

## Síntesis descriptiva de la tesis doctoral

Nuria Magaldi

La presente tesis doctoral tiene por objeto de estudio los orígenes de la municipalización de servicios, circunscrita sustancialmente al caso de España y abarcando un periodo de aproximadamente medio siglo (1877-1936), desde el comienzo de la Restauración canovista hasta la cesura que supuso el inicio de la Guerra Civil. Desde un punto de vista normativo, el periodo elegido comienza con la aprobación de la Ley Municipal de 1877, en vigor más de cuarenta años, y acaba con la Ley Municipal republicana de 1935, sin perjuicio de que el texto normativo verdaderamente relevante fuera el Estatuto Municipal de CALVO SOTELLO, aprobado en 1924.

La elección del arco temporal viene determinada por la previa asunción de una premisa, demostrada por historiadores y sociólogos, en virtud de la cual existió una relación directa entre los fenómenos del industrialismo, el crecimiento de las ciudades y las aglomeraciones urbanas, y la paulatina incorporación de los poderes públicos (primero, los locales) a la prestación directa de servicios y actividades esenciales para sus ciudadanos. En este sentido, está perfectamente documentado cómo, a lo largo del último tercio del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX se multiplicaron, en los principales países europeos, las iniciativas económicas locales. Ello fue así especialmente en los Municipios urbanos, experimentándose lo que posteriormente se denominó el primer industrialismo público, e implantándose para el ciudadano urbano los primeros servicios colectivos que hoy llamaríamos en red (gas, electricidad, líneas tranviarias), las primeras bibliotecas, lecherías o panaderías municipales.

La elección de dicho arco temporal tiene como consecuencia que quede fuera de nuestro estudio la regulación que de la municipalización de servicios hicieran las leyes posteriores a la Guerra civil, salvo para establecer puntualmente semejanzas o diferencias respecto de lo que establecía el Estatuto (o la Ley municipal republicana). Ello explica que se haya renunciado, con la excepción de la primera generación de autores posterior al periodo por nosotros estudiados (ALBI, CLAVERO ARÉVALO, GARRIDO FALLA), a la ingente bibliografía sobre entes locales surgida a partir del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1956 y, posteriormente, a raíz de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985.

Por otra parte, la intención no ha sido la de presentar cómo tuvo lugar el fenómeno municipalizador en los países europeos más significativos, sino analizar detalladamente cómo ocurrió y se desarrolló la municipalización de servicios en España entre finales del siglo XIX y principios del XX. Por ello, el recurso al Derecho comparado tiene un sentido y una finalidad meramente instrumental, y se ha recurrido a él siempre que –pero solo si- ha servido al estudio del caso español.

Así, la exposición que se realiza en el capítulo segundo sobre las municipalizaciones inglesas (*Municipal Trading*) se justifica, no tanto por la influencia que estas tuvieron en España –que fue limitada-, sino por el hecho de que fue en Gran Bretaña donde primero se desarrolló el fenómeno municipalizador, debido, lógicamente, a que fue aquel país el primero en llevar a cabo la Revolución industrial y sufrir, como resultado, los problemas urbanos, sanitarios y sociales derivados de ella. Este capítulo

dedicado al municipalismo inglés ha buscado, por lo tanto y primordialmente, presentar con un cierto detalle el marco general en el que se insertaba el fenómeno de la municipalización de servicios en Europa, por lo que se ha planteado en clave no jurídico-formal sino centrada en los problemas materiales.

Distinta es la justificación del capítulo tercero, dedicado a las municipalizaciones italianas, que se explica sobre la base de dos grupos de motivos. Por un lado, el hecho de que la Ley italiana de 1903 constituyera la primera regulación general del fenómeno municipalizador en Europa, con amplia repercusión en el resto de países europeos. Por otro lado, porque dicha ley italiana influyó notablemente en la regulación que en 1924 haría el Estatuto Municipal de la institución municipalizadora – influencia que llegaría a través de diversos proyectos elaborados entre 1903 y 1912.

### Metodología empleada

El hecho de estudiar los orígenes de una institución y, por lo tanto, de acoger una perspectiva de estudio fundamentalmente histórica, generó algunas peculiaridades metodológicas que es preciso mencionar.

