

LA LEGGE SULLA MUNICIPALIZZAZIONE DEI PUBBLICI SERVIZI DE 1903 Y EL ORIGEN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS EN ESPAÑA

NURIA MAGALDI*

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba

I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL.—II. EL DEBATE JURÍDICO ITALIANO SOBRE LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS ANTES DE LA LEY DE 1903. SUS PARALELISMOS CON EL CASO ESPAÑOL: 1. *La vinculación entre municipalización de servicios y autonomía local*. 2. *La posibilidad de municipalizar según la Ley municipal y provincial*. 3. *La situación en España*: A) El problema de la municipalización en el marco del debate sobre régimen local. B) La posibilidad de municipalizar servicios en la Ley municipal de 1877.—III. LA RESPUESTA DEL LEGISLADOR ITALIANO: LA LEGGE SULLA MUNICIPALIZZAZIONE DEI PUBBLICI SERVIZI DE 1903: 1. *Introducción*. 2. *Los modos de gestión municipalizadores en la Ley italiana de 1903*: A) *Las aziende speciali*: a) La Comisión administradora y el director técnico del servicio. b) Normas en materia de presupuestos y contabilidad. c) La discusión en torno a la personalidad jurídica. B) La gestión directa pura (*gestione ad economia*). 3. *El procedimiento municipalizador*. 4. *El rescate de concesiones*.—IV. LA INCIDENCIA DE LA LEY ITALIANA SOBRE LA REGULACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS EN ESPAÑA.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi* de 1903 constituye la primera regulación jurídica general del fenómeno municipalizador en la Europa continental. Por ello fue objeto de seguimiento, crítica o elogio por parte de la doctrina y el legislador de otros países europeos, que incluso la tomaron como modelo para posteriores desarrollos normativos. Tal fue el caso, también, de la España de principios del siglo xx, en la que los debates políticos y los proyectos de ley sobre la municipalización estuvieron fuertemente influidos por aquel texto legal. El presente trabajo pretende mostrar cómo la Ley italiana se plasmó en nuestra primera regulación jurídica de la municipalización de servicios: el Estatuto municipal de Calvo Sotelo, de 1924.

Palabras clave: municipalización de servicios; servicios públicos; entes descentralizados; descentralización por servicios.

ABSTRACT

The *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi* of 1903 is the first general regulation on Municipal Trading in Europe. For that reason, it was followed, admired or criticized at the time by many academics and legislators throughout the European continent. In some countries, it was even taken as a model for subsequent laws. This was the case in Spain at the beginning of the 20th century, where political debates and legal projects were deeply influenced by that regulation. This paper analyses how the influence of this Italian rule may be identified in our first Law on Municipal Trading: the *Estatuto municipal* of Calvo Sotelo, passed in 1924.

Key words: municipal trading; public services; decentralised agencies; decentralisation of services.

* Grupo de investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de investigación del Plan Nacional «La nueva intervención administrativa en la economía», DER 2012-35269, Ministerio de Economía y Competitividad.

I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL

Es un lugar común entre nuestra doctrina iuspublicista considerar que la municipalización de servicios hunde sus raíces en la Inglaterra victoriana de mediados del siglo XIX. Ciertamente, Inglaterra fue el país en el que surgió, y primero se desarrolló, la Revolución Industrial, con todas las consecuencias a ella vinculadas: demográficas (desbordamiento demográfico y migraciones masivas del campo a la ciudad), económicas (producción en serie y desarrollo del capitalismo) y sociales (aparición del proletariado y de la cuestión social). Ello explica que fuera en Inglaterra donde confluyeron, por primera vez, las circunstancias oportunas y necesarias para el surgimiento y el desarrollo del industrialismo público, y, particularmente, del industrialismo público municipal o *Municipal Trading*¹.

Desde una perspectiva ideológico-política, es indudable que el *Municipal Trading*, y particularmente el aparato teórico que parcialmente lo sostuvo, influyeron notablemente en el desarrollo ideológico de un industrialismo público en la Europa continental². Así, en países como Francia, Italia o Alemania, diversas corrientes de izquierdas propugnaron la asunción de servicios por parte de los poderes públicos locales como una manifestación más de la ideología socialista o colectivista³.

Sin embargo, jurídicamente no es posible explicar el fenómeno de la municipalización de servicios en la Europa continental (y, por lo tanto, tampoco en España) recurriendo al *Municipal Trading* inglés. Las diferencias existentes entre los sistemas jurídicos a un lado y otro del Canal de la Mancha, y en particular la distinta configuración y peso de la Administración local, llevaron a que la municipalización de servicios siguiera patrones jurídicos propios en el mundo anglosajón y en los países europeos continentales.

Así, en los países de sistema jurídico continental, la posibilidad de que los poderes públicos (locales) pudieran asumir la prestación de

¹ He estudiado con detalle el *Municipal Trading* en N. MAGALDI, «Los orígenes de la municipalización de servicios: el industrialismo público inglés (*Municipal Trading*) y la Sociedad Fabiana», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, núms. 313-314, 2010, págs. 11-54.

² No puede obviarse, en este sentido, que Inglaterra fue el primer país en el que confluyeron y se enfrentaron las dos grandes corrientes del pensamiento político de la edad contemporánea. Por un lado, el liberalismo, que había alcanzado el rango de corriente hegemónica a lo largo del siglo XVIII. Por el otro, el socialismo o, más precisamente para el caso inglés, la socialdemocracia, pues en las Islas Británicas los movimientos hegemónicos de izquierdas (*Fabian Society*, primero, *Union Trades* y laborismo, después) no cuestionaron seriamente las formas democráticas como sistema político y de gobierno.

³ Cfr., por ejemplo, U. KÜHL (coord.), *Der Munizipalsozialismus in Europa/Le socialisme municipal en Europe*, Parischen Historische Studien, Oldenbourg Verlag, München, 2001.

determinadas industrias o servicios se planteó como un debate centrado en la ley: ¿permitían los textos normativos del siglo XIX la actividad económica municipal y, en consecuencia, la prestación pública de los nuevos servicios (electricidad, agua, transportes urbanos)? Si no la permitían de forma explícita, ¿era posible entender que sí lo hacían implícitamente? En caso contrario, ¿era necesario y conveniente aprobar un texto normativo que permitiera y, sobre todo, regulara detalladamente un fenómeno que parecía inevitable ante los cambios demográficos, económicos y sociales que se estaban produciendo?

Se trató, sin duda alguna, de un proceso no exento de dificultades, dado que los textos normativos vigentes a finales del siglo XIX en países como Italia, Francia o España estaban fuertemente imbuidos por el liberalismo decimonónico, que propugnaba la no intervención pública en la actividad económica —al identificarla con la actividad propia de los sujetos privados—. Precisamente por ello, los poderes públicos recurrieron, en un primer momento, a la figura del concesionario (privado) interpuesto que, mediante concesión de obra o de dominio, financiaba y prestaba los nuevos servicios de abastecimiento y provisión que requería la «ciudad moderna»⁴. Sin embargo, eran habituales los conflictos —que solían derivar en contiendas judiciales— entre los concesionarios y los municipios en cuanto a la interpretación y el alcance de las cláusulas contractuales. Ello evidenció, en definitiva, la incapacidad de las empresas privadas y del mercado para poder satisfacer las necesidades colectivas esenciales de la vida urbana, dadas las insalvables diferencias entre la gestión privada y la gestión pública en cuanto a fines y modos de actuar.

Así las cosas, las exigencias de la misma realidad social y las profundas transformaciones que esta experimentó a lo largo, sobre todo, de la segunda mitad del siglo XIX obligaron irremediablemente a una ampliación de las funciones del poder público. Este abandonará, paulatinamente, su posición abstencionista y pasará a asumir servicios y a ejercer actividades hasta entonces típicamente privadas. Aparecerán, también, los primeros textos normativos que recogerán expresamente y regularán, en ocasiones detalladamente, el nuevo fenómeno, que en la Europa continental recibió, mayoritariamente, el nombre de «municipalización de servicios». En su mayor parte, esta nueva legislación municipalizadora actuó con efectos «convalidadores» de una realidad

⁴ La expresión «ciudad moderna» fue acuñada por Adolfo POSADA para describir las transformaciones que estaban experimentando los municipios como consecuencia de la emigración del campo a la ciudad, el industrialismo y el crecimiento urbano. Cfr. A. POSADA, «La ciudad moderna», en A. POSADA, *Escritos municipalistas de la vida local*, Instituto de Administración Pública, 1979 (1913), págs. 317-409.

preexistente y (más o menos) difundida. Lo cierto es que la municipalización de servicios, antes que solución legislativa e instrumental fue un fenómeno histórico surgido al calor de las transformaciones urbanas y de la toma de conciencia, por parte de la opinión pública y de las fuerzas políticas, de que ciertos servicios fundamentales para el desarrollo de la ciudad moderna eran responsabilidad de los poderes públicos⁵. Esta primera generación de textos normativos europeos sirvió, pues, para disciplinar técnicamente un fenómeno espontáneo y darle veste jurídica. A partir de ellos, y hasta la actualidad, el debate se centrará, fundamentalmente, en las formas de gestión de los servicios públicos locales, en el siempre difícil deslinde entre actividad de servicio público y actividad económica municipal y, más recientemente, en la controvertida extraterritorialidad en la prestación de servicios por parte de los entes locales.

Precisamente, en aquel contexto continental de finales del siglo XIX y principios del XX, Italia ocupa por mérito propio un lugar privilegiado —con frecuencia poco conocido más allá de las fronteras del país transalpino—, al haber promulgado la primera regulación jurídica general del fenómeno municipalizador en la Europa continental, en una fecha tan temprana como 1903⁶. Así, la *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi* fue referencia obligada y modelo a seguir para la doctrina municipalista europea de la época. Además, en el concreto caso español, la Ley italiana caló profundamente en algunos de nuestros hombres políticos más influyentes de principios de siglo (por ejemplo, Maura y Canalejas), quienes plasmaron muchas de las ideas contenidas en aquel texto legal en diversos proyectos de ley sobre régimen local presentados a Cortes durante los primeros años del siglo XX. Proyectos que, posteriormente, constituirían la base de la regulación que, en materia de municipalización de servicios, haría el Estatuto municipal de Calvo Sotelo (1924).

⁵ N. MAGALDI, *Los orígenes de la municipalización de servicios en España*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012, pág. 462. La idea de la municipalización nació, por lo tanto, debido al impulso de exigencias reales y problemas concretos, y no tanto —o no solo— como consecuencia de la influencia de una corriente de pensamiento concreta o la acción de fuerzas políticas cualificadas. Cfr. A. PIRAS, «La municipalizzazione: problemi delle municipalizzazione», en M. S. GIANNINI (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*, 1. I comuni, Neri Pozza Editori, 1967, pág. 370; O. GIACCI, «La municipalizzazione», *Amministrazione civile*, 1961, pág. 302; G. BOZZI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», en *Enciclopedia del diritto XXVII*, Giuffrè, Milano, 1977, pág. 371; M. S. GIANNINI, «Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende», *Rivista amministrativa della Repubblica*, núm. 104, 1953, pág. 613.

⁶ Tendrían que pasar aún treinta años para que España, Francia o Alemania siguieran la senda italiana y legislaran, expresamente, sobre la actividad económica municipal y la prestación directa de servicios económicos por parte de los municipios (Estatuto municipal de Calvo Sotelo en 1924; Decretos-Ley de 5 de noviembre y 26 de diciembre de 1926 en Francia; *Ge-meindeordnung* de 1935 en Alemania).

La conjunción de ambos elementos —la Ley italiana como primer texto normativo regulador del fenómeno municipalizador y la influencia directa que tuvo sobre España— explica el origen del presente trabajo. Su objetivo es, por lo tanto, dar a conocer al lector español el debate italiano de principios del siglo xx en torno a la municipalización de servicios, la respuesta legislativa que, en aquel país, se dio a dicho fenómeno y el modo en que dicho debate y dicha respuesta llegaron a nuestro país.

II. EL DEBATE JURÍDICO ITALIANO SOBRE LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS ANTES DE LA LEY DE 1903. SUS PARALELISMOS CON EL CASO ESPAÑOL

En Italia, completada la unidad política en 1870 y, sobre todo, a partir de la penúltima década del siglo xix, tuvieron lugar una serie de cambios que marcaron el escenario político, económico, jurídico y social. Tales cambios pusieron los cimientos para el tránsito de un ordenamiento oligárquico a un ordenamiento liberal-democrático⁷ en el que «el Estado y los Municipios se vieron ante nuevas necesidades de urgente satisfacción (...); y tuvieron que escuchar la voz del pueblo que pedía los beneficios de la libertad, progreso y mejoras económicas y morales, obras públicas, asistencia, higiene, bienestar»⁸. En este sentido, la historiografía moderna italiana señala que, durante el periodo giolittiano, el Estado italiano concurrió de forma determinante al despegue de la economía y al ingreso del país en el área industrial de la Europa occidental⁹. Por ello no es de extrañar que el desarrollo del urbanismo, del industrialismo —también del industrialismo público— y de los servicios municipales coincidiera, en Italia, con el desarrollo económico en los años precedentes a la Primera Guerra Mundial (particularmente el quinquenio 1902-1907)¹⁰.

⁷ G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. I, Meridiana libri, Roma, 2001, págs. 53, 54 y 70.

⁸ C. CAMERA/A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903*, Rocca S. Casciano, 1903, pág. IV.

⁹ Con la formación del Gabinete Zanardelli-Giolitti, el 14 de febrero de 1901, dio comienzo un periodo que, según una consolidada tradición historiográfica, se ha denominado *età giolittiana*, debido al relieve y a la significación que la figura del estadista Giovanni Giolitti adquirió, y que le llevó a dominar la vida política italiana hasta la vigilia de la Primera Guerra Mundial. Cfr. E. RAGIONIERI, «La storia politica e sociale», en R. ROMANO/C. VIVANTE (coords.), *Storia d'Italia*, vol. 4 (*Dall'Unità a oggi*), Einaudi, Torino, 1976, pág. 1866.

¹⁰ L. BERTOLOTTI, «Espansione urbana e municipalizzazione in Italia», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, págs. 257-261.

