

VICENTE GIMENO BARBERÍA

ESTUDIO DE LA
MUNICIPALIZA-
CIÓN DE LOS SERVI-
CIOS PÚBLICOS 

(TESIS DOCTORAL)

M.CM.XXXIII * GRÁFICAS MIALFO * CASTELLÓN

FR XY / 3652

10111003671351

VICENTE GIMENO BARBERÍA

ESTUDIO DE LA
MUNICIPALIZA-
CIÓN DE LOS SERVI-
CIOS PÚBLICOS 

(TESIS DOCTORAL)

M.CM,XXXII * GRÁFICAS MIALFO * CASTELLÓN



OBSERVACIÓN PREVIA

En gran parte este trabajo fué hecho en la clase de Derecho Municipal del sabio Maestro D. Adolfo Posada. Después, terminado el curso y teniendo en cuenta la trascendencia del tema me decidí a ampliarlo y presentarlo como tesis doctoral, siempre bajo el estímulo y control de aquel distinguido y querido profesor.

Así pues, no es de extrañar que se trate tan solo de un conjunto de observaciones y datos que hoy seguramente ampliaríamos con un poco de estudio, ya que el aumento continuado de las aglomeraciones urbanas, y el cambio que se sufre en las necesidades públicas, van transformando constantemente las condiciones económicas, sociales y financieras del gobierno de las ciudades.

Como tesis doctoral fué sostenida y aprobada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid ante

el Tribunal compuesto por D. Adolfo Posada (Presidente), Sres. De Diego, Palacios y Beceña (Vocales) y don Nicolás Pérez Serrano (Vocal-Secretario), el día 20 de Mayo de 1931.

Para entregar en la Universidad Central el depósito de ejemplares que marca la ley a quienes pretendan obtener el título de Doctor, se publica este trabajo tal como fué aprobado.

**I.—LA MUNICIPALIZACION DE
LOS SERVICIOS PUBLICOS**

I.—SU CONCEPTO : CONTENIDO : DIVERSAS DENOMINACIONES
Y RAZÓN DE LA ACEPTADA POR NOSOTROS



N el curso de los últimos años del pasado siglo empieza a operarse en la vida municipal un cambio importante ampliando la esfera de acción de las entidades locales, modificando esencialmente el modo de implantar y prestar servicios encaminados a satisfacer necesidades colectivas, modificación ésta que unos llaman «socialismo municipal», término utilizado mucho por los autores franceses ; que otros, como en Inglaterra, llaman «industrialismo» o «comercialismo» municipal, conociéndose generalmente con el de «municipalización de servicios públicos» o el más abreviado de «municipalismo».

La municipalización supone — dice el señor Gascón y Marín — el ejercicio directo de servicios públicos por Municipalidades. Como fenómeno político-social de los últimos años, abarca : a) el cambio en el modo de ser realizados ciertos servicios, oponiendo el ejercicio directo de ellos por la Municipalidad a la iniciativa privada actual o posible ; b) el que los Municipios realicen servicios que antes no se consideraban comprendidos en la esfera de su acti-

vidad, reservándose la denominación para el ejercicio directo de servicios por los Municipios.

Hay en la municipalización una forma de producción directa. Se municipalizan servicios de interés colectivo, guiado el Municipio por la idea de obtener productos a un precio menor del que los obtendría no municipalizando o para venderlos a precio de coste, produciendo donde es posible en concurrencia con las empresas particulares; mas aparte el hecho de ejercitar industrias necesarias a servicios públicos, la finalidad perseguida en varios casos de municipalización es la de ejercer misión protectora respecto de las clases menesterosas, extendiendo las atribuciones de los Municipios para procurar el mayor bienestar colectivo, tendencia por la que se ha hablado de la intervención municipal para cambiar la repartición de la riqueza.

No todos los casos de municipalización pueden ser considerados de igual modo. La municipalización del agua, del gas, de la electricidad, no puede ser equiparada en su naturaleza y su ejercicio a la de las oficinas de colocación, Montes de Piedad o venta de leche esterilizada. El agua, el alumbrado, los necesita el Municipio para abastecer sus propios edificios, para colocar sus establecimientos en condiciones de prestar servicio y al municipalizarlos busca librarse de la dependencia de un contratista y proporcionar en condiciones ventajosas al vecindario, lo que es objeto de necesidad colectiva; pero puede el abastecimiento de agua o el suministro de luz limitarse al de uso público, sin entrar a servir a los particulares o extenderse a la venta del agua para usos privados, o del fluido eléctrico para la iluminación privada, procurando obtener rendimientos del ejercicio de la industria. En la venta de leche esterilizada no es la economía en la obtención del producto necesario para un servicio del Municipio, no es el deseo de ejercitar una industria para competir con los particulares, tendiendo a la venta al precio de coste, es el deseo de evitar la mor-

talidad infantil el que guía al Municipio, que viendo cómo no es suficiente la inspección para evitar las adulteraciones y su venta en malas condiciones, sin ser guiado por el lucro, aun recargando sus gastos como uno de los sanitarios, acomete la instalación de lecherías municipales. Y al instalar oficinas de colocaciones gratuitas, no es tampoco el afán industrial de producción directa lo que determina la municipalización, sino el deseo de aportar medios para favorecer el pacífico desarrollo de las relaciones entre patronos y obreros, cuidando convenientemente el momento inicial de las mismas, ocurriendo cosa análoga cuando la Corporación municipal acomete el establecimiento de Cajas para hacer viable la institución del seguro obrero o para facilitar socorros cuando el obrero carece de trabajo.

Es impropia la denominación de industrialismo municipal («municipal trading»), porque no se trata en todos los casos del ejercicio de una industria como razón principal que mueva a la Corporación a ejercer directamente un servicio público; la moderna acción social del Municipio, ciertas mejoras sociales que constituyen ejemplos de municipalización, no pueden estimarse como manifestaciones de industrialismo, y a servicios ya citados anteriormente pueden agregarse otros, como los de riego, barrido de las vías públicas, recogida de basuras, panificación, baños, incendios, etc., en que las entidades municipales persiguen fines muy distintos de los que persiguen las empresas privadas que ejercen una industria. Cierto que en la municipalización del gas, de la electricidad, de los tranvías, existe el ejercicio de una industria, pero es inconveniente el uso de una denominación que puede inducir a errores.

Muy general es hablar de socialismo municipal al ser por algunos considerada la municipalización como parcial realización del ideal socialista y medio de suprimir, al menos en algunos servicios, los daños y vicios del sistema industrial capitalista. Así piensan los socialistas ingleses, que mediante la conquista de los órganos locales y centra-

les de la Administración y la impulsión de la municipalización podría llegarse a la revolución social por un medio suave ; por ello suele llamarse y confundirse mucho la municipalización con el socialismo municipal. Siguiendo el sistema socialista dicen que el municipalismo es el retorno a manos de la colectividad de explotaciones naturales suyas fiadas a particulares.

Existe un socialismo municipal, pero se puede afirmar que no siempre la municipalización se lleva a efecto por aplicación de principios de verdadero socialismo. Con la municipalización — escribe el señor Gascón y Marín — el régimen capitalista subsiste, la propiedad individual permanece sin lesión alguna ; hay en ella un mayor grado de cooperación, tiene más realidad la moderna idea de solidaridad ; son, si se quiere, más sociales las empresas por ser más públicos los servicios ejercidos por entidad pública ; pero la socialización pretendida por el socialismo como fundamental, esa no se realiza. Cierto que en el socialismo hay un *mínimum* de él, y en la administración municipal puede hablarse de un *máximum* de su extensión ; pero ¿ ha de bastar la coincidencia de ese *mínimum* y ese *máximum* para ver en el aumento de servicios a cargo de los Municipios una realidad socialista ? Todo depende — concluye el señor Gascón — de que se crea o no que por el simple hecho de atender un servicio sin intermediarios hay socialización progresiva de los medios de producción y cambio, de que al municipalizar va a sustraerse de la iniciativa privada la actividad económica.

Muy generalizada y no exenta de fundamento está la opinión de que el municipalismo constituye un aspecto del cooperativismo. Ha sido comparado el Municipio administrador directo de servicios públicos con una bien ordenada cooperativa, y Gide, autoridad tan respetada en la materia, hace ver que no es sino la aplicación a los poderes y a los servicios públicos del principio de cooperación característico de la época moderna.

Las relaciones con la cooperación no se pueden negar ; pero no hay que establecer una igualdad inexacta entre el movimiento cooperativo y el que nos ocupa. La municipalización y la cooperación tienen de común la no existencia de intermediarios y de diferencial el carácter monopolista y político de la segunda ; carácter el primero que si bien puede presentarse y se presenta en ciertos servicios no es requerido en todos los casos.

Aunque a la nueva actuación local pudiera llamársele Política social municipal, no faltando apoyo en autoridades científicas para así denominarlo, tiene razón el señor Posada al escribir que sería lo más cuerdo no dar mote alguno a la «afirmación de la personalidad del Municipio moderno, que quiere ser centro de paz y de renovación y tutor espontáneo de las clases desposeídas, administrando por sí y para sí directamente los grandes servicios públicos que imponen las necesidades colectivas de la vida» ; pero de municipalización se habla por los autores y en las legislaciones, y al fin y al cabo los problemas políticos y económicos se han suscitado en este asunto por «municipalizar» servicios que, o no tenía en ellos intervención el Municipio, o no los administraba directamente.

II.—SUS CAUSAS

Como causas determinantes de la municipalización se ha sostenido que el aumento de cohesión social, multiplicando las necesidades colectivas, la insuficiencia de las iniciativas particulares para atender debidamente a la realización de servicios públicos, de interés general e imprescindibles, los inconvenientes del sistema de concesiones para el ejercicio de determinados servicios, la existencia de monopolios de hecho, cuyas ventajas son disfrutadas

por unos pocos en perjuicio de la colectividad, la exigencia de la solidaridad de clases imponiendo la protección al débil, a la clase proletaria, son causas a que se debe la ampliación de funciones realizadas con cargo a los presupuestos municipales y el ejercicio directo por la Municipalidad de servicios varios.

La progresión creciente de los censos de población en el número total de habitantes de las ciudades se ha estimado en estudios de sociología municipal como «el fenómeno acaso más saliente del mundo moderno» (Carreras Justiz), uniéndose a él como principal motivo de la municipalización la intensidad creciente de la vida urbana con su consiguiente aumento de necesidades.

Como consecuencia de tales aumentos ha existido un aumento en los servicios para atender las necesidades colectivas, cambiando las condiciones de la vida local y por ende las de su administración.

La vida, cada vez más social, requiere mayor número de servicios públicos ; los adelantos científicos contribuyen a este mismo resultado. Cada día la administración municipal va extendiendo su esfera de actuación y es lógico que así suceda ante la realidad de las condiciones en que se presenta la vida en las modernas ciudades y ante la propia finalidad del Municipio, sociedad en que se realizan en común fines que trascienden de la esfera privada.

Pueden los Municipios elegir entre la realización de ciertos servicios por la acción social privada mediante el auxilio económico de la Municipalidad o por encargarse de realizarlos y dentro de esta solución contratar con empresas privadas o directamente administrar los servicios ; pero la experiencia ha hecho pensar en la municipalización dada la impotencia de las compañías concesionarias para satisfacer las constantes demandas, la suma de beneficios que obtenían y la facilidad con que se aprovechaban del aumento de demanda y la escasez en atenderla para lograr mayor suma de ingresos.

Una serie de inconvenientes que presenta la concesión ha contribuído a que las entidades locales se lanzasen a municipalizar. Cuando el Municipio contrata con una empresa un servicio, tiene que otorgar á ésta la concesión durante plazo largo, siéndole imposible poder prever todas las medidas que el transcurso del tiempo hace necesarias para que los intereses de la colectividad estén garantizados. Es imposible, se dice, la vigilancia ; las empresas apelan a mil subterfugios para burlarla ; no puede el Municipio en todo momento acometer aquellas reformas que cree útiles, por estar sus facultades restringidas por la concesión, etcétera, etcétera ; la solución que se impone — dicen los que así opinan — es la administración directa por la Corporación municipal.

Como dice Boverat, «la concentración lleva al monopolio, éste al abuso, el abuso suscita el control de la autoridad. De éste a la municipalización no hay más que un paso».

La lucha contra el monopolio surge como motivo de la municipalización, y es de tal importancia que hay quienes no vacilan en afirmar que a él y no a otros debe su razón de ser la administración directa de ciertos servicios, pues que substancialmente la tendencia no consiste en otro caso que en utilizar la acción del gobierno municipal, combatiendo los monopolios de servicios públicos, de servicios que por su propia naturaleza se impone sean municipalizados.

La municipalización lleva implícita la idea de atenuar los inconvenientes de los monopolios de hecho y utilizar socialmente todas las ventajas que suponen los de derecho.

Hay ocasiones en que sin aparecer claramente la existencia de un monopolio, apreciándose que existe la concurrencia, ésta no resulta eficaz para el consumidor. En ellas la municipalización se ofrece por algunos como medio eficaz que puede dar por resultado el que daría una concurrencia efectiva.

Desde el punto de vista social las Compañías concesionarias o particulares no prestan jamás, ni pueden preverlo, el servicio en condiciones de pérdida, ni pueden guiarse por otras consideraciones que por el lucro. En cambio el Municipio, por su carácter inmortal y democrático, puede y debe establecer y prestar a una parte de la población o en determinados distritos, servicios que se salden con pérdida para elevar el nivel de cultura, de higiene, de sanidad, etc., o favorecer el desarrollo futuro de la ciudad.

La idea contenida en las palabras de Chamberlain explican el carácter práctico y altamente humanitario que ha tenido la municipalización en Inglaterra: «hay que hacer la vida más fácil, más duradera; hay que procurar el disfrute de los servicios de interés general por el mayor número posible de individuos...».

En Alemania la protección está especialmente encaminada a una clase; los servicios organizados y planteados por los Municipios diríjense más que a nada a favorecer a las clases trabajadoras.

Como última causa de la municipalización, y no pretendemos haberlas agotado todas, ni siquiera suficientemente expuestas las que no hacemos más que señalar, diremos que no puede extrañar que las Corporaciones locales hayan querido ampliar su intervención en todo aquello que la ley les permite, pues «es esencial en toda autoridad extender su esfera de acción cuando ninguna otra la contiene». (H. Bouët.)