En primer lugar, respecto de la búsqueda bibliográfica, se ha tenido que recurrir frecuentemente a fondos de difícil acceso, como los primeros expedientes de municipalización de algunos grandes Ayuntamientos (Sevilla, Madrid o Barcelona), cuya lectura y estudio resultaba fundamental para entender el sentido originario de la municipalización de servicios, especialmente en el periodo hasta 1924, cuando no se contaba con un texto normativo explícito que la permitiese con carácter general. A este respecto, el análisis y estudio de los fondos de la Biblioteca Nacional ha resultado extraordinariamente rico y útil. Del mismo modo, se han utilizado también los fondos de la *Biblioteca de Catalunya*, la *Biblioteca del Ateneu Barcelonès* y el *Pavelló de la República* de la Universitat de Barcelona, donde se encontraron algunos materiales de gran interés, entre ellos diversas disposiciones de los años treinta sobre municipalización de fincas urbanas, o discursos varios relativos a cuestiones de política municipal, promovidos y publicados por la *Lliga regionalista*, por el *Ateneu Barcelonès* o al amparo del *Primer Congrés Municipalista català* celebrado en 1933.

Esta búsqueda bibliográfica permitió constatar desde un primer momento que la municipalización de servicios no había sido nunca bien estudiada en nuestro país, a diferencia de lo que había ocurrido en otros países de nuestro entorno. En efecto, la recopilación de escritos y autores no fue, ni mucho menos, tan amplia como hubiera podido esperarse, sobre todo si se comparaba con el material existente respecto del mismo fenómeno en otros países, singularmente Italia, donde la municipalización se estudió profusamente a principios de siglo y donde sigue analizándose aún hoy por historiadores y juristas, en una labor interdisciplinaria realmente encomiable.

La escasez de fuentes bibliográficas nacionales se acentuó, paradójicamente, en el periodo comprendido entre 1924 y 1936, precisamente cuando se contaba con dos textos normativos –el Estatuto Municipal y la Ley republicana de 1935– que hubieran debido invitar al análisis doctrinal e interpretativo, sin que existan motivos objetivos que expliquen este escaso interés por una figura que, por fin, aparecía expresamente regulada en nuestro ordenamiento jurídico.

Esta escasez de fuentes se ha intentado paliar estudiando las obras de autores posteriores (de los años cincuenta y sesenta) y ello en un doble sentido. Por un lado, porque autores como ALBI o CLAVERO, aunque estudiaron los textos normativos posteriores, dedicaron parte de su trabajo a los antecedentes históricos, por lo que analizaron tanto el Estatuto de CALVO SOTELO como la Ley municipal de 1935. Por otro lado, en algunas ocasiones ha sido posible servirse de la interpretación que estos mismos autores realizaron de los textos vigentes en el momento en que escribían, mediante una comparación retrospectiva de los textos anteriores.

Por otra parte, las pocas decisiones jurisprudenciales en materia de municipalización de servicios llevan a concluir que no se dio una elevada conflictividad, lo que debe explicarse por la escasa implantación de la misma antes de su regulación en el Estatuto, y por la reducida aplicación de los preceptos normativos de este una vez promulgado. La ausencia, además, de datos estadísticos sobre la cantidad y el tipo de servicios municipalizados o prestados en concesión impiden, a día de hoy, una apreciación fiable de hasta qué punto los Ayuntamientos españoles explotaban por sí servicios y actividades de contenido económico.

A estas dificultades bibliográficas y metodológicas debemos añadir, por demás, la complejidad misma del fenómeno que subyace a la municipalización de servicios. Son innegables los múltiples aspectos que implicó el proceso de la “ciudad moderna”, dadas sus conexiones con la evolución de la vida política, las transformaciones económicas y científicas de las sociedades, la autonomía de los entes locales, el fenómeno urbano, la voluntad política y la ideología de la clase parlamentaria y las élites gobernantes. En consecuencia, aunque esta tesis sea un trabajo eminentemente jurídico, no se limita a recoger cómo la municipalización de servicios se regulaba en los diversos textos normativos comprendidos entre 1877 y 1935. Más allá de la letra de la ley, se han intentado conocer también las discusiones doctrinales que al respecto se suscitaron, así como las experiencias municipalizadoras concretas que durante ese mismo periodo tuvieron lugar. Asimismo, el contexto político-institucional, socio-económico e ideológico en el que dicha institución se fraguó, en nuestro país, ha sido una pieza imprescindible en el trabajo, a los efectos de lograr una correcta comprensión de la municipalización de servicios en España.

