

# Notas para un estudio sobre la municipalización de servicios públicos

por

**LEOCADIO MANUEL MORENO PAEZ**

Doctor en Derecho por la Universidad Central

Diplomado en Administración Local

**SUMARIO:** La municipalización de servicios públicos: a) Concepto de la municipalización. b) Teorías sobre la municipalización; sus tendencias. a') Industrialismo. b') Socialismo o colectivismo comunal. c') Municipalismo social. d') La actividad mercantil e industrial de los Municipios. e) Razones en pro y contra la municipalización.

## LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Sin perjuicio de la utilidad práctica de estas notas quiero hacer una necesaria aclaración: este trabajo ha sido pensado y escrito con la vista puesta en un estudio de conjunto, cuyo camino nos ha sido desbrozado en sus matices teóricos por ilustres pensadores de la ciencia administrativa. Aportemos nosotros la modestia de nuestra experiencia práctica, encaminada a conseguir una más perfecta adecuación y un más completo conocimiento de lo que, en fecha no lejana, puede constituir el más importante aspecto de la vida municipal, cuando menos, en cuanto a su gestión y vida económica.

Hacemos punto y aparte para ocuparnos del tema de nuestro estudio.

Selaña acertadamente García de Enterría (1) el hecho indiscutido de que mucho antes de que el tema de las nacionalizaciones industriales pasara al primer plano de la consideración política y teórica, era ya actual el tema de las municipalizaciones. Y era actual, porque frente al entonces parecer inmovible ideario liberal y la correlativa reducción de funciones del poder político, había aparecido un extraño fermento que, modesta, pero radicalmente, se atrevía, sin seguir los cauces de un movimiento político apoyado por bases teóricas, a enfrentarse con las bases que la generalidad admitía como fundamentos de una esplendorosa civilización y de un indiscutible bienestar social.

Resulta extraño, como también apunta, el hecho de esa aparición espontánea y natural del germen municipalizador sin bases teóricas, pero no lo es tanto si tenemos en cuenta que la aparición del hecho social, si no es por completo espontánea, sí lo es natural, ya que la actividad social de cada grupo nace o se transforma a medida de las necesidades del mismo. Es decir, las normas primitivas de la municipalización aparecen sin bases teóricas; son unas simples normas de organización que el cuerpo social presiente como útiles o necesarias, y que adquieren juridicidad, digámoslo en frase de Garrido Falla (2), se juridifican al integrarse dentro del sistema instaurado del Derecho administrativo.

Este proceso de construcción de la norma, que puede ser o no norma jurídica, existe en todo momento, se le dé o no tal carácter, el deseo del grupo social en que aparece, de integrarlo dentro del tipo histórico conocido con el nombre de Estado de Derecho, con su principal secuencia de asegurar la libertad de los ciudadanos con el establecimiento de la legalidad o aspecto formal del derecho, y la lucha contra la arbitrariedad.

---

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *La actividad industrial y mercantil de los Municipios*, ponencia presentada al I Congreso Iberoamericano de Municipios. I. E. D. A. L. Madrid, 1956, pág. 5.

(2) GARRIDO FALLA, Fernando: *Transformaciones del régimen administrativo. Estudios de Administración*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954, página 18.

Parecerá a primera vista que existe una contradicción entre el sentido expuesto y la limitación; que el sentido municipalizador parece sostener, al querer sustraer de la actividad estrictamente privada, una serie de actividades confiadas, al amparo del ideario liberal, a la iniciativa particular, pero ella no existe, cuando precisamente ese espontáneo movimiento nace como una reacción colectiva contra la actividad ilimitada de los particulares en funciones técnicamente asumibles por la colectividad.

Buena prueba de ello la tenemos en el hecho de que, aparecido el movimiento municipalizador sin las bases teóricas de un movimiento político, muy pronto una corriente política representada por los partidos socialistas, para mientes en el fenómeno, y apreciando con acierto toda su significación, como factor y testimonio de la crisis de orden liberal, pretenden patrocinarlo y asignarle sus propios fundamentos doctrinales (3).

No caben, sin embargo, directrices de orden político tomadas de antemano, porque el tema en sí responde a un sentido riguroso derivado de la vida comunal, de donde ha salido para ser llevado al terreno neutral de los juristas y técnicos, donde hoy se encuentra, ofreciendo una extensa gama de posibilidades en los órdenes social y económico.

Este movimiento municipalizador no podía tener ese carácter espontáneo que García de Enterría quiere asignarle, sino que necesariamente debería obedecer a unas causas de orden social que habían conservado el germen de vida, que antaño fué esplendorosa, y que se encontraba soterrada, precisamente por haber luchado en su contra el movimiento constitucionalista, aunque sin lograrlo exterminar. Es decir, la aparición del fenómeno no es obra de la casualidad. Cuando el régimen constitucional, cuando la concepción liberal del orden político cree haber acabado con el movimiento municipalista aparecido en nuestra Patria en la edad de oro del Municipio, le ve aparecer con más pujanza, con más fuerza, porque la realidad es que, a pesar de la cerrada ofensiva contra sus principios,

---

(3) Loc. citada, pág. 5.

y aun contra las instituciones nacidas a su amparo, dentro de la realización política liberal subsisten instituciones tan inequívocamente liberales como los Pósitos, los patrimonios concejiles, y otros muchos establecimientos de arraigo rural, como serrerías, posadas, hornos, molinos, fraguas municipales, y hasta abastecedores, expresiones si se quiere humildes, pero denotadoras de una auténtica práctica municipalizadora del Municipio (4).

