado ejerce con su criterio jurídico, por virtud del cual impulsa al Gobierno á traducir en actos de concreta intervención, las aspiraciones y deberes condensados en la conciencia social.

3.—Sin pretender resolver el problema, la intervención del Estado, órgano del Derecho, en la realización de los fines colectivos de contenido especial, quizá puede razonarse considerando al Estado, como persona que es, é independiente de su órgano el Gobierno, en la relación de obligación que surge cuando de su esfuerzo, que es el de la persona social misma, depende la satisfacción de alguna necesidad racional. El Estado, en efecto, como sér de *medios* y *capaz de obligaciones*, siéntese *obligado* á acudir con sus *medios* á satisfacer aquellas necesidades que sólo pueden ser satisfechas en virtud de la prestación de medios suyos. Y esto por una razón general, según la cual toda persona está obligada á prestar libremente las condiciones que, dependiendo de su voluntad, son necesarias para que los fines buenos de la vida se cumplan. Los fines sociales, lícitos, racionales, buenos, atraen la actividad humana, y la atraen con tanta más fuerza, cuanto mayor es la suma de medios con que el sujeto racional cuenta, creciendo las obligaciones en razón directa de la suma de aquéllos. En rigor, cuanto mayor es la capacidad jurídica, y cuanto más numerosos los medios de que se dispone, más intensa y extensa es la esfera de acción en que la actividad tiene que desplegarse. Por eso, la acción social del Estado—que no es lo mismo siempre que la intervención coactiva del Gobierno—aumenta con la civilización y con la cultura.

4.—La idea del Estado contemporáneo responde en gran parte á estos principios generales: quiere realizar el Derecho; los Gobiernos disponen de sus fuerzas á nombre de la justicia, para hacerlo efectivo en la práctica, hasta donde pueden y lo permiten el sentido moral y la capacidad de sus representantes oficiales. Como Estado nacional, ya hemos visto de qué modo efectúa las operaciones encaminadas á dotarse de un organismo vigoroso con que obrar como institución jurídica. Pero el Estado nacional contemporáneo es además un gran órgano colectivo, de aspiraciones sociales, humanas, universales: es, en efecto, la más alta representación histórica del Estado humano, y á título de tal verifica actos internacionales y otros que interesan á la humanidad entera. Por otra parte, la transformación social característica de la sociedad moderna, ha puesto en manos de los Gobiernos, como representantes de los Estados, grandes sumas de medios y energías, suscitando en ellos una actividad reflexiva para realizar funciones sociales, cuyo contenido no es el Derecho. Por todo lo cual el Estado moderno, además de ser un *Estado jurídico*, es lo que algunos llaman un *Estado de cultura*, de *civilización*; un Estado, en suma, que, realizando el Derecho, por causa del Derecho mismo, contribuye á realizar los fines sociales (1), manteniendo así, por la fuerza de su acción espontánea, más que por el de la coacción violenta, la unidad de su organismo colectivo.

5.—No es quizá posible fijar una línea divisoria entre el fin jurídico del Estado y su acción en el cumplimiento de los fines sociales, ni separar en las legislaciones positivas las respectivas esferas de la Administración. Se ofrece para

(1) Sentido de Krause, Ahrens, Holtzendorff, etc.

ello un gravísimo obstáculo en la misma realización del fin político, sobre todo en relación con ciertas operaciones del Estado, que entrañan objetos que no son privativos del mismo, y respecto de los cuales puede la acción del Estado ser acción suya dentro de ciertos límites, y traspasados éstos, acción para cumplir fines sociales. Además, la mayor ó menor intensidad de la acción político-social, sobre todo como función del Gobierno, depende muchísimo de las circunstancias del tiempo, de las condiciones del lugar, etc., etc. Sin embargo, atendiendo á lo más generalmente aceptada en los Estados modernos nacionales de índole territorial, es lo cierto que la acción llamada de ingerencia social del Estado se dirige al cuidado de las condiciones físicas, económicas, morales é intelectuales de la humanidad considerada como componente del pueblo. La relación jurídica de obligación por la que el Estado se determina á obrar según la atracción de la necesidad individual ó colectiva, se establece en virtud de la conciencia que la representación más *elevada* del Estado adquiere de la carencia de tales ó cuales condiciones exigidas para que ésta ó aquella función social se desempeñe. Actualmente el cumplimiento de semejante obligación se traduce, por influjo determinante de la opinión pública, en una *acción concreta de Gobierno*, que para ser efectiva provoca una manifestación de la *actividad administrativa*.