La exigencia de proveer las necesidades colectivas derivadas del desarrollo urbano y el progreso industrial, unido a la escasez de medios económicos de los municipios italianos, llevaron a que, originariamente, estos procedieran a conceder la instalación y el ejercicio de los nuevos servicios a empresarios particulares. Sin embargo, con el tiempo empezó a generalizarse la idea de que era mejor que los asumiera directamente el municipio, con un doble objetivo: por un lado, acabar con los abusos y las excesivas pretensiones y privilegios del capital privado; por otro lado, aligerar las cargas financieras en los balances municipales y, consecuentemente, también las cargas de los mismos contribuyentes¹¹. De este modo, en las últimas décadas del siglo XIX empezó a plantearse en Italia, cada vez con más fuerza, un debate ideológico-político, económico y jurídico en torno a la posibilidad de que los propios municipios ejercieran directamente los servicios vinculados a las necesidades de la «ciudad moderna».

1. *La vinculación entre municipalización de servicios y autonomía local*

En Italia, el problema de la municipalización se vinculó a un problema más amplio como era el de la autonomía municipal, de la que se había empezado a hablar incluso antes de culminar la unidad política¹². Sin embargo —y pese a los avances en materia de representatividad, por la paulatina extensión del sufragio—, lo cierto es que la legislación de régimen local de 1865 situaba al municipio italiano en una posición de estricta subordinación respecto del Estado¹³. Dicha regulación configuraba una pirámide de férreos controles sobre el municipio, destacando las figuras de la *Giunta Provinciale Amministrativa* y la del *Prefetto*. En particular esta última, de claro origen francés, se erigió en una institución opresora de las libertades municipales, impidiendo la realización efectiva de la reivindicación de la autonomía local¹⁴.

¹¹ L. EUSEBIO, *La Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1916, págs. 199 y 200.

¹² D. ANDRIOLI, «La municipalizzazione nella storia d'Italia», *L'impresa pubblica*, núm. 4, 1969, pág. 11.

¹³ M. S. GIANNINI, «I comuni», en M. S. GIANNINI (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*, 1. *I comuni*, Neri Pozza Editori, 1967, pág. 40, y G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia: ieri, oggi, domani*, Confederazione della municipalizzazione, Roma, 1965, págs. 50-52.

¹⁴ La figura del *Prefetto* fue objeto de duras críticas por parte de la intelectualidad italiana desde su regulación en la Ley de 1865, si bien debe señalarse que, cuando la izquierda llegó al poder, no solo no la suprimió sino que tanto Crispi como Giolitti la politizaron aún más. Cfr. M. S. GIANNINI, «I comuni», cit., pág. 41. Aunque la figura del *Prefetto* tenía, en teoría, una

En el marco de esta regulación, instituciones como el *Prefetto* impedían, en la práctica, que el municipio abandonara su posición como ente auxiliar del Estado y adquiriera una posición propia en cuanto representante de la colectividad municipal¹⁵. Esta concepción de la autonomía política municipal llevó a los municipios a demandar, como una manifestación más de la reivindicación genérica de autonomía, una política administrativa local basada en la municipalización de servicios, la tutela de los campesinos, la difusión de la instrucción o la protección de la infancia y la vejez¹⁶.

Al mismo tiempo, se era consciente de que la autonomía municipal no podría realizarse si no iba acompañada de una autonomía financiera. La aproximación financiera era, sin duda, una de las grandes cuestiones que debía afrontar la aspirada reforma local: la legislación entonces vigente sustruía a los municipios sus viejos y tradicionales recursos, y erigía el impuesto de consumos en su principal entrada financiera, prohibiéndoles la imposición de otros recursos alternativos menos dañinos para las clases sociales más humildes¹⁷.

Ante esta situación, los defensores de la autonomía local postulaban la separación entre los recursos financieros municipales y los estatales, mediante una modificación de las leyes vigentes que permitiera acabar con el impuesto de consumos y afrontara, a la vez, la individuación de impuestos sustitutivos¹⁸. En este sentido se apuntaba que, ante semejante reforma tributaria, sería preciso hallar nuevas fórmulas para asegurar ingresos al municipio, y entre ellas la municipalización de servicios¹⁹.

En esta tarea por la reivindicación y lucha a favor de la autonomía local se implicaría especialmente el Partido Socialista²⁰, propugnando una reforma integral del régimen local y la restitución a los municipios

doble vertiente, técnica y política, lo cierto es que fue esta segunda la que se acabó imponiendo y erigiéndose, de hecho, en un obstáculo para la consecución de la autonomía y las libertades municipales.

¹⁵ M. S. GIANNINI, «I comuni», cit., págs. 43 y 44.

¹⁶ M. S. GIANNINI, «I comuni», cit., pág. 43.

¹⁷ M. PUNZO, «I socialisti e le autonomie locali fra l'800 e il '900», en AA.VV., *L'opera e l'eredità di C. Cattaneo*, vol. II, Bologna, 1976, pág. 93.

¹⁸ M. PUNZO, «I socialisti e le autonomie locali fra l'800 e il '900», cit., pág. 93.

¹⁹ M. PUNZO, «I socialisti e le autonomie locali fra l'800 e il '900», cit., pág. 95. Del mismo autor también, «Considerazione sul programma amministrativo dei socialisti italiani dalla fondazione del Partito all'introduzione del suffragio universale», *Amministrare*, num. 2, 1976, pág. 140.

²⁰ M. PUNZO, «I socialisti e le autonomie locali fra l'800 e il '900», cit., págs. 86 y 91. Los socialistas articularon su política en materia local sobre tres ejes, íntimamente relacionados entre sí: la autonomía municipal, la reforma tributaria local en el marco general de una reforma tributaria global y la municipalización de servicios. En sentido similar, M. DEGL'INNOCENTI, «Il comune nel socialismo italiano 1892-1922», *Italia Contemporanea*, núm. 154, marzo 1984, pág. 24.

de todas las prerrogativas que les habían sido «arrebatadas»²¹. Sin embargo, más allá de los círculos socialistas también hacía mella la preocupación en torno a la municipalización de servicios y su vinculación con una posible reforma tributaria local. En efecto, Giolitti manifestó de forma expresa en sede parlamentaria, en septiembre de 1900, la necesidad urgente de una reforma tributaria que debía partir de la reforma del impuesto de consumos. Al mismo tiempo señaló también que, dada la difícil situación de muchos municipios italianos, aquella no podría comenzar si no se realizaba, antes o simultáneamente, una reforma de la normativa municipal encaminada a la municipalización de servicios²².

2. *La posibilidad de municipalizar según la Ley municipal y provincial*

Mientras tenía lugar el debate ideológico y teórico-jurídico en torno a la municipalización de servicios, las Administraciones municipales italianas, forzadas por las transformaciones económicas y sociales del último tercio del siglo XIX y por la presión de la opinión pública, habían empezado a prestar directamente algunos servicios. La Spezia municipalizó el gas en 1877, el abastecimiento de agua en 1886, la limpieza de pozos negros en 1888 y la iluminación eléctrica en 1889; Trani, la limpieza urbana en 1891; Cosenza, el gas en 1891²³; Reggio Emilia municipalizó el gas y la electricidad en 1900 e instauró una farmacia municipal ese mismo año²⁴. Especialmente destacable es el caso de Rimini, que en 1898 y como consecuencia de una artificial subida de los precios instauró un horno municipal²⁵. También tenían panificadoras municipales, en torno a 1899-1900, Cesena, Ravenna, Borgo San Donnino, Vittorio y Livorno²⁶. Por otra parte, Ferrara gestionaba directamente, en 1901, los servicios de lavaderos, funerales civiles y el de

²¹ M. PUNZO, «I socialisti e le autonomie locali fra l'800 e il '900», cit., pág. 90

²² Reforma que permitiría sustituir la parte considerable de las entradas que los consumos suponían. Cfr. M. PUNZO, «I socialisti e le autonomie locali fra l'800 e il '900», cit., págs. 100 y 101.

²³ D. ANDRIOLI, «La municipalizzazione nella storia d'Italia», cit., pág. 12; C. CAMERA/A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903*, cit., págs. 26 y 27.

²⁴ A. GIANOLIO, «La municipalizzazione a Reggio Emilia fra progresso e reazione. Considerazioni storiche con particolare riferimento ai servizi dell'acqua e del gas», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, págs. 370-375.

²⁵ C. CAMERA/A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903*, cit., págs. 44-47.

²⁶ M. G. MERIGGI, «Il progetto di municipalizzazione del pane. Giuseppe Garibotti e l'utopia del pane municipale», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, pág. 439.

mataderos²⁷; Venecia, también en 1901, el servicio de limpieza viaria y el de baños y duchas públicas²⁸.

Ante semejante proliferación de municipalizaciones fue necesario plantearse si aquellas estaban, y hasta qué punto, permitidas por el ordenamiento jurídico. Como ya se dijo, lo habitual era que los textos normativos en materia de régimen local vigentes en Europa en la segunda mitad del siglo XIX no realizaran declaraciones expresas, ni a favor ni en contra, de un fenómeno tan poco liberal como el ejercicio directo de industrias y servicios por parte de los poderes públicos.

Así, sobre la base de una interpretación extensiva de los artículos 126.7, 164 y 173 de la Ley municipal y provincial entonces vigente (Texto único de 4 de mayo de 1898, núm. 164) se consideró permitida la municipalización de servicios²⁹. El primero de los artículos citados hablaba de bienes y establecimientos municipales³⁰, mientras que el segundo preveía la posibilidad de la gestión directa pura (*gestione ad economia*) de los servicios que, por su naturaleza, fuesen aptos para dicho sistema de gestión. Por otra parte, si bien el artículo 39 de la Ley de 27 de diciembre de 1896, núm. 561, prohibía el ejercicio municipal de tranvías, para otros servicios sí se permitía expresamente su ejercicio directo: mercados (art. 164 de la Ley municipal y provincial), mataderos (Reglamento general de sanidad de 3 de febrero de 1901, núm. 45) y transportes fúnebres (Reglamento de policía mortuoria de 25 julio de 1892, núm. 442)³¹. Además, el artículo 164 enumeraba los diversos ingresos

²⁷ Además, a finales de la década de los noventa del siglo XIX el pleno municipal discutió diversas propuestas para prestar directamente los servicios de limpieza viaria o el de casas populares. Cfr. D. TROMBONI, «Il processo di municipalizzazione a Ferrara», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI, (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, pág. 693. Por otra parte, en la provincia de Ferrara algunos municipios (Comacchio, Codigoro, Massafiscaglia, Mesola, Poggio Renatico y Portomaggiore) prestaban, a fecha de 1901, el servicio de mataderos.

²⁸ P. SOMMA, «Trasformazioni economiche, sviluppo urbano e servizi pubblici a Venezia nel primo decennio del secolo ventesimo», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, pág. 643.

²⁹ C. CAMERA/A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903*, cit., págs. IV y V, aunque matizando que si bien la legislación italiana anterior a 1903 no prohibía expresamente el ejercicio directo de servicios públicos, del espíritu de las leyes se desprendía que la regla general era otorgar los servicios por subasta o concurso a empresas privadas.

³⁰ El artículo 126 establecía que: «*Nell'una e nell'altra sessione il Consiglio comunale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, delibera intorno...; 7. alla destinazioni dei beni e degli stabilimenti comunali*». De la redacción de este precepto se deducía la posibilidad, para los municipios, de poseer bienes y establecimientos, dentro de los cuales se incluían —dado que la Ley no hacía distinciones— tanto bienes inmuebles como muebles, capitales o establecimientos industriales. Cfr. L. EUSEBIO, *La Municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., pág. 201; O. GIACCI, «La municipalizzazione», cit., pág. 302.

³¹ C. CAMERA/A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903*, cit., págs. 26 y 27.

municipales, entendiendo la doctrina que nada impedía que entre ellos se incluyeran los derivados de actividades industriales³².

Por otra parte, el Código Civil atribuía a los municipios personalidad jurídica civil y les otorgaba capacidad contractual y derechos patrimoniales, de lo que también se deducía un reconocimiento de su facultad para municipalizar³³. Además, la doctrina italiana partía de la base de que, en su sistema jurídico, los municipios tenían todos aquellos poderes y facultades que, dentro de la esfera natural de sus atribuciones y sin invadir la esfera propia de las tareas estatales, no estuvieran expresamente prohibidos por ley. En la mente del jurista y del administrador local, pues, la asunción directa de los nuevos servicios surgidos por efecto de la «civilización moderna» podía considerarse como una simple extensión de un derecho histórico y positivo³⁴.

Sin embargo, rápidamente estas normas originarias y fragmentarias devinieron insuficientes ante las nuevas necesidades, y ante la tendencia a municipalizar servicios complejos³⁵. De este modo, la necesidad de una norma que estableciese una regulación general, precisa y clara sobre la municipalización de servicios se fue acentuando.

Ante esta situación, y para no dejar privado de regulación un fenómeno económico y social que adquiriría cada vez mayor importancia, así como para dotarlo de las garantías y cautelas necesarias, se presentó en 1902 por el ministro del Interior, Giolitti, un proyecto de ley que se promulgaría finalmente el 29 de marzo de 1903.

3. *La situación en España*

Mientras en Italia se procedía, *de facto*, a la municipalización de servicios y se debatía, en círculos políticos y jurídicos, sobre la conveniencia del ejercicio directo de servicios, España se hallaba sumida en plena crisis de fin de siglo, con un sistema político —la Restauración canovista— debilitado y cada vez más en entredicho.

Por otra parte, ni social ni económicamente es posible establecer paralelismos fácticos entre la situación española y la italiana (o inglesa), por cuanto nuestro país apenas había experimentado, entonces, desarrollo industrial significativo. Tampoco es posible hablar de una fuerte expansión demográfica que hubiera llevado a la emigración masiva del campo a la ciudad, a las aglomeraciones urbanas propias de dicha

³² A. PIRAS, «La municipalizzazione: problemi delle municipalizzazione», cit., pág. 375.

³³ L. EUSEBIO, *La Municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., pág. 200.

³⁴ L. EUSEBIO, *La Municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., págs. 200 y 201.

³⁵ L. EUSEBIO, *La Municipalizzazione dei pubblici servizi*, cit., pág. 201.

emigración y a los problemas de abastecimiento, salubridad pública y descontento social que la eclosión de los centros urbanos estaban provocando en otros países.