Este fenómeno tiene por otra parte la mayor trascendencia, porque algunos, entre ellos Hauriou (5), han pretendido ver en él la mayor sensibilidad de las estructuras primarias en el orden político social para captar los cambios sociales y políticos y anunciar con ventajosa anticipación las posibilidades que el futuro reserva a una actividad del mismo orden, trasladada al ámbito estatal y político, e incluso rebasar dichas fronteras con la aparición del fenómeno socializador con la llamada internacionalización (6).

Estudiar solamente este aspecto político social de la municipalización, sería dejar incompleto este epígrafe. Hoy en día la municipalización ha rebasado los límites de lo estrictamente político para adentrarse en el campo de lo económico. Las tendencias municipalizadoras de los países americanos, tanto en Norteamérica, como en los de Hispanoamérica, nos han aportado una realidad que ya hemos señalado. Las municipa-

---

(4) Los trabajos, entre otros, de FERNÁNDEZ DE VELASCO, en su *Resumen de Derecho administrativo y ciencia de la Administración*. Barcelona, 1931, con carácter general, y contemplando un aspecto concreto, el de RODRÍGUEZ GÓMEZ, *La municipalización de servicios en el Municipio antiguo*, en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, enero-febrero 1953 págs. 59 a 72, nos dan una idea exacta sobre la existencia de una serie de servicios que entrañaban una actividad municipal que, si es cierto quedó aletargada con la implantación del ideario liberal, no lo es menos mantuvo un germen de vida que, posteriormente, pudo dar lugar al resurgimiento, con nuevas fórmulas jurídicas, de la antigua institución.

(5) HAURIOU: *La jurisprudence administrative de 1892 a 1929*, I, París, 1929, página 167.

(6) Este proceso se ha afirmado continúa en el fenómeno de la «internacionalización de Empresas, generalizado en esta postguerra», como afirma MILLARUELO, en su interesante trabajo *Las nacionalizaciones y el Derecho internacional* en «Revista de Administración Pública», núm. 3, 1950, págs. 247 y siguientes.

lizaciones se han llevado a cabo, aparte de por el sentido socializador que quiere imprimirse al hecho, para obtener una fuente de ingresos procedentes de servicios municipalizados, bien evitando los cuantiosos desembolsos que la gestión de servicios de la competencia municipal originaba a los Municipios.

a) *Concepto de la municipalización.*

Difícil resulta, como ha sido reconocido por nuestros más preclaros tratadistas (7), dar un exacto concepto de la municipalización, no sólo como dice Clavero Arévalo (8), por las dificultades que entraña la construcción jurídica de un concepto a la vista de un ordenamiento positivo, sino porque para lograr el asentimiento de la mayoría sobre el concepto, sería premisa previa el determinar en su total alcance el contenido de la institución en sí. Plantea Janer (9), muy acertadamente bajo nuestro punto de vista, el problema de lo que quiere decir municipalización, y afirma debe resolverse buscando un significado gramatical del que partir. Para él, a primera vista parece querer significar la acción de convertir en municipal algo que no lo es; pero—entiende—, además, crear algo nuevo dentro de la esfera municipal. Ello—continúa—nos señala dos caminos o maneras de llegar a la municipalización; uno, restituyendo al Municipio algo que era de su competencia y se le escapó, y otro, instaurando un nuevo servicio que, comprendido en las esferas de la competencia municipal, no ha sido organizado todavía. Añadiendo que no se trata de una distinción de conceptos, sino de dos conceptos distintos.

Nos parece acertada la orientación de Janer, sostenida por

---

(7) Así lo reconoce el profesor GASCÓN Y MARÍN, en su obra *Municipalización de servicios*, Madrid, 1904.

(8) CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen local*. Premio Calvo Sotelo, 1950, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1952.

(9) JANER Y DURÁN, Enrique: *En torno a la municipalización de servicios*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, mayo-junio, 1953, págs. 350 a 361.

García Oviedo (10), y que Clavero Arévalo (11), desarrolla deduciendo del texto de la Ley de 1950, cual fué el verdadero deseo del legislador.

Para nosotros, prescindiendo de detalles accesorios, municipalización es la *asunción por el Municipio de un servicio de los específicamente señalados como de su competencia, o de cualquiera otros que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad* (12).

Parecerá, que en este sentido, estemos en contraposición con lo que hemos calificado como acertada definición de Janer, pero no lo es, porque es totalmente indiferente el hecho de que un servicio haya escapado momentáneamente de la competencia municipal, estando enmarcado dentro de los límites de ésta, a que siendo de la misma, el Municipio no la haya establecido. Es decir, que no puede hablarse de dos conceptos diferentes, sino más bien de matizaciones de un mismo concepto.

Prescindiendo de una serie de definiciones (13), que no encontramos de exacta aplicación dentro de los cauces de la legislación municipal, hemos de parar nuestra atención en aquellos trabajos (14), en los que se refleja y justifica el criterio que ha informado el espíritu del legislador, dando a la municipalización

---

(10) GARCÍA OVIEDO, Carlos: *Teoría del Servicio público*.

(11) Obra citada, pág. 57.

(12) Esta definición la deducimos del espíritu de la Ley a través de los artículos que contienen un principio definidor.