### Estructura y resultados obtenidos

Teniendo en cuenta cuanto se ha dicho, el trabajo se articuló sobre tres grandes ejes o bloques temáticos. En el primero de ellos, titulado “El surgimiento del fenómeno municipalizador en Europa”, se presenta el contexto europeo en el que se desarrolló la municipalización de servicios, centrándose, por las razones ya aludidas, en dos ordenamientos jurídicos extranjeros: el inglés y el italiano.

En este primer bloque pudo constatar que, en la mayoría de países en los que se produjo tempranamente la municipalización de servicios, esta fue, originariamente, un fenómeno espontáneo, una realidad histórica surgida al calor de las transformaciones urbanas. Solo en un segundo momento se le dio una disciplina legislativa precisa y fue llevado al terreno de técnicos y juristas, con efectos “convalidadores” de una realidad preexistente y (más o menos) difundida. En estos países, además, el debate y el fenómeno municipalizador se produjeron en un momento coincidente con otros debates basilares del Derecho público: la discusión en torno a la noción de servicio público, a la

ampliación de los fines de la Administración pública, o a la intervención pública en la economía. Debates todos ellos asociados claramente a un proceso más amplio que implicaba el tránsito del Estado liberal (y de su Derecho Administrativo y su Administración) al Estado Social.

En este sentido, el trabajo concluye que en estos países confluyeron dos elementos que permiten hablar de una municipalización en sentido moderno:

a) Por un lado, que los Municipios decidieran asumir como prestación a sus ciudadanos servicios vinculados a lo que sociológicamente se denomina “la ciudad moderna”: teléfonos, tranvías, alumbrado –sobre todo el particular o privado-, etc.

b) Por otro lado, que la creación del servicio no viniera determinada por motivos tradicionalmente esgrimidos para justificar la actividad de policía sino para ofrecer un servicio al público para satisfacer determinadas necesidades que se estiman colectivas.

El segundo bloque temático giró en torno a los antecedentes de la municipalización de servicios en España, entendidos como el periodo comprendido entre 1877 y 1924, periodo durante el cual la figura de la municipalización no hallaba un reconocimiento normativo expreso en nuestro ordenamiento. Para un correcto análisis del fenómeno municipalizador durante este periodo se aborda, en primer lugar, la evolución del régimen local en nuestro país desde 1812, poniendo especial énfasis en el sistema de competencias atribuidas a los Ayuntamientos, lo que se recoge en el capítulo IV, titulado “Constitucionalismo y régimen local”. Se dedicó seguidamente el capítulo V a “La primera doctrina española sobre el fenómeno municipalizador”, centrada en el estudio de aquellos autores españoles que, durante este periodo, analizaron el fenómeno municipalizador y reclamaron su aplicación en España. Pudo constatar, así, una posición mayoritariamente favorable a la municipalización de servicios, si bien fueron escasos los juristas que estudiaron la municipalización con un cierto rigor y detenimiento. Todo ello se completó con el análisis, en el capítulo VI, del papel desempeñado por la municipalización de servicios en el debate de la época sobre la reforma del régimen local. A tal efecto, se estudiaron los proyectos de ley presentados a Cortes y la importancia que concedieron a la institución municipalizadora, constatándose la directa influencia de la ley italiana. Finalmente, el bloque temático se cerró con un capítulo, el séptimo, dedicado a las experiencias concretas, en el que se expuso cuál fue la realidad municipalizadora en nuestro país entre 1877 y 1924, a través fundamentalmente de las municipalizaciones de servicios en algunos Municipios, así como de algunas propuestas concretas que tuvieron lugar en este periodo.

