

CAPÍTULO PRIMERO

Preliminares.

El Municipio: actividad jurídica, acción social. Ampliación de los servicios municipales; su administración directa. Extensión alcanzada por la municipalización de servicios públicos.—Discusión acerca de su conveniencia.

Es el Municipio esfera importantísima de la administración pública, sociedad base de los Estados que en sí une la acción de familias que viven en una cierta parte de territorio. Al estudiar sus fines, sus medios, la actividad para la obtención de éstos y el cumplimiento de aquéllos, obsérvese que en él se cumplen en común fines varios de la vida no encerrados en el campo de lo privado, y que su actividad, á la que se imponen límites dentro de los que pueda desenvolverse, lo hace, ya forzosamente para realizar ciertos fines cuya realización le fué de antemano impuesta, ya por propia iniciativa para atender á otra clase de servicios, para ejercer funciones de carácter facultativo.

Examinando la vida de los Municipios adviértese la existencia de un aspecto especial, de una serie de funciones para determinar las normas á que ha de sujetarse la acción administrativa interna, de una función de declaración de preceptos jurídicos, de promulgación de ordenanzas para la mejor administración del común, de una serie de actos para asegurar el cumplimiento de lo mandado, de manifestaciones de *actividad jurídica* que muestran al Municipio como Estado en función de derecho; mas adviértese también con gran intensidad manifestaciones de actividad municipal para la realización de fines de la vida física, de la vida moral, de la vida económica, mediante cuyo cumplimiento trátase de promover el bienestar general, estimado como objeto de la *actividad social* del Municipio.

Difieren las legislaciones en cuanto á la ingerencia del Estado en la vida municipal, pero no hay discrepancias en reconocer el vasto campo en que la acción de la municipalidad ha de ejercitarse, libremente ó sujeta á intervención superior, campo cuyos lindes han sido trazados en puntos más extremos con el cambio que en el modo de satisfacer ciertas necesidades colectivas ha surgido como consecuencia del moderno y rápido desenvolvimiento de las ciudades, con la municipalización de ciertos servicios, con la adopción por los Municipios de la llamada «política social» que, si en el Estado tiene hoy lugar importante con su

intervención en varios problemas, mediante la legislación y acción sociales, en los Municipios, que que al fin y al cabo son Estados, ha de preocupar también, pues no en balde son colectividades en que el malestar social, debido á conflictos entre factores de la producción y á la situación de ciertas clases, se siente aún más directamente que en la total esfera política por ellas constituída.

Ha surgido en la vida municipal un cambio importante acometiéndose el ejercicio directo de ciertos servicios de carácter general, colectivo, de servicios que suponen el ejercicio de determinadas industrias, quitando de manos de empresas particulares funciones que producen ganancias que se ha creído debían ser aprovechadas por la colectividad; se han organizado servicios que suponen protección al débil en el terreno económico; se ha tratado de buscar nuevas formas mejor adaptadas á las nuevas condiciones sociales (1).

Llámesese á este cambio observado en el ejercicio de servicios públicos locales *municipalización*,

(1) Angelo Majorana afirma que «el gran problema de principios del siglo xx es hallar formas nuevas y mejor adaptadas para una conciliación de los derechos del individuo y los de la colectividad, conformes al desenvolvimiento de la vida social moderna, tan abundante en progresos antes insospechables». Véase su ponencia acerca del proyecto de ley italiano sobre municipalización publicada en *La Revue socialiste* (Mar. 1903).

por acometer su administración directa una Corporación municipal; llámesele *industrialismo* por ver surgir el tipo del Municipio industrial; denomínese *socialismo* ó *colectivismo comunal* porque haya quien vea en tal fenómeno una tendencia socialista, un carácter colectivista más ó menos acentuado, ó apellídesele *acción social del municipio*, examinando su actividad para cumplir fines sociales, colocando el problema en términos parecidos al de la intervención del Estado en la cuestión social, la existencia del hecho anotado es innegable.

Las Corporaciones, las autoridades municipales amparáronse unas veces en el silencio de la ley para realizar actos que ésta no prohibía; buscaron otras, leyes especiales que autorizasen nuevas manifestaciones concretas de la actividad comunal; el transcurso de los años fué dando mayor extensión á hechos que estaban localizados, y ya los poderes del Estado, concediendo la importancia que en sí encierra á la *municipalización de servicios públicos* estudian su *regulación jurídica*, existiendo ley especial acerca de los varios servicios públicos que directamente pueden ejercer los Municipios.