(13) Podríamos citar las ya clásicas de JORDANA DE POZAS, POSADA, GASCÓN y MARÍN, y la más reciente de MEMBIELA, que enuncia los caracteres últimamente señalados a la actividad municipalizadora. Como la Ley de 16 de diciembre de 1950 sigue un sistema enunciativo, entendemos que el legislador no ha querido definir, sino hacer relación de los servicios de posible municipalización.

(14) JORDANA DE POZAS, Luis: *Algunas consideraciones sobre los servicios municipales de carácter económico*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1943, págs. 133 y 134. El de VILLAR PALASI, José Luis: *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, «Revista de Administración Pública», Madrid, sep.-dic., 1950, núm. 3. La obra de GARRIDO FALLA, ya citada. GARCÍA TREVIANO Y FOS: *Aspectos de la Administración económica*, «Revista de Administración Pública», núm. 12, sep.-dic., 1953, por no citar sino los que estimamos han influido más directamente. No debemos silenciar el trabajo de GALLEGU Y BURÍN, Alberto: *Servicios de las Entidades locales*, t. II, Madrid, 1952.

un sentido económico, precisamente el de señalar a la naturaleza de la institución el carácter de económico-administrativos, o más sencillamente de *servicios económicos*. La aguda y anticipada apreciación de Clavero Arévalo (15), interpretando el artículo 5 de la Ley de Régimen local, ha tenido fiel trasunto en el Reglamento de Servicios, en cuyo artículo 45, 1, se determina: «La municipalización... constituye forma de desarrollo de la actividad de las Corporaciones locales para la prestación de los *servicios económicos de su competencia...*», y este debe ser el concepto base para cualquier estudio posterior del tema.

La Ley, en el texto refundido de 24 de junio de 1955, reproduce sus anteriores disposiciones, y bajo el epígrafe «Municipalización de servicios» y en la sección 3.ª del capítulo V, del título IV, del libro Primero, señala que los Municipios podrán explotar directamente los servicios de naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal o agrícola que sean de primera necesidad o utilidad pública y se presten dentro del término municipal, en beneficio de sus habitantes. Sin decirlo expresamente, establece la pauta que luego llevará al pertinente artículo del Reglamento de Servicios, al señalar a la municipalización un sentido de servicios económicos de la competencia municipal.

No debe causar extrañeza tal sentido, porque adelantándose más de cincuenta años a las previsiones de la Ley, un autor italiano, Montemartini (16), había concebido el servicio público municipalizado en un aspecto exclusivamente económico y asigna como función propia del Municipio, a este respecto, «*la distribución coactiva de determinados gastos de costo*», tesis recibida por Greca (17), para quien municipalización de servicios no es otra cosa que «*la realización directa por el poder comunal de un servicio público; o de una actividad industrial, que tiene por fin, en unos casos, obtener productos o realizar actividades destinadas a ser utilizadas por la población a un precio de venta*

---

(15) Loc. citada, pág. 57.

(16) MONTMARTINI, G.: *Municipalización de servicios públicos*, Barcelona, 1909, edición española.

(17) GRECA, Alcides: *Derecho y ciencia de la Administración municipal*, Buenos Aires, 1943.

*inferior al que es pagado a la producción privada en libre concurrencia, y en otros, cuando su coste es superior, el allegar recursos para el erario municipal, para realizar obras de interés general. Cuando el servicio se proporciona gratuitamente, su costo es soportado por la Municipalidad y tiene por fin ofrecer un bienestar especial, social o económico a los habitantes de la ciudad».*

Entendemos que en esta definición se confunde el concepto con los fines. Es municipalización la realización directa de un servicio, pero es independiente el concepto que la realización tenga por objeto el procurar el servicio a un precio más bajo que el formado por la producción privada en régimen de libre competencia, o que el precio del servicio tenga un indirecto carácter fiscal, al ser llamado a nutrir en parte el erario municipal. Precisamente, en la Carta de Recomendaciones del Congreso Interamericano de Municipios (18), en el punto 2, de la Resolución II, de la Cuarta Reunión, se establece lo siguiente:

«2. Que entre las fuentes de los recursos de los Municipios debe considerarse como legítima la de municipalización de los servicios públicos, debiendo su producto ser aplicado en la conservación, mejoramiento y ampliación de dichos servicios.»

Nos seduce particularmente este extremo por entender que las más modernas corrientes financieras en materia local quieren dar la mayor preponderancia a estas fuentes de ingresos. Viene siendo un hecho generalmente observado en nuestra Patria, cómo el legislador quiere en todo momento reconstruir los patrimonios municipales como fórmula para dar a las Entidades territoriales un carácter y un contenido patrimonial. Así lo vemos en las medidas reivindicatorias establecidas en la Ley de Régimen local, y en la más moderna Ley de Régimen del suelo y Ordenación urbana, con la constitución de los llamados Patrimonios municipales del suelo (19).

---

(18) *Carta de Recomendaciones del Congreso Interamericano de Municipios*. Compilada y anotada por BLANCA ROSA SÁNCHEZ. (La Habana, noviembre, 1954. Publicaciones de la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal.

(19) El Patrimonio municipal del suelo, establecido en la Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación urbana, no es otra cosa que la municipalización,



Creemos que la materia ofrece suficientes e interesantes aspectos para ser tratada por separado.

b). *Teorías sobre la municipalización; sus tendencias.*

A la municipalización, al hecho de la municipalización de servicios, se la ha designado, aparte de con esta expresión que en nuestra Patria es unánimemente aceptada (20), como socialismo municipal, industrialismo municipal, conservadurismo municipal, «municipal engineering», y «municipal ownership», muchas de cuyas denominaciones tratan de prejuzgar la naturaleza del hecho, por lo que entendemos que la más acertada es la de municipalización, suficientemente expresiva y capaz de responder a todas las posibles interpretaciones.

