

L-618-8  
BREVE RESEÑA Y CONSIDERACIONES

DE LO TRATADO SOBRE

# ADMINISTRACIONES COMUNALES

EN EL

Primer Congreso de Ciencias Administrativas, celebrado en  
Bruselas en los días 28 á 31 de Julio de 1910.

POR

D. EDUARDO ROSÓN Y D. LUIS GAYO DEL VALLE,

Concejales del Excmo. Ayuntamiento y Delegados de éste en dicho Congreso.

---

Agosto, 1910 — Junio, 1911.

---

MADRID  
IMPRENTA MUNICIPAL

1911

Ayuntamiento de Madrid

FM 2455







FM 2455

# BREVE RESEÑA Y CONSIDERACIONES

DE LO TRATADO SOBRE

## ADMINISTRACIONES COMUNALES

EN EL

Primer Congreso de Ciencias Administrativas, celebrado en  
Bruselas en los días 28 á 31 de Julio de 1910.

58/13228 / POR

D. EDUARDO ROSÓN Y D. LUIS GAYO DEL VALLE,

Concejales del Excmo. Ayuntamiento y Delegados de éste en dicho Congreso.

Agosto, 1910 — Junio, 1911.

MADRID  
IMPRENTA MUNICIPAL

1911

Ayuntamiento de Madrid



7.7.2369







### *Al Excmo. Ayuntamiento:*

Por ser el primero y llevar en su programa las más interesantes materias de Administración, despertó el Congreso de Ciencias Administrativas de Bruselas una expectación é interés tan grandes, como provechosas resultan sus enseñanzas para el Gobierno y régimen de los pueblos.

De todas partes afluyó con avidez el deseo de llevar á la congregación del saber lo que en la modestia de los unos y en el gran poder de los otros, contribuía á la aportación de doctrinales enseñanzas troqueladas en el recio sabor de honradas y laboriosas prácticas. No parecía si no que la espera convertida en impaciencia, llevaba en transportes de vértigo al internacional palenque de la ciencia y la experiencia donde los Estados trataban ó de aprender ó de enseñar. Ello es, que al primer Congreso de Ciencias Administrativas celebrado en Bruselas en el mes de Julio de 1910, concurrieron 1.100 congresistas; 530 belgas, 101 británicos, 90 franceses, 87 españoles, 59 italianos, 40 austriacos y 34 holandeses, sin contar 30 de nacionalidades diferentes. Los Gobiernos enviaron en conjunto 120 Delegados, y los Ayuntamientos, Administraciones provinciales, prefecturas y comités, 300. Por el número podrá juzgarse del deseo y cuáles eran realmente los estímulos y atracciones del Congreso.

España en esta lista ocupa el cuarto lugar. Tenía razón el Sr. Santamaría de Paredes, cuando en intencionado discurso decía á los congresistas en la sesión de clausura: «mi patria está en perfecta comunicación intelectual con Europa; conoce más de lo que imagináis.....» Repetimos, que tenía razón el ilustre Catedrático en esa amorosa reivindicación para la patria nuestra. Esta patria lacerada por quienes temen de su natural é innato poderío, que triunfa en cuanto lucha y que á menudear muchas pruebas como la del primer Congreso de Ciencias Administrativas, puede asegurarse que haría despertar muchos respetos, enterrando en el oprobio todos los errores, que, no la razón, sino las deformidades desdichadas del sentimiento ajeno, pudieron amparar.

A este Congreso iba España con todos sus prejuicios, pero también con toda su historia y la realidad de su inmenso valer. En la sesión de apertura, leves cuanto gratas alusiones á España hicieron brotar nuestro gozo. Pero con ser el cuarto un número preferente, que nos diera por la concurrencia un puesto halagador para demostrar esa comunidad intelectual con Europa, de que hablaba el Sr. Santa María de Paredes, no era, sin embargo, el número de nuestras ilusiones, y había, claro es, que esperar á la terminación de aquella Babel de la Ciencia para saborear la alegría de una *suite d'honneur*.



En el banquete de clausura, el Presidente del Congreso de los Diputados, M. Cooreman, decía:..... «y cómo olvidar la admirable documentación española; ofrecemos á nuestros colaboradores de España un ramo de miosotis colosal. España no se la lleva, y yo creo poder anunciar que ha decidido dejar á Bélgica la documentación que figura en la Exposición. Esta soberbia documentación va á formar el primer sillar del Museo Internacional, pues su constitución es voto de todo el mundo. Yo recomiendo á M. el Burgomaestre de Bruselas, el estudio de la creación del Parque donde se erigirá este Museo..... »

Esto dicho sin la más leve mención para ningún otro país, sin advertir que aquella gran masa de oyentes era un mosaico de anhelos del que sólo uno se complacía; y es que en esa documentación iba toda la grandeza de un secular espíritu organizador; iba toda el alma española en compendios, en preceptos, en reglamentaciones, en administración, que por ellos y á su letra sería nuestra patria la más ideal consagración del derecho y el más perfecto dictado de sus leyes.