6.—Considerada la indicada intervención del Estado en la organización más general de los servicios de la Administración moderna, se ofrece ésta constituida para atender á la intervención de aquél en la satisfacción de las necesidades, que imponen: 1.º, la constitución del organismo social en sus condiciones fisiológicas y territoriales; 2.º, la

situación económica del pueblo en las manifestaciones industriales; 3.º, la cultura de la población; 4.º, la moralidad de las costumbres sociales; 5.º, la condición desvalida de los miembros del Estado. Estas necesidades se satisfacen por obra de servicios administrativos constituidos en las funciones relativas: 1.º, á la salud pública; 2.º, á las comunicaciones; 3.º, al régimen industrial; 4.º, á la instrucción pública; 5.º, á las costumbres; y 6.º, á la beneficencia.

7.—Conviene, antes de pasar á exponer cada una de estas materias en particular, advertir: 1.º, que desde el punto de vista administrativo, no importa directamente el desempeño de la función social en sí; la acción administrativa no sana las gentes, ni enseña, ni moraliza, etc.: es aquella función del Estado mediante la que se organiza la institución, se distribuye el servicio y se atiende á procurarle las condiciones necesarias; 2.º, que es aplicable á estas manifestaciones administrativas la doctrina expuesta en la sección primera de la primera parte del TRATADO.

## CAPITULO IX

### LAS CONDICIONES FISIOLÓGICAS DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO.

#### *Servicio administrativo de sanidad pública.*

1.—A medida que la sociedad adquiere constitución orgánica definida y se aviva en ella la conciencia de su propia existencia, la necesidad de una función social encaminada á mantener en buen estado los factores personales del organismo social, se acentúa de tal modo, que al fin se produce una tendencia colectiva, para atender al influjo que las fuerzas y las funciones naturales ejercen en la armonía de la vida corporal. Considerada tal función desde el punto de vista del propósito, implica una acción colectiva cuyo estímulo está en la necesidad de procurar á la vida social las mejores condiciones higiénicas. Sin duda, la acción inmediata del cuidado de la salud es una función individual privatísima; pero esto no obsta para que en atención: 1.º, al carácter colectivo de los males que perturban aquélla; 2.º, á la índole expansiva de dichos males; 3.º, á la necesidad de una atención colectiva común para poder obrar con eficacia en el ejercicio de la función sanitaria, ésta se constituya poco á poco, como fuerza que no se encierra en círculo

social alguno, pues va tomando un alcance universal, humano, y que además se presenta excitando la intervención de los Gobiernos, hasta dar vida á un *servicio administrativo sanitario* (1).

2.—El contenido complejo de la función sanitaria, su dependencia inmediata de ciencias particulares, como la Fisiología, la Anatomía, la Medicina, la Higiene, y de la formación de conceptos precisos sobre el valor é influjo de los factores sociales, con más la necesidad de que las sociedades se dieran cuenta, por reflexión, del origen, condiciones y valor de la salud colectiva, explica el retraso con que ha llegado á producirse aquélla. Los griegos y romanos practicaban, sin duda, la Medicina, dice Stein; pero su administración no se ordenaba como servicio sanitario. Realmente la formación de éste, como exigencia de orden social y político, ha sido obra de la civilización moderna, habien-