III.—ASPECTOS VARIOS QUE OFRECE

Presenta la municipalización aspectos varios que requieren nuestra atención. Su índole económica, las cuestiones financieras que suscita, la innegable influencia que

en la vida política ejerce y la trascendencia social de la misma, originan puntos de vista diversos que han determinado la existencia de doctrinas y teorías económicas, financieras y políticas y han hecho se hable de razones ético-sociales para aceptar o rechazar la municipalización.

Preocupa el aspecto económico por considerarla muchos como medio de proporcionar ingresos a los Municipios ; muchos de los servicios a que se aplica producen ingresos que, en gran parte, se benefician o aumentan con los progresos y mejoras costeados por las Municipalidades ; tales ingresos pueden aliviar la Hacienda municipal sustituyendo al impuesto.

Pero no siempre debe ser este aspecto económico el dominante, debiendo huirse de fáciles generalizaciones, para así en cada caso particular presentar junto al aspecto económico, junto al superávit o déficit que un servicio produzca, las ventajas o inconvenientes sociales que se derivan de su administración directa por la Comunidad.

Hay en la municipalización un aspecto político indudable: la extensión de atribuciones de los Municipios ; el que amplíen éstos sus servicios facultativos ; el que los Ayuntamientos administren directamente tiene que influir en la esfera política municipal.

No es tan sólo el aspecto económico el único que interesa ; hay que unir forzosamente a él el político, y hoy, sobre todo, hay que estudiar la trascendencia social de la administración directa de servicios públicos. Si el fenómeno estudiado es fenómeno de política social, este aspecto social debe merecer preferente atención en cada caso.

La intervención de los Municipios en ciertos servicios, ejerciéndolos directamente, no debe juzgarse solamente por las cifras que arroje el balance de fin de año, ha de juzgarse por las ventajas sociales que produzca la prestación del servicio, por la extensión del mismo, por la finalidad *social* que se persiga.

La idea de servir al público aparece siempre en la ex-

plotación de establecimientos de interés general (establecimientos de higiene, construcción de casas, instrucción pública...). En estos casos los Municipios ejercen funciones económicas arrojando grandes sacrificios con el fin de servir a la utilidad pública.

Las funciones más importantes que competen a los Municipios como tales organismos administrativos en el campo de la previsión social y de la salud pública, enseñan que las empresas económicas de los Municipios deben orientarse hacia el campo del orden social. Las tendencias económicas y sociales se confunden principalmente en las instituciones de higiene donde la actividad de los Municipios no puede manifestarse provechosamente sin la ayuda de empresas económicas muy extensas.

El hecho de poseer hospitales, por ejemplo, permite a los Municipios el ofrecer en la más larga medida, medios de tratamiento a enfermos de la clase proletaria. Los más diversos establecimientos de higiene (baños, campos de deportes, jardines públicos, etc.), contribuyen eficazmente al perfeccionamiento de las clases sociales más pobres. Los servicios fúnebres y de cementerios tienen igualmente una importancia social considerable, pues con ellos se evitan abusos de las empresas privadas y se aseguran el cumplimiento de todas las reglas que la higiene exige en estos menesteres.

La construcción de casas baratas por los Municipios responde igualmente a la necesidad social de construir casas sanas y baratas, y con ello contribuir a mejorar la vida desde el punto de vista higiénico. Una bien orientada política de la habitación rinde muy grandes servicios y evita en su origen la causa de muchos males sociales.

Las instituciones de higiene son de una utilidad social tan grande que la creación de cada una de ellas contribuye a elevar las condiciones de vida de los habitantes del Municipio.

Gracias a los establecimientos de arte e instrucción se

desarrolla entre la masa del público el deseo de instruirse ; sin estas instituciones no se alcanzaría este resultado. Aquí donde el punto de vista social domina, adquieren estos establecimientos un carácter de utilidad pública.

Como en la mayor parte de los países las instituciones de higiene y de educación e instrucción ofrecen un vasto campo de actividad, así se ve casi en todos ellos aparecer la función social que desempeñan.

En todos los países las explotaciones municipales de carácter económico están más o menos impregnadas de este espíritu social y colaboran a la obra de administración general que se resume esencialmente en la política de los transportes, de casas higiénicas y baratas y de mejoramiento de la vida social. Las tendencias sociales son las que dominan en la explotación de establecimientos de interés público. Como asimismo las explotaciones de carácter esencialmente económico son susceptibles de mejorar el bienestar de la masa pública.

En presencia del desarrollo considerable de las grandes ciudades y de las consecuencias poco favorables que de ello resultan, son principalmente los servicios de abastecimientos y de transportes los que participan de mayor importancia social favoreciendo el desarrollo de la construcción y el mejoramiento de las condiciones higiénicas de la vida en la ciudad. Además de esto la política de tarifas persigue con los servicios municipales conseguir un medio eficaz de mejorar la «standing» de la población y las condiciones de producción de la economía local. En la mayor parte de países, gracias a una política apropiada de tarifas, los servicios de abastecimiento consiguen proveer de los artículos de consumo más indispensables a las clases menos acomodadas.

Se encuentra un claro ejemplo de colaboración entre las explotaciones económicas y las instituciones de mejoramiento social donde las personas menos ricas reciben el gas y la electricidad a precios moderados. La tendencia social

aparece también en la política de tarifas adoptada por las empresas de transportes, así como por otras explotaciones o instalaciones municipales. Esta política no se limita sólo al dominio comunal, sino que se extiende hasta la misma economía privada, por lo que influye en los precios. El mismo fenómeno se observa en el campo de la alimentación, habitación, etc. El hecho de velar así por la satisfacción de las necesidades públicas que domina en las explotaciones municipales de carácter económico es una de las características que distinguen la empresa pública de la empresa privada.

De otra parte la actividad municipal puede tener igualmente una orientación social muy grande. El suministro de materiales necesarios para las explotaciones e instituciones municipales y para la construcción de obras del Municipio podrá y deberá ser utilizado sistemáticamente en provecho de la economía local. Precisamente en el transcurso de los últimos años se ha recurrido frecuentemente a este medio para atenuar los efectos de los cambios económicos y para influir el mercado del trabajo. El desarrollo de los fenómenos económicos podrá ser en cierta medida influido eficazmente si la explotación de ciertos trabajos está necesariamente controlada. Y si existe en este punto una cierta inteligencia o una colaboración entre las administraciones públicas es evidente que se obtendrán resultados altamente felices, tanto desde un punto de vista social como económico.

La política de explotación seguida por las empresas municipales en un régimen de economía municipal evolutiva ejerce una influencia muy grande en las condiciones de salario y trabajo de una gran parte del mundo obrero. Los Municipios en sus empresas ofrecen condiciones de trabajo a los obreros, susceptibles después de ser aceptadas por las empresas privadas. Y así las empresas públicas en gran número de países han venido a desempeñar un papel muy eficaz en la cuestión de los salarios. Las medi-

das de previsión social establecidas por los Municipios en favor de los obreros municipales sirven de modelo y en gran número de casos son imitadas. En el curso de los últimos diez años se ha dado en Alemania un reglamento de trabajo tipo, válido en todo el Reich, que fija la jornada de trabajo, el pago de salarios, despidos, licencias y seguros. Todas estas condiciones de trabajo están reglamentadas de tal forma que pueden servir de modelo.

Las explotaciones municipales en las cuestiones sociales dan un impulso apreciable a la vida intelectual y económica. Sugieren en todas las clases sociales la idea del mejoramiento del bienestar público. Además de esto la economía municipal desempeña un papel primordial desde el punto de vista de la educación ciudadana, pues invita a todos los habitantes a participar en el desarrollo de las cuestiones municipales y les hace pensar en la responsabilidad que adquieren con tal colaboración.

Esto que constituye el más alto valor moral de la actividad económica de los Municipios es lo que hace elevar en el ciudadano por encima de sus intereses económicos propios, la conciencia de los estrechos lazos que ligan a todas las clases sociales de la población.

IV.—SUS VENTAJAS E INCONVENIENTES. CONCLUSIÓN A QUE LLEGAMOS NOSOTROS

La municipalización de servicios, entre otros efectos, produce, según general creencia en Inglaterra, un sentido público y un tipo de moralidad que no tolera los abusos y que impide la corrupción por el interés y la vigilancia del público. Así dice Jhon Burns que el renacimiento del gobierno municipal en Inglaterra coincidió con el período de

la municipalización. Un nuevo entusiasmo surgió cuando la Comunidad comenzó a hacer suyos aquellos servicios que el pueblo sentía cotidianamente en multitud de formas. El afecto popular se despertó y su interés por los asuntos municipales está siempre vigilante.

El desarrollo de la municipalización promovió polémicas resonantes que determinaron en Inglaterra varias encuestas parlamentarias con resultado favorable para la municipalización. Así la Comisión Parlamentaria inglesa de 1903 formuló las conclusiones siguientes :

1.^a Los servicios públicos que están en manos de una empresa, pública o privada, obtienen mejores resultados con un régimen de monopolio legal y reglamentado.

2.^a Los servicios públicos, en los cuales domina el interés público, deben ser explotados por las entidades públicas.

3.^a La marcha de una empresa municipal depende del grado de capacidad del gobierno local.

4.^a Los Municipios tendrán la probabilidad de tener servicios municipalizados a base de un voto popular y una reglamentación razonable.

5.^a Las compañías privadas que exploten los servicios se deberán ajustar a la reglamentación y control de las autoridades públicas, de acuerdo con la publicidad.

6.^a La Comisión no toma posición en la cuestión general de explotación pública o privada, que debe ser resuelta según las condiciones locales en una obra imparcial.

El programa de las cuestiones a examinar comprendía :

- 1.^o Concesión a compañías privadas.
- 2.^o Vigilancia de las autoridades.
- 3.^o Historia de la municipalización.
- 4.^o Efectos de la explotación pública y privada sobre :
 - a) las condiciones políticas,
 - b) las condiciones de trabajo,

- c) carácter del servicio,
- d) el precio del servicio (tarifas),
- e) el coste (de producción) de los servicios, etc.

Esta información sin precedente fué lo más completo que se puede imaginar. Las conclusiones definitivas fueron reunidas en un extracto de ocho páginas. No pudo resolver la Comisión el punto de la comparación entre el precio de coste y el precio.

Es bien detallada e intensa la discusión acerca de las ventajas e inconvenientes de la municipalización.

En contra de ella se alega: no ser la entidad política entidad productora que pueda ventajosamente equipararse a las empresas industriales privadas; que va en contra de la libertad industrial sin que haya iniciativas ni previsión para el futuro desarrollo del servicio; que es más difícil el progreso industrial existiendo el peligro de gastar cuantiosas sumas en servicios que ese mismo progreso hace pronto anticuados; que es peligrosa la concentración de tantas atribuciones en manos de las autoridades municipales; que causa perjuicio al desarrollo de la cooperación voluntaria que tan conveniente es difundir; que se disminuye la independencia electoral por el crecimiento constante del número de obreros que son dependientes del Municipio; que de hecho, los que se llaman servicios gratuitos son servicios pagados por personas distintas de aquellas que los utilizan; que el aumento de las deudas locales es enorme; que las que se estiman ganancias en los servicios municipales no son otra cosa que verdaderos impuestos sobre el consumo cuya desaparición tanto se pide.

En contra de ello, argumentan los defensores de la municipalización que los Municipios pueden contar con excelentes directores técnicos sin que sus obreros hayan de ser forzosamente peores que los de las empresas privadas; que las empresas municipales no tienen que repartir dividendos que sirvan de estímulo al capital que obtienen a bajo interés; que en el régimen de libre concurrencia hay

grandes inconvenientes que salvar ; que el monopolio que de hecho o de derecho ejercen ciertas empresas y concesionarios es obstáculo a la ampliación y mejora en la forma de prestar determinados servicios ; que las industrias municipales, según la práctica atestigua, progresan, prestando por regla general, más económicamente que las privadas, los servicios ; que se facilita la organización cooperativa de los obreros sin que la independencia electoral de ellos disminuya, si se organizan en forma debida las empresas municipales ; que se aleja el peligro de la suspensión de ciertos servicios cuya necesidad es permanente ; que no es debido sólo a la municipalización el aumento experimentado por las deudas municipales y que la naturaleza especial pública de ciertos servicios demanda su municipalización.

Uno de los argumentos más usualmente invocados en contra de la municipalización es la suma a que hace elevarse las deudas municipales, argumento que encubre una falacia, puesto que, como ha dicho Bernard Shaw, lo que para una compañía es capital, para un Municipio es deuda, puesto que éste no emite acciones y obligaciones, sino que obtiene el capital preciso para la explotación del servicio por los medios del empréstito. Factor muy digno de tenerse en cuenta por los que comparan las cifras globales de la Deuda municipal en los diversos países, sin estimar en relación con ellas el valor de las instalaciones y servicios industriales que pertenecen a las ciudades de cada uno (Jordana de Pozas).

La National Civic Federation (fundada en New-York el año 1901), nombró en 1905 una Comisión de 21 miembros, elegidos por terceras partes entre partidarios, adversarios e indefinidos acerca de la municipalización, para que llevasen a cabo una investigación científica en Inglaterra y los Estados Unidos, estudiando comparativamente servicios municipalizados y de gestión privada. Las conclusiones de esta Comisión fueron las siguientes :

1.^a Los servicios públicos, sean llevados por una empresa pública o por una privada, están mejor conducidos en un régimen de monopolio legal y reglamentado.

2.^a Los servicios públicos en los cuales domina el interés de la salud pública, deben ser explotados por las entidades públicas.

3.^a El éxito de una empresa municipal depende del grado de competencia que exista en el gobierno local.

4.^a Las concesiones a compañías privadas deben hacerse a vencimiento fijo y rescatables por un justo precio.

5.^a Los Municipios deberían tener la posibilidad de abordar el dominio de la municipalización (municipal ownership) mediante un voto popular y con una reglamentación razonable.