Quizá este hecho dejara perpleja la atención extranjera, si en un exceso de suspicacia ó de excepticismo, creyérase ver que la realidad no respondía á esa admirable organización doctrinal. Sea, en fin, por imperio de los hechos, el resultado de imborrable recuerdo por la nota de incommensurable altura á que en este certamen quedó como obligadamente cumplía el nombre de nuestra amada España.

Ufanados por el regalo de tan grato acontecimiento, échase pronto de ver que la misión de narradores se empaña y empobrece con la nota patriótica; pero no por ello sentimos remordimiento, que al fin, responder en este arraigo íntimo del sentimiento, es llevar muy hondo para glorificar muy alto el sagrado deber de buen español.

Bajo esta feliz impresión para nosotros, comenzaba el Congreso; y omitimos detalles de orden exterior y formulario, porque no perseguimos otra finalidad al redactar unas cuartillas como descargo de nuestra intervención, sino la de que sea conocido el resultado y conclusiones de lo tratado respecto á las administraciones comunales.

\* \* \*

La primera cuestión tratada en el Congreso, sobre policía de poblaciones y del campo y protección de personas y bienes, quedó pronto debatida y resuelta. A este propósito, el Presidente de la Sección resumía muy bien la opinión de cuantos asistíamos á estos debates. No era esta cuestión tan de carácter general y exterior, que precisara pedir la adopción de un sistema ú organización común á los Delegados internacionales. Se dejó, sin embargo, advertir la saludable aspiración de que los Ayuntamientos



absorbieran este servicio comunal de seguridad en la ciudad y en el campo, pero sin que nunca pasara de una ilusión concebida en ideales de ambiente autonómico, á la que siempre opondría el Estado sus fueros y privilegios eminentes sobre soberanía represora.

Por España se hizo constar, que el servicio general de policía de seguridad, pertenece, según nuestras leyes al Estado, no obstante lo cual en las pequeñas poblaciones ejercen este derecho los Alcaldes como delegados del Gobierno.

\*  
\* \*

Cuando se trataba de la cuestión de higiene, empezábamos á recordar sorprendiendo en toda su realidad, la abundancia legislativa española, en términos de que bien pudo consignarse como conclusión del Congreso en esta materia, el contexto de nuestras leyes sanitarias, desde la anticuarentenaria de 1855, hasta la de 1908, pasando por el reglamento orgánico que regula el funcionamiento interior de las Casas de Socorro. Sólo quedó por conocer en detalle cuanto Alemania tiene legislado y practica, si bien es de dominio general su institución perfecta sobre Inspecciones sanitarias. Esa abundancia legislativa, por extraordinaria y bien fundada previsión de nuestro país, contrastaba notablemente con las siguientes palabras del Presidente de la Sección: «En Bélgica nos encontramos ante las mismas dificultades. Yo creo que el proyecto de ley Sanitaria, no se hará esperar mucho, haciendo obligatoria la declaración de la causa del fallecimiento en los casos de enfermedades contagiosas. Hay casos, *como el cólera por ejemplo, en que la declaración es ya obligatoria en Bélgica.....*»

Sentíamos verdadera satisfacción al poder decir que eso ya estaba legislado y en práctica en nuestro país desde tiempo inmemorial. Recordábase que en nuestra ley del Registro civil de 17 de Junio de 1870 (artículos 77 y 95), eso era elemental, y que en las leyes y reglamentos vigentes de Sanidad, se castiga al Médico que no declara á las Autoridades una enfermedad contagiosa, sin perjuicio de la responsabilidad penal por razón de delito.

Pensábamos como tranquilidad sanitaria, que entre Rusia y España, estaba Alemania con sus escrupulosas, rígidas y bien servidas Inspecciones sanitarias, aunque *ahora ya* los Médicos belgas tienen obligación de declarar á las Autoridades los casos de cólera.....

\*  
\* \*

Los Sres. Bulté y Génot, ponentes en la importante cuestión de Haciendas municipales, venían á coincidir en la consideración de que el Re-



gistro de la contabilidad comunal merecía, como idea, la mayor atención para muchos países. Pero también les sugería la duda de si podía llegarse á ese fin *controle*, sin restringir la libertad, ni atentar á la autonomía comunal. A esta duda no se presentaban soluciones, aunque M. Bulté reconocía la necesidad de decidir la responsabilidad efectiva de los ordenadores como medio único de evitar la inseguridad á que están expuestas las inversiones de fondos municipales.

