

LOS ORÍGENES DE LA MUNICIPALIZACIÓN
DE SERVICIOS EN ESPAÑA

El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz
de la municipalización de servicios públicos

LOS ORÍGENES DE LA MUNICIPALIZACIÓN
DE SERVICIOS EN ESPAÑA

El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz
de la municipalización de servicios públicos

Nuria Magaldi Mendaña

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MADRID, 2012

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

MAGALDI MENDAÑA, Nuria

Los orígenes de la municipalización de servicios en España [Texto impreso] : el tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos / Nuria Magaldi Mendaña. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. – 484 p. ; 24 cm. – (Monografías)

Bibliografía: p. 465-484

ISBN 978-84-7088-814-4. – NIPO 635-12-023-8

1. Administración municipal-España-Historia. 2. Servicios municipales-España-Historia. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

352(460).078(091)

338.465(460-21)(091)

Primera edición: noviembre 2012

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7088-814-4 (formato papel); 978-84-7088-815-1 (formato electrónico)

NIPO: 635-12-023-8 (formato papel); 635-12-024-3 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-19417-2012

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Publidisa

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Para Antonio

NOTA PRELIMINAR

Este trabajo tiene su origen en diversos capítulos de la tesis doctoral con mención europea que, bajo la dirección de la profesora Elisenda Malaret, defendí el 17 de mayo de 2010 en la Universidad de Barcelona, ante un tribunal presidido por el profesor Luis Martín Rebollo e integrado por los profesores Domenico Sorace y Manuel Rebollo Puig, quienes calificaron la tesis con sobresaliente *cum laude* por unanimidad. Agradezco enormemente al tribunal sus ricas aportaciones y las oportunas indicaciones en el acto de defensa, que he intentado incorporar al texto original. Al profesor Sorace le agradezco, además, que hiciera posible la realización de una fructífera estancia de cuatro meses en la Università degli Studi di Firenze.

Deseo asimismo agradecer al Instituto Nacional de Administración Pública, a su Director y al Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación las facilidades ofrecidas y el empeño demostrado para que este trabajo viera la luz.

Es de justicia señalar que, aunque una tesis sea un trabajo de investigación individual, el investigador recibe el apoyo y el estímulo de ciertas personas sin las que su trabajo no podría llegar a buen puerto.

En consecuencia, quisiera dar públicamente las gracias a mi directora, Elisenda Malaret, a quien admiro no solo por la forma en que dirigió mis primeros trabajos de investigación, sino también como mujer y símbolo de una generación. Sin ella esta tesis hubiera sido, simplemente, inconcebible.

Mi agradecimiento debe hacerse extensivo al Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona y, especialmente, a Francesc Rodríguez Pontón y a Teresa Vadri, compañeros, confidentes y amigos. También al Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba, por su calurosa acogida –en todo los sentidos, incluido el climatológico–, incluso a pesar de mis problemas con los pájaros.

Por otra parte, no puedo dejar de mencionar a Gemma, Ana, Cris, César, Argelia, Mónica e Iván. Su amistad hace que la vida sea más divertida e hizo más llevaderos los años de la tesis.

Por último, quisiera dar las gracias a mi familia, Emi incluida, por su constante apoyo y cariño, sin los cuales nada hubiera sido posible, tampoco la tesis. Especialmente a los Béjar Magaldi; a Marta, un ejemplo a seguir a pesar de ser la hermana pequeña; y a mi madre, que me precedió en eso de ser doctora Magaldi. Por supuesto, también a Antonio, a quien dedico este libro y a quien doy las gracias por hablarme de tantas cosas; sin su teoría de la ciencia infusa este trabajo seguramente no habría visto la luz.