6.^a Las compañías privadas que exploten servicios públicos deben estar sujetas a la reglamentación y al control de las autoridades públicas, con un régimen de reglas y de contabilidad uniforme y una publicidad completa.

7.^a La Comisión no expresa opinión sobre la cuestión general de la explotación pública o privada. La cuestión debe ser resuelta por cada Municipio según las condiciones locales.

Adversario de la municipalización es Lord Avebury ; en su documentadísimo libro «Municipalización y nacionalización de los servicios públicos», enumera sus razones por las cuales la explotación comercial por los Municipios no es deseable.

Los Municipios — dice — no están preparados para organizar los servicios y en apoyo de su tesis expone los siguientes razonamientos :

1.º Que los gastos locales crecen más rápidamente que el valor imponible, o sea la propiedad sujeta a impuestos.

2.º Que la deuda municipal crece también más rápidamente que este valor imponible.

3.º Que la municipalización de los servicios no puede dejar de producir problemas difíciles del trabajo.

4.º Que los beneficios sólo se obtienen, si es que se obtienen alguna vez, cuando los Ayuntamientos gozan de un monopolio ; se limitan a negocios tales como la fabricación de gas, que hace tiempo se halla fundada y reducida a reglas uniformes ; que aun en estos casos se han llevado las cuentas de tal modo que se hace imposible determinar cuál ha sido el resultado verdadero ; que el beneficio, si se ha obtenido alguno, ha sido muy pequeño y que se habrían logrado resultados más satisfactorios y lucrativos si se hubiesen arrendado las explotaciones a compañías o razones sociales.

5.º Que la municipalización de los servicios ha opuesto serios obstáculos a la industria privada y al comercio exterior.

En resumen dice Lord Avebury que los Municipios pierden dinero inútilmente, haciendo aumentar las deudas locales, por su desventaja para la competencia con grandes industrias.

Sólo contempla este autor (en su ya citado libro, muy conocido por estar traducido al alemán, francés y español) un aspecto de la municipalización, para nosotros no el más interesante, cual es el industrial y especulativo. Para nosotros, siguiendo a un prestigioso autor americano (Munro), los Municipios no son asociaciones constituídas para ganar dinero, sino para gastarlo, y siempre será una inmoralidad que los Municipios se lancen a municipalizar con fines de lucro. No deben acudir a la municipalización para realizar pingües negocios, sino para evitar que otros (las empresas y particulares) los hagan, difundiendo sobre la masa general de los habitantes del Municipio los beneficios que de la municipalización puedan derivarse.

Al reunirse en 1914 el Congreso de ciudades alemanas, después de demostrar que obtienen más beneficios las em-

presas privadas que las municipales, se propuso la asociación entre el Municipio y el capital privado bajo la dirección mixta, o sea lo que Bouvier llama administración interesada. Mas luego vino la guerra y la revolución y con ellas el predominio y avance de la municipalización ; vienen las expropiaciones para su desenvolvimiento y que pudieran los Municipios desplegar su actividad económica (1919).

Prescindiendo de los que sistemáticamente colócanse en los campos extremos, favorable o adverso — dice el señor Gascón y Marín —, no hay que exagerar las ventajas de la municipalización considerándola como salvadora en todo caso del erario municipal, ni que combatirla generalizando.

Están en lo cierto — añade — los que opinan que hay que particularizar, distinguir servicios, según su mayor o menor carácter industrial, según su mayor o menor actuación en ellos de las funciones de policía en su más amplio sentido, según la eficacia que para una bien entendida política social pueda tener la acción directa, y que para juzgar de la conveniencia de implantar, municipalizándolo, un servicio o varios en un Municipio, precisa considerar la situación orgánica del mismo, el grado de desarrollo eficaz de la vida administrativa de la Corporación municipal y del espíritu municipal que exista en la población.

El éxito dependerá de la cooperación activa de los administrados y administradores municipales, de la capacidad e imparcialidad política de los funcionarios, de la vigilancia ejercida por una sana opinión pública y más que nada del método y del espíritu dominantes en la aplicación de la tendencia municipalizadora de los servicios públicos.

II.—INFORMACION EXTRANJERA



I.—DIFUSIÓN DEL MOVIMIENTO MUNICIPALISTA
EN LOS DISTINTOS PAÍSES



A existencia de servicios de carácter industrial o mercantil gestionados por los Municipios, no es cosa nueva. Así pueden considerarse principios remotos del municipalismo las traídas de aguas en Roma de 500 kilómetros con catorce acueductos, del año 312 antes de Jesucristo y los baños de la época imperial; también se pueden citar los aprovisionamientos de la capital y provincias, de cereales.

En las ciudades medievales y en general en el antiguo Municipio se encuentran multitud de servicios establecidos por los Concejos y Ayuntamientos. El abastecimiento de aguas, el almacenaje de granos y su custodia, el abastecimiento de carnes, o cuando menos las tablas reguladoras municipales y otros servicios análogos eran muy frecuentes.

Sin embargo en su sentido y desarrollo actual, la municipalización es uno de los productos de la aglomeración urbana característica de estos tiempos; así escribía en 1915 Mr. Howe que «la municipalización es un producto

de los últimos veinte años. Ha sido universalmente o casi universalmente aceptada en la política inglesa, y aunque con menor extensión en la política alemana y suiza, mientras que en menor grado se extendía a Italia, Austria-Hungría y los países escandinavos. Prácticamente el actual movimiento municipalizador comenzó en Glasgow el año 1894, con la municipalización de los tranvías eléctricos con motivo de una prolongada controversia entre los empleados y las compañías sobre salarios, horas de trabajo y condiciones del empleo... Antes aún Glasgow había rescatado las explotaciones de agua y de gas con resultados económicos sorprendentes...».

Trátase de un movimiento que penetra y se manifiesta en todos los países en la medida en que en ellos se produce el renacimiento municipal y se intensifica la vida social de las ciudades. Pero sería un grave error el creer que existe una perfecta homogeneidad en los distintos Estados en lo relativo a la municipalización, pues las diferencias que se observan son enormes.

La administración directa (verdadera municipalización) de los servicios públicos tropieza con muchas dificultades, según Bouvier, en Francia más que en otros países; pero estas dificultades fueron generales; mientras los Municipios no estuvieron preparados para el cambio de la explotación de servicios privados en públicos, las tentativas fueron costosas.

Rowe dice que el haber tratado de encontrar una solución única y fácil para todos los problemas que se presentan con relación a la municipalización es la causa de algunos fracasos y que sólo se debe aspirar a tratar los servicios y su municipalización en cada caso concreto y en sus relaciones con el interés público y condiciones locales (así se ve que los servicios de tranvías, agua, luz, etc., son en ciertos sitios mejor servidos por empresas particulares).

La Gran Bretaña demuestra con su municipalización de servicios de utilidad pública que este medio de explota-

ción es el más ventajoso, pero siempre que el Municipio esté preparado como el inglés.

El que en Inglaterra y Alemania se llegue con relativa facilidad a la municipalización de servicios, cosa que no sucede en España, Estados Unidos, etc., se debe en gran parte a que estos pueblos, por su organización social, actitud de población, educación, etc., tienen más confianza en sus representantes en el Municipio y además el ejemplo de la marcha de los servicios públicos municipales que, como los tranvías en Inglaterra, han reducido las tarifas del 75 al 50 por 100, mejorando el servicio en beneficio de la comunidad.

En los Estados Unidos principalmente, el espíritu cívico y el nivel moral (sobre todo hace años) era muy bajo y los Municipios estaban en manos de explotadores y de las compañías que explotaban los servicios públicos, y por eso mismo la opinión no era favorable a la municipalización. Pero hoy día los Municipios de los Estados Unidos, al dignificarse, van ganando la confianza de la opinión y en general ésta va siendo favorable a la municipalización en algunos servicios. Otro obstáculo grande para llegar a la municipalización en este país fué la llamada inflación de capitales, por la cual las compañías, capitalizando dos o tres veces su valor a causa de los crecidos intereses que producían, causaban al Municipio que las expropiase, gran quebranto.

«INGLATERRA es uno de los países — escribe M. Pic — donde el socialismo municipal se ha desenvuelto más rápidamente... Las ciudades inglesas, salvo raras excepciones, desde hace años, no sólo han municipalizado el servicio de aguas, no sólo la gran mayoría de ellas han sustituido a las Compañías suministradoras de gas, y más recientemente de electricidad — luz y fuerza —, sino que muchas han asumido la explotación directa de los transportes, especialmente de los tranvías eléctricos. Algunas

han creado el seguro contra incendios, otras explotan imprentas y almacenes especialmente destinados a suministrar géneros a los establecimientos benéficos. Pero en lo que las municipalidades inglesas han dado la mejor prueba de su espíritu de iniciativa es en la transformación higiénica de los barrios populares.» Las principales ciudades que emprendieron primero por su cuenta la construcción de casas baratas para obreros y empleados fueron Londres, Birmingham, Liverpool, Glasgow, Edimburgo, etc., que construyeron las casas para darlas a los obreros mediante un pago que satisfacía el alquiler y la amortización de la construcción, quedando al cabo de un cierto número de años en manos del obrero. Hoy día se da en Londres un paso más en este sentido con el Congreso de Gardens-Cities, encaminado a construir las casas de obreros y empleados en sitios rodeados de jardines y parques y con condiciones de salubridad superiores a las construcciones de la ciudad.

En las ciudades inglesas, después de diferentes sistemas empleados para la municipalización, llegó ésta a una gran perfección con la organización comercial e independiente de los servicios en manos de funcionarios técnicos y bien retribuidos, habiendo dicho Bouvier que era el país mejor administrado en esta materia.

La política no toma parte en Inglaterra en los detalles del Municipio y los directores de los servicios son escogidos de entre los mejores que se presenten después de un anuncio en las publicaciones técnicas y oficiales sin atender a recomendaciones de orden político.

Los servicios municipales en Inglaterra están bajo la tutela de un Comité director y éste a su vez es inspeccionado todos los años por dos delegados del Concejo municipal.

En este país, al igual que inicia el italiano y hace Alemania, se sigue el criterio de que el capital del servicio es independiente de la Hacienda local, y, por tanto, sus deudas tampoco afectan al Municipio. Con este sistema se beneficia el servicio igualándole con los privados y dejándole

libre de los enojosos trámites que existen en los Municipios.

Las cuentas de estos servicios no por ello dejan de ser inspeccionadas detalladamente y teniendo en todo caso responsabilidad los administradores (director, Comité director). Esta inspección se verifica todos los años.

Merece citarse la administración de la ciudad de Glasgow, que está admirablemente organizada. Comprende los servicios de agua, gas, electricidad, tranvías y teléfonos.

Se distingue esta administración por la ausencia de toda preocupación socialista y por su semejanza con las empresas privadas; la dirección de esos servicios está en cada caso en manos de Comités especializados en esa materia; Comités de gas, de electricidad, etc., que constan de subcomités técnicos y financieros. En cada servicio hay un ingeniero jefe (con otros a sus órdenes) completamente independiente de los otros servicios, y llega esta autonomía comercial a tal punto que en esta ciudad hay competencia para atraerse la clientela entre el servicio de gas y electricidad, siendo ambos servicios municipalizados.

También en Manchester se trabaja bastante por la municipalización y hay gran número de trabajos hechos sobre esta materia.

En ella los Comités de dirección de los servicios son completamente independientes.

La municipalización en Inglaterra se distingue principalmente por explotar los servicios comercialmente y autónomamente de los Municipios y por ser explotados con especial cuidado los servicios, que dirigen sus actividades al fin común y que, suspendidos, causan una perturbación en la vida del Municipio, según Duguit.

Los servicios en este país están controlados, pero no dirigidos por el Municipio. Y sus haciendas son individuales y apartadas por completo de las municipales y de su contabilidad.

Las cuentas y todas las operaciones del servicio son pú-

blicas en todos sus detalles para conocimiento de los contribuyentes de la ciudad, como si fueran pequeños accionistas de una gran sociedad privada.

Existe la amortización de los servicios en las dos ramas económicas, es decir, *amortización financiera*, gastos de la empresa y capital social, y *amortización industrial*, gastos de entretenimiento y uso de los materiales (o sea reposición). De este modo se renueva el material y en un determinado número de años se recupera el capital inicial, estando en todo momento el servicio en condiciones de lucha con cualquier competidor, siempre que no hubiere monopolio en favor del Municipio.

Estas ventajas de la amortización para renovación del material, se acentúan hoy día que cada poco tiempo se perfeccionan los materiales y con ello se sirve mejor y más económicamente al consumidor.

La amortización del capital se hace constituyendo esas sumas en fondo de reserva del capital inicial.

Para la mejor administración de la Hacienda local, cada empresa de servicios públicos municipalizados paga los impuestos y demás gravámenes, como lo haría cualquier otra sociedad; de este modo no se puede disimular más garantías o pérdidas de las que son efectivamente verdad.

Esta autonomía tan grande y que tan buenos resultados da, sólo es limitada además de la inspección y comisión que la dirige, por el Gobierno central, que examina si el Municipio no se extralimita en sus atribuciones. El Gobierno local ejerce una tutela administrativa en el sentido de crítica o censura, pero no efectiva.

La tendencia inglesa es ir a una mayor autonomía de estos servicios con un tipo uniforme de contabilidad y con buen sistema de control gubernamental encaminado a una mayor perfección y en este sentido se expresó la Comisión parlamentaria inglesa de 1903, cuya información tan completa como se puede desear ya recogimos antes.

En los ESTADOS UNIDOS domina la idea de que las ciudades son, antes que todo, organismos políticos que no se pueden ocupar de cuestiones económicas.

Solamente en quince Estados de la Unión las ciudades gozan de autonomía administrativa.

Esta política restrictiva y exclusivista se aplica por el hecho de que el ciudadano americano cree que las ciudades son incapaces de ocuparse con éxito en empresas comerciales e industriales por carecer de la iniciativa necesaria para ello. Así se comprende que esté prohibido a los Municipios americanos explotar empresas industriales.

La reglamentación referente a esta cuestión es muy compleja, pues varía de uno a otro Estado. Como rasgo común se ve que los Municipios sólo están autorizados a ocuparse en empresas económicas cuando tienen éstas un fuerte carácter de utilidad pública. Se comprenden en esta categoría las empresas que necesitan una autorización gubernamental para poder funcionar. Así, las empresas que se ocupan del abastecimiento de electricidad, gas y agua y lo mismo aquellas que se ocupan de los transportes, telégrafos y teléfonos.