M. Brees, consideraba excesivo responsabilizar al Burgomaestre ó Alcalde, satisfaciendo á sus fines el sistema belga del *controle préalable* (Registro previo). M. Vauthier, extremando la sencillez de un hecho material, presentaba la cuestión en términos inadmisibles, porque si como él decía, un Burgomaestre ó un Alcalde, ordenan un pago para el cual no haya crédito, la falta de fondos impedirá necesariamente el pago; pero á esto la representación española contestaba diciendo, que tal hecho constituía una malversación de caudales públicos, partiendo de la responsabilidad que determinan nuestras leyes vigentes para los Alcaldes que libran mandamientos sobre fondos que no existen. El representante de Amsterdam M. Brakel, se pronunciaba en favor de las Contadurías mayores, separadas por completo del Poder ejecutivo é independientes entre sí. La idea no tuvo buena acogida, y los Delegados de Bélgica manifestaban no haber sentido en su país la necesidad de esta institución, puesto que en Bruselas, por ejemplo, el servicio de *controle* le llevaban diferentes funcionarios nombrados por el Ayuntamiento, el que además designa á cuatro Concejales para verificar las cuentas anuales. Volvió después España á mostrar las excelencias de su completa organización administrativa, en cuanto técnica y legalmente concierne á la gestión de los bienes municipales. El Presidente de la Sección, algo excéptico en cuanto á la intachable bondad de nuestro régimen administrativo, decía: «Me dirijo á los Delegados españoles. ¿Cómo un administrador de su país evita que un trabajo no cueste más del crédito previsto?» Y á esto se le repuso diciendo, que en España los Alcaldes no ordenan un trabajo sin estar ciertos de lo que exactamente cuesta, porque los medios de contratación para llevar á cabo los servicios, ponen á cubierto al Ayuntamiento de toda omisión ó error, de los cuales es en todo caso responsable el particular contratante.

Siguió á esta respuesta la exposición de todo nuestro sistema administrativo municipal, haciendo constar que el *controle* discutido, se desenvolvía íntima y estrechamente vinculado por la responsabilidad entre el Ayuntamiento que acuerda, el Alcalde como ordenador librando los mandamientos de pago y el Contador abonando el importe de los libramientos; sin contar con que el Alcalde suspende los acuerdos del Ayuntamiento cuando son ilegales; el Ministro de la Gobernación puede perseguir al Alcalde en caso de ordenar mal un pago; y que los Síndicos llevan la re-



presentación total del Ayuntamiento para la censura de cuentas del Ordenador.

Pensar describir la impresión que produjo nuestra organización, sería sencillamente poseer el privilegio eminentísimo de saber comunicar lo indescriptible. Realmente sobraba el Congreso para nuestra organización económica comunal, si á este tema sólo pudimos llevar enseñanzas. El ponente (M. Bulté) proponía, para el próximo Congreso, provocar esta cuestión bajo la tesis *Utilidad de la responsabilidad de los Ordenadores*, después de hacer un aparte encomiástico á nuestro sistema administrativo.

Por observación directa aseguramos que en tan importante cuestión no sabemos si habrá voto internacional en sucesivos Congresos para adoptar un sistema enteramente perfecto. En el extranjero, el mercantilismo más exagerado lleva á una verdadera *contratofobia*. Toda la vida social deriva á un régimen común de *partida doble*, y con este ambiente no es extraño que los Ayuntamientos se consideren Compañías anónimas regidas por un Consejo de Administración que forman los Concejales presididos por el Alcalde. Por eso no es extraño que si domina tal obsesión se estime como organización ideal la de una Casa de comercio, olvidando la naturaleza, en cierto modo abstracta, de los Ayuntamientos, y el carácter teórico y doctrinalmente técnico y diferencial que ha de tener su administración y gobierno interior.

\*  
\* \*

Sobre la quinta cuestión, referente á la Beneficencia, nada importante puede consignarse. A pesar de la gran transcendencia de este tema y de la necesidad indiscutible de un acuerdo internacional, el Congreso de Ciencias Administrativas de Bruselas no dió luz alguna sobre este particular, limitándose ciertos Delegados á exponer minúsculas apreciaciones respecto á los abusos que puedan cometerse en la Beneficencia privada, proponiendo medidas que, por ser meramente represoras, cumple á cada país independientemente establecer y utilizar. De la representación española, ya que no pudo mostrarse toda su legislación, á pretexto de una ponencia que lo permitiera, partió, sin embargo, una iniciativa, la de pedir al Congreso medios de internacionalizar los auxilios contra la miseria social. No hubo siquiera discusión. Seguramente merecerá ser este enunciado un tema obligado en próximos Congresos para que recaiga voto internacional; y sin perjuicio de proponer cuantas medidas sean necesarias á la resolución del problema, se llegue un día á deshacer el equívoco ilógico de que la caridad pública tenga fronteras.

\*  
\* \*



La séptima cuestión constituía el tema de nuestra ponencia: *Protección del Comercio, de la Industria y del trabajo. Expansión económica*. Apremios de tiempo hicieron que vuestros comisionados cometieran algún yerro. No es nuestra por completo la culpa. Tuvimos conocimiento de la honrosa, cuanto inmerecida designación que de nosotros se hizo para representar á este Excmo. Ayuntamiento, tres días antes de la sesión de apertura del Congreso. En tan escaso tiempo, poco y malo puede hacerse, aunque ésta, de todos modos, hubiera de ser nuestra obra. Vuestra largueza de benevolencia excusará nuestras involuntarias omisiones y falta de acierto. Vaya una muestra de lo dicho, con el trabajo que sigue á las presentes consideraciones.