A pesar de ello, progresivamente empezó a generarse un debate teórico-jurídico en torno a la posibilidad de que los municipios españoles asumieran directamente la prestación de determinados servicios. En buena medida fue un debate «artificial»: ni estuvo motivado por problemas reales a los que hubiera que encauzar jurídicamente (apenas había habido intentos de municipalización en unos pocos núcleos urbanos —Madrid, Barcelona, San Sebastián—)³⁶ ni pudo, tampoco, tener traducción o repercusión práctica alguna, al faltar los presupuestos económicos, políticos y sociales necesarios. Pero, al margen de ello, lo cierto es que una de las peculiaridades que presenta el debate español de aquel periodo son las profundas similitudes que se observan con el debate italiano, así como la permanente presencia de este último en los círculos jurídico-políticos españoles.

A) *El problema de la municipalización en el marco del debate sobre régimen local*

En España, a diferencia de lo ocurrido en Italia, el debate doctrinal sobre la municipalización de servicios no presentó apenas elementos ideológico-políticos ni se vinculó a movimientos socialistas o colectivistas. El denominado «socialismo municipal», que en sus distintas variantes recorrió la Europa occidental de Norte a Sur, pasó de largo y no recaló en territorio español.

Sin embargo, la municipalización de servicios sí encontró un lugar, aunque secundario, en un debate que marcaría el tránsito del siglo XIX al XX, convirtiéndose, prácticamente, en una cuestión de Estado: la reforma local. En efecto, es bien conocido que en España urgía, por aquel entonces, una reforma del régimen local y de su Administración, reforma que, además, era considerada un reflejo de la necesidad de regeneración nacional³⁷. Pues bien, en el marco de dicha reforma ge-

³⁶ Es una realidad incontestable que, en España, la implantación de los grandes servicios urbanos se produjo con retraso y lentitud, casi siempre promovidos y desarrollados por la iniciativa privada. Así, entre finales del siglo XIX y principios del XX, el alumbrado por gas o electricidad, el teléfono o los transportes urbanos, en aquellos pocos núcleos urbanos en los que se prestaban, se hacía casi exclusivamente por empresas privadas. Cfr. N. MAGALDI, *Los orígenes de la municipalización de servicios en España*, cit., pág. 115, especialmente los datos contenidos en la nota 223.

³⁷ Me he ocupado con detalle de esta cuestión en N. MAGALDI, *Los orígenes de la municipalización de servicios en España*, cit., págs. 154-160.

neral de la Administración local, la municipalización logró hacerse un hueco: aquella fue considerada un presupuesto o requisito indispensable para poder implantar, con éxito, la municipalización de servicios en España³⁸. Y, aquí sí, los paralelismos con la situación italiana son evidentes.

Así, diversos autores pusieron de relieve la necesidad de una reorganización del municipio, propugnando una reforma de la organización administrativa orientada hacia una mayor autonomía. Con ella se eliminarían las dilaciones que sufrían los asuntos municipales como consecuencia de la subordinación en que se hallaba el Ayuntamiento respecto de la Diputación, el gobernador civil y los diversos Ministerios³⁹.

En dicha reforma local ocupaba un lugar esencial la reivindicación de una autonomía financiera para el municipio. Al igual que había ocurrido en Italia, también en nuestro país se vinculó la consecución de la autonomía local con la necesaria autonomía financiera y ambas, a su vez, con la municipalización de servicios: era preciso dotar a los entes locales de los medios y recursos necesarios para poder hacer frente a sus competencias⁴⁰. Y un instrumento adecuado para ello podía ser, precisamente, el ejercicio directo de servicios por parte de los municipios.

Recuérdese, en este sentido, que la debilidad de las haciendas locales se remontaba al Antiguo Régimen, que había dejado una maltrecha herencia: diversidad financiera, un fuerte endeudamiento y una fuerte tutela estatal⁴¹. Los procesos desamortizadores menguaron drásticamente el patrimonio comunal de los pueblos, por lo que en el último tercio del siglo XIX estos se vieron sin recursos propios ni posibilidad de establecer impuestos, debiendo sostenerse con los recargos que imponían a los tributos estatales, sustancialmente los consumos. Mientras, sus competencias no dejaban de aumentar. En fin, los mayores gastos

³⁸ F. SANS I BUIGAS, *La reorganización del municipio español como cuestión previa a la implantación de la municipalización de servicios*, Imprenta Municipal, Madrid, 1919, pág. 4.

³⁹ J. GASCÓN Y MARÍN, *Municipalización de servicios públicos*, Librería General Victoria-no Suárez, Madrid, 1904, págs. 267-277; F. SANS I BUIGAS, *La reorganización del municipio español...*, cit., págs. 12, 18 y 19, criticando la «tutela abusiva que mediante los gobiernos civiles, ejerce el Estado sobre los Ayuntamientos», convirtiéndolos en una dependencia burocrática del Estado.

⁴⁰ Como señalara ROYO VILLANOVA, «el tema de la municipalización trata y se deriva, a mi juicio, del de la autonomía», y especialmente de la autonomía financiera, porque aunque la ley ofrezca medios para municipalizar, «lo que no os dará serán pesetas (...) Estamos perdiendo el tiempo con la soberanía y la libertad, el problema es de dinero». Cfr. A. ROYO VILLANOVA, *La autonomía y la municipalización*, Imprenta Municipal, Madrid, 1919, págs. 3, 4 y 16.

⁴¹ J. SÁNCHEZ ARCILLA, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas 1808-1975*, Dykinson, Madrid, 1994, págs. 430, quien definía el sistema fiscal español de principios del siglo XIX como un sistema fiscal caracterizado por su complejidad, por la profusión de figuras fiscales y por la diferenciación social y territorial ante el impuesto.

y el estancamiento de los ingresos colocaron a las haciendas locales españolas en una situación muy precaria, que se vio agravada con la posterior supresión de los consumos⁴².

Ante dicha situación, los municipios comenzaron a pedir, cada vez con mayor insistencia, que la aspirada y propugnada autonomía municipal incluyera también las oportunas consecuencias fiscales en beneficio de los Ayuntamientos⁴³. En este sentido, ROYO VILLANOVA afirmaba que el verdadero problema local era financiero, y que el error de los políticos españoles había sido, precisamente, desconocer que el problema de la autonomía municipal no era un problema ni de libertad ni de organización, sino «un problema de hacienda»⁴⁴.

B) *La posibilidad de municipalizar servicios en la Ley municipal de 1877*

En segundo lugar, el debate teórico-jurídico en torno a la municipalización de servicios en la España de finales del siglo XIX y principios del siglo XX estuvo marcado, igual que en Italia, por el análisis de la Ley municipal entonces vigente, la Ley municipal de 2 de octubre de 1877. En ella, y en línea con el liberalismo decimonónico, no había referencia alguna a la institución de la municipalización de servicios: ni la regulaba expresamente ni parecía prohibirla tampoco; simplemente, no había mención alguna al fenómeno municipalizador. Ello no es de extrañar pues, como señalara GARCÍA OVIEDO, «a la mente de los legisladores de entonces pasaba inadvertida la posibilidad de que Diputaciones o Ayuntamientos pudieran consagrar parte de sus actividades a empresas de carácter predominantemente industrial»⁴⁵.

Sin embargo, a medida que fueron penetrando en España las ideas municipalizadoras y comenzó a plantearse, tímidamente, un cierto debate doctrinal al respecto empezó a cuestionarse, también, si en

⁴² La supresión de los consumos, considerados «impuestos odiosos», fue una importante medida de reforma, política y democrática —la dirigió el liberal Canalejas—, pero fue hecha en interés del Estado y no de los municipios, a los que generó serias dificultades económicas. Cfr. J. LON Y ALBAREDA, *Municipalización y Haciendas Locales*, Imprenta Municipal, Madrid, 1919, pág. 5.

⁴³ A. ROYO VILLANOVA, *La autonomía y la municipalización*, cit., págs. 12-14.

⁴⁴ A. ROYO VILLANOVA, *La autonomía y la municipalización*, cit., pág. 15-17.

⁴⁵ C. GARCÍA OVIEDO, «La materia de competencias y servicios en la nueva Ley de Régimen Local», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 55, 1951, págs. 35 y 36. Señalaba CLAVERO ARÉVALO que «no puede extrañarnos que la Ley Municipal de 1877 (...) no consigne precepto alguno relativo a una materia tan poco liberal como la municipalización de servicios», pues en toda la legislación administrativa del periodo «todo lo que fuera mermar la libre concurrencia había de ser mirado desfavorablemente». Cfr. M. CLAVERO ARÉVALO, *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*, IEAL, Madrid, 1952, pág. 24.

el marco legal entonces vigente era posible o no la municipalización. Ello entroncaba, a su vez, con la cuestión relativa a la conveniencia, e incluso a la necesidad, de establecer una regulación jurídica específica en materia de municipalización de servicios.

El análisis de la Ley municipal de 1877 no era fácil, pues de sus preceptos parecía desprenderse, al mismo tiempo, la posibilidad y la imposibilidad de municipalizar. En efecto, por un lado, dicha Ley parecía consagrar, en su artículo 71, una concepción del municipio de inspiración francesa: un municipio regido por el principio de especialidad de atribuciones y configurado como una simple corporación económico-administrativa⁴⁶. Según ello, los municipios solo podrían desempeñar aquellas funciones expresamente atribuidas por la ley, y entre las que no se encontraban las actividades industriales y comerciales. Por otro lado, en el artículo siguiente, el 72, se hablaba del «gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos» como una de las competencias exclusivas de los Ayuntamientos, lo que parecía entrar en clara contradicción con el principio de especialidad antes mencionado. La propia Constitución de 1876 contenía una previsión similar en su artículo 84, por lo que parecía deducirse que era competencia municipal todo lo que afectase a la vida de la colectividad local y a sus necesidades.

A pesar de algún titubeo inicial, la doctrina española acabó aceptando casi unánimemente que la Ley municipal de 1877, en su silencio, estaba permitiendo tácitamente la municipalización de servicios⁴⁷. Es más, con posterioridad dicho artículo 72 ha sido calificado como el primer «germen municipalizador» en el ordenamiento español⁴⁸. Así, las pocas municipalizaciones que se documentan en España durante este periodo se hicieron sobre la base de que lo permitía la Ley municipal, y en particular su artículo 72: es el caso de la municipalización de gas puro de Valencia en 1907⁴⁹, la municipalización de los servicios de abastecimiento de pan y carne en Jaén⁵⁰ o la municipalización de servicio funerario en Madrid⁵¹.

⁴⁶ Sobre esta doctrina francesa, que condujo a una jurisprudencia restrictiva de la municipalización de servicios por parte del *Conseil d'État* hasta prácticamente la década de los treinta del siglo XX, cfr. N. MAGALDI, *Los orígenes de la municipalización de servicios en España*, cit., págs. 69-82 y la bibliografía francesa allí citada.

⁴⁷ N. MAGALDI, *Los orígenes de la municipalización de servicios en España*, cit., págs. 121-130.

⁴⁸ Así, por ejemplo, MEMBIELA GUITIAN lo calificaba como «el primer precepto legal propulsor de la municipalización de servicios» en nuestro país. Cfr. A. MEMBIELA GUITIAN, *La municipalización de servicios públicos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950, pág. 102.

⁴⁹ Real Orden de 23 de julio de 1907 (La Gaceta de Madrid, núm. 206, de 25 de julio de 1907).

⁵⁰ A. ÁVALOS PRESA, *Municipalización de servicios públicos*, Ayuntamiento de Jaén, 1916, págs. 31-34.

⁵¹ AYUNTAMIENTO DE MADRID, *Proyecto de municipalización del servicio funerario, Memoria, pliego de condiciones, reglamento, bases complementarias del proyecto de presupuesto para 1908*, Imprenta Municipal, Madrid, 1908, págs. 5-8.

A pesar de que la doctrina española entendió, mayoritariamente, que al amparo de la Ley municipal de 1877 era posible la municipalización de servicios, pronto puso también de relieve las dificultades que, para municipalizar, suponía el carecer de una normativa específica en la materia⁵². Así, el profesor GASCÓN Y MARÍN consideraba que «no está bien resuelto en España si nuestros Ayuntamientos pueden municipalizar servicios al amparo de las disposiciones de la Ley de 1877». Aun asumiendo que esta efectivamente permitiera la municipalización, eran muchos los puntos que no quedaban claros en ella⁵³: el modo de gestión de cada servicio a través de las denominadas cajas especiales; las condiciones en que cada servicio municipalizado se iba a prestar; los derechos y deberes de los funcionarios y obreros municipales; las reglas de contabilidad, que debían permitir en todo momento comparar las pérdidas o ganancias económicas con las ventajas o inconvenientes sociales; la intervención en la gerencia y en la comisión ejecutiva de personas ajenas a la corporación; el procedimiento para municipalizar; la fijación de los límites de la tutela administrativa; el procedimiento y condiciones requeridas para el rescate de servicios concedidos, etc. Y era entonces cuando, lógicamente, los ojos del jurista español se volvían hacia la reciente experiencia italiana en el país vecino, como habremos de ver.

III. LA RESPUESTA DEL LEGISLADOR ITALIANO: LA *LEGGE SULLA MUNICIPALIZZAZIONE DEI PUBBLICI SERVIZI* DE 1903

1. *Introducción*

Es difícil señalar una única causa que permita explicar, de forma plenamente satisfactoria, cómo se forjó la Ley italiana sobre municipalización de servicios. Como se indicó en epígrafes anteriores, aunque se consideró que la normativa de régimen local de finales del siglo XIX amparaba la municipalización de servicios, aquella pronto evidenció sus

⁵² Véase en este sentido N. FLAQUER ROSELL, *Síntesis evolutiva monográfica de la municipalización y provincialización de servicios*, Imprenta Bayer Hnos., Barcelona, 1957, pág. 18, quien llamaba la atención sobre las dificultades que generaba el hecho de que no hubiera una ley específica que autorizase la existencia de servicios municipalizados. Por su parte, MEMBIELA GUITIAN se lamentaba de que en esa época nuestro país no contase con «disposiciones especiales e independientes que, como la Ley italiana de 1903, señalen una preocupación honda del legislador, penetrado del rango o importancia de la institución (...)». Cfr. A. MEMBIELA GUITIAN, *La municipalización de servicios públicos*, cit., pág. 101.