(1) *Bibliografía*: Pappenheim, *Hand. der Sanitatzpolizei*, 1868; Eulenberg, *Hand. der öffentlichen Gesundheitswissens*, 1881; J. Meyer, *Lehrbuch* cit., vol. I, pág. 196; Finkelburgh, *Die öffentliche Gessundheitepflege Englands*, 1874; Stein, *Die Verwaltungslehre*, III; *Hand.*, II, págs. 989 y siguientes, 1882; Jolly, *Policía sanitaria*; Parkes, *Hygiene and public Health*, 1869; Belval, *Essai sur l'organisation general de l'hygiene public*, 1876; Martin, *Etude sur l'Adm. san. a l'étrange et en France*, 1885; Richard, *Traité d'hygiene sociale*, 1888; Ro-chard, *Encyclopedie d'hygiene et de medicine publique*, 1889; Pioger, *La Question sanitaire*; Persico, ob. cit., II, pág. 262; Wautrain, ob. cit., págs. 189-242; Panizza, *La Riforma sanitaria in Italia*, 1889; De Giaxia, *Manuale d'hygiene publica*; Santamaría, ob. cit., pág. 333; Oyuelos Peris, *Legislación de Medicina*; F. A. Berra, *Nociones de Higiene privada y pública*.

do empezado por ser una función local. Los influjos que más han obrado en la constitución de este servicio general, han sido: 1.º, el progreso social, en virtud del cual la conciencia de las grandes necesidades colectivas se ha hecho más difusa y más intensiva; 2.º, los adelantos en el conocimiento de las causas de toda perturbación en la salud individual y de su transcendencia social; 3.º, la difusión de las epidemias coléricas, que ha puesto de relieve la solidaridad de las clases sociales ante los males contagiosos; y 4.º, la necesidad reconocida de atender con la higiene al mejoramiento del medio físico y social. Se ha ido en la formación del servicio sanitario con gran lentitud; pero «en realidad, la función sanitaria no pudo desenvolverse sino paralelamente con el conocimiento del papel predominante del *factor social* sobre la salud y la vida (1).»

3.—La función sanitaria entra á formar parte de la Administración del Estado cuando éste convierte su atención hacia la necesidad que aquélla pretende satisfacer, y organiza instituciones para procurar las condiciones adecuadas para la *conservación* y el *restablecimiento* de la salud pública.

—La actividad que provee en el Estado á este fin es la Administración sanitaria, siendo el *Derecho administrativo sanitario* el relativo al funcionamiento de esa actividad (Stein).

4.—Considerada la función sanitaria como actividad del Estado, manifiéstase bajo dos formas jurídicas, á saber: 1.ª, en forma *negativa*, en cuanto su finalidad pide el esfuerzo individual, á fin de evitar que las acciones ú omisiones de las personas constituyan fuente de daños para la salud colectiva; 2.ª, en forma *positiva*, en cuanto la Administración

(1) Pioger, ob. cit., pág. 35.

atiende directamente á mejorar las condiciones higiénicas de la población y del medio (1).

5.—Como la salud es condición indispensable en las manifestaciones de la actividad personal, aun cuando funcionalmente tienda á encarnar en órganos específicos, su acción abarca el organismo social y se revela en todas las esferas y direcciones de la sociedad política. Como Stein advierte, la sanidad se difunde por la vida internacional, la constitución del ejército, la Administración de justicia, el organismo de la Administración del Estado y de las locales, traduciéndose en exigencias económicas.

6.—Al igual que en las demás manifestaciones de la policía administrativa, en la de sanidad hay que distinguir dos elementos: el *elemento administrativo*, ó sea el esfuerzo que verifica el Estado para cumplir el fin de la función, y el *elemento técnico*, que comprende aquellos conocimientos especiales que lo *especial* del servicio exige.

7.—Atendiendo al objetivo *técnico* que la acción sanitaria persigue al aplicar, con instrumentos administrativos, el saber especial que su finalidad supone (la salud por la higiene y la medicina), pueden distinguirse dos direcciones diferentes en su actividad: la una abarca las medidas que tienen un carácter *preventivo ó higiénico*, y la otra las medidas *represivas ó médicas*. Aun cuando el orden lógico de las funciones sanitarias es naturalmente el que indicamos, á saber: 1.º, procurar que el organismo social esté sano; y 2.º, acudir cuando no hay otro remedio á la represión, el desenvolvimiento histórico de la total actividad ha seguido un orden inverso.