Modernamente, representada en nuestra Universidad por un selecto grupo de administrativistas, se le ha señalado bajo la rúbrica de «actividad industrial» y mercantil de los Municipios» (21), y hasta el contenido de la misma se le ha querido sustraer del campo del Derecho administrativo, y del concepto de servicio público municipal, pretendiendo integrarlo bajo la sugestiva denominación de «empresa pública», suponiendo todo un desplazamiento de normas, desde el campo del Derecho público, hacia el terreno en que se quiere encontrar una mayor

---

con carácter monopolista, del suelo urbano. Está ordenada su constitución obligatoria para todos aquellos Municipios de población superior a los 50.000 habitantes, y para aquellos en que así lo acuerde la Comisión Central de Urbanismo, así como para los de poblaciones capitales de provincia aunque no tengan dicho número de habitantes. Se integra el mismo por la aportación del 5 por 100 del montante de cada presupuesto ordinario de la respectiva Corporación, sin un plazo límite para ellas, aunque puede contraerse a la constitución de un capital asignado a este fin, siempre que las ganancias y revalorizaciones que se obtengan se destinen íntegramente a mejorar y ampliar el Patrimonio. (Arts. 72 a 76 de la Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación urbana.)

(20) Ya hemos indicado que los profesores GASCÓN Y MARÍN, así como JORDANA DE POZAS, GARCÍA OVIEDO y FERNÁNDEZ DE VELASCO, aceptan el término municipalización.

(21) Los trabajos señalados de GARCÍA DE ENTERRÍA, GARCÍA TREVIJANO Y FOS y VILLAR PALASI, aparte del antecedente de todos ellos del profesor JORDANA DE POZAS, a que anteriormente nos hemos referido.

firmeza, del Derecho comercial, o del más moderno Derecho de empresas (22).

Vamos a referirnos brevemente a las principales de las tendencias señaladas, y pecaríamos de no hacer mención a un punto de vista sustentado, y de la crítica a unos conceptos que nos parecen, por el error que contienen, peligrosos.

Dice Membiela (23), al tratar de las diferentes teorías sobre la municipalización, que ahora ya no se trata de encontrar un nombre adecuado «para la institución», sino de averiguar en qué zona política, económica, social o administrativa, debemos situar a aquélla, a la que califica como «ejercicio de una actividad industrial o comercial por parte de un Ayuntamiento». Entendemos desafortunados el concepto y la expresión.

Ahora ya, no puede hablarse de «encuadramiento» de la municipalización en sus aspectos político, económico, administrativo o social, porque sea cualquiera la preponderancia de alguno de estos aspectos, la realidad es que la municipalización, como institución en el campo del Derecho administrativo, tiene sólidos cimientos que aseguran su estabilidad, y cualquier objeción al sistema, o tendrá un carácter meramente especulativo, o será una crítica hecha pensando más en una experiencia subjetiva que en los términos objetivos informantes de la teoría de la municipalización.

Aparte de esto, sólo por una deformación profesional puede confundirse al Municipio con el Ayuntamiento. Cuando la Ley de Régimen local trata de concretar cuáles son las Entidades naturales que lo integran, habla de Municipios que aparecen agrupados en Provincias, y al clasificar las Entidades municipales (24), señala en primer lugar al Municipio, seguido de la Entidad local menor, y de otras que ya no constituyen Enti-

---

(22) BERLANGA, Manuel, se expresó en este sentido en el *Curso de Diplomados*, explicaciones dadas en cátedra en el Instituto de Estudios de Administración Local, en febrero de 1956.

(23) MEMBIELLA Y GUITIÁN, Antonio: *Municipalización de servicios públicos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950, pág. 25.

(24) Art. 10 de la Ley de Régimen local.

dades naturales en sí (25). Ciertamente que el gobierno y administración del Municipio están a cargo del Ayuntamiento (26), pero de ahí a identificar Ayuntamiento y Municipio, existe una larga distancia. El Ayuntamiento es el órgano deliberante de la Administración municipal, como el Alcalde es el Jefe directo de la misma, aparte de otras funciones (27), y por ello hemos de rebatir por inadecuada la concepción de Membiela.

Ciertamente que, como dice García de Enterría (28), si queremos llegar a una depuración del concepto municipalización, tendremos que establecer una separación entre lo que llama «*asunción de competencias por el Municipio*», y «*el problema de la forma de gestión de los servicios municipales*». Reservando el término municipalización al primero de estos conceptos, es fijar los verdaderos límites del término, y precisamente lo contrario de lo que hoy priva y de lo que la mayoría de los tratadistas y comentaristas de la Ley de Régimen local sostienen.

a') *Industrialismo*.—El señalar a la municipalización con el nombre de industrialismo, es una consecuencia de la necesidad del establecimiento de un montaje industrial para la gestión de determinados servicios, concepto que si en principio pudo tener razón de ser aplicado al régimen existente en el momento de su aparición en Inglaterra, no tiene ninguna cuando se refiere a actividades cuyo carácter de servicio público *stricto sensu* ha sido constantemente aceptado con independencia de la esfera de la competencia a que se haya atribuido (29).