De todos estos servicios es el de abastecimiento de agua el que con más frecuencia se halla municipalizado.

Un número también grande de ciudades se ocupan igualmente de la producción de gas y electricidad. Por el contrario los tranvías y servicio de autobuses son raramente explotados por las ciudades. Los telégrafos y teléfonos que son explotados por una Compañía privada por cuenta del Estado, no hay que tener en consideración.

Los mercados semanales y anuales son igualmente objeto de la explotación municipal.

En lo referente a los servicios de higiene, el alcantarillado y la limpieza de calles es de la iniciativa municipal, mientras que los mataderos, hospitales, baños y los servicios de desinfección están en manos de empresas privadas en la mayoría de los casos. Además, como consecuen-

cia de la crisis sobrevenida en la construcción de casas en algunas grandes ciudades, durante el período de la postguerra, se han visto muchos Municipios obligados a ocuparse en la construcción de casas baratas.

Los servicios explotados directamente por los Municipios no dan ningún beneficio; el déficit se cubre con el impuesto.

Los servicios municipalizados funcionan bajo la estrecha vigilancia del Estado, que tiene un derecho de control en toda institución de interés público. Se observa por los Estados, en cuanto a la municipalización de servicios, una política restrictiva en materia financiera y particularmente referente a la concesión de empréstitos.

De otra parte las múltiples intervenciones de los Estados no son propicias a fomentar los servicios a cargo de los Municipios y la iniciativa municipal en materia económica.

En resumen se puede decir que la municipalización en los Estados Unidos está aún relativamente poco desarrollada en comparación con el desenvolvimiento adquirido en los países europeos; esto se explica quizá por la profunda aversión que se siente allí respecto de toda institución de carácter colectivista.

El desarrollo de la municipalización en FRANCIA sigue un camino diferente al inglés y alemán, pues los ingleses, desde el primer momento, quisieron que ésta sirviera para fines económicos y comerciales, beneficiando al público y a la vez a la Hacienda local. En Francia el Consejo de Estado fué siempre un obstáculo, por creer no era competencia de los Municipios comerciar para lucrarse.

Una de las causas del progreso de la municipalización en este país se debe a las dificultades surgidas entre ésta y los concesionarios de servicios al surgir el espíritu público dormido, al efectuarse las concesiones, siempre ruinosas

para las municipalizaciones y el interés público y beneficiosas para el concesionario.

Así vemos las luchas del Municipio de París con la Compañía de Gas, aun en los Tribunales ; el antagonismo entre este mismo y la compañía explotadora de los ómnibus, y así otras muchas causas que dieron lugar a infinidad de cuestiones.

Los concesionarios, no satisfechos en sus ganancias, querían apretar aún más los tornillos para repartir mayores dividendos ; de ellos salieron múltiples procesos, y al ver la gente que estas compañías, en vez de ser un beneficio, producían un grave retraso en toda mejora de los servicios, por todo ello se fué formando la idea, desarrollada más tarde, de que eran inútiles estas compañías ; que tendría interés para el público sustituirlas por el Municipio, tratando de conservar sus ventajas, como la unificación de dirección y tratando de conservar el personal técnico.

Este es el desarrollo francés de la municipalización y así podemos decir, concretando, que nace la municipalización en Francia como una reacción lógica contra la expoliación efectuada por los concesionarios a fines del siglo XIX.

Escribe M. Bouvier que «la gestión directa del servicio de aguas ha alcanzado una extensión considerable ; es el que con más frecuencia se municipaliza ; lo está en los dos tercios de las ciudades de más de 5.000 almas». El servicio de alumbrado no se ha municipalizado tanto ; aplícase a él a veces un régimen semi-municipal y que consiste, según M. Bouvier, en «una especie de transacción entre la concesión y el municipalismo propiamente dicho» ; en este régimen el Municipio no hace concesión de la explotación del servicio, sino que sólo «concede al administrador, que puede ser una sociedad, una remuneración determinada..., pero que es susceptible de aumento en el caso de mejora o desarrollo del servicio administrado».

Legalmente el problema de la municipalización en Francia hallábase antes de 1927 en situación parecida a

España al ser promulgado el vigente Estatuto municipal, y, como en el nuestro, en el vecino país, a la resistencia del legislador ha sucedido la regulación jurídica con carácter general.

Salvo para ciertos servicios la ley general nada decía de explotación directa, planteándose el problema de si debía entenderse o no permitida, y mientras algunos creían que no podía ser aplicable una ley que no se hizo en vista del desarrollo actual de servicios municipales, que la implantación de éstos podía chocar y chocaba con disposiciones legales relativas a la industria privada, que la municipalización tropezaba con la doctrina de la especialidad de las personas jurídicas, otros sostenían que el Municipio, en todo lo que no contraríe su propia naturaleza y no le esté expresamente prohibido por la ley, podía obrar. El hecho era que en realidad la municipalización había tropezado con obstáculos legales y que cuando ciertas autorizaciones han sido precisas, las opiniones en las Cámaras fueron contradictorias, como acaeció con la implantación de la administración directa por el Municipio de París del servicio de alumbrado por gas y que la jurisprudencia del Consejo de Estado, desfavorable en un principio a los servicios municipalizados, admitió excepciones a tal criterio.

En 28 de Diciembre de 1926 la situación de derecho cambia radicalmente. El Decreto-ley de esta fecha sobre Regies municipales de carácter industrial y mercantil y participación de Municipios en empresas privadas, autoriza a los Municipios y Asociaciones de Municipios a explotar directamente servicios de interés público de carácter industrial o mercantil.

Los Ayuntamientos designan los servicios que se proponen asegurar en tal forma, debiendo someter, según los casos, a la aprobación del Prefecto o Gobierno los proyectos.

Cada Regie tiene autonomía financiera, pero no posee

personalidad distinta del Municipio y están colocadas bajo la autoridad del Alcalde y Ayuntamiento.

Los Municipios pueden quedar sometidos al control técnico del Estado para ciertos servicios.

Los Municipios están autorizados para adquirir acciones u obligaciones de Sociedades encargadas de explotar servicios municipales recibiendo acciones *daport* o partes de fundador. La parte municipal no puede exceder del 40 por 100 del capital social. El Municipio debe tener representante en el Consejo de Administración si es accionista, o si es obligacionista poder hacer defender sus intereses por un Delegado especial. Los títulos municipales serán nominativos y los que estén afectos a la garantía de la gestión del Consejo de Administración serán inalienables.

En BÉLGICA, como en Francia, las ideas individualistas en materia económica, han influido evidentemente en la actitud del legislador y de la Administración en cuanto a la actividad de los Municipios. Así se explica por qué los Municipios belgas, que gozan de una gran autonomía, han tardado bastante en interesarse en la explotación de empresas de servicios públicos. Pero recientemente el legislador se ha decidido a dar a los Municipios el derecho de ejercer funciones económicas, de suerte que a la hora actual disponen éstos, a este respecto, de una iniciativa muy amplia. Así, en el curso de los últimos veinte años y particularmente durante el período de la post-guerra la actividad económica de los Municipios belgas ha adquirido un gran desarrollo.

La actividad de los Municipios belgas se ha manifestado, preferentemente, en el campo de la higiene, en la explotación del servicio de limpieza de las calles, desinfección, baños, hospitales, sanatorios y cementerios. Los Municipios explotan también mataderos, mercados y cocinas populares ; algunas veces la venta de carnes congeladas y

pescados. Y sobre todo han desarrollado especialmente, después de la gran guerra, una enorme actividad en la construcción de casas baratas para las clases proletarias. Además de esto los Municipios pueden fundar instituciones con fines educativos y culturales, como teatros, museos y orquestas y a éstas se puede añadir en la post-guerra los cinematógrafos.

En el campo de los transportes los Municipios explotan gran número de ferrocarriles urbanos, tranvías y líneas de autobuses. Entre los servicios de abastecimiento sobresale la distribución de aguas. No intervienen tanto en la explotación de fábricas de gas y electricidad. Y sobre todo en el campo de los seguros es donde la actividad de los Municipios belgas ha obtenido resultados quizá más notables.

Los servicios municipales son explotados según diversos sistemas que en parte presentan particularidades propias de Bélgica.

Por gestión directa practican todos los servicios de la alimentación y de distribución de agua; hay además empresas concesionarias privadas que funcionan como *administraciones interesadas*. Además de una y otra forma de explotación de los servicios públicos existe la explotación intermunicipal que se verifica con el concurso de varios Municipios. Hay, en fin, empresas municipales que son bien características de Bélgica: las Cooperativas. Los Municipios no se ocupan directamente de su explotación, sino que la abandonan a diversas sociedades.

Los servicios de abastecimiento de gas y electricidad son explotados en la mayor parte de los casos por sociedades privadas concesionarias. Es excepción el servicio de distribución de aguas.

Una parte de los Municipios belgas ha adoptado el sistema de la *Administración interesada* para la explotación de los servicios de agua, gas y electricidad. El sistema intercomunal se presenta siempre donde la actividad econó-

mica de los Municipios se extiende más allá de los límites de sus respectivos territorios.

ITALIA es el país al que cabe la gloria de haber promulgado en 29 de Marzo de 1903 la primera ley general sobre municipalización de servicios públicos, siendo, como Mejorana ha dicho, la primera en presentar un sistema de legislación racionalmente pensado y armónicamente desenvuelto sobre materia de tan esencial importancia social, por lo que se la ha llamado la patria de la municipalización.

Después de tratado en diferentes épocas el problema de la municipalización de servicios públicos, se presentó en 1902 por Giolitti el proyecto que fué aprobado en 1903, y que es el primer paso legal de la municipalización, a la vez que bastante perfecto. Esta ley regula la municipalización en el sentido de dar a los Municipios una organización financiera y comercial. Desgraciadamente esta organización no se llevó a cabo sino en muy pocos sitios de Italia; así es una ley que merece estudio técnico más que práctico, ya que se practica pocas veces.

La ley Giolitti consta de 31 artículos, divididos en los siguientes capítulos: Constitución y Administración de las Haciendas especiales; Procedimiento para la asunción directa de servicios públicos y para la constitución de las Haciendas especiales; Inspección de la Administración de las Haciendas y aprobación de los balances y cuentas; Haciendas consorciales, Disposiciones generales y transitorias.

El carácter de la ley es facultativo y así dice que los Municipios *pueden*, en la forma establecida por ella para su implantación y ejercicio directo, asumir la de servicios públicos y señaladamente los relativos a los objetos siguientes: Acueductos, fuentes y distribución de aguas potables; alumbrado público y privado; construcción de

albañales y utilización de materias fertilizantes ; tranvías con tracción animal o mecánica ; redes telefónicas en territorio comunal ; farmacias ; limpieza pública y evacuación de inmundicias de las casas ; transportes fúnebres ; molinos y panaderías reguladoras ; mataderos ; mercados públicos ; baños y lavaderos públicos ; fabricación y venta de hielo ; construcción y explotación de asilos nocturnos ; ómnibus automóviles y otros medios similares de comunicación ; fuerza motriz hidráulica y eléctrica ; carteles públicos ; secaderos y depósitos de maíz ; criaderos y viñedos de vides y otras plantas arbóreas y fructíferas.

Los servicios de escasa importancia sin carácter industrial, se podrán ejercitar sin aplicar los preceptos especiales de la ley. Los demás requerían la constitución de una Hacienda local especial regida por un reglamento especial, que contiene lo relativo a condiciones, derechos y deberes del personal y tarifas del servicio, reglamento que requiere aprobación superior ; podía reunirse a otros.

El director técnico debía nombrarse por concurso por tres años, siendo reelegible. Para cada Empresa existía una Comisión administrativa de tres a siete miembros, compuesta de personas técnicas, competentes ; el provecho neto que se obtuviera, se distribuiría, un tanto por ciento a fondo de reserva, otro a la participación que en él se haya concedido al personal, ingresando el resto en la Caja municipal. Las pérdidas se imputaban al fondo de reserva si lo había y si éste no bastaba, al Municipio.

Para municipalizar un servicio se requería deliberación del Consejo municipal y la formación de proyecto, en el que deben indicarse las obras a realizar y su coste presunto, medios para atender a éste, coste de la materia a producir o del servicio a ejercitar, ordenación técnica y administrativa de la Hacienda especial, razones técnicas para utilizar el derecho de exclusiva en su caso, indicaciones de la situación local del servicio y de las ventajas de orden

económico y social que se presumen con su ejercicio directo ; el acuerdo era revisado por la Junta provincial y por la Comisión Real y sometido al Cuerpo de electores municipales.

Los Municipios pueden rescatar servicios adjudicados a particulares avisando con un año de antelación e indemnizando en la forma y cuantía que la ley previene.

La ley ha sido modificada por el R. D. de 30 de Diciembre de 1923 y ley de 15 de Octubre de 1925, siendo precisa para la asunción directa del servicio, la aprobación del Podestá, previo parecer de la Consulta municipal ; sólo en caso de oposición se acude al referendum.

En resumen podemos decir que la legislación italiana sobre la municipalización que en teoría es casi perfecta, no ofrece en la práctica esta misma perfección, toda vez que pocos Municipios han llegado a hacer uso de ella a causa de los trámites de la Comisión Real, no muy inclinada a la municipalización.

Sobresalen entre los países donde la actividad económica de los Municipios ha experimentado una gran expansión, ALEMANIA, AUSTRIA, HOLANDA y SUIZA. Los Municipios de estos países no solamente han adquirido el derecho a administrarse ellos mismos, sino que además pueden emplear su actividad en todos los campos sin caer bajo la aplicación de una reglamentación especial.

El desarrollo de la municipalización en estos países ha sido favorecido desde un punto de vista psicológico, porque en ellos los organismos municipales, basados en principios asociacionistas se preocuparon desde su origen del bienestar de sus administrados.

Las ideas de la municipalización fueron aceptadas tan naturalmente, sin provocar el menor cambio en los espí-

ritus, consecuencia de los vestigios conservados de la economía medieval urbana.