(1) Wautrain, ob. cit., pág. 189.

8.—Manteniendo estas dos direcciones de prevención y curación, la función sanitaria se diversifica, concretándose en los diferentes círculos ó esferas de la actividad política territorial. Hay, desde luego, una función sanitaria *internacional* que abarca la acción ó cooperación de los Estados para la defensa común de la salud; una función sanitaria nacional, la cual es: 1.º, *exterior*, y comprende las medidas para la defensa nacional contra el contagio epidémico de otros países, siendo *marítima ó terrestre*, según la índole de las fronteras; y 2.º, *interior*, que abarca la acción sanitaria sobre el medio territorial del Estado; la *interior* es, á su vez, *general ó local*, según el carácter del peligro y la índole de su prevención ó represión, siendo la local, *rural ó urbana*, y abarcando la rural la acción de la política sanitaria en el campo y se manifiesta en las medidas encaminadas á defender la salud de los peligros posibles que nacen de las malas condiciones de algunas comarcas, etc., etc., y refiriéndose la *urbana* á la constitución sanitaria de los centros de población, lo cual comprende desde las exigencias higiénicas para su emplazamiento, hasta el sistema de su abastecimiento (aguas, alimentos, alumbrado, etc.) y limpieza (alcantarillado, saneamiento de focos infecciosos, etc.), etc., etc. (1).

9.—En el contenido del servicio sanitario tal cual se ofrece constituido en el Gobierno nacional, cabe distinguir dos manifestaciones. La primera comprende todos los objetos y atenciones preventivas cuyo carácter *higiénico* común se refleja en el propósito—dice Stein—de *procurar* al individuo condiciones permanentes de salud, como miembro de la comunidad política. La segunda abarca la represión de los

(1) Wautrain, Stein, Jolly, etc., obs. cits.

males presentados, bien sea en el respecto de una defensa de la colectividad, bien en el auxilio debido á la individualidad. (Stein.) Examinémoslas por separado.

10.—I. *Higiene*.—Acción preventiva: entraña las siguientes manifestaciones: 1.<sup>a</sup> *Prevención* de enfermedades contagiosas. 2.<sup>a</sup> *Policía alimenticia* (de los medios de vida). 3.<sup>a</sup> *Policía de obras*. 4.<sup>a</sup> *Policía higiénica de las profesiones*. 6.<sup>a</sup> *Higiene mortuoria* (1).

11.—Aun cuando los autores no suelen distinguir con respecto á las *enfermedades contagiosas* las dos operaciones *preventiva* y *represiva*, por mi parte creo que tal distinción puede hacerse. Sabido es cuáles son las enfermedades contagiosas: son las que se comunican, por extensión, de individuo á individuo. Ahora bien: el conocimiento cada vez más adecuado de éstas, ha determinado la posibilidad, no sólo de la *represión* curativa, sino de la adopción de medidas de carácter *preventivo* ó *higiénico específico*. Dado esto, sería preciso citar, en primer lugar, las medidas generales higiénicas que impiden la presentación del mal ó su desarrollo excesivo, con otras medidas preventivas especiales. Sin embargo, para no interrumpir la exposición de la materia, indicaremos á continuación las medidas más principales que la policía de epidemias exige, tanto represivas como preventivas; son éstas:

(1) Wautrain habla también de una higiene escolar; pero aunque pueda constituir un servicio autonómico, va implícita en los números 1.<sup>o</sup> y 3.<sup>o</sup> Acerca de la higiene en la escuela, véase Gardner, *Town and country School-buildings*, 1889; Collinau, *L'hygiène a l'école*, 1889; Repossi, *L'igiene scolastica*; De Giäxa, *Igiene della scuola*; Guillaume, *Higiene scolaire*; F. A. Berra, *La salud y la escuela*, etc.

1.<sup>a</sup> Las encaminadas á *evitar la propagación de las enfermedades contagiosas* que se presentan constituyendo un peligro próximo. Las legislaciones tienden, por medio del aislamiento de los atacados en hospitales especiales, lazaretos ó en sus domicilios, á dificultar el contagio, distinguiendo á veces el caso en que la invasión epidémica se produzca como peligro ya interior, de aquél en que es una amenaza del exterior.