Esta denominación es, como decíamos, una apreciación subjetiva a la vista de determinadas realizaciones, pero si tenemos

---

(25) Los apartados c) y d) se refieren a la Mancomunidad municipal y voluntaria, y a la Agrupación municipal forzosa.

(26) Según el artículo 121 de la Ley de Régimen local, y su correlativo en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones.

(27) Le corresponde también la Presidencia del Ayuntamiento y la Delegación del Gobierno dentro del término municipal.

(28) GARCÍA DE ENTERRÍA, loc. citada, págs. 22 y 23.

(29) GARCÍA LABELLA, Joaquín: *Derecho político y administrativo*, Madrid, 1935.

en cuenta que precisamente la municipalización aparece como una reacción frente al ideario liberal existente en el momento en que se producen las primeras manifestaciones de su nacimiento, veremos lo poco afortunado de ella.

Es la diferenciación que García de Enterría (30) establece, la que nos marca una más fácil pauta a seguir. Si primitivamente, y en el régimen municipalizador de la Administración local inglesa podía hablarse de industrialismo, precisamente cuando dichas entidades asumían la gestión de servicios que hasta entonces se habían considerado como de gestión privada, no puede señalarse en los sistemas continentales, cuando la mayoría de ellos se sienten inclinados a no poner trabas a los futuros y posibles desenvolvimientos de necesidades sociales consistentes en actividades no calificadas, hasta el momento, de servicios públicos, a las que puede elevarse a dicho rango para integrarlas en esa categoría de gestión, o acudir sencillamente a remediarlas sustituyendo la actividad privada, o llegando a su gestión mediante un concierto actual o virtual con dicha actividad.

Muchos tratadistas (31), y en casi todas las obras publicadas en nuestra Patria existe preocupación por el problema, dan razones para justificar o negar la aplicación del concepto industrialismo, detalle que entendemos no debe ser objeto de mayor atención.

b') *Socialismo o colectivismo comunal*.—Para la totalidad de los que actualmente se preocupan por el tema de la municipalización está perfectamente aclarado que no puede confundirse ésta con el socialismo, ni aun adornándolo con el sobrenombre de colectivismo comunal.

En este mismo trabajo citamos la autorizada opinión de García de Enterría (32), que señala el hecho de que los partidos socialistas pararon la atención en el fenómeno municipalizador, y lo acomodaron a su doctrina, pero está claro que pretender

---

(30) Loc. citada, pág. 24.

(31) Entre otros, MEMBIELA GUITIÁN, y los trabajos clásicos.

(32) Trabajo citado, pág. 5.

encontrar en ello una causa para dar a aquella otro sentido, es totalmente injusto.

Para García Labella (33), no puede hablarse de identificación, y mucho menos de que la municipalización sea una realización socialista. Reconoce que pueden encontrarse determinadas coincidencias con ciertas aspiraciones socialistas, si bien se puede asegurar que entre las causas que determinan la municipalización de servicios no figura la doctrina socialista.

Si la designación obedece a una confusión, y la opinión del último de los autores citados no puede ser menos sospechosa, si observamos que históricamente la municipalización se produce en un período cronológicamente anterior a la expansión de la propaganda socialista, y el hecho de haber aparecido en Corporaciones municipales con una abrumadora mayoría conservadora, las posibilidades de defensa de tal designación no merecen entrar en un más detenido estudio.

c') *Municipalismo social*.—Toda municipalización lleva en sí una actividad eminentemente social. Si el Municipio nace como consecuencia de la necesidad social de los distintos grupos que lo componen de vivir agrupados para procurarse mediante esta asociación natural la debida prestación jurídica, social y económica, toda la actividad de esta asociación al estar encaminada a un fin social, puede perfectamente encuadrarse bajo la denominación de «actividad social». Así lo afirma en nuestra Patria Royo Villanova (34), y de ello, Gascón y Marín (35), siguiendo la denominación de Mauri, pretende encontrar la verdadera identidad de la municipalización con el término *municipalismo social*.

No estamos de acuerdo con esta tendencia. El hecho de que el Municipio, como el Estado, tengan fines que cumplir en or-

---

(33). Cita el caso de las Corporaciones municipales de Birmingham, Manchester y Glasgow, en las que había un consejero socialista en la primera, y dos en la segunda y tercera, y en Bélgica, según la conclusión de Ernesto BRESS, la mayor parte de los servicios municipalizados son anteriores a la aparición de las mayorías socialistas.

(34) ROYO VILLANOVA, S.: *Derecho administrativo*.

(35) *Derecho administrativo*, Madrid, 1947.

den a la sociedad que constituye su base política, no puede entrañar que la asunción y gestión de servicios públicos de su competencia tenga un fin eminentemente social, con exclusión de cualquier otro sentido, y entendemos con Jordana de Pozas (36), es el sentido de gestión económica el que debe encuadrar en forma más terminante la naturaleza del Municipio como comunidad económica.

d') *La actividad industrial y mercantil de los Municipios.*— En el Primer Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Madrid en 1955, la segunda de las ponencias presentadas versaba sobre «La actividad industrial y mercantil de los Municipios», y fué obra del ilustre Letrado del Consejo de Estado, hoy Catedrático de Derecho administrativo, García de Enterría (37), publicada más tarde como trabajo monográfico en la «Revista de Administración Pública», aunque anteriormente había sido editada por el Instituto de Estudios de Administración Local (38).