ÍNDICE

Prólogo	19
Capítulo I. Delimitación del objeto y consideraciones metodológicas ..	27
1. Introducción: El Municipio como sujeto urbanístico. Industrialismo, urbanismo y municipalización	27
2. Delimitación del objeto de estudio y cuestiones metodológicas	35

PARTE I

LOS ANTECEDENTES DE LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS EN ESPAÑA: EL PERIODO HASTA 1924

Capítulo II. La primera doctrina española sobre el fenómeno municipalizador (I): la recepción de la doctrina extranjera	49
1. Planteamiento general	49
2. La recepción en España de las críticas inglesas a la municipalización de servicios	57
3. La recepción por la doctrina española de la (restrictiva) jurisprudencia francesa sobre la posibilidad de municipalizar servicios	69
3.1. El principio de la libertad industrial y comercial frente a la municipalización	70
3.2. La doctrina de la especialidad de atribuciones de las personas jurídicas	77
3.3. La falta de responsabilidad legal de los administradores municipales	80
4. La recepción doctrinal de la ley italiana	82
4.1. La <i>Legge sulla Municipalizzazione dei Pubblici Servizi</i>	82
4.1.1. Los motivos que explican la promulgación de la ley.	82
4.1.2. Los servicios municipalizables	84

4.1.3. Las formas de gestión	86
A) Las <i>aziende speciali</i>	86
B) La gestión por economía (<i>ad economia</i>)	88
4.1.4. El procedimiento para la asunción directa de servicios	89
4.1.5. El rescate de los servicios dados en concesión	90
4.1.6. La significación de la ley italiana	92
4.2. La influencia italiana sobre la doctrina española	93
5. La posición (mayoritariamente) favorable a la municipalización de la doctrina española del periodo	96
6. Los principales detractores de la municipalización de servicios en la doctrina española del periodo	102
Capítulo III. La primera doctrina española sobre el fenómeno municipalizador (II): la ley municipal de 1877, ¿una base suficiente para municipalizar?	111
1. Planteamiento general	111
2. La posibilidad de municipalizar servicios públicos	121
2.1. La posibilidad de municipalizar servicios siempre y cuando se realice una interpretación amplia y extensiva de la ley de 1877.	122
2.2. La no necesidad de forzar la interpretación de la ley	125
2.3. La ley de 1877 no permite municipalizar servicios ni siquiera interpretándola ampliamente.	129
3. La imposibilidad de municipalizar servicios con monopolio	131
4. La necesidad de obtener una autorización superior del Gobierno	138
5. La necesidad de una reforma legislativa que regulase explícitamente la municipalización de servicios	143
Capítulo IV. La aparición del interés político por el fenómeno municipalizador	145
1. La municipalización en el debate general sobre la reforma del régimen local entre 1870 y 1924.	145
1.1. Introducción	145
1.2. La reorganización del Municipio	147
1.3. La cuestión de las haciendas locales	149
1.4. El problema del sufragio y de la representación: la cultura política de la ciudadanía	152
1.5. La necesidad de una reforma local general previa como requisito para la implantación real de la municipalización	154
1.6. El debate sobre el régimen local como manifestación de las tendencias regeneracionistas	156

2. En particular, los proyectos de ley más significativos en relación con el fenómeno municipalizador	161
2.1. Planteamiento general	161
2.2. Los proyectos de Maura (1903 y 1907)	166
2.2.1. La figura de Antonio Maura	166
2.2.2. El primer proyecto maurista (1903)	168
A) Tramitación parlamentaria	168
B) Contenido del proyecto	168
C) Su importancia respecto a la municipalización de servicios	169
2.2.3. El proyecto de Maura-La Cierva de 1907	172
A) Tramitación parlamentaria	173
B) Contenido del proyecto	174
C) Su importancia respecto de la municipalización de servicios	178
2.3. El proyecto de 14 de junio de 1905 sobre Reforma de la hacienda municipal	182
2.4. El proyecto de Ley de Bases sobre Régimen Local de 1912	184
2.5. Otros proyectos	187
Capítulo V. Las experiencias concretas	191
1. Los decretos de 1905 para el Municipio de Madrid	191
1.1. Contenido de los reales decretos	192
1.2. Comentario crítico e interpretación	195
2. La real orden de 1907 para el Municipio de Valencia	202
2.1. Los hechos	202
2.2. La posición del Ministerio de la Gobernación	206
3. Otras experiencias	210
3.1. Las propuestas de municipalización del pan en Madrid	211
3.2. La municipalización del servicio de abasto de carnes en Madrid	215
3.3. La propuesta de municipalización del servicio de tranvías de Madrid	217
3.4. La municipalización de los servicios funerarios en Madrid	220
3.5. La municipalización del servicio de pompas fúnebres en Barcelona	224
3.6. El servicio de abastecimiento de agua en las principales ciudades españolas hasta 1924	228
3.6.1. Panorámica general	228