⁵³ J. GASCÓN Y MARÍN, *Estudio jurídico de la municipalización de servicios en España. Posibilidad de municipalizar servicios*, Establecimiento Tipográfico de Fortanet, Madrid, 1919, págs. 6 y 7, 88 y 89.

carencias y se demostró insuficiente. Por ello se generalizó la creencia de que era preciso regular la facultad de los municipios para asumir la gestión directa de servicios, dotándoles de los medios adecuados. Debían, también, establecerse las condiciones, plazos y modalidades para el rescate de aquellos servicios que ya estuvieran concedidos a empresarios privados. Al mismo tiempo, era evidente que todo ello debía regularse mediante un procedimiento específico y una adecuada regulación de los órganos que iban a intervenir⁵⁴.

Además, la gestión de los principales servicios públicos en las ciudades italianas que se hallaban en fase de crecimiento y expansión presentaba una situación de particular gravedad. En ellas, el ejercicio de tales servicios por empresas privadas estaba disciplinado por contratos antiguos de extensa duración, dejando en manos de los concesionarios privados amplios e inadmisibles privilegios⁵⁵. Las controversias y disputas que la interpretación de los contratos generó, así como las decisiones jurisprudenciales —en ocasiones contradictorias—, dieron lugar a que los estudiosos, y también la opinión pública, centraran su atención en estas cuestiones⁵⁶.

Todo ello aconsejaba ir más allá de la modificación puntual de los correspondientes artículos de la Ley municipal y provincial, propugnándose la adopción de una entera disciplina en la materia⁵⁷. Un primer intento se realizó ya en 1898, cuando, al hilo de la discusión de un proyecto de ley sobre crédito municipal y provincial, la Comisión parlamentaria propuso un orden del día en el que invitaba al Gobierno a estudiar la elaboración de una norma que permitiera a los municipios asumir la gestión directa de servicios públicos. No obstante, la fuerte oposición a la propuesta hizo que la Comisión retirara dicho orden del día.

Cuatro años más tarde, sin embargo, el proyecto de ley que presentó el Gobierno hallaría una oposición mucho menor (186 votos a favor contra 81 en el Congreso; 85 a favor frente a 67 en contra en el Senado)⁵⁸. Ha señalado GIANNINI que esta rápida y fácil aceptación del

⁵⁴ A. PIRAS, «La municipalizzazione: problemi delle municipalizzazione», cit., pág. 371.

⁵⁵ Quizás el caso más flagrante era el del gas para la iluminación pública y privada, sobre todo a partir del momento en que también se generalizó la posibilidad de iluminación mediante energía eléctrica. En tales casos era frecuente que las compañías de gas reclamasen el monopolio también sobre la iluminación eléctrica, impidiendo no solo que el municipio pudiera prestarla directamente, sino incluso que otorgara la concesión a una empresa privada distinta de la que ostentaba el monopolio para la iluminación a gas.

⁵⁶ M. S. GIANNINI, «Profili giuridici della municipalizzazione...», cit., pág. 613.

⁵⁷ O. GIACCI, «La municipalizzazione», cit., pág. 302; A. PIRAS, «La municipalizzazione: problemi delle municipalizzazione», cit., pág. 371; G. BOZZI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 371.

⁵⁸ En efecto, se ha señalado que la discusión en la Cámara delineó, casi desde el principio, una amplia mayoría favorable al proyecto. En el sector de la izquierda, y a pesar de demandar modificaciones sustanciales, socialistas, republicanos y radicales de la oposición se

texto se explica por el carácter «casi experimental» con que se presentó la propuesta, lo que permitió que tanto los socialistas como los liberales pudieran considerarla un éxito de sus posiciones⁵⁹. Este carácter de la iniciativa, concebida como un experimento que permitía extender la municipalización pero, precisamente por ello, dotado de numerosas cautelas procedimentales y orgánicas, allanó considerablemente el camino para su aprobación⁶⁰.

Así, el ministro Giolitti, en la sesión de 11 de marzo de 1902, indicaba que el objetivo del proyecto de ley era «por un lado, no dejar por más tiempo sin la necesaria regulación legislativa un fenómeno económico y social que cada vez adquiere mayor importancia; por otro, acompañar precisamente el desarrollo de dicho fenómeno de las formas y garantías necesarias y de las que actualmente carece»⁶¹. Es decir, la presencia de una situación de hecho que amenazaba con desarrollarse de forma incontrolable en el plano jurídico y político determinó la aprobación de la Ley de 1903⁶².

Los objetivos de la Ley, según constaba en la *Relazione* Giolitti, eran fundamentalmente cuatro⁶³:

a) Hacer posible la asunción directa de ciertos servicios públicos, por parte de los municipios, vinculando la gestión de los mismos a la constitución de organismos especiales.

b) Subordinar la asunción de servicios públicos a un procedimiento especial que, por un lado, permitiera valorar adecuadamente su conveniencia administrativa y económica y, por el otro, sirviera para asegurar que la iniciativa respondía realmente a las exigencias de la opinión pública y a la naturaleza y conciencia de su comunidad.

mostraron dispuestos a aprobarla. En la derecha nadie se pronunció abiertamente contra cualquier tipo de municipalización, pero sí se presentaron numerosas reservas y objeciones. Cfr. P. HERTNER, «Municipalizzazione e capitale straniero nell'età giolittiana», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, pág. 66.

⁵⁹ M. S. GIANNINI, «Profili giuridici della municipalizzazione...», cit., pág. 613,

⁶⁰ En efecto, se pretendía regular la asunción directa de los servicios públicos pero estableciendo simultáneamente un complejo sistema de tutela y control «che la novità dell'esperimento e il bisogno di procedere per gradi sembravano consigliare». Cfr. O. GIACCI, «La municipalizzazione», cit., pág. 302; A. PIRAS, «La municipalizzazione: problemi delle municipalizzazione», cit., pág. 371.

⁶¹ C. CAMERA/A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903*, cit., págs. 27 y 28.

⁶² G. BOZZI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 371; M. GALIZIA, «Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincie, con particolare riferimento all'esercizio mediante azienda speciale», *Rivista amministrativa della Repubblica*, núm. 112, 1962, pág. 81, quien se refería, también, a una «situación de facto no consentida o, cuando menos, no regulada en la ley».

⁶³ A. BERRUTI (relatore), *Congresso Nazionale sui problema della municipalizzazione. Riforma del T.U. 15 ottobre n. 2578, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincia*, Confederazione della municipalizzazione, Roma, 2-5 luglio 1955, págs. 8 y 9.

c) Rodear de la oportuna tutela y garantías la gestión mediante *azienda speciale*, de modo que se pudiera, en todo momento, controlar su funcionamiento.

d) Finalmente, facilitar a los municipios la asunción directa de servicios públicos, con especiales disposiciones de orden financiero y económico, referidas no únicamente a los servicios de nueva implantación, sino también a los ya existentes y ejercidos por la empresa privada mediante concesiones otorgadas por los mismos municipios.

En este trabajo no pretendemos hacer una exposición completa y sistemática de la regulación que la *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi* hizo sobre la asunción directa de servicios por parte de los municipios italianos. Fueron muchos los autores italianos que, en su momento y también con posterioridad, se ocuparon de ella y la analizaron minuciosamente. Nuestro objetivo es, en este sentido, más modesto y, a la vez, más amplio: centraremos nuestra atención en algunas de las cuestiones más significativas de la Ley para, posteriormente, analizar cómo se recogieron en los proyectos y textos normativos españoles del primer tercio del siglo XX.

2. *Los modos de gestión municipalizadores en la Ley italiana de 1903*

A) *Las aziende speciali*

Uno de los elementos característicos y caracterizadores por excelencia del sistema de municipalización instaurado por la Ley de 1903 era la denominada *azienda speciale* o, según la traducción española que haría fortuna, la «caja separada»⁶⁴.

La Ley partía de la base de que las transformaciones económicas y sociales estaban llevando a una ampliación de los fines del poder público, lo que suponía, en última instancia, la aceptación de la actividad económica municipal. Sin embargo, era consciente, al mismo tiempo, de la necesidad de encauzar adecuadamente estas nuevas funciones, para garantizar su ejercicio eficaz y eficiente. Así, el legislador italiano asumía, como punto de partida, que el ejercicio directo de un servicio público exigía conocimientos técnicos, financieros y económicos que no poseían quienes se encargaban de la administración y gestión ordinaria del municipio⁶⁵. Por ello, la asunción directa de un servicio por

⁶⁴ G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia...*, cit., pág. 129.

⁶⁵ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, Hoepli, Milano, 1905, pág. 83.

parte de un municipio debía realizarse, con carácter general, mediante la creación de una «empresa» o «administración especial», distinta de la ordinaria municipal, con balance y cuentas separadas, y regida por una comisión creada específicamente para desempeñar dicha gestión. Esta «empresa» o «administración especial» recibía en la Ley el nombre de *azienda speciale*, siendo objeto de una minuciosa y detallada regulación. Además, cuando se tratara de servicios de naturaleza o índole afín se permitía agruparlos y constituir una sola empresa para su gestión; se hablaba entonces de *aziende riunite*.

a) *La Comisión administradora y el director técnico del servicio*⁶⁶

La empresa municipalizada era gestionada por una Comisión *ad hoc* dotada de autonomía (cierta libertad de actuación conforme a las necesidades propias de una empresa industrial), si bien en última instancia dependía de la autoridad municipal. Los elementos objetivos y subjetivos de dicha Comisión estaban minuciosamente regulados, con la finalidad de garantizar su pleno sometimiento a los criterios técnicos y económicos imprescindibles y necesarios para su gestión eficaz y eficiente.

La Comisión, de entre tres y siete miembros, era nombrada por el Consejo municipal entre personas técnicas competentes que tuvieran la cualidad de elegibles como concejales municipales. El mandato era de tres años. Destacaba especialmente la regulación de un conjunto de criterios de incompatibilidad para sus miembros, complemento necesario de la especial y separada organización que la Ley prescribía para los servicios públicos asumidos directamente por los municipios⁶⁷.

Por lo que se refería al aspecto objetivo, la Comisión se encargaba de la administración ordinaria, ejerciendo todas las facultades relativas a oficinas, sueldos y salarios, plantilla, nombramientos y ceses. Asimismo, proponía al Consejo municipal el presupuesto, presentaba las cuentas, autorizaba los contratos, aprobaba los reglamentos de régimen interior y deliberaba sobre todos los asuntos no reservados al Consejo.

Para MEZZANOTTE⁶⁸ la Comisión tenía carácter mixto pues, por un lado, era emanación del Consejo municipal y, por otro, debía ocupar-

⁶⁶ Cfr. los artículos 4 a 6 de la Ley y 5-37 de su Reglamento de desarrollo, así como las observaciones de C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., págs. 98-128, 142-143.

⁶⁷ Por ejemplo, se prohibía elegir como miembros de la Comisión a quienes fuesen propietarios, socios o empleados de empresas que prestasen un servicio igual o similar al que iba a prestar la *azienda*.

⁶⁸ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., pág. 128.

se de asuntos de tipo técnico-industrial. Ello significa que participaba, al mismo tiempo, de la naturaleza de las Administraciones públicas locales y de las sociedades industriales privadas, y sobre esta doble naturaleza se basaban las disposiciones de la Ley y del Reglamento.

La dirección de la empresa se confiaba al director técnico, nombrado mediante concurso público por el Consejo municipal y por tres años. El director era el representante legal de la *azienda* frente a terceros, dirigía el personal, adoptaba medidas disciplinarias, informaba a la Comisión, preparaba los presupuestos, presidía las subastas y firmaba la correspondencia. La *azienda* se personificaba, así, en el director técnico, cuyas actuaciones debían asegurar el buen funcionamiento técnico y administrativo del servicio. Esto explicaba, sin duda, las garantías formales que rodeaban su nombramiento, y el aseguramiento de un cierto periodo en el cargo que le permitiera desarrollar con libertad su acción directiva en interés del servicio.

b) *Normas en materia de presupuestos y contabilidad*⁶⁹

Como se ha indicado, cada *azienda* debía tener una caja separada de la ordinaria municipal, así como también un inventario de bienes muebles e inmuebles. Con ello pretendía garantizarse que no habría confusión entre las cuentas de la *azienda* y las del resto de la Administración municipal.

El beneficio neto resultante de las cuentas de la *azienda* se distribuía, en primer lugar, entre fondo de reserva y la participación que se hubiera concedido al personal. El destino del beneficio restante lo decidía el Consejo municipal, atendiendo a las especiales condiciones y necesidades de cada municipio, de la misma forma en que decidía sobre el destino de cualquier otro beneficio municipal. Las pérdidas, por su parte, se imputaban al fondo de reserva y, si este no era suficiente, al municipio. De ello se deduce, sin género de dudas, que la normativa italiana permitía expresamente la obtención de beneficios. Ello venía confirmado, además, por otras dos previsiones. Por un lado, se preveía expresamente que las autoridades tutelantes de la actividad municipal (Junta Provincial Administrativa y Comisión Real) analizaran la conveniencia financiera y económica de la asunción directa cuando participaran en la decisión sobre la admisibilidad o no de un proyecto de municipalización. Por otro lado, se establecía también que dichas au-

⁶⁹ Véanse los artículos 8 de la Ley y 69-75 del Reglamento y el detallado análisis al respecto de C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., págs. 134-142.

toridades de control pudieran intervenir el servicio si no daba beneficios, e incluso revocar la municipalización.

Por todo ello puede afirmarse que uno de los fines primordiales de la municipalización, aunque no único, era la consecución de un beneficio económico. Como señalara PISCHEL, las *aziende*, a pesar de ser públicas y orientarse, lógicamente, a la utilidad colectiva, no dejaban de sujetarse a la lógica empresarial⁷⁰.

Finalmente, el reglamento de cada servicio concretaba las normas específicas para el funcionamiento administrativo, contable y técnico de la *azienda speciale*, estableciéndose, asimismo, normas relativas a cuestiones de personal, al reparto de beneficios y utilidades y a las tarifas. Respecto de estas últimas, dada la gran variedad de servicios públicos, la Ley optaba por decir únicamente que el reglamento debía contener las tarifas relativas al servicio y las normas para su modificación.

c) *La discusión en torno a la personalidad jurídica*

La configuración de la *azienda* como una administración distinta de la ordinaria del municipio, con balances y cuentas separados y administrada por una Comisión de técnicos y un director que la representaba frente a terceros, suscitó importantes dudas sobre si aquella tenía o no personalidad jurídica distinta de la del municipio.