Mantiene dicho autor interesantes conclusiones que tal vez rebasen el marco de este estudio, pero no podemos dejar de hacer mención, siquiera sea brevemente, de las premisas defendidas por el mismo, respecto a la actividad o a la gestión mercantil o industrial, que la municipalización puede llevar en sí.

Hemos dicho que el Municipio, aparte de gestionar los servicios públicos de su competencia, puede hacerlo de aquellos otros, que sin haber estado hasta ese momento sometidos a aquella, constituyen una necesidad social, bien elevándolos a la categoría de servicios públicos sustrayéndolos de la actividad privada, bien en concurrencia con ella.

Ahora bien, en el Derecho administrativo clásico, a toda clase de gestión de servicios en forma directa, diferenciada o indiferenciada, afectaba también una limitación esencial, la de que la prestación había de realizarse en un régimen de Derecho

---

(36) JORDANA DE POZAS, Luis, loc. citada.

(37) Loc. citada en «Revista de Administración Pública», núm. 17.

(38) En forma de Ponencia al Congreso Iberoamericano de Municipios. Madrid, 1955.

público. Pero aparece la municipalización, y con ella la ruptura con el sistema clásico de exclusión de la posibilidad de una actividad de gestión económica, postulando una posible gestión industrial y mercantil realizada directamente por la misma Administración, tanto para la realización de servicios públicos como para la simple gestión económica.

Frente al concepto central del Derecho administrativo, el del servicio público (39), surge la posición defendida en Inglaterra por los fabianos, y especialmente por Sidney Webb (40), que frente al servicio público, idea mater del Derecho administrativo continental, establecen un principio correlativo con éste, en el del *minimum nacional*, por el que el Estado debe asumir la responsabilidad directa de asegurar un nivel de realizaciones técnicas, culturales, etc., que ha de ofrecer como mínimo a todos y cada uno de sus miembros. Concretamente, uno de los elementos característicos de la doctrina del servicio público desaparece, la de la prestación en un régimen exorbitante del Derecho común, aceptando sin esfuerzo que la Administración pueda asumir el papel de empresario privado, cuando la eficacia para la realización del *minimum* social que ella asegura, lo requiera efectivamente.

Esto ha dado lugar al planteamiento de lo que se ha dado en llamar «crisis» del Derecho administrativo, que ha motivado y merecido la atención de los estudiosos, contando ya con una tan extensa como interesante bibliografía (41).

---

(39) En la teoría administrativa francesa y muy especialmente en la llamada Escuela de Burdeos.

(40) Sidney WEBB: *Toward Social Democracy*. London, 1916, cuya opinión sustenta en nuestra Patria JORDANA DE POZAS, trabajo citado.

(41) MORANGE: *Le déclin de la notion juridique de service public*, en «Dalloz Chronique», 1947, págs. 40 y ss. RIVERO, Jean: *Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du Droit administratif*, en «Archives de Philosophie de Droit», 1952, páginas 147 y ss. EINSEMAN: *Cours de Droit administratif*, tratando el tema *L'autonomie du Droit administratif*, en la Sorbonne, 1952-53, adic. «Le cours de Droit», París, 1953. CORAIL: *La crise de la notion juridique de service public en Droit administratif français*, París, 1954. Entre nosotros el interesante trabajo de VILLAR PALASI, José Luis: *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, «Rev. de Administración Pública», n.º 3, sep.-dic., 1950. Este trabajo ha merecido consideraciones contrarias por parte de GARRIDO FALLA—loc. citada—, crítica que

La crisis del servicio público, como manifestación típica de la actividad administrativa, dentro de un régimen de exclusión del Derecho común, ha sido superada, y bien elocuentes son a este respecto las palabras de Einseman (42): *«No hay ninguna jerarquía, ninguna diferencia de rango entre el dominio de la sumisión de la Administración al Derecho público y el dominio de la sumisión al Derecho privado. Ninguna de las soluciones es el principio, la solución normal, en tanto que la otra sería la excepción, cosa anormal. Las soluciones están sobre un pie de igualdad perfecta. Cada una es normal, en su dominio, para las hipótesis que contempla... Es tan normal—según el Derecho positivo actual—ver a la Administración regida por el Derecho privado, como verla regida por el Derecho público en las hipótesis contrarias».*

Concretamos la opinión de García de Enterría (43), en el sentido de admitir la gestión administrativa de carácter industrial y mercantil, como forma normal de gestión que puede extenderse tanto a servicios públicos en sentido estricto, como a los que llama, con Villar Palasi (44), de gestión económica. Es, lo que en el esquema conceptual de Amorth (45), podría juzgar como: *«la forma privada de gestión puede encubrir idénticamente una actuación sustancialmente pública como una actuación también sustancialmente privada».*

Esta posibilidad de admitir la gestión industrial y mercantil de los Municipios, se traduce necesariamente en una actividad que encuadra el título de este epígrafe.

---

GARCÍA DE ENTERRÍA (notas al trabajo citado anteriormente), cree equivocada; el de GARCÍA TREVIANO Y FOS: *Aspectos de la Administración económica*, ya citado, páginas 11 y ss.

(42) Loc. citada en la precedente nota, pág. 365.

(43) Loc. citada pág. 36 de la Ponencia.

(44) Loc. citada, nota 41.