La actividad económica de los Municipios ha sido poderosamente influida por la industrialización y la formación de las grandes ciudades. Las instituciones dedicadas a la salvaguarda de la salud pública únicamente han sido instituidas por los Municipios en Alemania, Austria, Holanda y Suiza. Su actividad se remonta al año 1870, poco más o menos, y se manifiesta primeramente por los servicios de alcantarillado; después se extiende a la limpieza de las calles, recogida de basuras y aprovechamiento de materias fecales. Lo mismo y casi sin excepción fueron explotados por los Municipios los mataderos y mercados, lo mismo hospitales, establecimientos de beneficencia, baños y desinfección, servicios de cementerios y pompas fúnebres.

Alemania figura a la cabeza de todos los países en lo referente a la municipalización de los servicios de abastecimientos. Sucesivamente han ido explotándose por los Municipios los servicios de agua, gas y electricidad. Un poco más tarde y en la misma medida se producen los mismos fenómenos en los otros países que estamos estudiando.

En general se puede decir que ya en 1910 todos los servicios de agua y gas estaban municipalizados y poco después también los de electricidad.

La técnica moderna ha contribuido a la formación de empresas cuya actividad se extiende a grandes zonas que comprenden varios Municipios (empresas intercomunales).

Los servicios de transportes urbanos más tarde pasaron también a ser municipalizados. Así la municipalización de los tranvías ha hecho grandes progresos en los últimos quince años; son muy pocas ya las empresas privadas de tranvías que existen en estos países.

Desde 1902 Viena tiene municipalizados los tranvías y también esta ciudad explota las líneas de autobuses.

Los tranvías holandeses se encuentran en casi su totalidad municipalizados o en manos de empresas mixtas, y lo mismo ocurre en Suiza.

En Alemania y Holanda y también en Austria, aunque no en tan grande proporción, existen Cajas de Ahorro municipales que tienen un origen muy antiguo.

Los Municipios en estos países han desplegado también una gran actividad en las industrias alimenticias y agrícolas; así los bienes forestales de las ciudades rurales representan una parte muy importante de la total riqueza forestal alemana.

En Alemania y Austria, sobre todo después de la gran guerra, ha adquirido gran importancia la construcción de casas baratas.

En Alemania también tiene gran importancia la creación de instituciones municipales con fines artísticos y educativos, como teatros y museos, salas de conciertos y escuelas de arte. Holanda sigue el ejemplo de Alemania creando instituciones del mismo género.

La gran libertad que gozan los Municipios de estos países en materia económica les ha permitido explotar servicios de muy diversa índole. Es opinión general que los Municipios se deben ocupar en la explotación de todo servicio de carácter esencialmente público que represente un interés capital desde el punto de vista del bienestar de la población.

En Alemania el servicio de abastecimiento de aguas es de carácter esencialmente público y se explota sin ningún fin lucrativo. En los servicios de gas, electricidad y tranvías sí que se tiende a obtener beneficios, aunque tan sólo en la medida necesaria para cubrir los gastos considerables que estos servicios ocasionan a las Municipalidades.

Los servicios de abastos dejan un beneficio en Holanda y Suiza. La municipalización de los transportes en Ho-

landa persigue un fin lucrativo ; por el contrario los tranvías suizos no rinden ningún beneficio.

El criterio seguido en Austria al municipalizar los servicios públicos ha sufrido una gran transformación con el transcurso del tiempo. En su origen estaba orientada la municipalización a la obtención de beneficios, pero desde la post-guerra se inspira en el principio de la utilidad pública, sin fijarse en que sirva o no para nivelar los presupuestos.

Paralelamente a los transtornos sufridos a consecuencia de la guerra en Alemania y Austria, se ha producido en la economía municipal de estos países importantes cambios que han venido a reforzar su actividad favorable a la municipalización de los servicios públicos.

Entre las causas determinantes de esta evolución se deben citar la influencia de las ideas democráticas en la post-guerra y en parte también las deplorables circunstancias económicas y sociales que la impotencia de la iniciativa privada ha creado y que reclaman una intervención directa de los poderes públicos (particularmente ante el pavoroso problema de la habitación).

Al mismo tiempo todos los servicios que tienen por objeto la defensa de la salud y los intereses de la población adquieren una gran importancia : así establecimientos de baños, sport, sanatorios, instituciones de asistencia pública, establecimientos de crédito, etc., etc.

El desarrollo de la municipalización en HUNGRÍA presenta grandes semejanzas con el adquirido en Alemania.

Si bien los Municipios húngaros gozan de una amplia autonomía están sin embargo sujetos en lo referente a su actividad económica a una cierta vigilancia por parte del Estado.

La autoridad central interviene todas las empresas de servicios públicos en el campo del orden y de la salud

pública y lo mismo en materia de abastecimiento de agua, gas y electricidad ; también en lo que concierne a los transportes urbanos, ya que en principio sólo se admiten servicios municipales entrando en competencia con empresas privadas.

Todos los servicios que han sido municipalizados con fines lucrativos procuran a las ciudades húngaras apreciables beneficios.

En general se puede afirmar que la municipalización de servicios públicos en Hungría ha dado excelentes resultados, contribuyendo al desarrollo de la producción y a la disminución de las cargas que pesan sobre los Municipios.

La actividad desenvuelta por los Municipios en ESTONIA, referente al problema que nos ocupa, se parece en términos generales, en cuanto a sus condiciones jurídicas a la de los países centrales.

Los Municipios estonianos gozan junto a una autonomía perfecta, del derecho de explotar libremente servicios públicos, sin casi sufrir la ingerencia embarazosa del poder central.

En presencia del desarrollo industrial aún incipiente y de la escasa concentración de la población en las grandes ciudades, los Municipios estonianos no han adquirido tan gran desarrollo como los alemanes en cuanto a la explotación de servicios públicos por gestión directa. No obstante explotan ya gran número de establecimientos de higiene y también se ocupan de la canalización y aprovechamiento de materias fecales : los establecimientos de baños y los mataderos municipales son muy numerosos. Algunos Municipios explotan los establecimientos de baños de barro (radioactivos) y medicinales.

La municipalización de las farmacias se ha llevado a efecto en la mayoría de las ciudades, consiguiendo gran eco-

nomía en ciertos medicamentos y excelentes resultados económicos para las Haciendas municipales.

Las empresas que se ocupan del servicio de distribución de gas, agua y electricidad se encuentran en manos de los Municipios. La situación material es, en general, buena.

Solo hay en el presente dos ciudades estonianas donde los tranvías son explotados por el Municipio.

En NORUEGA hay cinematógrafos municipales desde 1911 en tan gran importancia relativa que los ingresos de los cinematógrafos municipales alcanzaron en el ejercicio de 1926 cerca de 14 millones de coronas noruegas de ingresos brutos contra dos millones de los cinematógrafos pertenecientes a empresas privadas.

II.—EJEMPLOS DE SERVICIOS PÚBLICOS CON MAYOR FRECUENCIA MUNICIPALIZADOS EN LOS DISTINTOS PAÍSES

I.—*Transportes*.—Tranvías, autobuses, metros y tranvías rápidos, ferrocarriles secundarios (vecinales), y líneas industriales, servicio de transbordaje (ríos, lagos, bahías), puertos (explotación), servicio de almacenaje y depósitos, mensajerías, transportes aéreos, ferias y exposiciones, teléfonos.

II.—*Suministros*.—Distribución de agua, fábricas de gas, centrales eléctricas, centrales de calefacción, venta de aparatos para gas, electricidad y agua, venta de subproductos de la fabricación de gas (coke, amoníaco, etc.), fábricas de jabón.

III.—*Alimentación*.—Mataderos, mercados, venta de pescados, venta de carnes congeladas, fábricas de hielo, de

aceite, comedores y cocinas municipales, bodegas, venta de leche, venta de aves, molinos de cereales, panaderías (especialmente en Italia), horticultura municipal.

IV.—*Inmundicias*.—Granjas para el aprovechamiento y utilización de los despojos, residuos, basuras y materias fecales.

V.—*Higiene y deportes*.—Hospitales, balnearios, baños públicos, farmacias, servicio médico (en Zurich, mediante la tasa de 4'50 francos por habitante, existen más de 40 médicos gratuitos) cementerios y servicios de pompas fúnebres, lavaderos públicos, servicios de desinfección, baños de mar, campos de deportes.

VI.—*Industrias de la construcción*.—Construcción de casas y ciudades-jardines, fábricas de ladrillos y de piedra artificial, canteras, minas, explotaciones forestales.

VII.—*Establecimientos financieros*.—Cajas de ahorro, casas de cambio, bancos comunales, bancos hipotecarios, cajas de préstamos, seguros de incendios, de enfermedad y de paro.

VIII.—*Espectáculos y Bellas Artes*.—Museos, teatros, salas de conciertos, orquestas, bandas, cinematógrafos, plazas de toros, carreras de caballos.

IX.—*Diversos*.—Fijación de carteles de anuncios y reclamos, imprentas, talleres de encuadernación, cesterías, cámaras frigoríficas, etc., etc.

**III.—LA MUNICIPALIZACION
DE SERVICIOS EN ESPAÑA**

INSTITUTION
DE SPAIN



I.—LEGISLACIÓN ANTERIOR A LA PUBLICACIÓN
DEL VIGENTE ESTATUTO MUNICIPAL



EN la ley de 1877, vigente hasta la promulgación del Estatuto municipal de 1924, como dice el señor Gascón y Marín en su acabado «Estudio jurídico de la municipalización de servicios en España. 1919», no se encuentra la palabra municipalización, ni hay que extrañarse de ello, ya que el término es posterior a la fecha de su promulgación; pero ¿se encuentra el contenido de ella? Veamos las disposiciones pertinentes: son éstas principalmente los artículos 71, 72, 73, 83 y el 136.

El artículo 71 determina que los Ayuntamientos son Corporaciones económico-administrativas y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les estén cometidas.

El 72 consigna como de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos con arreglo al núm. 1 del artículo 84 de la Constitución y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes: 1.º Establecimiento y

creación de servicios referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses morales y materiales y seguridad de las personas y propiedades ; 2.º Policía urbana y rural, o sea cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos, cuidado de la vía pública en general, limpieza, higiene y salubridad del pueblo ; 3.º Administración municipal, que comprende el aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos pertenecientes al Municipio y Establecimientos que de él dependen, y la determinación, repartimiento, recaudación, inversión y cuenta de todos los arbitrios e impuestos necesarios para la realización de los servicios municipales.

Especifica lo comprendido en el apartado primero, enumerándolo : 1, apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación ; 2, empedrado, alumbrado y alcantarillado ; 3, surtido de aguas ; 4, paseos y arbolado ; 5, establecimientos balnearios, lavaderos, casas de mercado y mataderos ; 6, ferias y mercados ; 7, instituciones de instrucción y servicios sanitarios ; 8, edificios municipales y, en general, todo género de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios, con sujeción a la legislación especial de Obras públicas ; 9, vigilancia y guardería.

El artículo 73 determina ser obligación de los Ayuntamientos procurar por sí o con los asociados, el exacto cumplimiento, con arreglo a los recursos y necesidades del pueblo, de los fines y servicios que según la ley están sometidos a su acción y vigilancia, y en particular, de la conservación y arreglo de la vía pública, de la policía urbana y rural, seguridad, instrucción primaria, administración, custodia y conservación de las fincas, bienes y derechos del pueblo e instituciones de beneficencia.

El 78, considera también como atribución exclusiva

de los Ayuntamientos, el nombramiento y separación de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos municipales y que sean necesarios para la realización de los servicios que están a su cargo.

El 136, admite como ingresos municipales, arbitrios e impuestos sobre determinados servicios, que el 137 especifica, diciendo que sólo será autorizado el establecimiento de arbitrios sobre obras o servicios costeados con los fondos municipales, cuyo aprovechamiento no se efectúe por el común de vecinos, sino por personas y clases determinadas, entendiéndose—agrega—que el Ayuntamiento no podrá atribuirse monopolio ni privilegio algunos sobre aquellos servicios, sino en lo que sea necesario a la salubridad pública.

Cabe autorizar arbitros sobre aprovechamientos y abastecimiento de aguas para usos privados, alcantarillado, establecimientos balnearios de aguas públicas, mataderos, alquiler de pesas y medidas, almotacenia o repeso, enterramiento en los cementerios municipales, coches de plaza y servicios funerarios y carros de transportes en el interior de las poblaciones y demás análogos, sin que puedan ser objeto de arbitrio el aprovechamiento y abastecimiento de aguas para uso corriente, alumbrado público, aceras y empedrado, limpieza, sin perjuicio de aprovechamientos a que diere lugar y otros de igual naturaleza. (Artículo 137).

La conclusión que se deriva de la lectura de estas disposiciones es la de que en ellas, especialmente la municipalización, no fué prevista como especial dirección de la actividad municipal, ya en el sentido de acción social, ya en el de industrialismo municipal moderno, procurando el legislador una acertada regulación de esa actividad, inspirada en las necesidades de la acción económica del Municipio, dando a éste una organización particular diversa de la requerida por su acción política ; mas si en la referida

ley no hay disposiciones expresas, permitiendo ni prohibiendo la municipalización, no por ello ha sido esta cosa desconocida en la vida activa de las Corporaciones que se regulaban por la ley de 2 de Octubre de 1877.

Los mercados, mataderos, el servicio de limpieza pública, el arreglo del pavimento, el de jardines y viveros, el de suministro de agua para el servicio público y usos particulares, el de alcantarillado y el de cementerios, fueron servicios que a nadie extrañó corriesen a cargo directamente de los Ayuntamientos y fuesen prestados por empleados y obreros de los mismos, figurando como propia del Ayuntamiento en el presupuesto, la Fábrica de Gas de San Sebastián. A esta enumeración de servicios que hace el señor Gascón y Marín cabe agregar otros, como la Fábrica municipal de electricidad de Castellón de la Plana (hoy fracasada), que no son conocidos por el absoluto descuido en que se tuvo siempre en España el acopio de datos relativos a la vida municipal por los organismos oficiales.