2.<sup>a</sup> 12.—En España se ha legislado con cierto desorden acerca de la prevención y represión de epidemias. Figura en primer término la ley de Sanidad de 28 de Noviembre de 1855 y las RR. OO. de 11 de Julio de 1866, 24 de Junio de 1884, 20 de Abril de 1886, 12 de Agosto de 1890, 4 de Julio de 1892, etc., que contienen disposiciones relativas á la manera de proceder en caso de epidemia. Nuestras leyes exigen de las autoridades (gobernadores y alcaldes, con sus respectivas Juntas de Sanidad), cuando la epidemia es interior, que dediquen una atención preferente al servicio sanitario, haciendo que funcionen las Juntas de Sanidad con mayor continuidad y energía, extremando las medidas y precauciones higiénicas, y procurando sanear todos aquellos lugares que puedan ser focos de infección probable. La ley de Sanidad prohíbe en principio la aplicación del sistema de cuarentenas en el interior; pero al lado de esta prohibición consigna la excepción de que el Gobierno, en circunstancias extraordinarias, puede adoptar medidas coercitivas interiores (arts. 57 y 58). Sin embargo, tiéndese hoy más que á ejercer una acción limitativa, á arrancar el mal de raíz. En cuanto á la policía sanitaria exterior con ocasión de epidemia desarrollada en el extranjero, la legislación impone la adopción de medidas para procurar que las personas ú objetos no importen el germen de la enfermedad. El sistema que suele adoptarse es el de *cuarentenas*. Lo regula nuestra ley de Sanidad de 1855. Las cuarentenas consisten en la detención del buque y de los viajeros procedentes de países declarados

infestados, durante el tiempo que científicamente se reputa necesario. La detención se hace en sitios aislados ó *lazaretos*, que son ó *sucios* ó de *observación*. Los sucios tienen un carácter permanente y están destinados á recibir en cuarentena los buques de *patente* sucia de peste levantina, fiebre amarilla, etc. (R. O. de 14 de Enero de 1889.) Los de observación, son sitios en que se aísla de los puertos á los buques sospechosos. Además de este procedimiento de carácter extraordinario, hay el servicio permanente de investigación de las procedencias marítimas y que se dirige á conocer las *patentes de sanidad*, es decir, el documento en que consta el estado del país de donde procede el buque. Para efectuar esta investigación, existen las visitas de naves, de las que resulta, bien la admisión á libre plática del buque si trae patente *limpia*, bien á cuarentena si la trajese sucia, pasando al lazareto. (Véanse las RR. OO. de 31 de Marzo de 1888, 24 de Noviembre de 1890 y 23 de Septiembre de 1892, etc.) Se completa el sistema de precauciones sanitarias con el tratamiento adecuado de los objetos que puedan servir de vehículo á los gérmenes contagiosos. A este efecto, se dispone el desembarco de todos los géneros contumaces (ropas, cueros, pieles, pelo, lana, etc.) en el lazareto ó en sitios adecuados para expurgarlos por el calor ó la fumigación. Ciertas substancias en putrefacción deben quemarse (cap. IX de la ley). Tienen también un carácter análogo al de las medidas de sanidad marítima las terrestres en la línea fronteriza. No es tan fijo el sistema legal aconsejado. Se ha empleado á veces el cuarentenario; últimamente (1892-1893) se ha aplicado el de la inspección médica para conseguir el aislamiento de los sospechosos de contagio y poder acudir á reprimir cualquier manifestación epidémica.

13.—2.<sup>a</sup> *Medidas preventivas contra la producción y desarrollo de ciertas enfermedades.*—Trátase de las que se toman por la Administración para atenuar los efectos de la viruela y otros males por el estilo. Entre estas medidas, se pueden citar las relativas á la vacunación como medio profiláctico

contra la viruela; la tendencia general en los Estados es á facilitar por todos los procedimientos imaginables la vacuna, hasta hacerla obligatoria por completo, como en Alemania é Inglaterra.