En definitiva, de este segundo bloque puede concluirse que, a diferencia de lo ocurrido, por ejemplo, en Italia, nuestras primeras experiencias presuntamente municipalizadoras no pueden considerarse tales en un sentido moderno, por cuanto seguían estando circunscritas a un ámbito de estricta policía administrativa y formando parte del acervo de competencias propias y tradicionales de los Municipios.

Fueron diversos factores los que llevaron a nuestras corporaciones locales a una situación de debilidad estructural que imposibilitó, en la práctica, un mínimo desarrollo municipalizador o un movimiento que pueda calificarse de “socialismo municipal”. No lo hubo desde la **perspectiva sociológica**, debido al retraso con que se dieron, en nuestro país, los procesos de crecimiento demográfico, urbanización e industrialismo.

No lo hubo, tampoco, **ideológicamente**, por el escaso interés mostrado por la izquierda en la discusión en torno a las posibles vinculaciones entre la municipalización de servicios y la ideología socialista o colectivista, en parte debido a la escasa implicación del Partido Socialista en la reforma local. Tampoco **políticamente**, debido a un Estado liberal de corte profundamente centralizador. En fin, no lo hubo desde un punto de vista **económico** como resultado de la debilidad financiera de las haciendas locales: en España fue primordialmente la debilidad financiera estructural de nuestras corporaciones locales lo que impidió o, cuando menos, dificultó el desarrollo de las iniciativas municipales en la prestación de servicios.

Finalmente, el tercer bloque temático se dedica a la municipalización de servicios en el Estatuto de CALVO SOTELÓ y, aunque en menor medida, en la Ley Municipal de la II República. De igual modo que en el segundo bloque, se dedica un capítulo a presentar el marco normativo y el contexto histórico-político en el que se insertaba la institución objeto de estudio.

A partir de dicha presentación, se analizan los diversos requisitos y elementos que las normas establecían para poder efectuar una municipalización de servicios. Así, en el capítulo IX se desgranaban las actividades que, según la normativa, se podían considerar municipalizables. En el capítulo X se estudian los elementos espacial y teleológico de la municipalización de servicios, destacando respecto de este último el análisis sobre la posibilidad de obtener beneficios. El capítulo XI se centró en la forma de prestación de los servicios municipalizados, desde una doble dimensión. Por un lado, cuál era la relación que la norma establecía entre servicio municipalizado y mercado, esto es, si –y bajo qué condiciones- los servicios municipalizados podían (o debían) prestarse en régimen de monopolio, o en concurrencia con otros particulares. Por otro lado, los concretos modos de prestación o gestión del servicio, intentando desentrañar cuáles eran las tendencias subyacentes que iban a determinar la evolución futura de las formas de gestión de los servicios públicos municipales. Finalmente, el capítulo XII expone, sucintamente, el procedimiento previsto en el Estatuto Municipal y en la Ley de 1935 para proceder a la municipalización de servicios.

Las conclusiones extraídas de este tercer bloque resultaron sorprendentes. Si bien en 1924 se había aprobado un texto normativo de un elevado nivel técnico-jurídico, el Estatuto Municipal, que intentaba plasmar jurídicamente los cambios que se estaban produciendo en las formas de actuación de las Administraciones públicas, sus preceptos apenas fueron interpretados doctrinalmente y menos aún llevados a la práctica. La conclusión irremediable es que, a pesar de su valía técnica, el Estatuto no logró invertir la tendencia existente hasta ese momento, por lo que la municipalización de servicios siguió sin generalizarse en nuestro país. Se cayó en el error de creer, ingenuamente, que configurada la institución en la norma, se desarrollaría fácilmente en la realidad.

En fin, lo cierto es que en España se produjo el proceso inverso a lo ocurrido en otros países de nuestro entorno: primero se abrió paso la legislación y solo después se produjeron las municipalizaciones. Así, cuando empezó a llevarse a la práctica realmente la institución municipalizadora en España no fue hasta un momento bastante posterior (y solo para algunos servicios como el agua), que habría que situar entre finales de los años cuarenta y la década de los setenta. Ello es, por otra parte, consecuente con la evolución económica, industrial y urbana de nuestro país.