Prueba de la realidad de la municipalización en nuestro país es el examen de los presupuestos municipales, analizando debidamente sus partidas y el de los Reglamentos orgánicos municipales para la prestación de ciertos servicios, como los en el párrafo anterior enumerados, y aunque no es fácil el estudio detenido de todos ellos por la dificultad de poder poseer elementos de conjunto, sin embargo, los Boletines Oficiales de algunos Ayuntamientos, Anuarios como el de Barcelona y publicaciones como las de la Comisión oficial consultiva para la transformación del impuesto de consumos, permiten afirmar el aserto favorable a la existencia de administración directa de servicios municipales, en la vida municipal española, antes de la publicación del Estatuto hoy vigente.

En 28 de Marzo de 1905, el entonces Ministro de la Gobernación señor Besada, con el Real Decreto de dicha fecha, estimó urgente acudir, siquiera fuese con carácter

provisional, a tratar de solucionar el problema de las sub-sistencias públicas y a la municipalización se acudió im-plantando reforma que el Gobierno juzgaba dentro de sus atribuciones, creando en el Ayuntamiento de Madrid el servicio de panificación para fijar tarifa reguladora para surtir a los establecimientos públicos, para sacar a la venta una cantidad determinada de pan ordinario, vendido al peso ; organizando una Comisión de Gobierno, compuesta exclusivamente del elemento técnico bajo la presidencia del Alcalde y la intervención inspectora de un Concejal, que turnaría por meses, y constituyendo una caja especial, separando así la administración especial de los fondos afec-tos al servicio.

El mismo señor Besada, en 6 de Abril del mismo año, daba otro avance a la municipalización respecto del servi-cio de mataderos y venta de la carne directamente del pro-ductor al carnicero, creando una Comisión especial encar-gada del servicio, en la que tenían participación no sólo los facultativos, sino también representantes de la Asocia-ción de Ganaderos y del Gremio de carniceros, dejando a los Municipios el redactar los Reglamentos del servicio.

Ya en 30 de Marzo se había instituído una Comisión en Madrid de policía de mercados y otra técnica encargada de la construcción, reparación y conservación de los in-muebles destinados a mercados y almacenes, indicando que los demás Municipios podrían establecer el servicio en aná-logas condiciones que las indicadas para el de Madrid, pidiendo autorización para ello al Ministerio de la Guber-nación, como también podían, según lo indicado en el ar-tículo 10 del Real Decreto de 28 de Marzo de 1905, solici-tar del Ministerio la concesión de las mismas facultades que por dicho Decreto se concedían al Municipio de Madrid, como al poco tiempo solicitó y le fué concedido, el Ayunta-miento de Sevilla. (Real orden de 16 de Mayo de 1905.)

La Real orden de 23 de Julio de 1907 (La Cierva) reso-

lutoria de un expediente instruído por el Ayuntamiento de Valencia, con objeto de que se le autorizase para municipalizar la fabricación de gas de agua puro con destino a los servicios público y particular, en el caso de que no fuese conveniente administrar por sí o no se pudiese obtener el arriendo de la fábrica y canalizaciones, indicó que ya al tratarse del empréstito de quince millones de pesetas, como seis de ellos dedicáranse a garantizar la construcción de la fábrica indicada, el Ministro entendió se trataba de municipalizar, y por Real orden de 15 de Diciembre de 1905, advirtió al Ayuntamiento que debía instruir expediente y someterlo a la aprobación de este Ministerio, para que depurara si la Corporación podía municipalizar el servicio, consignando en uno de los párrafos razonadores de la resolución que se adopta, que es indudable, que cuando menos la ley municipal entonces vigente, no contenía prohibición alguna respecto a la municipalización de servicios, resolviéndose no podía accederse a la autorización solicitada, mientras el Ayuntamiento no acreditara, concretando bien los términos de su petición, la nivelación de su presupuesto y si la amortización y pago de intereses de los empréstitos que tenga contratados excedía o no de la décima parte de los ingresos ordinarios, mientras no abarcase el proyecto, además de la parte técnica, la organización y medios de explotación del servicio y propusiera los medios que regularizasen el servicio municipalizado y lo que se exigiera para formar una administración separada e independiente de la general del Municipio, con presupuesto y cuentas especiales, que formulase la Comisión encargada del servicio, la que a este efecto debería redactar el oportuno Reglamento.

Resumiendo, vemos en todas las disposiciones citadas, conformidad en que en la ley del 77 nada había contrario a la municipalización de servicios, mas cuando en la esfera del derecho positivo se trata de ella, aun estimándola

legal y beneficiosa ya para el cumplimiento de funciones propias de las Corporaciones locales, ya para la marcha independiente de las Haciendas municipales, surge la diferenciación de Municipios, la reglamentación de las condiciones en que han de municipalizar forzosamente determinados servicios, o podrán organizar otros para administrarlos directamente y la necesidad de solicitar previa autorización consignada en la Real orden de 1907.

Impónese el servicio de panificación al Ayuntamiento de Madrid e indícase que los demás Ayuntamientos podrán solicitar la concesión de las mismas facultades a éste asignadas. Los Ayuntamientos de más de 10.000 almas debían proceder con la mayor urgencia a la construcción de mataderos, o reformar los existentes según las circunstancias, pudiendo los demás establecer el servicio, previa autorización, en las condiciones del Decreto. Se crean en Madrid las Juntas de Mercados y para establecer el servicio en las condiciones en que se organiza para Madrid habían de pedir los demás autorización al Ministerio de la Gobernación.

Después de publicado el Real decreto de 15 de Noviembre de 1909 (Moret), cambia la situación legal; cambia el criterio gubernamental en forma que no deja lugar a dudas después de leída la exposición de motivos del mismo, favorable a tendencia descentralizadora, a fortificar la vida local, a utilizar los beneficios de la descentralización, los resultados bienhechores de las iniciativas locales, a dar satisfacción en parte a los anhelos del país y propósitos del Parlamento, restableciendo la integridad de la ley del 77, que contiene vigorosos principios de libertad y de respeto a las iniciativas locales, atrofiadas y desvirtuadas por disposiciones administrativas que, encaminadas a fines políticos de los Gobiernos, han venido a secar en su origen el manantial abundante y rico de la vida local.

En este Real decreto, cuyo primer artículo deroga to-

das las disposiciones de carácter administrativo encaminadas a interpretar los preceptos de la ley municipal de 1877, se consigna en el artículo 15 que los Ayuntamientos como representantes legales del Municipio tendrán capacidad jurídica para contratar y obligarse, establecer y explotar obras o *servicios públicos*, adquirir, reivindicar, poseer o enajenar bienes de todas clases y ejercer acciones civiles, criminales y contencioso-administrativas, sin otras limitaciones que las de los artículos 84, 85 y 86 de la Ley Municipal. Tanto el Ministerio como los Gobernadores de las provincias se limitarán, al otorgar las autorizaciones que dichos artículos requieren, a corregir simplemente las infracciones de la ley, si las hubiere. Tales autorizaciones deberán concederse o negarse en el plazo improrrogable de treinta días.

Publicado dicho Real decreto, el Consejo de Estado, a base de lo consignado en el artículo 15 del mismo y de lo que se establecía en el 72 de la ley municipal de 1877, consideró que la municipalización de un servicio cualquiera está realmente dentro de ese principio general que la ley no prohíbe, y por tanto lo consiente, no pugnando la estructura de ésta con ese especial modo de cumplir los fines que a los Ayuntamientos asigna, los cuales, además, tienen facultades para celebrar esa clase de contratos; pero atento a que los fines fundamentales que la ley exige a los Ayuntamientos han de quedar siempre preferentemente cumplidos, opinaba que se concediera la autorización siempre que el Ayuntamiento cumpliera con preferencia los demás deberes que las disposiciones vigentes le asignan, opinión que en otro dictamen también era partidaria de la autorización a los efectos de corregir extralimitaciones, si las hubiere.

Y así como las Reales órdenes de 22 de Diciembre de 1909 resolvieron no ser necesaria la autorización para municipalizar servicios, posteriormente la jurisprudencia mi-

nisterial se inclinó del lado de la autorización como el Consejo de Estado indicaba.

Concretando, antes de la publicación del vigente Estatuto municipal en contra de la municipalización existía el silencio de la ley; en favor de ella, la interpretación que podía darse a los artículos relativos a la competencia municipal, siendo esta misma interpretación la que podía decidir acerca de si la autorización era o no necesaria.

Si la esfera de la propia competencia municipal en materia de servicios públicos, de aquellos especificados en el artículo 72 de la ley municipal, aparecía tan ampliamente reconocida; si los preceptos que la R. O. de 23 de Julio de 1907 recordaba para fundamentar el criterio tuitivo en materia de adquisiciones, quedan expresamente derogados por el artículo 15 del Real decreto llamado de descentralización; si se quería dar satisfacción a las tendencias ampliadoras de la competencia municipal y a lo resuelto por el Parlamento con ocasión de la discusión del Proyecto de Reforma de Administración local en su parte municipal; si se comprueba que la tendencia en dicho Proyecto era favorable a la no necesidad de esa autorización, habrá de reconocerse que, no prohibida la municipalización por la ley del 77, que entrando los servicios a municipalizar en las materias de los artículos de la ley referentes a la competencia propia y exclusiva de las Corporaciones municipales, el criterio antes del vigente Estatuto, puede sostenerse era — dice el señor Gascón y Marín — de libertad de acción, salvo el caso muy probable de que siendo necesario contratar un empréstito, en garantía del que figuren derechos o bienes del Municipio, para esta obligación se requería, con arreglo al artículo 85 de la Ley, la autorización, que indirectamente vendría a ser autorización o denegación de la municipalización a que el empréstito se destinase.

II.—LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS EN LOS PRINCIPALES PROYECTOS DE LEY

El Proyecto de reforma de la Hacienda municipal presentado por el señor Besada a las Cortes, en 14 de Junio de 1905, es quizá — en opinión del señor Posada — donde mayor desarrollo adquiere la municipalización.

Proponía este proyecto, la municipalización de ciertos servicios como medio indispensable de fortalecer las Haciendas municipales, estimando que aunque pudiera creerse que la resolución del asunto tenía lugar adecuado en el Proyecto sobre reforma de la Administración local, no conteniendo, como no contenía éste, declaraciones sobre la materia, bien pudiera estimarse como desenvolvimiento y mejor complemento de alguno de sus preceptos, lo proyectado.

Los Ayuntamientos de capitales de provincia y mayores de 20.000 habitantes podrán asumir, hasta con derecho de exclusiva, la organización y explotación de todos los servicios públicos y muy especialmente los siguientes: 1.º, acueductos, fuentes y surtido de aguas; 2.º, alumbrado público; 3.º, tranvías; 4.º, teléfonos; 5.º, limpiezas; 6.º, transportes fúnebres, salvo derechos de las Sociedades de socorros mutuos; 7.º, panificación; 8.º, mataderos; 9.º, mercados públicos; 10.º, baños y lavaderos; 11.º, asilos nocturnos; 12.º, producción y distribución de fuerza motriz; 13.º, carteles públicos; 14.º, viveros; 15.º, plazas de toros, teatros, circos, frontones; 16.º, cualquier otro servicio público, previa autorización del Ministerio de la Gobernación.

Los Ayuntamientos de 10 a 20.000 habitantes podrían establecer, hasta con exclusiva, los servicios de los números 2.º, 7.º, 8.º y 9.º y cualquier otro de los reseñados con autorización del Ministerio, y los Municipios de me-

unos de 10.000 habitantes, salvo lo dispuesto en la ley municipal, no podrían organizar ni establecer servicio alguno sin expediente previo, resuelto por el Ministerio.

Era requisito indispensable para organizar y monopolizar servicios públicos que los Ayuntamientos tuvieran sus presupuestos nivelados, que no hubieran contraído empréstito o no excediese el servicio de amortización e intereses de la décima parte de los ingresos ordinarios y sólo caso de no concurrir tales requisitos, podrían, sin previa autorización del Ministerio, establecer hornos, molinos, tahonas reguladoras, mataderos y mercados, debiendo para lo demás ser informado el proyecto por la Comisión provincial y Gobierno civil y resuelto el expediente por el Ministro de la Gobernación, oyendo previamente al Consejo de Estado.

Los servicios municipalizados tendrían una administración separada e independiente de la general del Municipio, con presupuestos y cuentas especiales, existiendo, además, Comisiones inspectoras, y para los detalles de derechos y deberes de la Comisión de gestión y de la de inspección, como número y sueldo de funcionarios encargados del servicio y sus responsabilidades, habría de publicarse por el Ministerio de la Gobernación el oportuno Reglamento.

En el Proyecto de Ley sobre reforma de la Administración local del señor Maura, presentado a las Cortes en 1907, en uno de de sus artículos, el 103, que formula de una manera general y detallada al propio tiempo, las atribuciones de los Ayuntamientos, concebidas según un criterio amplísimo, en su número 17 se consignaba como de la exclusiva competencia del Ayuntamiento la municipalización de servicios que antes vinieran prestándose por individuos, sociedades y empresas particulares o por el

Estado, previo el consentimiento de éste, causando estado la resolución del Ayuntamiento en los asuntos de su competencia e introduciéndose la novedad no contenida en anteriores disposiciones o proyectos, de someterse a Referendum los acuerdos que el Ayuntamiento considerase de excepcional trascendencia a petición de dos terceras partes de los Concejales.

Nada decíase de las condiciones en que cabría utilizar tal facultad de municipalizar, tan ampliamente concedida y así pudo decir don Abilio Calderón, a raíz de las discusiones parlamentarias, que «para otorgar beneficios como éste, Italia ha hecho una ley especial. Nosotros, en un solo apartado, concedemos autorización tan general como pudiera desearse». Criterio no compartido por todas las partes de la Cámara, pues el señor Alcalá Zamora presentó una enmienda solicitando que la municipalización de servicios públicos fuese objeto de una ley especial, pues sostenía era éste un problema muy complejo que no podía resolverse en unas pocas líneas de una ley, y otros señores Diputados pedían la limitación a las empresas que tuvieran un carácter esencialmente colectivo de servicio público, como alumbrado, teléfonos, tranvías, agua, casas, etcétera, así como también fué solicitada la excepción de la municipalización de las industrias enumeradas en el artículo 173, regla 5.^a, o sea las que no fuesen de aprovechamiento común, sino utilizadas por personas o clases determinadas.