En España la ley de Sanidad declara obligación de los Ayuntamientos, delegados de Medicina y Cirugía y Juntas de Sanidad, cuidar de que sean vacunados oportunamente los niños, debiendo serlo gratis los pobres (cap. XIX). En el R. D. de 18 de Agosto de 1891 se tiende á hacer obligatoria la vacunación y revacunación; pero por medios principalmente indirectos. (Véanse especialmente los arts. 1.<sup>o</sup> y 2.<sup>o</sup>) (1).

En la prevención de la *sífilis* se funda la reglamentación de la prostitución.

14.—*Alimentos y bebidas.*—Las substancias que constituyen nuestra alimentación pueden ser adulteradas implicando gravísimo peligro para la salud. En atención á esto, se determina la formación de un servicio administrativo del Estado, al efecto de impedir el engaño en cuanto á la cantidad de las mercancías ofrecidas, y, sobre todo, los males resultantes de la circulación de substancias alimenticias contrarias á la salud. Sus decisiones se dirigen á procurar que las substancias, producto principalmente espontáneo de la naturaleza (leche, carnes, etc.), se ofrezcan en buenas condiciones al consumo, y á determinar la forma adecuada y admisible de aquellas otras substancias que provienen de procedimientos industriales. Además tiene la Administración local la función encaminada á proveer de aguas potables en cantidad suficiente á los centros de población.

(1) Musso, *La vigilanza sanitaria sull' annona ed i laboratori chimici per l' analisi delle sostanze alimentari*, 1889.



La importancia social de la higiene pública alimenticia nótese en el cuidado con que en los Estados modernos se atiende á este servicio. Se ha legislado acerca de él en Inglaterra, Alemania y Francia. En España la legislación penal y especial atiende á impedir la circulación y consumo de las substancias nocivas, castigándose el fraude por el Código penal y por las Ordenanzas municipales. Corre muy principalmente á cargo de las autoridades municipales la inspección y vigilancia de los mercados y establecimientos de artículos alimenticios. (Véase la R. O. de 4 de Enero de 1888.)

15.—*Policía de obras, edificaciones.*—«La salud de los habitantes—dice Wautrain—depende mucho de la higiene de las habitaciones y de los lugares donde se levantan.» Es preciso atender: 1.º, á la constitución geológica del terreno; 2.º, á su configuración superficial; 3.º, á la condición del subsuelo; 4.º, al destino del suelo en las industrias y en la agricultura, pues hay operaciones y cultivos que son nocivos, etc., etc.

Las medidas generales de la acción edilicia en estos puntos, se relacionan íntimamente y forman sistema con ciertas disposiciones tomadas desde el punto de vista de la seguridad personal. En su virtud, se comprenden en esta dirección de la policía las medidas encaminadas: 1.º, á prevenir los incendios; 2.º, á impedir *desgracias* que puedan provenir de las construcciones nuevas ó del estado ruinoso de las antiguas; 3.º, á favorecer el movimiento, lo que comprende todo lo relativo á planos de población, apertura de calles, etc.; 4.º, á satisfacer el sentido estético; 5.º, á procurar las mejores condiciones de habitabilidad de las viviendas; 6.º, á facilitar habitaciones adecuadas á las clases pobres, etc. Estas medidas forman generalmente el contenido más importante de las *Ordenanzas municipales*. En

Inglaterra, sin embargo, especialmente desde 1850, se ha legislado bastante acerca de estos puntos. En España, fuera de una indicación general de la ley de 1855, casi todo lo referente á construcciones y edificaciones se deja para las Ordenanzas municipales. (Véase, no obstante, la R. O. de 9 de Septiembre de 1888, sobre las condiciones sanitarias de Madrid.)

16.—*Industrias.*—Hay industrias, decíamos más arriba, que son nocivas ó peligrosas, tanto para los habitantes vecinos (lo que impone la vigilancia y exigencias de carácter edilicio), cuanto para los obreros que en ellas se ocupan. La condición debida al obrero como exigencia higiénica, impone la necesidad de un servicio administrativo de previsión y de vigilancia encaminado, ya á prohibir procedimientos mortíferos, ya á evitar los efectos de los nocivos en menor grado.