3.6.2. La propuesta de municipalización de aguas en el Municipio de Madrid	233
3.6.3. La costosa municipalización de aguas en Valladolid . . .	235
3.6.4. La municipalización del servicio de aguas en Pamplona .	238
3.7. La municipalización del gas en Bilbao	240
3.8. La tradición municipalista de San Sebastián	245
3.9. El servicio telefónico urbano	248
3.10. Una propuesta de sistematización de los servicios urbanos desde la Historia social y económica	250

PARTE II

**LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS EN ESPAÑA
EN EL ESTATUTO DE CALVO SOTELO Y EN LA LEY
MUNICIPAL DE LA II REPÚBLICA**

Capítulo VI. El marco normativo	259
1. El contexto histórico-político en el que se gesta el Estatuto Municipal .	259
1.1. La quiebra de la Restauración	259
1.2. El Directorio Militar. Los primeros decretos de la Dictadura . . .	261
2. El Estatuto Municipal	265
2.1. Introducción y estructura general del Estatuto	265
2.2. Planteamientos principales del Estatuto Municipal	268
2.2.1. El concepto de Municipio	268
2.2.2. El reconocimiento de la autonomía municipal.	269
2.2.3. Los derechos electorales	272
2.2.4. Competencias municipales y municipalización de servicios	275
2.2.5. La hacienda municipal	277
2.2.6. El Banco de Crédito Local.	281
2.3. Valoración del Estatuto	285
3. Breves consideraciones sobre la Ley Municipal de la II República . . .	287
3.1. Las elecciones municipales de 12 de abril de 1931 y las primeras medidas del Gobierno provisional	287
3.2. La Constitución republicana de 1931	289
3.3. El desarrollo normativo de la Constitución en materia de régimen local: la persistencia del Estatuto Municipal y la Ley Municipal de la República	290

Capítulo VII. Las actividades susceptibles de municipalización	293
1. La regulación de las competencias locales en relación con las normas en materia de municipalización de servicios	294
1.1. Planteamiento general	294
1.2. Las competencias municipales en el Estatuto Municipal	296
1.3. Las competencias municipales en la Ley Municipal de 1935.	299
1.4. La articulación de las competencias municipales con las competencias estatales	301
1.4.1. Planteamiento general	301
1.4.2. El ejemplo de los transportes urbanos	304
2. Estudio de los servicios que podían municipalizarse en el Estatuto Municipal y en la Ley Municipal de 1935	311
2.1. Planteamiento general	311
2.2. La regulación del Estatuto: el artículo 170	313
2.3. La regulación de la Ley Municipal de la República: los artículos 132 y 133.	314
3. Los principales elementos característicos del servicio municipalizable a la luz de los artículos 169 del Estatuto y 131 de la Ley Municipal	317
3.1. Planteamiento del problema	317
3.2. El «carácter general» del servicio (artículo 169 del Estatuto y 131 de la Ley Municipal)	318
3.3. El servicio de «primera necesidad» (artículo 169 del Estatuto y 131 de la Ley Municipal) y «de utilidad pública» (artículo 131 de la Ley Municipal)	320
3.4. La no exigencia de la naturaleza económica del servicio municipalizable	322
3.5. La oposición entre administración directa de servicios obligatorios y municipalización de servicios (no obligatorios)	326
Capítulo VIII. Los elementos espacial y teleológico en la municipalización de servicios	335
1. El elemento espacial: la limitación de la municipalización al espacio delimitado por el término municipal.	335
2. El elemento teleológico.	338
2.1. El elemento teleológico en la doctrina	338
2.1.1. Introducción	338
2.1.2. El fin económico-financiero	340
2.1.3. El fin social	343
2.1.4. Otros fines	347