La cuestión se resolvió de forma casi unánime, afirmándose que la autonomía de gestión, tanto contable como financiera, y la capacidad procesal de que gozaban las *aziende speciali* no eran incompatibles con la ausencia de personalidad jurídica. La doctrina acogió desde el primer momento la teoría de la falta de personalidad jurídica, mientras la jurisprudencia mostró mayores reticencias e, incluso, inicialmente optó por la tesis contraria⁷¹.

⁷⁰ En este sentido, señalaba que el elenco de actividades municipalizables enunciado en la Ley se refería, mayoritariamente, a actividades idóneas, por su naturaleza, a producir un rédito. Cfr. G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia...*, cit., págs. 126 y 127. Ahora bien, ello no significaba que no se aceptaran servicios que incurrieran en pérdidas. Así, MEZZANOTTE apuntaba que no todos los servicios públicos debían y podían necesariamente ser remunerativos, a pesar de lo cual debían proveerse, en beneficio de la comunidad. Cfr. C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., pág. 88.

⁷¹ En efecto, la Corte de Casación de Roma, en su decisión de 25 de mayo 1912, reconoció la personalidad jurídica de las *aziende speciali*, afirmando que si «la empresa tiene un patrimonio y el poder de obligarse a disponer, ello significa que es sujeto de derecho, pues el derecho consiste, precisamente, en la facultad de querer». Cfr. U. BORSI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 805; U. BORSI, «La mancanza di personalità giuridica nelle aziende speciali dei servizi direttamente assunti da comuni e provincie», en U. BORSI, *Studi di Diritto Pubblico*, Volume Primo, Cedam, Milano, 1976, pág. 300. No obstante, en la deci-

El principal argumento que se hizo valer al respecto estaba relacionado con el verdadero sentido o finalidad de la Ley. Señalaba enfáticamente BORSI que su principal objetivo era conseguir ventajas financieras para los municipios: que los beneficios que se obtenían del ejercicio de determinados servicios —que se prestaban previo pago— pasaran de manos de los concesionarios privados a manos públicas⁷².

La *azienda speciale* se ideó como medio dirigido a aumentar las ganancias que se querían asegurar al municipio y, por lo tanto, se configuró como instrumento a disposición de este. En ningún caso la especialidad de la *azienda* podía eliminar la cualidad que ostentaba aquel como titular de la gestión del servicio al cual esta estaba dedicada⁷³. Todas las facultades que se le atribuían estaban dirigidas a hacer que el servicio pudiera ser ejercido con flexibilidad, sin cargas burocráticas, siguiendo el modelo de las modernas empresas industriales⁷⁴.

La ausencia de un patrimonio propio era otro de los argumentos capitales que se hicieron valer. El patrimonio de las empresas municipalizadas estaba formado por fondos provenientes de un servicio público municipal, los cuales, en virtud del ejercicio directo, volverían a las arcas municipales. Así, lo que se obtuviera de la gestión del servicio serían beneficios para el municipio, y si había pérdidas caerían también de su lado. Por lo tanto, el patrimonio de los servicios públicos pertenecía al municipio y, faltando así al menos una de las condiciones necesarias para su calificación como ente moral, la empresa municipalizada carecía de verdadera y propia personalidad jurídica⁷⁵.

En fin, se alegaba, en definitiva, que la Ley «no pretendía crear nuevos entes locales con patrimonio propio en el ámbito municipal, sino únicamente constituir administraciones distintas, las cuales, sin ser enteramente dependientes del municipio, tengan una cierta auto-

sión de 25 de abril de 1914 la misma Corte expresó la opinión contraria, basándose en los debates parlamentarios, y señalando que estaba ampliamente demostrado que el municipio era el *dominus* de la gestión del servicio municipalizado. Esta tesis fue confirmada por la Corte Suprema en sus decisiones de 26 de marzo de 1918 y 6 de marzo de 1931.

⁷² U. BORSI, «La mancanza di personalità giuridica...», cit., pág. 304.

⁷³ GIANNINI afirmaba que la *azienda* era un órgano del municipio y no un ente separado, a pesar de tener capacidad negocial plena y autonomía financiera, contable y de gestión. De ahí que utilizara la expresión empresa-órgano (*impresa-organo*) para diferenciarla de la empresa-ente (*impresa-ente*), que sí tendría personalidad jurídica propia. Cfr. M. S. GIANNINI, «Profili giuridici della municipalizzazione...», cit., pág. 620, y M. S. GIANNINI, «Le imprese pubbliche in Italia», en M. S. GIANNINI, *Scritti*, vol. IV (1955-1962), Giuffrè, Milano, 2004, págs. 370, 378, 379 y 385.

⁷⁴ U. BORSI, «La mancanza di personalità giuridica...», cit., pág. 304.

⁷⁵ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., págs. 84 y 85, y U. BORSI, «La mancanza di personalità giuridica...», cit., pág. 299.

mía y unas ciertas facultades, indispensables para el normal y eficaz funcionamiento del servicio público y de la empresa que lo provee»⁷⁶.

B) *La gestión directa pura* (gestione ad economia)

MEZZANOTTE⁷⁷ señalaba con acierto que la Ley delineaba una estructura gradual en cuanto al ejercicio directo de servicios públicos. Por un lado, una serie de disposiciones para servicios en los cuales prevalecía el tecnicismo (*azienda speciale*). Por otro lado, un segundo orden de disposiciones para servicios de escasa importancia o en los que no prevalecía el elemento industrial o técnico (*gestione ad economia*). La idea fundamental era que a medida que iba disminuyendo la importancia de los motivos que justificaron la creación de las *aziende* iba disminuyendo también la rigidez de las reglas previstas, hasta alcanzar las normas ordinarias de la Administración pública⁷⁸.

La principal característica de la gestión directa pura o *ad economia* radicaba en que suponía la prestación del servicio sin la autonomía propia de la *azienda speciale*, a través de los propios órganos del municipio. Es decir, la gestión del servicio continuaba formando parte de la administración ordinaria de aquel. Ello se reflejaba en el órgano que la proveía, que era el Consejo municipal; en el personal, que era personal municipal; en la contabilidad, que no estaba separada de la contabilidad del municipio gestor del servicio; en los actos relativos al servicio, que debían considerarse actos sujetos a la normativa municipal⁷⁹.

La gestión directa pura estaba prevista para los servicios de escasa importancia o con carácter no prevalentemente industrial, siendo el ente local quien debía decidir qué forma de gestión era la más oportuna y conveniente. Precisamente la interpretación de lo que debía entenderse por «escasa importancia» y por «carácter no prevalentemente industrial» se erigió en una de las cuestiones que mayores controversias suscitó.

La escasa importancia podía interpretarse referida al servicio en sí mismo o referida al conjunto de la actividad del municipio. De este modo, el ejercicio *ad economia* podría ser adoptado en las grandes ciudades para los servicios de menor importancia y en los municipios pe-

⁷⁶ Cfr. C. CAMERA/A. MAGNANI, *Commento alla legge 29 marzo 1903*, cit., págs. 61-68; C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., págs. 83-85; G. BOZZI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 374; U. BORSI, «La mancanza di personalità giuridica...», cit., pág. 300.

⁷⁷ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., págs. 86 y 87.

⁷⁸ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., pág. 85.

⁷⁹ G. BOZZI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 373.

queños, en cambio, para servicios principales. En este sentido, la doctrina señalaba que solo una gran instalación y un amplio tráfico comercial hacían conveniente instituir una *azienda* para la gestión del servicio. Si tales condiciones no se daban, la asunción directa del servicio solo parecía útil si se hacía *ad economia*⁸⁰.

Por lo que se refiere al carácter industrial, su ausencia no justificaba automáticamente la preferencia por la gestión directa pura, pues la exigencia de un personal muy numeroso o la presencia de gran cantidad de instalaciones podían hacer igualmente conveniente su gestión mediante empresa municipalizada⁸¹. Parece, por lo tanto, que lo decisivo no era la naturaleza del servicio —industrial o no—, sino la escasa importancia del mismo. Así parecieron entenderlo, afirmaba BOZZI, la doctrina y la jurisprudencia, y así se desprendía, en su opinión, del tenor literal de la Ley⁸². En cualquier caso, la decisión sobre la gestión directa pura o mediante *azienda* era una cuestión de oportunidad sobre la que decidía la Administración municipal; a ella incumbía valorar las condiciones de vida municipales, el desarrollo que un servicio podría asumir, la cantidad y la calidad de los medios personales y materiales que se precisaban para su gestión, las relaciones del municipio con la empresa privada, etc.

Al margen de esta cuestión interpretativa, lo cierto es que la gestión *ad economia* parecía estar pensada como la forma de gestión residual, mientras la *azienda speciale* se erigía, al menos formalmente, en la típica forma de gestión. Así se deducía de la letra de la Ley, que reservaba la gestión directa pura para servicios de escasa importancia o no prevalentemente industriales⁸³.

Sin embargo, muchos municipios se inclinaron por privilegiar, para la prestación de sus servicios, la gestión directa pura. En primer lugar, porque el ejercicio *ad economia* ya existía con anterioridad a 1903; de hecho, era la forma de gestión empleada por muchos de ellos hasta entonces, lo que explica su resistencia a adaptarse a la nueva normativa⁸⁴. A ello se sumó, además, la complejidad del procedimiento diseñado por la Ley para la asunción del servicio mediante *azienda speciale*. Al ser una fórmula más simple y menos controlada por el po-

⁸⁰ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., pág. 190.

⁸¹ U. BORSI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 804.

⁸² G. BOZZI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 373.

⁸³ U. BORSI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., págs. 804-806.

⁸⁴ F. RUGGE, «Gli esordi della municipalizzazione in Italia. Appunti su Stato, autonomie, socialismo municipale», *JUS*, núm. XXXI, 1984, pág. 193. En el mismo sentido también, U. BORSI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 805. Según parece, no fueron únicamente municipios pequeños los que intentaron obviar la constitución de *aziende*, sino también municipios de mayor relevancia, como Módena (para el caso de una fábrica de hie-lo), Varazze o incluso Milán, en ambos casos para el servicio eléctrico.

der central, muchos municipios optaron, forzosamente, por la gestión *ad economia* en detrimento de la constitución de *aziende speciali*⁸⁵.

3. *El procedimiento municipalizador*

La Ley establecía que debían ser los órganos municipales quienes decidieran qué sistema era, en un determinado momento, el mejor para el ejercicio de un servicio público. Para ello debían valorar todos los elementos a favor o en contra de la gestión directa, basándose no solo ni exclusivamente en cuestiones financieras o en los inconvenientes derivados de la gestión mediante concesión, sino teniendo en cuenta, también, los beneficios sociales que reportaría a la colectividad⁸⁶.

La constitución de una *azienda speciale* comenzaba con la elaboración de una serie de informes sobre la conveniencia de asumir directamente el servicio. Dichos informes constituían la base sobre la que se articularía la posterior decisión del Consejo municipal. En particular, se debía elaborar un proyecto técnico y financiero en el que se indicasen: los medios para hacer frente a los gastos de instalación y rescate; los medios de los que disponía el municipio para la gestión del servicio que se quería asumir; el coste de producción y prestación del servicio; la ordenación técnica y administrativa de la *azienda*; el periodo de tiempo en que sería necesaria la renovación de los elementos del capital de implantación; las tarifas que pretendía asignar al servicio; las razones que aconsejaban, en su caso, la asunción con monopolio, etc. El proyecto se acompañaría de una memoria sobre la situación local en relación con el servicio y las ventajas económicas y sociales que se perseguían con el ejercicio directo.

Tras esta primera fase de carácter preparatorio se iniciaba una fase deliberativa en la que se discutía y votaba la propuesta de asunción del servicio en el Consejo municipal. La decisión adoptada se sometía, seguidamente, a informe de la Junta Provincial Administrativa (por un plazo de treinta días) y a un trámite de información pública en el que cualquier ciudadano podía presentar sus observaciones. Transcurrido el plazo de treinta días se pasaba el expediente al prefecto, que debía transmitir a la Comisión Real la deliberación municipal, junto con sus observaciones, y el informe de la Junta Provincial Administrativa.

La Ley establecía que la Comisión Real examinara la propuesta resultante de la deliberación, «especialmente en lo que se refiere a los as-

⁸⁵ F. RUGGE, «Gli esordi della municipalizzazione in Italia...», cit., pág. 193-195.

⁸⁶ G. BOZZI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 372.

pectos financieros y económicos, y diera su opinión sobre la admisibilidad de la misma». Por lo tanto, la Comisión, que decidía por mayoría absoluta, extendía su análisis sobre el conjunto entero de la decisión, si bien prestando particular atención a los aspectos financieros y económicos, debido a la especial competencia técnica de sus miembros⁸⁷.

Si la opinión de la Comisión Real era favorable se abría una nueva fase del procedimiento, que culminaba con la convocatoria de la Junta de electores del municipio para que se pronunciasen en referéndum sobre la asunción directa del servicio. La Ley exigía, para aprobar la municipalización, que la mitad más una de las papeletas depositadas fuesen de «sí»; si el resultado era empate, el referéndum se entendería desechado. Si la votación era desfavorable, no podía volverse a decidir sobre el mismo asunto hasta pasados tres años.

Señalaba BERRUTTI que la figura del referéndum hallaba su razón de ser en un conjunto de diversas consideraciones. Por un lado, con el ejercicio directo los municipios asumían una nueva forma de actividad no estrechamente vinculada a sus tareas naturales, emprendiendo actuaciones que podían determinar un daño a sus finanzas. Por otra parte, se trataba de servicios públicos en los que todos los electores estaban interesados, así como de empresas en las que se manejaba dinero público, por lo que, en definitiva, era importante contar con la aprobación de los interesados⁸⁸.

Finalmente, la tercera fase, de carácter ejecutivo, consistía en la concreta constitución de la *azienda* y la puesta en funcionamiento del servicio. Así, la Administración municipal redactaba el reglamento especial que regiría la vida de la empresa municipalizada. Seguidamente, la Junta Provincial Administrativa lo examinaba y el prefecto lo hacía ejecutivo.

Excepción a este riguroso procedimiento era la asunción directa del servicio *ad economia*, en cuyo caso se eliminaba la obligación de constituir una *azienda speciale*. Ahora bien, para ello era preciso que se tratase de servicios de menor importancia y que carecieran de un carácter prevalentemente industrial. Esta excepción estaba destinada a matizar el uniformismo del sistema instaurado, y buscaba también evitar, en ciertos casos, los inconvenientes y gastos derivados de un or-

⁸⁷ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., pág. 159.