Según instrucciones de los organizadores del Congreso y de la Comisión permanente en España, habían de remitirse los trabajos de las ponencias antes de 31 de Marzo para poderse imprimir. No obstante, el Presidente de la Sección, al darse cuenta de nuestro trabajo, dijo ante todos los congresistas presentes que, aun cuando no había llegado á tiempo, se mandaría imprimir..... ¡No lo era, seguramente, por su mérito. Decididamente la cortesía *ravissant* de los belgas cautivó por entero nuestra cándida simpatía.....!

Como en un aspecto de las cuestiones tratadas por nosotros, se desenvolvía, siquiera fuese inicialmente, el importante problema de la municipalización de servicios, quedó agregada la discusión de este tema, para el momento de debatir lo que en su informe denominaba M. Nézard, *Socialismo municipal*.

\*  
\* \*

Sobre la importante materia de las Administraciones comunales, se presentaron cuatro importantes trabajos, bajo los titulados *Municipalización de servicios en la legislación española*, *Die industrielle Unternehmungen der Gemeinden in Oesterreich*, *Die industrielle Unternehmungen der Stadt Wien* y *Le socialisme municipal en France*.

Todos estos trabajos, á excepción del último, no desenvuelven ninguna cuestión nueva, ni facilitan tampoco la implantación rápida y eficaz de las municipalizaciones. Se limitan pura y simplemente á recopilar el estado legal positivo de las principales naciones, sosteniendo cada uno su respectivo punto de vista. En esto precisamente quizá sea España la más escasamente legislada, pues apenas ha llegado á vislumbrarse la cuestión; por eso el autor del primero de dichos trabajos (Sr. Gascón y Marín), inicia el asunto como labor de una aspiración científicamente administrativa, lamentando la carencia de leyes que regulen esta honda transformación municipal.



Sólo Francia es enemiga irreductible de la municipalización. Su Consejo de Estado, en constante jurisprudencia, desenvuelve la razón contraria á esta institución en un doble concepto económico jurídico. Desde el punto de vista económico, el Consejo de Estado francés estima que las municipalidades no tienen ninguna aptitud comercial, y en su aspecto industrial llevan el peligro de la quiebra. Desde el segundo punto de vista, rechaza igualmente la municipalización por la especialidad de las personas jurídicas; dado el que su capacidad de derechos y obligaciones, de un lado, y de otro, la necesidad de una ley orgánica municipal, donde se determinan taxativamente las facultades y deberes del Ayuntamiento, ha de crear forzosamente un estado de antagonismo imposible para todo aprovechamiento útil del servicio municipalizado.

Sobre esta base argumenta Francia, que si su ley Municipal de 5 de Abril de 1884, dispone que el Ayuntamiento rija por deliberaciones los asuntos municipales, y en la enumeración de lo que puede ser objeto de deliberación, no cita las empresas industriales, claro es, que no le es permitido llegar á la municipalización, si la especialidad personal de los Ayuntamientos prohíbe el que éstos hagan otra cosa de lo que su ley Orgánica les autorice.

Como se ve, esta teoría francesa es francamente infundada, y sobre todo, no resiste á la más leve crítica si se trata en el aspecto de someterse íntegra á la deliberación de un Congreso internacional; porque, permítansenos decir, aun cuando la refutación sea de una sencillez candorosa, que si una ley es el obstáculo de la municipalización porque la prohíbe, se deroga por otra que la autorice, y de ese modo la especialidad personalmente jurídica de los Ayuntamientos no encontrará impedimento para desenvolver su acción municipalizadora en cuanto haya de venir forzosamente ordenada al cumplimiento estricto del precepto orgánico. A tal fin obedecen en ese y otros problemas, la celebración de Congresos internacionales, ya que las leyes, aparte de sus fundamentales principios de justicia y equidad, derivan en muchos casos á lo convencional por muy complejas y distintas causas.