2.1.5. En particular, la finalidad política	349
2.1.6. La multiplicidad de fines como posición mayoritaria	350
2.2. El elemento teleológico en la normativa española sobre municipalización de servicios	352
2.2.1. Introducción	353
2.2.2. Las previsiones del Estatuto Municipal: ¿posibilidad de obtener beneficios de los servicios municipalizados?	354
2.2.3. Las previsiones de la Ley Municipal de 1935	362
2.2.4. Consideraciones finales	363
Capítulo IX. La prestación del servicio municipalizado	367
1. La prestación del servicio municipalizado en atención al mercado	367
1.1. Introducción y planteamiento general	367
1.2. Las previsiones del Estatuto Municipal	371
1.3. Las previsiones de la Ley Municipal de 1935	373
2. La prestación del servicio municipalizado en atención a los modos de gestión	376
2.1. Premisa previa	376
2.2. El punto de partida para el debate sobre las formas de gestión: la concesión administrativa como instrumento del Estado liberal	378
2.3. La descentralización por servicios	385
2.3.1. Introducción	385
2.3.2. La gestión por economía	386
2.3.3. Las «cajas» separadas	387
2.3.4. La aparición de entes descentralizados	389
2.3.5. Los modos de gestión de Derecho privado	393
2.4. Los modos de gestión municipalizadores en el Estatuto de Calvo Sotelo	396
2.4.1. La empresa privada adjudicataria del servicio	397
2.4.2. La «falsa» gestión directa	400
2.4.3. La gestión directa	403
2.4.4. Algunas consideraciones en torno a los modos de gestión en el Estatuto	403
2.5. Los modos de gestión municipalizadores en la Ley Municipal de 1935	406
2.5.1. La municipalización directa, sin órgano de gestión autónoma	406
2.5.2. La empresa municipal en forma de sociedad privada	412
2.5.3. El arriendo	417

2.5.4. El régimen de concesión	419
2.5.5. La empresa mixta	423
2.5.6. Algunas consideraciones en torno a los modos de gestión de la Ley Municipal de 1935	429
Capítulo X. El expediente municipalizador	431
1. La inexistencia de normas reguladoras de la tramitación de expedientes de municipalización con anterioridad al Estatuto de 1924	431
1.1. Introducción	431
1.2. La autorización del Ministerio de la Gobernación. La discusión sobre el Real Decreto de 15 de noviembre de 1909	432
1.3. El recurso a la tramitación seguida por la real orden de 1907 para el Municipio de Valencia	435
2. El procedimiento municipalizador en el Estatuto y en la Ley Municipal de 1935	435
2.1. El expediente municipalizador: fases del procedimiento	435
2.1.1. Justificación de la categorización del íter procedimental escogido	435
2.1.2. El acuerdo del Pleno sobre la oportunidad de municipalizar	437
2.1.3. La redacción de una memoria por una comisión de estudio	438
2.1.4. La aprobación de la memoria en el Pleno y la exposición pública de las actuaciones	441
2.1.5. El voto de los electores del término municipal	442
2.1.6. La designación de una comisión gestora del servicio municipalizado	443
2.2. El expediente municipalizador: instancias implicadas	443
2.2.1. La competencia de la Corporación para tramitar la municipalización y la participación popular en la tramitación del expediente (remisión).	443
2.2.2. La intervención tutelar de autoridades superiores	444
2.3. El expediente municipalizador: los efectos.	448
Conclusiones	453
Bibliografía	465