⁸⁸ A. BERRUTI (relatore), *Congresso Nazionale sui problema della municipalizzazione. Riforma del T.U. 15 ottobre n. 2578...*, cit., págs. 9 y 10; G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia...*, cit., pág. 143. Debe señalarse que en la redacción originaria de la Ley el referéndum se estableció como obligatorio para todos los supuestos de municipalización; más tarde, en 1923, se limitaría al caso de oposición de al menos una vigésima parte de los electores o de un tercio de los concejales municipales. Finalmente, sería derogado con la ascensión del fascismo. Cfr. U. BORSI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 806.

ganismo administrativo, desproporcionados considerando la simplicidad del fin⁸⁹.

A la vista de todo ello, lo cierto es que el procedimiento para la asunción del servicio mediante *azienda speciale* estaba minuciosa y detalladamente regulado, configurándose como procedimiento complejo que rodeaba de numerosas cautelas el ejercicio directo de un servicio municipal⁹⁰. Ello explica, sin duda, que muchos municipios trataran de sortearlo recurriendo artificialmente a la gestión directa pura.

4. *El rescate de concesiones*

Una ley que modificaba profundamente las atribuciones de un ente público por lo que se refería al ejercicio de los servicios que estaba obligado a proveer era, sin duda, una ley de orden público. Era evidente por tanto el interés en su rápida ejecución, evitando que razones privadas pudieran retrasarla⁹¹. Sin embargo, lo cierto es que en 1903 muchos de los principales servicios municipales que hubieran podido municipalizarse habían sido otorgados a empresas privadas a través de concesiones, en muchos casos, además, a muy largo plazo, del que solo había transcurrido una pequeña parte⁹².

Parecía oportuno, pues, permitir a los municipios, bajo ciertas condiciones, el rescate anticipado de las concesiones otorgadas. Así, el legislador estableció un plazo en proporción a la duración de la concesión, debiendo haber transcurrido un tercio de la misma. Sin embargo, para evitar que, en determinados casos, se convirtiera en un plazo o demasiado breve y exiguo o, por el contrario, excesivamente largo, se prescribió un mínimo de diez años desde el efectivo inicio del ejercicio y un máximo de veinte. Asimismo, cuando el municipio no hiciera uso de su derecho para ejercer el rescate al término de los plazos establecidos, se establecían nuevos plazos recurrentes de cinco en cinco años, para evitar que la condición de concesionario deviniera excesivamente precaria⁹³. El rescate debía ir, en todo caso, precedido de un preaviso de un año.

⁸⁹ A. BERRUTI (relatore), *Congresso Nazionale sui problema della municipalizzazione. Ri-forma del T.U. 15 ottobre n. 2578...*, cit., pág. 10.

⁹⁰ G. BOZZI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 372; C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., págs. 149 y 150; G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia...*, cit., pág. 143.

⁹¹ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., págs. 278 y 279.

⁹² Cfr. U. BORSI, «Municipalizzazione dei pubblici servizi», cit., pág. 806; G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia...*, cit., pág. 146.

⁹³ Con detalle, exponiendo las diversas opciones e interpretaciones en relación con los plazos y las épocas en las que se podría verificar el rescate, D. DALL'ALPI, *Imprese municipalizzate...*, cit., págs. 109-117.

La cuestión de los plazos suscitó numerosas controversias. De hecho, el proyecto originario establecía un plazo de cinco años antes de que pudiera procederse al rescate anticipado, pero la Comisión parlamentaria que estudió el proyecto propuso, como «criterio más racional», la cuarta parte de la duración total de la concesión⁹⁴. Por su parte, en el memorándum presentado por una comisión de industriales se exigía un plazo de, como mínimo, la mitad de la duración total del contrato⁹⁵. La opción definitiva fue, como vimos, la de un tercio de la duración de la concesión. Un plazo que se estimó de «conciliación» entre las diversas peticiones extraparlamentarias, la propuesta de la Comisión parlamentaria y las enmiendas presentadas a lo largo de la discusión en las Cámaras⁹⁶.

Al margen de la discusión sobre los plazos se trataba, ciertamente, de una cuestión problemática. Suponía, en definitiva, resolver si el legislador, ante el silencio de las concesiones, o incluso en contra de cláusulas expresas, podía ordenar la resolución de contratos ya estipulados entre municipios y empresarios⁹⁷.

Uno de los puntos más discutidos en relación con el rescate anticipado de las concesiones fue la valoración de la indemnización que debía pagarse a los concesionarios⁹⁸. La Ley adoptó una fórmula intermedia entre otorgar poderes discrecionales a quien debía determinarla y prescribir, de modo preciso y taxativo, los coeficientes que debían concurrir a su formación. En este sentido, preveía una «indemnización equitativa en la cual se tuvieron en cuenta», por un lado, el valor «industrial» de la instalación valorado en el momento del rescate y, por el otro, las ganancias que la empresa habría percibido presumiblemente desde el momento del rescate hasta el final de la concesión. La Ley acogía, así, el principio del lucro cesante, duramente criticado por los socialistas, que veían en él una injustificada ventaja a favor del capital privado y un freno a la posibilidad de municipalizar, pues los municipios se verían gravados con importantes deudas financieras⁹⁹.

⁹⁴ P. HERTNER, «Municipalizzazione e capitale straniero...», cit., págs. 62 y 63.

⁹⁵ P. HERTNER, «Municipalizzazione e capitale straniero...», cit., pág. 64. Se trataba de una comisión formada por trece miembros pertenecientes a empresas de importancia y que en 1902 consignó al Gobierno dos informes suscritos por un total de 84 empresas.

⁹⁶ Cfr. R. FRANCO, «La municipalizzazione dei servizi pubblici in Italia: alcune note in margine alla Legge 103/1903», en AA.VV., *Annali dell'Istituto di Storia*, II, 1980-1981, Università degli Studi di Firenze, Firenze, págs. 223-225.

⁹⁷ G. PISCHEL, *La municipalizzazione in Italia...*, cit., pág. 147.

⁹⁸ Un estudio detallado sobre la forma de valorar la indemnización, aportando datos y ejemplos concretos, en D. DALL'ALPI, *Imprese municipalizzate...*, cit., págs. 117-135. La cuantía de la indemnización se determinaba mediante acuerdo amistoso de las partes, con la aprobación de la Junta Provincial y la Comisión Real. A falta de acuerdo se recurría a un procedimiento arbitral de doble instancia.

⁹⁹ R. FRANCO, «La municipalizzazione dei servizi pubblici in Italia...», cit., págs. 225 y 226.

Por otra parte, la Ley no regulaba cómo indemnizar a aquellos empresarios que ejercían libremente una industria hasta que se producía la municipalización con monopolio. Así, parte de la doctrina entendía que no cabía aplicar las normas previstas para el rescate de concesiones, al no existir ningún vínculo directo o relación preexistente entre el municipio y el industrial ni, por lo tanto, resolución anticipada alguna. Sí había un daño, y era preciso indemnizarlo, pero limitándose al resarcimiento del mismo y no, como en el caso del rescate, al lucro cesante¹⁰⁰. Al respecto opinaba RUGGE que en sede parlamentaria no se había tenido valor para afrontar tal laguna, puesto que colmarla significaba tomar partido político en uno de los aspectos más punzantes de la Ley¹⁰¹. Por ello se prefirió delegar en el juez o magistrado eventualmente encargado del caso concreto. Sorprendentemente, la respuesta de los tribunales no fue la que los partidarios de la libertad industrial esperaban. Así por ejemplo, la Corte de Casación de Nápoles consideró, en un fallo de 11 de febrero de 1913, que el municipio no debía ninguna indemnización al empresario que, antes de la declaración de monopolio, ejercía un servicio en libre competencia¹⁰².

En fin, lo cierto es que muchas empresas no se opusieron ni a la gestión directa por parte del municipio ni a la revocación de las concesiones, centrando sus esfuerzos en garantizar las mejores condiciones para el rescate¹⁰³. Ello vendría avalado por la baja litigiosidad en la materia que se observa entre 1904 y 1913, que indicaría la tendencia de muchos empresarios a intentar lograr un acuerdo amistoso y evitar un enfrentamiento directo con el municipio. Según RUGGE, tuvo que ser frecuente el caso de un feliz y rápido acuerdo entre el ente público decidido a municipalizar un servicio y una empresa privada bien dispuesta a ceder —previa indemnización— las instalaciones, tal vez excesivamente obsoletas, para retirarse así de una negocio que, posiblemente, ya no le proporcionaba todas las ventajas a las que aspiraba¹⁰⁴.

¹⁰⁰ C. MEZZANOTTE, *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, cit., págs. 293 y 294.

¹⁰¹ Según este autor, mediante tal vacío se corría el riesgo de obviar algunos de los principios del Estado de Derecho liberal, sustancialmente la intangibilidad de la propiedad privada. Cfr. F. RUGGE, «Un nuovo pubblico. Profili giuridico-amministrativi dell'imprenditorialità municipale in età giolittiana», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, págs. 28 y 29.

¹⁰² Cfr. F. RUGGE, «Un nuovo pubblico. Profili giuridico-amministrativi...», cit., págs. 29 y 30. Dicha sentencia venía a confirmar la jurisprudencia anterior de la Corte de apelación de Bolonia de 1908.

¹⁰³ R. FRANCO, «La municipalizzazione dei servizi pubblici in Italia...», cit., págs. 223-225.

¹⁰⁴ F. RUGGE, «Un nuovo pubblico. Profili giuridico-amministrativi...», cit., pág. 24.

IV. LA INCIDENCIA DE LA LEY ITALIANA SOBRE LA REGULACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS EN ESPAÑA

El escaso desarrollo del fenómeno municipalizador en nuestro país durante la última parte del siglo XIX explica que fuera también muy escaso, o incluso inexistente, el interés doctrinal y político por las municipalizaciones en ese mismo periodo. Así, será necesario esperar a los primeros años del siglo XX para encontrar algunos estudios teórico-jurídicos sobre esta materia, y siempre recogiendo experiencias extranjeras¹⁰⁵. Tampoco encontramos referencia alguna a la municipalización en los numerosos proyectos de reforma local presentados a Cortes durante el último tercio del siglo XIX¹⁰⁶.

El interés, tanto político como teórico-jurídico, por el fenómeno de la municipalización de servicios públicos aparece en España de la mano de la *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi*. Con rotundidad lo afirmaba Fernando ALBI en su *Tratado de los modos de gestión*: la preocupación por las municipalizaciones llega a España solo a raíz de la Ley italiana de 1903¹⁰⁷.

En efecto, la primera monografía publicada en España sobre municipalizaciones, del profesor GASCÓN Y MARÍN, se ocupaba ampliamente de la entonces recién aprobada Ley italiana. En dicho trabajo, GASCÓN Y MARÍN analizaba los principales aspectos que debería contener cualquier regulación de la municipalización de servicios, explicaba seguidamente cuál había sido la opción del legislador italiano, valorándola críticamente, y finalmente hacía propuestas, inspirándose en la Ley italiana, para una futura y deseable regulación española en la materia. Junto a GASCÓN, otros autores coetáneos como GÜENECHEA, Adolfo POSADA, ENSEÑAT ALEMANY, LON Y ALBAREDA o VALLÈS I PUJALS también estudiaron y se refirieron en sus trabajos a la normativa italiana, aunque con menos detalle y en menor medida.

¹⁰⁵ Cfr. N. MAGALDI, «La primera doctrina española sobre la municipalización de servicios públicos. En particular, la recepción de la doctrina extranjera por el profesor Gascón y Marín», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 39-40, 2012, págs. 165-220.

¹⁰⁶ En efecto, aunque la Ley municipal de 1877 estuvo vigente durante medio siglo, coincidiendo con la práctica totalidad de la Restauración canovista, nunca logró desprenderse de una permanente sensación de provisionalidad, viviendo un constante y mantenido estado de reforma que enlazaba con la crisis de fin de siglo. Por ello, en los casi cincuenta años de su vigencia hubo un total de veintidós proyectos de reforma, todos fallidos, hasta la aprobación, en 1924, del Estatuto municipal de Calvo Sotelo. De ellos, prácticamente los trece primeros corresponden aún, cronológica e ideológicamente, a postulados típicamente decimonónicos, y en ellos no hay mención alguna de la municipalización de servicios. Cfr. sobre ello Nuria MAGALDI, *Los orígenes de la municipalización de servicios...*, cit., págs. 161-166.

¹⁰⁷ F. ALBI CHOLBI, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Aguilar, Madrid, 1960, pág. 78.

Pero, además, la Ley italiana despertó también el interés de nuestros políticos por la municipalización. Así, en 1903 se documenta por primera vez, durante la tramitación del primer proyecto maurista¹⁰⁸, una discusión parlamentaria sobre la posibilidad de municipalizar servicios. Aunque en él no se regulaba expresamente dicha institución, esta se convirtió en protagonista de uno de los debates parlamentarios más conocidos: el que mantuvieron, en la sesión de 11 de octubre de 1904, el propio Maura y Gumersindo de Azcárate. A las críticas de este último al proyecto por no haber regulado explícitamente la municipalización de servicios objetaba Maura que esta «es una evolución que podrán hacer siempre los municipios con tal de que no falten a las leyes, y yo no conozco leyes que, como generalidad y como regla, prohíban semejante cosa»¹⁰⁹. Como señalaría después GASCÓN Y MARÍN, con el primer proyecto maurista «la afirmación favorable a la posibilidad de municipalizar estaba hecha, en pleno Parlamento y por el ministro de la Gobernación»¹¹⁰.

Es con el segundo proyecto maurista¹¹¹ cuando la municipalización de servicios adquiere carta de naturaleza: su artículo 100 consigna de la competencia exclusiva del Ayuntamiento la municipalización de servicios que antes vinieran prestando individuos, sociedades, empresas particulares o incluso el Estado, previo consentimiento de este. En la discusión parlamentaria que acompañó al proyecto se señaló, además, que no bastaba el mero reconocimiento de la posibilidad de municipalizar, sino que era preciso determinar las condiciones en que dicha facultad podría utilizarse. Así, desde algunos sectores se postuló la necesidad de aprobar una ley especial dedicada específicamente a la municipalización de servicios, «como había ocurrido en Italia»¹¹².