En otro aspecto es más fundada la doctrina del Consejo de Estado francés sobre este mismo particular. Dice, y dice bien á nuestro juicio el citado organismo oficial, que los Ayuntamientos no están constituidos comercialmente y además no se hallan sometidos á las responsabilidades que pesan sobre los administradores de Sociedades mercantiles. Evidentemente; los administradores de entidades comerciales llegan á serlo por la posesión de una solvencia cierta y afecta á la gestión administrativa. Los Ayuntamientos de Europa y América se constituyen y se nombran por elección popular, sin que á sus Consejeros ó componentes se les exijan otros requisitos que el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Por eso un Concejal perseguido por cualquiera de los delitos en que pu-



diere incidir en el ejercicio ó desempeño de sus funciones, si es insolvente cumplirá desde luego las penas personales á que sea condenado, pero no le alcanzará acción alguna en cuanto á la responsabilidad civil desde el punto de vista de la posibilidad de hacerla efectiva. Por el contrario, un Consejero de cualquier Compañía afianza siempre su gestión al no poderla desempeñar si no tiene una participación determinada en los intereses sociales, y en su consecuencia, la responsabilidad personal y civil de los administradores de Sociedades mercantiles tienen una realidad indiscutible. Claro es que en todos los órdenes de la Administración cabe hacer el mismo argumento y de seguir en el positivo alcance de este sendero, sólo podrían regir los destinos del Estado los multimillonarios ó las entidades bancarias poderosas, sin desconocer que este círculo vicioso al que lleva forzosamente la extrema discusión, no impide apuntar el defecto anterior, aunque nunca como insuperable. Por eso, llevar sobre este supuesto una modificación á la responsabilidad de los Concejales, equivaldría á truncar la ley Electoral llamando á los Ayuntamientos con privilegio absurdo, antidemocrático y peligroso, la intervención y gestión exclusiva de las clases adineradas. Todo esto, sin embargo, se conjuraría, extremando la responsabilidad corporativa de los Ayuntamientos con una intervención más eficaz del Poder ejecutivo para la censura de cuentas.

Firme Francia en estas doctrinas, no admite la Administración directa por los Ayuntamientos, más que en lo referente á monopolios de derecho; mercados, mataderos, pompas fúnebres, etc.; pero sólo en el caso de ausencia ó impotencia de la iniciativa individual.

A pesar de esto, existen en Francia administraciones directas del servicio de aguas en todos sus ramos, á pretexto de la higiene pública, pero con carácter excepcional, porque en el año 1905 el Senado francés desechó la administración directa, por el Ayuntamiento, del alumbrado de gas de París, no obstante la opinión favorable del Gobierno y del Congreso de los Diputados.

M. Henry Nèzard hace constar en su trabajo, titulado *Socialismo municipal en Francia*, la debilidad del movimiento municipalizador en Francia por el espíritu esencialmente conservador de este país, á consecuencia de la división de riqueza y de la estrecha tutela del Gobierno, á la cual están sometidas las municipalidades desde el año octavo, causa primordial de la esterilidad de toda iniciativa.

M. Nèzard, en contraposición á la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, niega que la especialidad personal de los Ayuntamientos sea obstáculo serio de la municipalización, distanciándose quizá en esto de la doctrina socialista por exceso de autonomía, pero ganando con ello más fundamento científico. Dice muy atinadamente á este propósito:

«El Municipio no ha sido creado por el Estado. Existe desde el origen de toda Sociedad. El Municipio primitivo es casi exclusivamente un



grupo de familias guiadas por la ley de solidaridad para entenderse respecto á los medios económicos más propios ó mejores con que obtener la seguridad y prosperidad del grupo. Es una asociación de intereses; una especie de cooperativa. Esta asociación concede á sus miembros una competencia general para subvenir á las necesidades colectivas con todas las atribuciones que el Estado no les arrebatara expresamente.»

Termina diciendo que, para dar al Municipio la organización económica que le hace falta, sería preciso inspirarse en la ley italiana de 1903.

El trabajo de M. Nèzard originó un movido é interesante debate en la Sección, no por la doctrina, que entró á formar parte de la general sobre la municipalización, sino por el título del trabajo.

Sostúvose con acierto que la expresión «Socialismo municipal» convencería, quizás, á espíritus inadvertidos que la explotación de las Administraciones directas podían serlo en un aspecto totalmente distante de la realidad. Añadiase:

«Lo que nosotros venimos á decir es que esto constituye una simple cuestión de palabras; pero las palabras en esta materia son peligrosas, sobre todo en Francia, donde hay fácil inclinación á considerar las Administraciones municipales directas como las avanzadas de una futura Sociedad colectivista. Por eso pensamos que debe descartarse la denominación «Socialismo municipal», sustituyéndola por la de «Municipalización de servicios».

Después de exponerse alguna opinión en contra (puede considerarse completamente aislada), se aprobó que la denominación fuese «Municipalización de servicios».

Inglaterra no tiene legislación ninguna sobre el particular. Cuando los Ayuntamientos pretenden la explotación por administración directa de una Empresa industrial, se dirigen al Parlamento en solicitud de que se les otorgue la necesaria autorización. Todas estas peticiones de autorización forman los *Bills* ó *Provisional Orders*, á propósito de los cuales el Gobierno es consultado por las Cámaras. Hoy, las municipalidades inglesas por este sencillo procedimiento explotan por administración directa el agua, el gas, la electricidad y los tranvías.