* * *

Para demostrar la extensión alcanzada por la municipalización consignaré:

Que en Inglaterra, Glasgow tiene municipa-

lizados: el servicio de abastecimiento de aguas potables desde 1860, extendiéndolo cada día más y más; el de alumbrado y calefacción por gas; el de alumbrado eléctrico; el de tranvías arrastrados por fuerza animal y eléctricos (ejemplo de municipalización muy digno de estudio por las circunstancias en que se estableció); el de matadero; el de teléfonos urbanos; el de lavaderos públicos; la construcción de casas para obreros; asilos nocturnos; la *Family House*, en que se recogen durante el día los hijos de obreros y obreras viudos mediante una pequeña cuota semanal; el de alcantarillado y saneamiento, etc. Manchester, la ciudad que da nombre á la célebre escuela económica tan poco favorable á las tendencias de que se trata, ha municipalizado los servicios de aguas, alumbrado por gas y electricidad, ampliando este último muy recientemente, matadero, teléfonos, suministro de fuerza hidráulica y aprovechamiento de las materias recogidas en la limpieza pública, convirtiéndolas en substancias fertilizantes; ha suprimido los antiguos *pail-closets*, establecido baños para los alumnos de las escuelas, intervenido con su capital en las obras del canal, construído casas para obreros y planteado en 1901, al finalizar la concesión á la Compañía de Tranvías, la municipalización de ellos. Liverpool, aparte los servicios de aguas, sanitarios y de urbanización, no descuida sus *artisan's dwellings*, y va amortizando el capital que debe á la Compañía que explotaba los tranvías.

Birmingham ha desarrollado las iniciativas de Mr. Chamberlain municipalizando el abastecimiento de aguas y el alumbrado por gas; cuenta con millares de casas para obreros; atiende su Consejo municipal las mejoras sanitarias; cuenta con su Birmingham Street, acometiendo importante empresa de urbanización, y tiene en camino la conversión en municipales de las líneas de tranvías concedidas á particulares. Leeds explota con beneficio la empresa tranviaria, como también se explota en Huddersfield, que en 1880 logró obtener la *Huddersfield improvement Act*, y en Sheffield, Newcastle, Nottingham y tantas otras. Edimburgo, á mediados del pasado siglo, acometió la municipalización del servicio de aguas, que reviste igual carácter, además de las ciudades ya citadas, en las de Aberdeen, Bradford, Cardiff, Nottingham, Dublin, Sheffield, York, etc., etc. St. Helens fué la primera ciudad en establecer lecherías municipales. Birkenhead tiene organizado un servicio de vapores entre dicha villa y Liverpool. El Consejo de Condado, de Londres, creó el *Works Department* para la ejecución directa de ciertos trabajos sin someterlos á contrata; y para terminar este apunte es suficiente recordar que Davies calcula que de las cantidades obtenidas mediante empréstitos han dedicado á servicios industriales: un 75 por 100, Manchester; un 64, Liverpool; un 61, Birmingham; un 63, Sheffield; un 53, Leed, y un 49, Nottingham.

Respecto á los Estados Unidos, á pesar de existir causas varias que impiden un gran desarrollo de la municipalización, según la tabla Baker, mientras en 1800, en un total de 16 empresas para abastecimiento de agua, el 93,7 por 100 eran privadas, en 1896, de 3.196 empresas, 53,2 por 100 eran públicas, habiendo bajado durante ese período de tiempo las privadas del 93,7 al 46,8 por 100, y según el *Report of the Commissioner of Labor* (1900), de 782 millones de dollars invertidos en tales empresas, 514 eran capital de las públicas. El gas y la electricidad contaban en 1899 con 14 y 460 empresas públicas respectivamente, notándose que en 1882 tan solo existía implantada municipalmente una explotación de luz eléctrica, y que son los pequeños centros de población los que han ido acometiéndolas. Agréguese á estos datos el terreno que va ganando la municipalización del servicio telefónico y de baños públicos, así como la existencia de tranvías municipales que, como excepción de la regla general, pueden citarse, y se tendrán pruebas de que en el Norte de América tiene campo de acción el llamado industrialismo municipal.