17.—*Higiene mortuoria.*—Comprende el servicio fúnebre, la policía de cementerios, procedimientos de conservación y destrucción de cadáveres, inhumaciones y exhumaciones de los animales, etc. Lo relativo al tratamiento higiénico de los restos mortales del hombre, según el citado Wautrain, implica lo siguiente: «procurar la descomposición de los cadáveres, impedir que se ensucien las aguas potables y las emanaciones pútridas en los lugares habitados y asegurarse por todos los medios posibles contra el peligro de un enterramiento de persona viva.» Para verificar de un modo adecuado la descomposición cadavérica existen los cementerios, que han de colocarse por la Administración en lugares convenientes, teniendo una importancia suma la elección de procedimiento artificial de descomposición. En muchas partes se ha adoptado el de cremación con preferencia al de enterramiento (Francia é Italia). Tiene también mucho

interés cuanto se refiere á exhumaciones y traslación de cenizas (1).

En cuanto á *España*, la legislación fija las exigencias por razón de higiene de los cementerios: deben éstos estar vigilados, y cercados, á distancia de las poblaciones, en terrenos que favorezcan la descomposición orgánica, de extensión proporcionada, etc. La práctica de la función de policía corresponde en gran parte á los Ayuntamientos. Océpase, además, la legislación en las formalidades que han de preceder al enterramiento, para asegurarse de la muerte: exigese licencia previa del juez municipal; que hayan transcurrido veinticuatro horas desde el fallecimiento; certificación facultativa de éste; limitase la estancia de los cadáveres en depósitos de iglesias ó capillas, salvo cuando se trata de obispos ó monjas. En cuanto á las exhumaciones y traslaciones de cadáveres, se exigen trámites para evitar la producción de enfermedades. Por razones religiosas, tenemos en España una distinción de cementerios en católicos y no católicos, debiendo haber uno de éstos en todos los Ayuntamientos de pueblos de más de 600 vecinos y en las capitales de partido judicial. En esta materia es preciso consultar muy diversas Reales órdenes, siendo importantes las de 17 de Abril de 1886 y 16 de Julio de 1888 (cementerios); las de 16 de Abril de 1856, 16 de Julio de 1857, 20 de Julio de 1861, 19 de Noviembre de 1867, 28 de Abril de 1875, R. D. S. de 16 de Abril de 1888 (inhumaciones); las de 28 de Febrero de 1872, 4 de Abril de 1883 y 8 de Noviembre de 1890 (cementerios no católicos), etc.

18.—II. *El servicio sanitario, represivo ó curativo*, abarca: 1.º, el conjunto de medidas para *reprimir* la invasión

(1) Robinson, *Cremation and Urn Burial; or the Cemeteries of the Future*, 1889; Bertoglio, *Les cimetières au point de vue de l'hygiène*, 1889; Ellero, *La cremazione nella moderna civiltà*, 1889, etc.

epidémica cuando ya se ha presentado; 2.º, las que se adopten para combatir, localizándolas ó extirpándolas, ciertas enfermedades endémicas; y 3.º, las que de un modo normal se aplican á la represión de las enfermedades individuales con carácter contagioso, curación de accidentes, etc. Muchas de las disposiciones sanitarias mencionadas antes contra las epidemias, son *represivas*, como lo son también cuantas con carácter extraordinario determinan las leyes en caso de epidemia, v. gr., los auxilios á los enfermos, provisiones á los pobres, hospitalidad domiciliaria, Casas de Socorro, etc., etc.

19.—La aplicación y desarrollo de la función sanitaria represiva ha determinado la constitución de cuerpos ó instituciones de índole permanente, de carácter higiénico, y benéfico á la vez algunos. Ahora bien: de conformidad con esto, conceptuamos parte integrante del servicio sanitario lo referente: 1.º, á la organización de las clases médicas; 2.º, á la de los farmacéuticos y garantías para la expendición y aplicación de los medicamentos; y 3.º, á la asistencia de los hospitales, etc., etc.