Alemania y Austria gozan de una extensa autonomía, y especialmente en esta última el régimen comunal permite que, por competencia de *iniciativa* ó de *delegación*, las municipalidades rijan sus intereses sin limitación de ninguna especie. Por tanto, estas legislaciones permiten que las municipalidades exploten directamente toda clase de servicios y empresas industriales. Un sistema análogo es el que se sigue en Suiza, Holanda y los países Escandinavos.

Respecto á Bélgica, tampoco el Poder central ofrece el menor obstáculo á la explotación por administración directa de los servicios industriales á sus municipalidades. Bruselas, especialmente, administra en la



actualidad dos explotaciones de aguas, de gas y de electricidad. Las municipalidades belgas, por leyes de 16 y 24 de Agosto de 1790, venían obligadas á asegurar el alumbrado público, y las que explotaban servicios en *régie* podían también suministrar fluído á los particulares. Recientemente (1891) el Gobierno belga autorizó la creación de la Compañía intermunicipal de las aguas unidas de Bruselas, constituida bajo la forma de Sociedad cooperativa por ciertas municipalidades de los arrabales de Bruselas. Existen, pues, entre los belgas Sindicatos y Asociaciones municipales para la explotación de industrias que abastecen y proveen en lo necesario los servicios directos de los Ayuntamientos.

Portugal también tiene municipalizados algunos servicios en determinados Ayuntamientos. El de Coimbra, por ejemplo, explota municipalizados los servicios de agua y de gas; pero no tiene una legislación definida sobre el particular.

El Estado europeo que lleva en esta materia la supremacía legislativa, es Italia. Su ley de 29 de Marzo de 1903, encierra las disposiciones más completas sobre organización económica y comercial de estas administraciones en *régie*. Bien es cierto que empieza por dar ejemplo el Estado que administra por sí todos sus servicios, y su *régie* para la administración del monopolio del tabaco es verdaderamente modelo. No es esta ocasión de referir detalles de la ley expresada, que quedarán quizá para determinadas iniciativas en la gestión individual de alguno de los firmantes.

Llegó por consiguiente á plantearse en el Congreso de Ciencias Administrativas de Bruselas la «Municipalización de servicios», en la única forma y bajo la sola fórmula que podía plantearse; esto es, sobre la base de si convenía ó no dotar á los diferentes países de una legislación general para la explotación directa por sus Ayuntamientos de los servicios industriales que podían aprovechar á las municipalidades.

El problema quedó en pie; porque aun cuando parezca extraordinario, esta es de las cuestiones que han de responder indeclinablemente á la bondad y realidad de sus factores. La entraña de tan importante asunto, está en lo que generalmente constituye la dificultad ó la solución de cualquier negocio ó empresa: *el dinero*..... Si un Ayuntamiento está en condiciones de municipalizar sus servicios por plétora ó suficiencia de sus arcas, no necesita leyes de municipalización, porque con que sea autorizado por el Gobierno le basta. Por el contrario, si la situación económica de un Ayuntamiento es precaria y difícil la existencia de una ley obligatoriamente municipalizadora, sería un absurdo y una perturbación.

La razón es tan sencilla como lógica. La municipalización supone que los Ayuntamientos exploten por administración directa los servicios industriales, pero sobre la base de que sean propietarios de la industria que produzca el servicio en sus distintos aspectos. Para llegar á esto, ó lo que es lo mismo, para adquirir los Ayuntamientos la industria y sus anejos,



objeto de la municipalización, es preciso ó que compren con sus fondos (gas, electricidad, agua, teléfonos y arrastres), ó seguir la explotación con suministro de materia prima y mano de obra, de aquello que en virtud de contrato ó términos de concesión hubiese revertido al dominio municipal. Pero para cualquiera de estos dos aspectos de propiedad, hace falta..... *dinero*.

Es, por tanto, á nuestro juicio, simplemente una cuestión de *hecho* más que de derecho, y en tal sentido se pronunció la opinión de los Delegados concurrentes al Congreso de Ciencias Administrativas de Bruselas. Por ello insistimos en que sería perturbadora é ineficaz una ley obligatoria de municipalización si en su carácter generalizador había de comprender á Ayuntamientos pobres y ricos, y tratándose de estos últimos, claro es que la ley coactiva es un imposible. En otro caso, es decir, con referencia á Ayuntamientos poderosos, la ley sobra, porque el sistema de *Actas* inglés, atiende y satisface cumplidamente todas las aspiraciones y realidades municipalizadoras.