(45) AMORTH: *Observazioni sui limiti all'attività amministrativa di Diritto privato*. Separata del «Archivio di Diritto pubblico», 1938.



c) *Razones en pro y contra la municipalización.*

Tras los razonamientos expuestos en el último epígrafe del apartado precedente, queda bien simplificado el contenido del presente. Una serie de razones de tipo político, jurídico y social, se han dado en favor y contra la municipalización. Ya dijimos en otro lugar (46), la desconfianza que a ciertos autores mereció siempre la gestión de las Entidades públicas, y las violentas acusaciones lanzadas contra dicha actividad. Razones en favor existen tanto en el aspecto positivo—persecución de un fin social, mejoramiento del servicio, fin económico, persecución de un fin de salubridad pública, la desgravación fiscal, la continuidad en la prestación del servicio—, como en el negativo—abuso de las empresas, monopolio de derecho, insuficiencia de medio e iniciativas privadas, falta de interés social—, que dan en nuestro entender un amplio margen en favor de la municipalización.

Respecto a las razones en contrario, hemos de citar la conocida argumentación de Taine (47), y modernamente, si bien en un amplio sentido sobre la nacionalización, las de Ripert (48), cuando afirma: «*Lo que tienta al Estado más que la dirección (de las empresas), son los beneficios. Favorece, desde el punto de vista fiscal, la constitución de sociedades. Después, cuando la sociedad se enriquece, parece el «suzerain» de antaño fustigando a los mercaderes. Se lanza sobre ellos para arrancarles*

---

(46) Nuestro trabajo *El Servicio municipalizado del Crédito y Ahorro*, presentado y aprobado en el Instituto de Estudios de Administración Local para la obtención del Diploma en Administración local, Madrid, 1956. Inédito.

(47) TAINE, dice: «El Estado es un mal jefe de familia, mal industrial, mal agricultor y comerciante, mal distribuidor del trabajo y de las subsistencias, mal regulador de la producción, de los cambios y del comercio; filántropo sin discernimiento, director incompetente de las Bellas Artes, la Ciencia, la Enseñanza y de Cultos. En todos estos oficios su acción es lenta y torpe, rutinaria y dura; siempre dispendiosa, de poco efecto y escaso rendimiento, extraña a las necesidades reales que pretende satisfacer.»

(48) RIPERT, Georges: *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, París, 1951.

*sus beneficios por el impuesto», y añade «Si con el impuesto no tiene bastante, puede también ensayar las nacionalizaciones», y las de Vedel (49): «El Estado no solamente expropia a los capitalistas de sus empresas, sino de su experiencia y de sus fórmulas.» Se refiere, al hablar de «sus fórmulas», no a las de carácter económico, sino a las de sus procedimientos o procesos de fabricación empleados.*

Para F. Rodríguez (50), hay que señalar como obstáculos a las nacionalizaciones, de una parte, los derechos del propietario, y de otra, la defensa de la libertad, como objeciones de principio, y en cuanto a sus efectos, se le señala su falta de eficacia, tanto en el sentido económico, al que se marca la misión de ser juzgado por los economistas, como al beneficio injusto, deficiente servicio de la producción capitalista, e inestabilidad económica general. Ahora bien, en su opinión, se encuentran múltiples aspectos que abonan la eficacia de las nacionalizaciones.

Faltaríamos de no hacer mención de una opinión del mayor rango, no ya contra la nacionalización en sí, sino contra lo que considera como un principio atentatorio contra la libertad humana (51). Se expresa así el Sumo Pontífice: *«Hay países en que se ha erigido un sistema de entrega, más o menos absoluta, de todo comercio en manos de la autoridad pública. Digámoslo claramente: en ello hay una tendencia en oposición con el concepto cristiano de la economía social».* No quiere esto decir que, como el propio Pío XII ha expresado, sea contrario a la legitimidad de las nacionalizaciones, ya que admitió esta legitimidad en su discurso de 7 de mayo de 1949 (52).

---

(49) VEDEL, G.: *Droit social. La technique des nationalizations*, 1946, página 96.

(50) RODRÍGUEZ, F.: *Aspectos sociales de la nacionalización*, «Revista de Administración Pública», núm. 3, págs. 173 a 212.

(51) Su Santidad el Papa Pío XII, en «Ecclesia», núm. 6 de mayo de 1950, página 5.

(52) Citado por F. RODRÍGUEZ, en loc. citada, nota 50.

Esta tendencia iniciada por el Santo Padre ha tenido muy recientemente una más amplia condena por boca de Monseñor Colli (53), Arzobispo de Palma. Dicho Prelado concreta así: «Las *estatalizaciones* (sic.) y municipalizaciones, cuando no son necesarias, son, por lo menos, peligrosas, porque apagan el espíritu de iniciativa de los privados e impiden la libre concurrencia que impulsa al trabajo y selecciona a los mejores. De tal peligro es hoy síntoma el hecho de que todos quieren convertirse en «*empleados del Estado o empleados de Entidades públicas*», para asegurarse una vida tranquila, sin riesgos y sin excesivas fatigas. Así se despueblan los campos, se abandona la agricultura, se aglomera la gente en las ciudades, donde se crean necesidades de servicios públicos y nuevas costumbres que se vuelven exigencias costosas. Pero lo peor es que, así, aumenta la ya pletórica burocracia que absorbe ya la mayor parte del rédito de la nación, disminuye la atención hacia la agricultura, sobre la cual nuestro buen Solari fundaba la economía, especialmente la italiana, y se prepara un mañana, que nos reservará la desocupación, con todo su cortejo de perturbaciones sociales. Es esta una tendencia muy peligrosa y un camino decididamente equivocado», y continúa: «El Estado y el Municipio son, por naturaleza, entidades integrativas y complementarias de la familia y de la persona. Delegar en el Estado o en el Municipio aquello que, en todos los campos, del educativo al escolástico o al económico, pueden hacer las familias o las personas, si se quiere en libres Consorcios, Cooperativas o Mutuales, es abdicar de los propios derechos o responsabilidades personales o familiares. Es como dar la dimisión de hombre y reducirse a ser un elemento o una máquina. El Estado debe defender y ayudar a la economía privada, estimularla, vigilarla, coordinarla al bien común; puede también sustituir a esa economía privada, cuando viene a menos o no llega, pero nunca debemos olvidar que estas sustituciones representan un *surrogado*, y, ¡ay de nos-