No fue esta la única referencia a Italia durante la tramitación del segundo proyecto maurista. En efecto, durante los debates parlamentarios adquirió gran importancia la figura de José Canalejas, cuyo discurso en las sesiones de los días 5 y 6 de noviembre de 1907 supuso una au-

¹⁰⁸ Proyecto de Ley y Bases para la Reforma de la Administración Local, presentado a las Cortes por don Antonio Maura el 26 de mayo de 1903.

¹⁰⁹ Discurso de don Antonio Maura, recogido en L. COSCULLUELA/E. ORDUÑA REBOLLO, *Legislación de Administración Local 1900-1975 (I)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, pág. 217.

¹¹⁰ J. GASCÓN Y MARÍN, *Estudio jurídico de la municipalización...*, cit., pág. 17.

¹¹¹ Proyecto de Ley sobre régimen de la Administración Local, presentado al Congreso de los Diputados por el ministro de la Gobernación, don Juan de la Cierva y Peñafiel, el 31 de mayo de 1907.

¹¹² En el discurso pronunciado por José Sánchez Guerra en la sesión del día 25 de octubre de 1907, este traía a colación la situación italiana para compararla con el encorseamiento a que se veían sometidos los municipios españoles en la Ley municipal de 1877. El texto del discurso se encuentra en L. COSCULLUELA/E. ORDUÑA REBOLLO, *Legislación de Administración Local 1900-1975 (I)*, cit., pág. 562.

téntica declaración de intenciones en materia de municipalización, con claras referencias a la normativa italiana¹¹³. Canalejas se mostraba plenamente favorable a esta y a una necesaria regulación de la municipalización de servicios en el ordenamiento jurídico español. Así, vinculaba la municipalización a los cambios que se estaban produciendo en las funciones de los poderes públicos: aquella debía concebirse como instrumento destinado a reforzar las haciendas locales, pero también como mecanismo para afrontar esas nuevas funciones de los poderes públicos, esto es, la prestación de nuevos servicios. Era preciso, por lo tanto, aceptar y potenciar la municipalización de servicios, pero sin que ello supusiera una actuación autónoma de los entes locales. Por el contrario, la municipalización de servicios debería siempre desenvolverse «en el marco de una activa vigilancia del Estado (...) como ocurría en la Ley italiana».

El primer texto con vocación de rango legal que expresamente entró a regular la municipalización de servicios, más allá de su mero reconocimiento, fue el Proyecto sobre reforma de la Hacienda municipal de González Beslada¹¹⁴. Este establecía de forma concreta los servicios susceptibles de municipalización y regulaba su tramitación, con el objetivo declarado de convertir la municipalización en fuente de ingresos para las haciendas locales. Siguiendo una línea de clara inspiración italiana, el Proyecto autorizaba la expropiación de los servicios en manos de particulares o de empresas mediante la rescisión de los contratos vigentes, «siempre que hubiere transcurrido la tercera parte del plazo de concesión», «con aquellas condiciones que demanda el respeto al derecho ajeno» y con un preaviso obligatorio mínimo de un año.

Por otra parte, consciente de que el éxito de la municipalización radicaba en una «honrada e inteligente administración», el Proyecto establecía, en su artículo 9, que los servicios municipalizados tendrían una administración separada e independiente de la general del municipio, con presupuestos y cuentas especiales, que formarían y llevarían las comisiones encargadas del servicio, aunque sometidas a la oportuna aprobación y fiscalización de su gestión por parte del Ayuntamiento. No obstante, cuando «los servicios fueran de poca importancia o su naturaleza permitiera unirlos sin dificultad, podrá constituirse una sola administración para dos o más servicios». Sin duda

¹¹³ Discurso pronunciado por don José Canalejas, sesiones de los días 5 y 6 de noviembre de 1907, en L. COSCULLUELA/E. ORDUÑA REBOLLO, *Legislación de Administración Local 1900-1975 (I)*, cit., pág. 609.

¹¹⁴ Publicado en La Gaceta de Madrid el 15 de junio de 1905. El texto, cfr. en L. COSCULLUELA/E. REBOLLO, *Legislación de Administración Local 1900-1975 (I)*, cit., págs. 233-240.

alguna, aquellas comisiones se inspiraron en las *aziende speciali* italianas; de igual modo, el eco italiano de los conceptos de servicios de escasa importancia y de administración para dos o más servicios (*aziende riunite*) es innegable.

El último gran proyecto fallido en materia de régimen local, antes de la aprobación del Estatuto de Calvo Sotelo en 1924, es el proyecto Canalejas-Barroso, publicado el 17 de octubre de 1912¹¹⁵, cuya extensa Base número 11 se dedicaba a la municipalización de servicios.

En ella se detallaban las distintas fases de un procedimiento municipalizador que se iniciaba mediante un acuerdo del pleno sobre la oportunidad y conveniencia de la municipalización. Tras ello, el mismo Pleno designaba una Comisión de estudio, compuesta de concejales y personal técnico, encargada de redactar una memoria sobre los aspectos social, financiero y técnico del proyecto, así como las obras necesarias, coste probable de las mismas y recursos para realizarlas, plan de organización, cálculo de ingresos probables y de los gastos de sostenimiento, explotación, etc. Seguidamente se procedía a la deliberación y acuerdo del Pleno, siendo preciso el voto favorable de las dos terceras partes de los concejales que componían la corporación. Cuando dicho proyecto implicara monopolio se sometería a la votación de los electores del término municipal. En este sentido, pues, son dos los aspectos que recuerdan a la Ley italiana: por un lado, la previsión del referéndum local, aunque con un alcance más limitado; por el otro, la necesidad de elaborar un proyecto de estudio, técnico y financiero, y una memoria sobre las ventajas sociales y económicas de la municipalización.

El proyecto preveía también la creación de una comisión especial elegida por el pleno del Ayuntamiento y «compuesta de concejales y personas competentes, extrañas a la corporación, para que, con separación de la administración del municipio, dirija la del servicio municipalizado» (aunque bajo la supervisión del Ayuntamiento). Ahora bien, si se estaba ante «varios servicios de poca importancia o que por su naturaleza permitiera uniformarlos sin dificultad», se podrían comprender todos ellos en una sola empresa municipalizada. Sin duda alguna, latían en esta regulación los conceptos de las *aziende speciali*, de la *gestione ad economia* y de las *aziende riunite*, que ya se insinuaban, también, en el proyecto de González Beslada¹¹⁶.

En cualquier caso, hasta ahora hemos podido constatar, únicamente, la influencia de la Ley italiana en proyectos de ley que nunca vie-

¹¹⁵ El texto del proyecto en L. COSCULLUELA/E. ORDUÑA REBOLLO, *Legislación de Administración Local 1900-1975 (I)*, cit., págs. 747-819.

¹¹⁶ Sobre las similitudes con la regulación italiana llamaría la atención, años más tarde, F. ALBI CHOLBI, *Tratado de los modos de gestión...*, cit., págs. 160 y 161.

ron la luz. Como es sabido, en España fue necesario esperar hasta 1924 para conseguir un texto normativo que emprendiera, finalmente, la tan ansiada reforma del régimen local¹¹⁷. Es preciso preguntarse, en este punto, si también es posible descubrir en el Estatuto municipal el influjo de la pionera regulación italiana.

Como punto de partida debe indicarse que no hubo, ni durante la tramitación del Estatuto ni después de su aprobación, referencias expresas a la Ley italiana. Así, se consideraba que los antecedentes inmediatos del Estatuto eran los proyectos mauristas, el proyecto de Canalejas y el de González Beslada. Sin embargo, ello no debe llamar a engaño: tales referencias no hacían otra cosa que señalar, implícitamente, la influencia italiana sobre la regulación del Estatuto pues, como sabemos, en aquellos proyectos dejó su impronta la *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi*.

En primer lugar es preciso destacar cómo la Ley italiana inspiró, sin duda, las previsiones del Estatuto en materia procedimental. En efecto, el expediente municipalizador regulado en su artículo 169 se articulaba sobre cuatro fases: a) un acuerdo del pleno del Ayuntamiento sobre la oportunidad de la municipalización del servicio; b) la elaboración de una memoria al respecto por parte de una comisión de estudio; c) la aprobación de la memoria por el pleno del Ayuntamiento (con el voto favorable de las dos terceras partes de los concejales), con la posterior exposición al público tanto del acuerdo como de la memoria; d) finalmente, el voto de los electores del término municipal sobre el proyecto de municipalización.

La memoria en particular, y al igual que ocurría en la normativa italiana, se consideraba un trámite esencial que, por ello, debía realizarse de forma rigurosa y detenida, con el asesoramiento de técnicos de reconocida competencia. Mediante dicho estudio se pretendía determinar la viabilidad del servicio desde los puntos de vista jurídico, económico y del interés general¹¹⁸. El precepto señalaba que en ella se estudiaría «el aspecto técnico, financiero, jurídico y social del servicio», añadiendo que se haría, también, «mención expresa de las dificultades del periodo de adaptación y transición», en clara alusión a las posibles consecuencias sobre las empresas privadas y a los eventuales rescates de concesiones.

En relación con esto último, el Estatuto autorizaba en su artículo 172 a los Ayuntamientos la expropiación de empresas industriales o

¹¹⁷ Sobre el Estatuto municipal, cfr. N. MAGALDI, *Los orígenes de la municipalización de servicios...*, cit., págs. 268-287 y la bibliografía allí citada.

¹¹⁸ E. IBÁÑEZ PAPELL, *Servicios públicos municipales: organización y aspectos económicos, con un estudio de la municipalización del abastecimiento de leche*, Bayer Hnos. y Comp., Barcelona, 1940, págs. 77, 78 y 113.

comerciales incompatibles con un monopolio proyectado, así como la rescisión de las concesiones vigentes si hubiera transcurrido la tercera parte, al menos, de su plazo. Además, regulaba minuciosamente las condiciones en las cuales debían realizarse aquellas expropiaciones, con el objetivo claro de garantizar los derechos de los empresarios particulares. De este modo se establecía un preaviso obligatorio de un mínimo de un año y se regulaba el cálculo de la indemnización a partir del valor de la empresa en el momento del preaviso. No había, en cambio, previsión alguna sobre el lucro cesante, como sí existía en la Ley italiana. Las eventuales discrepancias entre el Ayuntamiento y la empresa expropiada se resolvían, con intervención de peritos de ambas partes, mediante un sistema arbitral de doble grado, de forma parecida a lo que establecía la normativa italiana.

Por otra parte, en el Estatuto se preveía también la figura del referéndum, aunque su aplicación no era general para todos los expedientes municipalizadores como en la redacción originaria de la Ley italiana, sino únicamente en determinados supuestos que, con el tiempo (y en ello sí coincide con el caso italiano), se irían reduciendo¹¹⁹. En cambio, y a diferencia de la Ley italiana, en el Estatuto la intervención tutelar de autoridades superiores en el expediente municipalizador era inexistente: este no exigía intervención alguna por parte de la Administración central en la tramitación y resolución del expediente municipalizador¹²⁰.

La regulación de los modos de gestión municipalizadores del Estatuto era una de las partes más oscuras y confusas de dicho texto normativo. Aun así, es posible también establecer paralelismos con la Ley italiana. El Estatuto, al igual que esta, establecía que, junto a la prestación mediante empresa adjudicataria (esto es, el tradicional sistema de concesión), los servicios públicos locales podrían prestarse mediante la creación de un órgano especial que recibiría el nombre de Consejo de Administración (art. 174). Además, cabía también la gestión directa pura o sin órgano diferenciado (la *gestione ad economia* de la Ley ita-

¹¹⁹ Entre otros supuestos, cuando la municipalización implicase monopolio o cuando se tratase de servicios no obligatorios. Con carácter general sobre el expediente municipalizador, cfr. N. MAGALDI, *Los orígenes de la municipalización de servicios en España*, cit., págs. 435-452.

¹²⁰ Señalaba IBÁÑEZ PAPELL que «el Estatuto concedió amplia autonomía a los Municipios en esta materia, ya que no exige la intervención del poder central, ni su aprobación (...) todas las garantías del interés público quedan en manos de las corporaciones locales y de los electores». Cfr. E. IBÁÑEZ PAPELL, *Servicios públicos municipales...*, cit., pág. 103; M. CLAVERO ARÉVALO, *Municipalización y provincialización...*, cit., pág. 95. Por su parte, la Ley municipal de 1935 inició una evolución (que culminaría con las regulaciones posteriores en la materia) encaminada a una cada vez mayor injerencia estatal en los procedimientos de municipalización.

liana), si bien estaba reservada solo para determinados servicios calificados como obligatorios.

En la gestión mediante Consejo de Administración, este se componía por tercios: un tercio de sus miembros eran elegidos por el Ayuntamiento entre sus concejales, otro tercio entre las asociaciones inscritas en el censo corporativo del municipio, y otro tercio entre técnicos. El nombramiento del gerente se hacía por el Ayuntamiento, previa propuesta del Consejo en terna motivada. El Ayuntamiento, por tanto, ostentaba el control interno del Consejo. Debe señalarse que, pese al uso del término «Consejo de Administración», se trataba de una forma de gestión mediante órgano diferenciado y no de un precedente de la empresa municipal en forma de sociedad privada¹²¹. Dicho Consejo, pues, no se identificaba con una empresa mercantil (local) —aún inexistente en nuestro ordenamiento jurídico y en nuestra realidad local—, sino con un órgano dotado patrimonialmente con los medios necesarios y con un capital inicial, así como con capacidad procesal y cierta autonomía funcional y de gestión, lo que le permitía, por ejemplo, la contratación de su personal¹²². A pesar del nombre, pues, este Consejo de Administración se asemejaba claramente a las *aziende speciali*, si bien el Estatuto apenas las perfilaba, a diferencia del detalle característico de la Ley de 1903.

En relación con estos órganos, que recibieron también la denominación de «cajas separadas»¹²³, se planteó la discusión sobre si tenían personalidad jurídica y, al igual que en Italia, se entendió que carecían de ella. Así, para GARCÍA-TREVIJANO FOS, la gestión mediante «caja separada» suponía una desconcentración que buscaba dotar de mayor flexibilidad la prestación del servicio, atribuyéndole autonomía financiera y de gestión, lo cual, no obstante, no implicaba el reconocimiento de su personalidad jurídica¹²⁴.