Deriva después otra cuestión de no menos importancia. La de si los Ayuntamientos ganarán más con el sistema de concesiones ó con la administración directa de sus servicios, y esto aun siendo por su resultado muy contradictorio, mira siempre como causa primordial á la capacidad y aptitud de los que rigen los intereses municipales. El Ayuntamiento de Burdeos, por ejemplo, le va muy bien con el procedimiento de las concesiones. Los tranvías bordeleses con una tarifa máxima de 10 céntimos de franco, producen á su Ayuntamiento un beneficio anual de 300.000 francos (triste paradoja mirando á Madrid). Por el contrario, el Ayuntamiento de Lyon, administrando hoy directamente sus servicios de aguas, hace un beneficio de 600.000 francos al año, mientras que bajo el régimen de las concesiones sólo obtenía un lucro de 47.000. El Ayuntamiento de Glasgow (Escocia), que comprende una extensión superficial doble que París, con una tarifa máxima de un *penique* (diez céntimos aproximadamente) y administrando directamente sus tranvías, hace un beneficio anual tres veces mayor que el valor total de su material fijo y móvil; y á este tenor el gas, la electricidad, el agua..., hasta fundiciones y astilleros. ¡Claro es, que estos Ayuntamientos, saturados y afirmados en la confianza que supone su reelección indefinida, pueden hacer mucho. Por esta ventaja subjetiva, son verdaderamente excepcionales....!

\* \* \*

Los Sres. Harris y Jacquart remitieron á la Sección 1.<sup>a</sup> un proyecto de voto, concebido en los siguientes términos:

«Considerando la gran diversidad que existe entre los diferentes países



sobre el reparto de atribuciones del Poder ejecutivo entre las Autoridades administrativas, así como la denominación de estas Autoridades, la Sección 1.<sup>a</sup> expresa su deseo de que una Comisión internacional sea encargada de hacer el programa del próximo Congreso y de fijar un número de cuestiones á tratar. Entre estas cuestiones, es de desear se consignent las siguientes:

Primera. Medios empleados en cada país para proteger la autonomía municipal contra las usurpaciones del Poder Central y para garantizar la libertad individual contra la arbitrariedad de las Autoridades municipales.

Segunda. Aumentos de los presupuestos municipales, causas y efectos.

Tercera. Registros de gastos municipales.

Cuarta. Inamovilidad de los empleados municipales.

Quinta. Administraciones directas municipales.»

El voto fué unánimemente aceptado.

En la colección de documentos administrativos españoles, expuestos en el piso alto del pabellón de nuestro país, figuraban enviados por este Ayuntamiento los siguientes:

Historia de los monumentos de Madrid. Documentos del Archivo general de Madrid. Concesiones de tranvías. Estadística demográfica. Memorias sobre trabajos públicos. Resumen de los trabajos en las dependencias municipales. «Boletín del Ayuntamiento de Madrid», año 1909. Contratos en vigor en 1909. «Boletín del Laboratorio municipal», año 1908. Ley Municipal y reglamentos municipales. Ordenanzas Municipales. Ley y reglamento de Enseñanza. Bienes de Propios. Breve revista de la materia redactada por la Dirección general de Administración. Memorias y planos relativos al proyecto de reforma interior de la prolongación de la calle de Preciados y enlace de la plaza del Callao con la calle de Alcalá.

\* \* \*

Puede desde luego darse por supuesto todo lo que por anticipado podía esperarse de la amable generosidad de los belgas. Recepciones, banquetes, excursiones y obsequios de toda especie. Evitamos referir cuanto por delicada y exquisita atención puede colmar la más escrupulosa complacencia.

Sirva la precedente de nota final con el descargo de cuanto para nosotros imponía el cumplimiento del deber al dar cuenta por esta breve reseña de lo tratado en el Congreso de Ciencias Administrativas de Bruselas, respecto á cuestiones municipales.

Bruselas, Agosto de 1910.—Madrid, Junio de 1911.

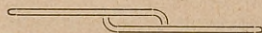
Luis Gayo del Valle.

Eduardo Rosón.



PROTECCIÓN AL COMERCIO, LA INDUSTRIA Y EL TRABAJO

Por los Concejales Delegados del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, en el  
Congreso de Ciencias Administrativas de Bruselas,  
SEÑORES D. EDUARDO ROSÓN y D. LUIS GAÑO DEL VALLE



PROTECTION AU COMERCE, L'INDUSTRIE ET LE TRAVAILLE

Par les Membres du Conseil Municipal à Madrid, Delegués au Congress  
de Sciencies Administratives à Bruxelles,  
MONSIEURES EDUARDO ROSÓN et LUIS GAÑO DEL VALLE







Siendo la Industria y el Comercio dos de los factores más importantes de la riqueza pública, su protección y amparo son deber tutelar ineludible para los Ayuntamientos, que, como base fundamental del Estado, acrecerán para la gran masa social todo cuanto por su acción e iniciativa contribuya directamente al desenvolvimiento y prosperidad de los pueblos, creando organismos ricos y potentes para estímulo premonitorio de la civilización y el progreso.

En íntima trabazón, y para completar la realidad de existencia de aquellos dos factores, surge, por imperio de la realidad, el no menos importante del trabajo, como función económica en que la Industria y el Comercio se desenvuelven por mutualidad indivisa, formando un todo de cooperación y auxilio que no puede desintegrarse por ausencia de ninguno de sus componentes, si el uno, respecto del otro, hubieran de considerarse posibles en una vida independiente y extraña.