---

(53) Monseñor COLLI, comentarios a unas declaraciones del mismo en un artículo aparecido en *ABC*, el 19 de marzo de 1968, edic. tarde, pág. 33, con el título *Un prelado ejemplar*.

otros, especialmente en estas cosas, si confundimos el *surrogado* con el *original*! A fuerza de Estado ético, de Estado dirigista, de Estado educador y, encima, asistencial, nos acabaremos por dar cuenta un día de que, entregados a la ilusión de quitar la bandera al comunismo, imitando sus métodos, lo que hemos hecho es preparar un Estado colectivista, en el que bastará cambiar la bandera».

Si esta opinión, a la que cabría oponer serias argumentaciones, está referida a una concreta realización—a la italiana—como parece deducirse del texto del comentario del que tomamos la referencia, puede ser acertada; pero si está hecha en términos de generalidad, presenta para nosotros vulnerables puntos de ataque. Parece ser que en Italia existen raíces de determinadas complacencias que pueden conducir al Estado colectivista, y que recientemente ha señalado el abogado Pennacchini (54), concretándola en tres interesantes puntos:

Primero.—La falta de «coherencia» o confusión, o dispersión mental.

Segundo.—La falta de «rectitud» o quiebra moral, siempre justificada por *el mal menor y las especiales circunstancias históricas*.

Tercero.—La falta de «valor» o eterna cobardía de ciertos progresistas cristianos, acongojados siempre por no parecer bastante de izquierda o bastante avanzados, como antes decían.

Vemos que esto se refiere a un clima ambiental en un determinado momento político. Si esta opinión la hemos de generalizar, no vemos en ella idéntica realidad para toda situación y momento. Analizando el transcrito párrafo del Arzobispo Colli (55), no vemos en esencia fundamentales diferencias entre la teoría clásica de la municipalización de servicios y el trasunto de la misma en servicios provinciales y estatales, y las por el Prelado defendidas. Concretamente, en nuestro Derecho lo-

---

(54) En una conferencia pronunciada recientemente ante la Acción Católica Italiana del «Colegio Angélico», a la que asistieron los principales representantes y dirigentes de la misma, y el Cardenal PIZZARDO.

(55) Loc. citada, nota 53.

cal, desprovisto de tendencias socializadoras, se acude a la municipalización en ciertas situaciones, y para servicios determinados. Observamos que el Prelado no señala una diferencia entre las socializaciones a que se refiere en términos generales, y aquellas a las que parece referirse, dejando ver la posibilidad de la exclusiva monopolista. Si se refiere a ello, a la exclusión de la iniciativa y competencia privada, es de gran actualidad su advertencia. Si por el contrario, su diatriba contra la institución municipalizadora está hecha en términos generales, tenemos que disentir en absoluto de sus conclusiones. Nosotros entendemos, considerando con García de Enterría (56) la municipalización como una actividad mercantil e industrial de los Municipios, que puede ser notablemente favorable para el mercado en concurrencia con los particulares. ¿Qué pretende la actuación mercantil e industrial? Aparte de otros fines de distinto rango, en esta actividad se pretende encontrar un modo nuevo de poder subsistir a las necesidades generales, sin necesidad de acudir a actuaciones impositivas que gravasen irregular e injustamente a la población. Si los Entes públicos de carácter territorial pueden conseguir ingresos para nutrir su presupuesto mediante la explotación de servicios públicos de su competencia, no se irá a preparar un Estado colectivista, ni siquiera un Municipio de tal clase, y mucho menos habremos incidido en un pretendido deseo de quitar la bandera al comunismo adoptando su sistema. Las realizaciones socialistas han hecho suyo, parando su atención en él, el fenómeno municipalizador, acomodándolo a su doctrina, pero está perfectamente aclarado para cuantos se preocupan del tema de la municipalización, que ésta no puede confundirse con el socialismo ni con las realizaciones socialistas (57).

De todas formas, ahí quedan expuestas las opiniones contradictorias respecto a un fenómeno que, siendo de tendencia

---

(56) GARCÍA DE ENTERRÍA, loc. citada.

(57) Esta observación, que recibe GARCÍA DE ENTERRÍA en su trabajo a que nos hemos referido en las notas precedentes, había sido formulada con gran anterioridad—más de veinte años—por GARCÍA LABELLA, en su obra también citada en estas notas.

conservadora en principio, fué luego adoptado por otras realizaciones de programa radicalmente distinto. Ya es interesante que personas de tanto prestigio y rango social se preocupen de instituciones a las que actualmente sólo quiere dárseles rango económico. Tal vez el interés despertado en otros lleve a los profesionales, y a los estudiosos, a una más amplia preocupación para terminar de construir, casi con perfección, esta interesante figura jurídico-administrativa de la municipalización de servicios.