Italia, que con su ley de 29 de Marzo de 1903 ha sido la primera, como Majorana ha dicho, en presentar un sistema de legislación racionalmente pensado y armónicamente desenvuelto sobre materia de tan esencial importancia social, se ha llamado la patria de la mu-

nicipalización (1), asegurándose que «se distingue por la originalidad de sus empresas y por la enorme influencia que los partidos democráticos ejercen sobre los asuntos de las villas». Administran directamente el servicio de aguas 151 Municipios. Milán, en 1892, hacía un consumo privado de agua potable de 384.683 metros cúbicos, y en 1900 logró pudiera aumentar dicho consumo hasta la cifra de 3.099.340, viendo aumentados también los ingresos anuales desde 57.445,83 liras en 1892 á 515.621,80 en 1900. Padua logró en seis años que la cifra de 890 abonados se elevara á 2.690.

Diez y siete ciudades y villas tienen municipalizado el gas, siguiendo el ejemplo dado por Spezia; 24 tienen del mismo modo organizado el servicio de alumbrado eléctrico; Milán y Turín han empezado á intervenir en el servicio de tranvías. Panaderías municipales han funcionado en varias poblaciones; farmacias municipales existen en San Venancio y Reggio-Emilia; baños públicos los tienen los Municipios de Cremona, Monza, Milán, Turín, Pavía, Rimini, etc. Lavaderos existen ya municipalizados y va su número aumentando; el suministro de hielo es también servicio comunal en Brescia y Módena, entre otros puntos; lo es igualmente el de pompas fúnebres

(1) V. Totomianz: *Revue d'Économie politique*, Diciembre 1902.

en varias ciudades. Verona y Spezia suministran fuerza motriz para industrias particulares; y es tal el desarrollo que la municipalización ha alcanzado en el reino italiano, que el art. 1.º de la ley de 29 de Marzo de 1903 prevé 19 casos de ejercicio directo de servicios públicos por los Municipios.

En Alemania, el servicio de aguas es objeto de empresa municipal en Hamburgo, Colonia, Francfort, Dusseldorf, Berlín, etc.; de 55 villas de más de 50.000 habitantes, solo dos no son propietarias de las aguas. El gas ha proporcionado beneficios en Berlín, Breslau, Charlottemburgo, Dresde, Hamburgo, Karlsruhe, Köln, Leipzig. El consumo de luz eléctrica se ha extendido con la municipalización; Francfort, Berlín y Colonia tienen tranvías municipales; el seguro mutuo contra incendios va siendo también objeto del llamado socialismo municipal, extendido á las instituciones de higiene, mercados, agencias de colocación, casas para obreros, etc.

Para terminar estas brevísimas indicaciones consignaré la municipalización de los servicios de aguas, limpieza pública, gas y electricidad en Bruselas, y la de los Montes de Piedad en ciudades de Holanda, Bélgica y Francia.

* * *

Obsérvese que los servicios sociales de los Municipios experimentan una ampliación importante;

adviértese el deseo de que no queden en manos de una empresa particular ganancias obtenidas merced á la naturaleza especial de ciertos servicios necesarios á la colectividad; el de que la Administración municipal procure ejerciendo directamente los servicios, que puedan ser utilizados por todos aprovechando los beneficios que reporten.

Por ello no puede extrañar que en trabajos relativos á la municipalización de servicios públicos se lea que tiene tal tendencia dos fines bien determinados: primero, quitar de la mano privada el disfrute de ciertas industrias de carácter general y colectivo; segundo, el de perseguir en tales industrias, precisamente por ese carácter, no solo el fin de lucro, sino el más noble y más alto de la distribución colectiva del bienestar general (1).

En ocasiones, por tacharse de socialista la reforma, por creer que constituía ensayos de colectivismo; unas veces por temer que la extensión de la actividad municipal pudiera dar á las autoridades locales un número excesivo de atribuciones y una influencia política inadmisibile; otras por tacharse la reforma de atentatoria á la libertad industrial, sosteniendo que existían verdaderos monopolios comunales; ya por creer que las deudas municipales habían aumentado considerablemente con el nuevo aspecto de la administración local;

(1) Morelli: *La municipalizzazione dei servizi pubblici*. Torino, 1901; pág. 5.

ya por negarse el fondo ético de suministrar gratis á los pobres ciertos servicios, ello es que al propio tiempo que la municipalización aumentaba en desarrollo é iba conquistando corporaciones adeptas, sus impugnadores arreciaban su campaña en contra, y prueba de ello es no solo la oposición hecha por Gabba, Ginestrelli, Camporeale, Vitelleschi y otros en el Senado italiano á la ley recientemente creada, sino las manifestaciones hechas en el Parlamento inglés en 4 de Marzo de 1903 por Gerald Balfour, por Galloway y Gibbs.