¹²¹ Así lo entendía CLAVERO, quien señalaba que el precepto hacía referencia al sistema de órgano especial y no al de la empresa municipal privada, evidenciando en todo caso la regulación confusa del Estatuto por lo que se refería a los modos de gestión de servicios. M. CLAVERO ARÉVALO, *Municipalización y provincialización...*, cit., págs. 134 y 164. Por el contrario, la denominación utilizada en el Estatuto llevó a algunos autores (ALBI, MEMBIELA, GONZÁLEZ BERENGUER) a ver en el Consejo un precedente de la empresa municipal en forma de sociedad privada. Sobre los modos de gestión en el Estatuto, cfr. N. MAGALDI, *Los orígenes de la municipalización de servicios...*, cit., págs. 396-405.

¹²² J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, «Aspectos de la Administración económica», núm. 12 de esta REVISTA, 1953, pág. 68.

¹²³ Un cierto sector doctrinal hablaba, en relación con este tipo de órganos, de «hacienda especial» por clara influencia italiana. Cfr. J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, «Aspectos de la Administración económica», cit., pág. 66.

¹²⁴ J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, «Aspectos de la Administración económica», cit., págs. 68 y 69. En el mismo sentido, M. CLAVERO ARÉVALO, *Municipalización y provincialización...*, cit., págs. 147 y 148.

En fin, lo cierto es que, como bien ilustran tanto el texto italiano como el Estatuto, la gestión directa se reducía por entonces a dos supuestos: la gestión directa pura o *gestione ad economia*, y la gestión por medio de *azienda speciale* o caja separada. La primera, consistente en el ejercicio de la actividad económica a través de los propios órganos municipales, fue la primera y más primitiva forma de gestión directa, válida por la debilidad de los primitivos servicios y su carácter no industrial. Ahora bien, en cuanto el carácter industrial y económico del servicio adquiría una mínima significación, dejaba de ser factible y surgía, entonces, la *azienda speciale* o caja separada, que suponía una desconcentración jerárquica que no llegaba a la personificación total.

Las cajas separadas tenían, ciertamente, un presupuesto y un patrimonio distintos, una mayor libertad de acción para desarrollar su actividad y unos órganos técnicamente adecuados a sus funciones. Sin embargo, su flexibilidad no era completa y frecuentemente se mostraba insuficiente para una adecuada gestión empresarial¹²⁵. De ahí que «desde el momento en que la técnica administrativa alcanza alguna perfección, es unánime la doctrina en el sentido de la conveniencia de que los servicios municipalizados sean administrados por organismos autónomos fiscalizados por la corporación municipal»¹²⁶. Se empezaría así a abrir paso la tendencia que en nuestro país introdujera ROYO VILLANOVA bajo la expresión «descentralización por servicios».

V. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha puesto de relieve la especial significación que hay que otorgar a la *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi* de 1903. No solo por constituir el primer texto legislativo que, en la Europa continental de principios del siglo XX, reguló de forma expresa un fenómeno novedoso como la municipalización de servicios. También, y sobre todo, porque en ella encontramos el germen a partir del cual se desarrollará en España el ejercicio directo de servicios públicos.

Por un lado, nuestra primera doctrina municipalizadora (señaladamente, el profesor GASCÓN Y MARÍN) recibió la Ley italiana con entusiasmo, proponiendo una solución equivalente para el caso español. Y ello a pesar de que las condiciones sociales, económicas, demográficas

¹²⁵ J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, «Aspectos de la Administración económica», cit., págs. 69 y 70.

¹²⁶ J. L. GONZÁLEZ BERENGUER, *El industrialismo de las corporaciones locales*, Imprenta V. Huerta, Madrid, 1960, pág. 60.

y urbanas en ambos países eran radicalmente distintas. Por otro lado, y quizás sea lo más relevante, el debate español sobre la municipalización de servicios fue, durante ese periodo, un debate fundamentalmente político, en el sentido de parlamentario o legislativo. Así, hemos podido constatar cómo, en los proyectos sobre régimen local que se discutieron en Cortes durante esos años, las previsiones en materia de municipalización de servicios recuerdan constantemente a las previsiones de la Ley italiana de 1903.

Cuando, años después, Calvo Sotelo tome aquellos proyectos de ley como base para la elaboración del Estatuto municipal, la Ley italiana se incorporará, de algún modo, a nuestro Derecho positivo. Del Estatuto municipal se ha dicho, en repetidas ocasiones, que constituye nuestra regulación verdaderamente autonomista y moderna del régimen local, por más que luego —debido al régimen político en el que se aprobó— no pudiera llevarse a la práctica. Cuando menos en materia de municipalización de servicios, dicha modernidad la heredó, sin duda, de la pionera regulación italiana. En este sentido, es evidente la impronta italiana en la regulación del expediente municipalizador (incluyendo la novedosa previsión sobre el referéndum), en la configuración de los modos de gestión municipalizadores y en la articulación del rescate de concesiones.

Una mención especial merece la figura de las *aziende speciali*, que se erigieron en la primera y más primitiva forma de descentralización funcional, por más que la doctrina —italiana y después española— optara por negarles la personalidad jurídica. Las *aziende*, que en España recibieron diversas denominaciones (la más extendida, las cajas separadas, si bien el Estatuto usó la confusa fórmula de Consejo de Administración), constituyen, probablemente, la más primitiva formulación de lo que luego se conocerá como entes instrumentales.

En realidad, la influencia de la *Legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi* de 1903 en nuestro Derecho local llega hasta la actualidad, si bien parcialmente desvinculada de la figura de la municipalización. La regulación contenida en el actual Texto Refundido de Régimen Local en relación con el ejercicio de actividades económicas por los entes locales (o «iniciativa económica local») impone unos requisitos y un *iter* procedimental sustancialmente coincidentes con los exigidos en el Estatuto municipal en relación con las municipalizaciones.

Observar las similitudes entre textos legales separados prácticamente por un siglo de distancia ciertamente puede contribuir a desentrañar el sentido de algunas de las previsiones actualmente vigentes. Quizás también puede hacernos pensar en la necesidad de reconsiderar la actual regulación de la materia y emprender, por fin, una nece-

saria reforma en profundidad de la iniciativa económica local tal y como la conocemos hoy en España.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALBI CHOLBI, F.: *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Aguilar, Madrid, 1960.
- ANDRIOLI, D.: «La municipalizzazione nella storia d'Italia», *L'impresa pubblica*, núm. 4, 1969, págs. 10-15.
- ÁVALOS PRESA, A.: *Municipalización de servicios públicos*, Ayuntamiento de Jaén, 1916.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID: *Proyecto de municipalización del servicio funerario, Memoria, pliego de condiciones, reglamento, bases complementarias del proyecto de presupuesto para 1908*, Madrid, 1908.
- BERTOLOTTI, L.: «Espansione urbana e municipalizzazione in Italia», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, págs. 257-263.
- BERRUTI, A. (relatore): *Congresso Nazionale sui problema della municipalizzazione. Riforma del T.U. ottobre n. 2578, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincia*, Confederazione della municipalizzazione, Roma, 2-5 luglio 1955.
- BORSI, U.: «Municipalizzazione dei pubblici servizi», en *Nuovo Digesto italiano VIII (MAGI-OB)*, Ed. UTET, Torino, 1939, págs. 802-808.
- «La mancanza di personalità giuridica nelle aziende speciali dei servizi direttamente assunti da comuni e provincie», en U. BORSI, *Studi di Diritto Pubblico*, Volume Primo, Cedam, Milano, 1976, págs. 299-304.
- BOZZI, G.: «Municipalizzazione dei pubblici servizi», en *Enciclopedia del diritto XXVII*, Giuffrè, Milano, 1977, págs. 363-386.
- CAMERA, C./MAGNANI, A.: *Commento alla legge 29 marzo 1903*, Rocca S. Casciano, 1903.
- CLAVERO ARÉVALO, M.: *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*, IEAL, Madrid, 1952.
- COSCULLUELA, L./ORDUÑA REBOLLO, E.: *Legislación de Administración Local 1900-1975 (I)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.
- DALL'ALPI, D.: *Imprese municipalizzate e statizzate*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1915.
- DEGL'INNOCENTI, M.: «Il comune nel socialismo italiano 1892-1922», *Italia Contemporanea*, núm. 154, marzo 1984, págs. 5-27.
- EUSEBIO, L.: *La Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1916.
- FLAQUER ROSELL, N.: *Síntesis evolutiva monográfica de la municipalización y provincialización de servicios*, Imprenta Bayer Hnos., Barcelona, 1957.
- FRANCO, R.: «La municipalizzazione dei servizi pubblici in Italia: alcune note in margine alla Legge 103/1903», en AA.VV., *Annali dell'Istituto di Storia*, II, 1980-1981, Università degli Studi di Firenze, Firenze, págs. 183-228.
- GALIZIA, M.: «Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincie, con particolare riferimento all'esercizio mediante azienda speciale», *Rivista amministrativa della Repubblica*, núm. 112, 1962, págs. 81-96.
- GARCÍA OVIEDO, C.: «La materia de competencias y servicios en la nueva Ley de Régimen Local», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 55, 1951.

- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A.: «Aspectos de la Administración económica», núm. 12 de esta REVISTA, 1953, págs. 11-76.
- GASCÓN Y MARÍN, J.: *Municipalización de servicios públicos*, Librería General Victoriano Suárez, Madrid, 1904.
- *Estudio jurídico de la municipalización de servicios en España. Posibilidad de municipalizar servicios*, Establecimiento Tipográfico de Fortanet, Madrid, 1919.
- GIACCI, O.: «La municipalizzazione», *Amministrazione civile*, 1961, págs. 297-314.
- GIANOLIO, A.: «La municipalizzazione a Reggio Emilia fra progresso e reazione. Considerazioni storiche con particolare riferimento ai servizi dell'acqua e del gas», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, págs. 370-384.
- GIANNINI, M. S.: «I comuni», en M. S. GIANNINI (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*, 1. *I comuni*, Neri Pozza Editori, 1967, págs. 11-47.
- «Profili giuridici della municipalizzazione con particolare riguardo alle aziende», *Rivista amministrativa della Repubblica*, núm. 104, 1953, págs. 611-624.
- «Le imprese pubbliche in Italia», en M. S. GIANNINI, *Scritti*, vol. IV (1955-1962), Giuffrè, Milano, 2004, págs. 363-412.
- GONZÁLEZ BERENGUER, J. L.: *El industrialismo de las corporaciones locales*, Imprenta V. Huerta, Madrid, 1960.
- HERTNER, P.: «Municipalización e capitale straniero nell'età giolittiana», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, págs. 58-79.
- IBÁÑEZ PAPELL, E.: *Servicios públicos municipales: organización y aspectos económicos, con un estudio de la municipalización del abastecimiento de leche*, Bayer Hnos. y Comp., Barcelona, 1940.
- KÜHL, U. (coord.): *Der Munizipalsozialismus in Europa/Le socialisme municipal en Europe*, Parischen Historische Studien, Oldenbourg Verlag, München, 2001.
- LAGUI, A.: *Aziende municipalizzate*, Casa Editrice Francesco Vallardi, Milano, 1919.
- LON Y ALBAREDA, J.: *Municipalización y Haciendas Locales*, Imprenta Municipal, Madrid, 1919.
- MAGALDI, N.: «Los orígenes de la municipalización de servicios: el industrialismo público inglés (*Municipal Trading*) y la Sociedad Fabiana», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 313-314, 2010, págs. 11-54.
- *Los orígenes de la municipalización de servicios en España*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012.
- «La primera doctrina española sobre la municipalización de servicios públicos. En particular, la recepción de la doctrina extranjera por el profesor Gascón y Marín», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 39-40, 2012, págs. 165-220.
- MEMBIELA GUITIAN, A.: *La municipalización de servicios públicos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950.
- MERIGGI, M. G.: «Il progetto di municipalizzazione del pane. Giuseppe Garibotti e l'utopia del pane municipale», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano 1988, págs. 426-458.
- MEZZANOTTE, C.: *Municipalizzazione dei servizi pubblici*, Hoepli, Milano, 1905.
- PIRAS, A.: «La municipalizzazione: problemi delle municipalizzazione», en M. S. GIANNINI (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*, 1. *I comuni*, Neri Pozza Editori, 1967, págs. 357-382.

- PISCHEL, G.: *La municipalizzazione in Italia: ieri, oggi, domani*, Confederazione della municipalizzazione, Roma, 1965.
- POSADA, A.: «La ciudad moderna», en A. POSADA, *Escritos municipalistas de la vida local*, Instituto de Administración Pública, 1979 (1913), págs. 317-409.
- PUNZO, M.: «Considerazione sul programma amministrativo dei socialisti italiani dalla fondazione del Partito all'introduzione del suffragio universale», *Amministrare*, núm. 2, 1976, págs. 119-153.
- «I socialisti e le autonomie locali fra l'800 e il '900», en AA.VV., *L'opera e l'eredità di C. Cattaneo*, vol. II, Bologna, 1976, págs. 79-106.
- RAGIONIERI, E.: «La storia politica e sociale», en R. ROMANO/C. VIVANTE (coords.), *Storia d'Italia*, vol. 4 (*Dall'Unità a oggi*), Einaudi, Torino, 1976.
- ROYO VILLANOVA, A.: *La autonomía y la municipalización*, Imprenta Municipal, Madrid, 1919.
- RUGGE, F.: «Gli esordi della municipalizzazione in Italia. Appunti su Stato, autonomie, socialismo municipale», *JUS*, núm. XXXI, 1984, págs. 191-204.
- «Un nuovo pubblico. Profili giuridico-amministrativi dell'imprenditorialità municipale in età giolittiana», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, págs. 19-42.
- SÁNCHEZ ARCILLA, J.: *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas 1808-1975*, Dykinson, Madrid, 1994
- SANS I BUIGAS, F.: *La reorganización del municipio español como cuestión previa a la implantación de la municipalización de servicios*, Imprenta Municipal, Madrid, 1919.
- SOMMA, P.: «Trasformazioni economiche, sviluppo urbano e servizi pubblici a Venezia nel primo decennio del secolo ventesimo», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, págs. 643-664.
- TROMBONI, D.: «Il processo di municipalizzazione a Ferrara», en A. BERSELLI/F. DELLA PERUTA/A. VARNI (a cura di), *La municipalizzazione in area padana. Storie ed esperienze a confronto*, Franco Angeli, Milano, 1988, pág. 693.
- VESPERINI, G.: *I poteri locali*, vol. I, Meridiana libri, Roma, 2001.