20.—En cuanto á las clases médicas, la más importante intervención del Estado es la relativa á la organización oficial de estas profesiones. Contra esta intervención limitativa del Estado está el criterio del ejercicio libre de la Medicina. En *España*, como en otros países, para ejercer la Medicina y Cirugía se necesita poseer el título legal, ó si se ha obtenido en el extranjero, rehabilitarlo en forma. Para el servicio de los pobres hay en España los médicos titulares de los pueblos. (Regl. de 14 de Junio de 1891.) Respecto de los farmacéuticos, hay disposiciones encaminadas: 1.º, á exigir que el que ejerza esta profesión sea persona idónea; 2.º, á ordenar el uso y empleo de las medicinas; 3.º, á garantizar la adecuada dosificación de éstas;

4.º, á prohibir el uso de medicamentos secretos, si bien procurando al que descubriese un medicamento nuevo, la debida recompensa. (Véase L. de Sanidad, cap. XV; Ordenanza de 18 de Abril de 1860, etc.)

21.—Respecto de los establecimientos hospitalarios, la Administración debe exigir las garantías higiénicas y de cualquier otro orden, á fin de que todos estos establecimientos curativos, lo mismo hospitales que manicomios ó casas de baños de aguas medicinales, vivan en buenas condiciones sanitarias adecuadas. Respecto de los establecimientos de aguas minero-medicinales de España, se consideran dependientes del Ministerio de la Gobernación, y han de ser dirigidos por funcionarios médicos que constituyen un Cuerpo especial del Estado. (L. de Sanidad, cap. XVII; Regl. de 12 de Mayo de 1874; R. O. de 16 de Febrero de 1889, etc.)

22.—El servicio sanitario depende del Ministerio de la Gobernación—Subsecretaría.—Lo constituye: 1.º, el elemento burocrático de los funcionarios administrativos; 2.º, el técnico del personal facultativo; y 3.º, el representativo de las Juntas.—En junto forma un organismo cuyas autoridades directivas son el Ministro, y, bajo su dependencia, los gobernadores y los alcaldes, sirviendo como Centros consultivos el Consejo de Sanidad, las Juntas provinciales de Sanidad y las locales. (L. de Sanidad, caps. I, II y III; R. D. de 23 de Febrero de 1875; Reglamento del Real Consejo de Sanidad de 12 de Octubre del mismo año; R. O. de 31 de Marzo de 1888; circular de 1.º de Mayo de 1891, etc.) La función técnica facultativa se desempeña por el Cuerpo de Sanidad marítima (Regl. de 12 de Junio de 1881) y por los subdelegados de Medicina y Cirugía, Farmacia y Veterinaria con los médicos titulares de los Municipios (L. de Sanidad, cap. XIII; Regl. de 24 de Julio de 1848; R. O. de 13 de Febrero de 1883 y 8 de Enero de 1886, etc.)

## CAPITULO X

### LAS COMUNICACIONES SOCIALES COMO FUNCIÓN DEL ESTADO

#### § 1.º—Sistema de los medios de comunicación.—Correos y Telégrafos.

1.—Considerada la sociedad como conjunto de personas que viven en un territorio dado, en el cual fijan su residencia y mantienen sus relaciones, pueden señalarse, con Schaffle, dos necesidades capitales que determinan funciones colectivas muy complejas, á las cuales provee en gran parte el esfuerzo del Estado; esas dos necesidades son: 1.ª, la de la *estancia*, habitación, ó sitio destinado por las personas al descanso y á fundar su acción intensiva de trabajo y de adaptación al medio; 2.ª, la del *movimiento*, traslación propia ó de sus elementos y medios y cambio de ideas. Constituída la humanidad después de un período de vida nómada en sociedades fijas, ha acumulado la satisfacción de esas dos necesidades, mediante la combinación de la estancia fija en aldeas ó ciudades, lugares de descanso y de trabajo, con aquellos procedimientos que condicionan los movimientos de las personas y bienes, y que comprendemos con