En el Proyecto de Régimen local de 1912 del señor Canalejas se dedicaba una base especial a la administración y explotación directa de servicios públicos. Se estimaban en él como servicios municipalizables todos los que revisten el carácter de servicios generales y de primera necesidad y se presten o puedan prestarse dentro del tér-

mino municipal en beneficio de sus habitantes, consignando estos enunciativamente sin limitar y prescribiendo que se determinarían en ley los que podrían ejercerse con monopolio.

Para establecer la municipalización requería acuerdo inicial del Ayuntamiento, acuerdo de una Comisión de estudios técnica, voto favorable de dos terceras partes de concejales, referendum en caso de monopolio, separación de la administración del servicio municipalizado de la general del Ayuntamiento, dirección técnica, admitiéndose mancomunidad para municipalizar servicios.

El Proyecto de ley de 20 de Enero de 1919 sobre Autonomía municipal y regional, confiere, en su base primera, capacidad jurídica al Ayuntamiento para contratar y obligarse, explotar obras o servicios públicos, asignando entre los objetos de exclusiva competencia, la municipalización de servicios que vinieren prestándose por individuos, sociedades o empresas particulares o por el Estado cuando éste dé su beneplácito, en el número 17 de la base décima.

La base undécima exige el referendum para municipalizar servicios de coste cuantioso, y la tercera dice que «podrán mancomunarse los Municipios libremente para fines, servicios y obras de la competencia municipal».

III.—LEGISLACIÓN VIGENTE EN ESPAÑA SOBRE MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS. EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 8 DE MARZO DE 1924

Nuestro Estatuto municipal dedica once artículos de la sección quinta, Capítulo primero, del Título V, del Libro primero, a regular la materia de municipalización de servicios públicos.

Según el artículo 169, los Ayuntamientos podrán administrar y explotar directamente los servicios municipales obligatorios, y podrán también, con arreglo a lo preceptuado en esta sección, municipalizar los que no tengan este carácter, siempre que reúnan las siguientes condiciones: *a)* que tenga carácter general; *b)* que sea de primera necesidad; *c)* que puedan prestarse predominantemente dentro del término municipal; *d)* que redunde en beneficio directo o indirecto de una parte considerable de los habitantes del Municipio.

Con carácter de monopolio sólo podrán municipalizarse — según el artículo 170 — los servicios de abastecimiento de aguas, electricidad, gas, alcantarillado, limpieza de calles, recogida y aprovechamiento de residuos domiciliarios, mataderos, mercados, cámaras frigoríficas, hornos y panaderías, pompas fúnebres y conducción de cadáveres, tranvías y ferrocarriles urbanos, suburbanos e interurbanos, hasta una distancia de 40 kilómetros a contar desde el límite de la población; teléfonos y todos los que se determinen por el Gobierno a petición de cualquier Ayuntamiento y previo informe del Consejo de Estado en pleno.

Las formalidades requeridas por el Estatuto para municipalizar un servicio con o sin monopolio las consigna éste en el artículo 171 y son las siguientes:

1.^a Acuerdo del Ayuntamiento pleno sobre la oportunidad y conveniencia de la municipalización, o en su defecto, petición formulada por una vigésima parte de electores.

2.^a Estudio del asunto por una Comisión formada por tres concejales y tres personas técnicas ajenas al Ayuntamiento, designadas por las Corporaciones de la localidad inscritas en el censo electoral municipal. La Comisión redactará una Memoria en que se estudien el aspecto técnico, financiero, jurídico y social del servicio, con mención expresa de las dificultades del período de adaptación y transición. Se acompañarán a la Memoria los planos y proyectos necesarios, así como un presupuesto detallado del coste de primer establecimiento y de la cuantía probable de los gastos e ingresos de explotación, con arreglo a la organización que se proponga y a las tarifas que se estime oportuno aplicar.

Las tarifas deberán ser suficientes para cubrir los gastos de explotación, el servicio de intereses y amortización del capital y las reservas y amortizaciones que convenga hacer, según la naturaleza y condiciones de cada una de las partidas del activo. Exceptúanse de esta prescripción los servicios que por su naturaleza deban ser gratuitos para el vecindario.

A la Memoria se acompañará el balance de los fondos municipales durante los últimos cuatro años, y datos estadísticos que revelen, con la posible exactitud, la situación del servicio que se trate de explotar o municipalizar.

Estos trabajos deberán estar constantemente a disposición del público hasta que recaiga la resolución definitiva. Cuando el Ayuntamiento no pueda publicarlos íntegramente, insertará un resumen que contenga las cifras totales en la *Gaceta*, en el *Boletín Oficial* de la provincia y en dos periódicos diarios de la localidad.

3.^a Acuerdo adoptado por dos terceras partes de los

concejales que deban componer el Ayuntamiento, después de haberse repartido la Memoria a todos ellos con una antelación mínima de quince días. Si el acuerdo es denegatorio, deberá razonarse. El acuerdo, con todos los informes, se unirá a la Memoria y será expuesto al público en las oficinas municipales, sin perjuicio de la publicación de los resúmenes correspondientes en los periódicos antes indicados.

4.^a Sumisión del proyecto al voto de los electores del término municipal, cuando la municipalización haya de implicar monopolio, en servicios no obligatorios o el acuerdo del Ayuntamiento fuese contrario a la petición de aquéllos o se considere que el servicio municipalizado que no sea obligatorio sólo ha de poder subsistir a base de un aumento de carga para el presupuesto municipal, que exceda del 2 por 100 del total de gastos ordinarios anuales en el ejercicio corriente. Sin embargo, cuando se trate de municipalización con monopolio, acordada por el voto favorable de cuatro quintos de los concejales y cuyo gasto anual no haya de exceder de una cifra igual al 3 por 100 del presupuesto municipal de gastos del ejercicio corriente, ni exija capital de primer establecimiento superior al 15 por 100 de la propia cifra, bastará el acuerdo del Ayuntamiento para su efectividad.

El acuerdo de municipalización llevará aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación (artículo 172) y para municipalizar con carácter de monopolio alguno de los servicios comprendidos en la ley, los Ayuntamientos podrán proceder a las necesarias expropiaciones de inmuebles con arreglo a la legislación vigente sobre la materia.

En forma análoga quedan autorizados los Ayuntamientos para acordar la expropiación de empresas industriales o comerciales incompatibles con el monopolio proyectado. Si se trata de empresas de servicios públicos con

concesiones municipales, podrán los Ayuntamientos rescindir dichas concesiones vigentes, si hubiese transcurrido la tercera parte al menos de su plazo o de la más antigua, cuando fuesen varias las otorgadas a una sola entidad para el mismo servicio.

Para la expropiación de empresas industriales o comerciales incompatibles con el monopolio, sean o no concesionarias de servicios públicos, se observarán las siguientes condiciones:

a) Se avisará a la empresa con una anticipación mínima de un año.

b) Se abonará al contado, salvo pacto en contrario, el valor de la empresa, calculando, bien sobre la base del que tengan en el mercado, al darse el aviso a que se refiere el apartado anterior, las acciones u otros títulos representativos de capital propio, descontando el de las deudas a terceros, o bien sobre la base de capitalización del beneficio líquido normal de la empresa a expropiar, según el promedio del último quinquenio.

Tanto en uno como en otro caso, se hará para la fijación del justiprecio, la debida computación del plazo pendiente de las concesiones, así como de los compromisos de reversión gratuita al Ayuntamiento de determinados elementos del activo. Las discrepancias entre el Ayuntamiento y la empresa expropiada serán resueltas, con intervención de peritos de ambas partes, por un árbitro que nombrarán éstas. Si no hubiese acuerdo para esta designación, ejercerá el arbitraje el Consejo de Ministros con audiencia del Consejo de Estado en pleno.

Contra la decisión del árbitro cabrá el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, por los motivos que establece el artículo 35, apartado último, de la vigente Ley de expropiación forzosa de 10 de Enero de 1879.

A estos efectos tendrán la consideración de incompati-

bles con el monopolio proyectado, las empresas que explo-
ten o administren los mismos servicios municipalizados.

Según el artículo 173, el acuerdo de municipalización de los servicios enumerados en el artículo 170, a excepción de los de alcantarillado, limpieza de calles, mataderos, mercados y pompas fúnebres, se llevará a cabo mediante la adjudicación de la explotación del servicio en las siguientes condiciones :

a) El Ayuntamiento anunciará subasta o concurso para adjudicar la explotación del servicio municipalizado a una empresa particular. Si opta por el concurso, lo decidirá un jurado compuesto de peritos técnicos, jurídicos y financieros, ajenos al Ayuntamiento, aunque designados por éste.

b) La subasta o concurso se verificará a base de un contrato para la explotación del servicio, en el que, aparte las garantías y estipulaciones que acuerde cada Ayuntamiento, se pacte: plazo mínimo de cinco años y máximo de veinte ; pago por la empresa, además de las cuotas de amortización que procedan, de un canon fijo anual igual cuando menos al interés corriente del capital de expropiación que haya abonado o deba abonar el Ayuntamiento a la industria expropiada ; pago de otro canon móvil progresivo sobre los beneficios que obtenga el adjudicatario ; límite máximo de las tarifas del servicio ; intervención forzosa del Ayuntamiento en toda modificación ulterior de aquéllas, que no podrá acordarse sin la conformidad de la Corporación y relación de proporcionalidad entre estas modificaciones y el canon debido al Ayuntamiento.

c) El particular o la sociedad adjudicatarios constituirán la fianza que el Ayuntamiento exija en garantía del buen uso del material e instalaciones que han de explotar, cuyo entretenimiento y conservación serán de su cargo.

d) En el Consejo de Administración de la empresa

adjudicataria tendrá el Ayuntamiento una tercera parte de miembros que designará libremente.

e) El Consejo redactará un Reglamento para la explotación del servicio que será aprobado por el Ayuntamiento pleno.

En todos los contratos y concesiones que sobre servicios públicos municipalizables otorguen, después de publicado el Estatuto, el Estado, la región, la provincia o el Municipio, será obligatorio consignar la cláusula de rescindibilidad en cualquier tiempo, sin otra indemnización que la del valor que tenga el servicio en el momento en que se tome el acuerdo de municipalización.

En casos excepcionales, con autorización del Consejo de Ministros podrá establecerse la municipalización de los servicios comprendidos en este artículo (el 173), en la forma que regula el siguiente y la autorización deberá concederse cuando por circunstancias especiales de localidad, convenga abaratar el servicio en términos y cuantía incompatibles con su explotación industrial.

Al frente de los servicios municipalizados que no comprende el artículo 173; de los que comprende si la subasta o concurso anunciados hubiesen quedado desiertos, o si, una vez adjudicados, se llegase a la rescisión de la contrata o hubiese transcurrido su plazo nunca inferior a cinco años; y de los demás que no constituyen monopolio ni tengan carácter obligatorio, si el Ayuntamiento no opta por el régimen de empresa, habrá — según el artículo 174 — un Consejo de Administración. Una tercera parte de los vocales que le componen serán elegidos entre los Concejales por el Ayuntamiento pleno; otra tercera parte entre las Corporaciones o Asociaciones inscritas en el Censo corporativo del Municipio y por ellas mismas, y el tercio restante estará formado por técnicos, nombrados por los Colegios o libres agremiaciones de carácter profesional.

El Consejo de Administración propondrá al Ayuntamiento el nombramiento de Gerente en terna motivada. El Gerente asistirá al Consejo con voz, pero sin voto. El resto del personal será nombrado por el Consejo de Administración, o por el Gerente, en los casos en que aquél hubiere delegado esta facultad. Sólo podrá ser dèstituido el Gerente con la aprobación del Ayuntamiento.

Los miembros del Consejo de Administración tendrán la misma responsabilidad que los administradores de las Sociedades anónimas, siempre que no voten contra el acuerdo de que se derive esta responsabilidad que exigirá el Ayuntamiento pleno. Su retribución consistirá en una participación en los beneficios netos, no superior en conjunto al 10 por 100. No podrán formar parte del Consejo de Administración los parientes dentro del cuarto grado del Director-Gerente; los que posean acciones o sean Consejeros, Directores o Gerentes de negocios concurrentes o similares del municipalizado, si éste no constituye monopolio y los contratistas o suministradores del servicio.

Los servicios municipales obligatorios — según el artículo 174 — podrán ser objeto de administración directa por los Ayuntamientos.

El Ayuntamiento podrá procurarse el capital de primer establecimiento y de explotación para la municipalización de servicios, bien con cargo al presupuesto ordinario, bien con cargo a presupuestos extraordinarios nutridos con el producto de empréstitos especiales.

La contabilidad de los servicios municipalizados con o sin monopolio, se llevará dentro del presupuesto general, con absoluta independencia de todos los demás servicios, tanto en los ingresos como en los gastos. Se cargará a los servicios municipalizados incluso la parte que les corresponda por gastos generales consignados en otros capítulos del presupuesto.

Cuando el servicio municipalizado en la forma que establece el artículo 174 salde con pérdida superior a la prevista en el momento de su implantación, el Ayuntamiento deberá tomar las medidas necesarias para corregir sus deficiencias o pasar el servicio a régimen de empresa privada.

Los fondos de reserva ordinarios y extraordinarios de los servicios que liquiden con beneficios, podrán ser colocados en valores del propio Ayuntamiento; pero se llevará, en todo caso, una contabilidad especial para ellos. En ningún caso podrá destinarse parte del sobrante a fondos generales del presupuesto, si no se ha atendido a los siguientes compromisos: gastos de explotación del servicio, intereses y amortización del capital; gastos de conservación, renovación de la instalación y material y fondos de reserva legal y especial hasta llegar al 50 por 100 del capital destinado al servicio.

Se publicará balance semestral y se hará una liquidación anual. La aprobación definitiva de las cuentas corresponderá al Ayuntamiento pleno, lo mismo que la alteración de las tarifas, siempre a propuesta del Consejo de Administración, y las modificaciones del Reglamento de explotación del servicio.

Cesará la municipalización de un servicio obligatorio, según el artículo 176: 1.º Cuando expire el plazo establecido en el acuerdo, salvo que se prorrogue en las mismas condiciones de su implantación. 2.º Cuando sea revocado el régimen de municipalización por el Ayuntamiento, con los mismos requisitos que se observaron al implantarlo. 3.º Cuando el déficit del presupuesto del servicio exceda del 10 por 100 del presupuesto ordinario del Ayuntamiento durante tres ejercicios o las pérdidas asciendan a más de la mitad del capital invertido en el servicio. En estos casos se hará en el plazo más breve posible la liquidación del servicio municipalizado.

Según el artículo 177, no podrán intervenir en las votaciones referentes a la municipalización de un servicio, ni formar parte de las Comisiones dictaminadoras, los Concejales que sean dueños de empresas accionistas o directores responsables de Sociedades explotadoras del servicio que se trate de municipalizar o de otro concurrente o similar. Esta prohibición habrá de tenerse en cuenta para reducir el *quorum* exigido en cada caso.

Los servicios municipalizados quedan sometidos—artículo 177 — a las prescripciones del Código de Comercio, en cuanto no se opongan a las de esta Ley.

En los Municipios menores de 1.000 habitantes, los acuerdos relativos a municipalización de servicios deberán obtener los sufragios favorables de dos terceras partes de vecinos votantes en la sesión en que se tomen. (Artículo 178.)

Según dispone el artículo 179 podrán constituirse Mancomunidades para practicar la municipalización de un servicio previo acuerdo de todos los Municipios interesados y actuando la Junta de Mancomunidad en lugar del Ayuntamiento, una vez decidida legalmente la municipalización.

Hasta aquí nuestra legislación vigente sobre municipalización de servicios públicos; pero ¿es verdaderamente municipalización todo lo que regula bajo esta rúbrica el Estatuto municipal de 1924? Seguramente que no, si tomamos el término «municipalización» en su sentido más estricto y puro de gestión directa de los servicios públicos.

El Estatuto sólo admite la gestión directa, la verdadera municipalización de servicios, según su artículo 174, en el caso de los servicios municipales obligatorios; en el de que la subasta o concurso anunciados para los que comprende el artículo 173, hubiesen quedado desiertos o si una vez adjudicados se llegase a la rescisión de la con-

trata o hubiese transcurrido un plazo nunca inferior a cinco años, y en general todos aquellos servicios que no constituyen monopolio. Los servicios de alcantarillado, limpieza de calles, mataderos, mercados y pompas fúnebres, que según el artículo 170 pueden municipalizarse con el carácter de monopolio, por excepción también pueden realizarse por gestión directa.

En los demás casos y servicios, que son aquellos de mayor carácter industrial y que según el artículo 170 pueden ser objeto de monopolio, se exige en el artículo 173 que el acuerdo se lleve a cabo mediante adjudicación o concurso a una empresa particular.

Y es que sin duda no fué intención del legislador llevar al Estatuto los principios de una pura municipalización por la desconfianza que le inspiran los Ayuntamientos en cuanto a su capacidad industrial; es así como nuestras dudas quedan confirmadas con estas palabras de la Exposición de Motivos que transcribimos para terminar: «Los Ayuntamientos podrán acordar la municipalización, incluso con monopolio de servicios y empresas que hoy viven en un régimen de libertad industrial..., y no se crea que nos dejamos arrastrar por el afán de socializar, no; sentimos desconfianza hacia la capacidad industrial de los Ayuntamientos y por ello les forzamos a organizar el servicio municipalizado, bien en forma de Empresa privada, bien en forma de gestión, que se llama directa..., y en uno y otro caso, los Concejales, sólo tendrán parte mínima en la dirección del negocio. España es campo sin roturar en punto a la municipalización; el Estatuto da medios y traza cauces amplios para el desfonde. Con prudencia y cautela podrá hacerse mucho en bien de los pueblos, ya que la renta diferencial que permitirá absorber el monopolio municipal asciende en gran número de casos a considerables cifras. En definitiva, la experiencia de los primeros en-

sayos marcará en el porvenir nuevas rutas, más francas o más restringidas, según lo que de ella resulte.»

APÉNDICE

Después de redactado el presente trabajo, al advenir el nuevo régimen republicano, se publicó por el Gobierno provisional de la República el Decreto de 16 de Junio de 1931, en cuyo artículo 4.º se declaran subsistentes únicamente, en lo que respecta al Estatuto municipal, el Capítulo VI, del Título V del Libro I; el Capítulo I del Título VI del Libro I y el Libro II; restableciéndose la vigencia de los Títulos I, II, III y VI de la Ley de 2 de Octubre de 1877.

En el artículo tercero del citado Decreto, se estiman reducidos al rango de preceptos meramente reglamentarios, válidos si se conforman con el texto de Leyes votadas en Cortes, entre otros, el R. D. de 23 de Agosto de 1924, sobre Hacienda municipal, cuyo Título VII se ocupa de la municipalización de servicios.

El citado Decreto de 16 de Junio de 1931 fué ratificado por Ley de 15 de Septiembre siguiente.

Esta es la legislación hoy vigente en España sobre la municipalización de servicios según la citada Ley votada por las Cortes Constituyentes de la República.

Pendiente de publicación una nueva Ley municipal de acuerdo con el espíritu que informa la nueva estructuración que se está dando el Estado español es de esperar que se tracen en ella normas definitivas de la municipalización de servicios, problema trascendental en la vida de las urbes modernas, consecuencia de un profundo estudio de la legislación y experiencia nacionales y extranjeras, por los legisladores de la República.



Bibliografía

- ALBERT GIGOT *Le Socialisme municipal en Angleterre.*
- ALCUBILLA *Diccionario Administrativo.*
- A. N. HOLCOMBE *Public ownership of telephones on the continent of Europe.*
- BARKER H. *Public Utility Rates. New-York 1917.*
- BONNET *Les boulangeries et boucheries municipales et les petits commerçants.*
- BOUVIER.. *Les régies municipales.*
- BOVERAT.. *Le socialisme municipal en Angleterre.*
- BRES (EUGENE) *De la municipalisation des services d'intérêt public en Italie.*
- BUSSY (A.).. *La municipalisation des tramways. Les resultats financiers à l'étranger.*
- COOK M. L. *Public Utility Regulation, Ronald Press. New-York, 1924.*
- LUCA DI GUALTIERI *Sulla Municipalizzazione — Studio economico-sociale.*
- FARAGGIANA (AW. G.) *La municipalizzazione dei Pubblici Servizi — Studio economico-sociale con commento alla legge 29 marzo de 1903.*
- F. G. TENERELLI *La municipalisation du pain (folette).*

GASCÓN Y MARÍN	<i>Municipalización de servicios públicos.</i>
Id.	<i>Estudio jurídico de la municipalización de servicios en España.</i>
Id.	<i>Tratado de Derecho Administrativo.</i>
GARRIDO JUARISTI	<i>Conferencia del problema del Pan. Madrid, 1920.</i>
H. B. DU GLOZEL	<i>Les entreprises municipales de la Ville de Glasgow.</i>
JORDANA DE POZAS	<i>Derecho Municipal.</i>
KING C. L.	<i>Regulation of Municipal Utilities. Appleton. New-York, 1912.</i>
LINDEMAN (HUGO)	<i>La municipalización alemana (Les annales de la régie directe).</i>
LYNDON L.	<i>Rate Making for Public Utilities, Mc. Ganw - Hill. New - York, 1923.</i>
LORD AVEBURY	<i>Nacionalización y municipalización de servicios públicos.</i>
L. S. ROWE	<i>El Gobierno de la ciudad y sus problemas.</i>
MATER	<i>Le socialisme conservateur ou municipal.</i>
MONTEMARTINI	<i>Municipalización de los servicios públicos.</i>
M. PIC	<i>Traité élémentaire de législation industrielle.</i>
MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN (Dirección General de Administración) ..	<i>Anuario de la vida local.</i>
PORTER (ROBERT P.)	<i>Municipal trading.</i>
POSADA (ADOLFO)..	<i>Municipalización (en la Enciclopedia Seix).</i>
Id.	<i>Evolución legislativa del régimen local en España.</i>
Id.	<i>Tratado de Derecho Administrativo.</i>
Id.	<i>Régimen Municipal de la ciudad moderna.</i>
ROBERT VENNANT..	<i>Les Régies Municipales en Angleterre.</i>

- ROYO VILLANOVA... .. Conferencia sobre municipalización. 1919. Valladolid.
- RUIZ GIMÉNEZ (JOAQUÍN) ... Nacionalización y municipalización de servicios colectivos. (Discurso de recepción en la R. Academia de Ciencias Morales y Políticas). 1921.
- R. ACADEMIA DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS.. ... *Ventajas e inconvenientes de la ampliación de los servicios sociales a cargo de los Municipios. (Discusiones. 7.º-II).*
- REVISTA *Les Annales de la r g e directe.*
- STEVENS, D. L. *Bibliography of Municipal Utility Regulations and Municipal Ownership : Harvard Univ. Press. Cambridge, 1918.*
- V. CILLEULS *Municipalización de servicios. Le socialisme municipal a travers les siècles.*
- WILCOX, D. F. *Municipal franchises. 2 vols. New-York, 1917.*

INDICE

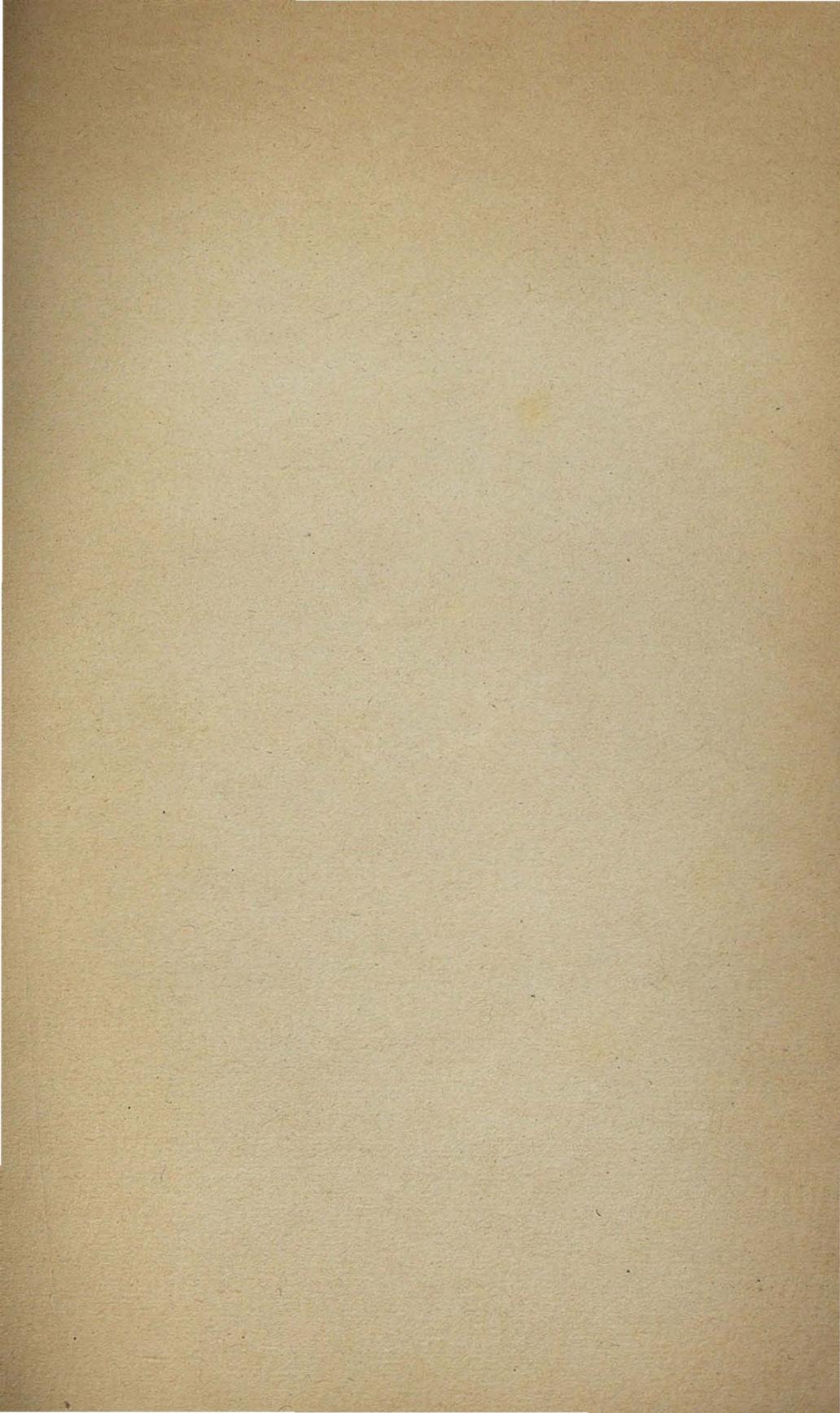


	<u>PÁGINAS</u>
OBSERVACIÓN PREVIA	5
I	
LA MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	7
I.—Su concepto : su contenido : diversas denominaciones y razón de la aceptada por nosotros	9
II.—Sus causas	13
III.—Aspectos varios que ofrece	16
IV.—Sus ventajas e inconvenientes. Conclusión a que llegamos nosotros	21
II	
INFORMACIÓN EXTRANJERA	29
I.—Difusión del movimiento municipalista en los distintos países	31
II.—Ejemplos de servicios públicos con mayor frecuencia municipalizados en los distintos países	50
III	
LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS EN ESPAÑA	53
I.—Legislación anterior a la publicación del vigente Estatuto municipal	55
II.—La municipalización de servicios en los principales Proyectos de Ley	64
III.—Legislación vigente en España sobre municipalización de servicios. El Estatuto municipal de 8 de Marzo de 1924... .. .	68
APÉNDICE	78
BIBLIOGRAFÍA	81



SE ACABÓ DE IMPRIMIR ESTA TESIS
DOCTORAL, EN LA CIUDAD DE CASTELLÓN DE
LA PLANA, TALLERES DE «GRÁFICAS MIALFO»,
EL DÍA VI DE ENERO DE M.CM.XXXIII





FRX