Por eso, al hablar de Industria y Comercio, no puede, de ningún modo, prescindirse del factor, trabajo que, con aquellos, se compenetra hasta hacerlos imposibles sin su concurrencia, aunque el trabajo de por sí sea el auxiliar poderoso y común de todos los elementos de producción. No obstante, el trabajo, en todos sus aspectos, merece la más especial y detenida atención de las municipalidades, porque protegido y regularizado en términos que permitan los mejores resultados, la aplicación del esfuerzo individual, se estimula, se dignifica y convierte en fuente inagotable de valiosos rendimientos.

Estimados en su verdadera importancia estos tres factores, y laborando en la acción común que la sociedad para su aprovechamiento ha de exigir en el cumplimiento de sus fines y como justificación de sus medios, produce sintomáticamente el valor de las cosas por el uso y el cambio, dentro de ese todo de cooperación, al que integran con el poder de su respectiva aportación.

Sólo de su enunciado, una cándida observación pudiera deducir, que con Industria, Comercio y trabajo, la riqueza es un hecho por el valor incuestionable de sus poderosos elementos, pero, sin embargo, la atención menos perspicaz, advierte que el intercambio de las cosas, la producción de las mismas y la aplicación del esfuerzo individual para conseguir lo uno y lo otro, son circunstancias, muchas veces, impeditivas de que esa riqueza no exista y la crisis surja. Una disminución egoísta del valor, un agio exagerado y la codicia de muchas ventas sin prudencia económica, traban la lucha, desmerecen los productos y anulan las utilidades del comerciante. El difícil acceso de las primeras materias, encareciendo la producción; la hostilidad entre el capital y el trabajo, haciendo imposible la



convivencia económica con daño recíproco para capitalistas y trabajadores y otras concausas, pueden completar la realidad de esas crisis con las que en definitiva muere la riqueza pública, y obliga, por tanto, á las diferentes encarnaciones del Estado á prever y contemporizar, á regularizar el ejercicio de la acción y desarrollo de la iniciativa particular, prohibiendo con leyes bienhechoras la absorción perniciosa de unos á otros elementos; y de aquí, que la representación del Municipio debe proteger todos los derechos dentro de un régimen común de libertad, amparando las legítimas aspiraciones y nobles esfuerzos, y persiguiendo con mano implacable todas las conturbaciones producto del egoísmo y el capricho, instaurando donde se desconozcan los altos principios *alterum non laedere, suum cuique tribuere*.

«Esas crisis industriales y comerciales—dice Courcelle Seneuil en su obra *Traité théorique et pratique d'Economie Politique*—son la perturbación introducida en los cambios por un empobrecimiento instantáneo é impensado del capital circulante.» Para Gide, en su obra *Principes d'Economie Politique* «son un desequilibrio de la producción y el consumo». Para Ciccone, en su obra *Principi di Economia Politica* «son la rápida é inesperada contracción del crédito en el momento de su mayor expansión». Por último, para el Sr. Madrazo, en su obra *Lecciones de Economia Politica* «son el estado anormal en que se encuentran los pueblos cuando se perturban las relaciones naturales de los medios productivos».

Realmente, en el aspecto del remedio de esas crisis, buenas son las definiciones si en ellas se desentrañan sus verdaderas causas, y claro es que conocidas en todo su pormenor pueden atacarse resueltamente para contrarrestar sus efectos. Ahora bien, ¿se han dado fórmulas para resolver satisfactoriamente tan importante cuestión? ¿Son ó pueden ser los Ayuntamientos, con preferencia á otro organismo del Estado, los llamados á resolverla? ¿Cuál es desde el punto de vista práctico la mejor solución? ¿Qué participación han de tener los Ayuntamientos en el resultado de ese bienestar que se consiga, además del deber cumplido? ¿Qué orientaciones pueden ofrecerse en la vida municipal para que la Industria y el Comercio con el trabajo sobrevivan creando colectividades poderosas?

\*  
\*  
\*

Es incuestionable dentro de la realidad que el Comercio se abate y empobrece por falta de capital para desarrollar sus negocios, entregado al crédito y muchas veces á la usura. Las entidades bancarias no encajan por sus fines en la atención y auxilio de estas necesidades y los grandes capitalistas ó son comerciantes con lucro usurario, en perjuicio de los pequeños especuladores, ó dedican su numerario á otras empresas muy distantes de las del mediador.



Por otra parte, la irregularidad que se observa en el disfrute y aprovechamiento de la propiedad urbana, hace sucumbir al comerciante por la extraordinaria carestía del alquiler de los locales, sin que, además, se reconozca al comerciante ningún derecho de propiedad y estancia sobre el crédito desarrollado en su establecimiento; porque aun cuando en algunos países se ha hecho una leve tentativa en defensa de estos intereses, todo se estrella ante el omnímodo derecho del propietario, reconocido en todas las leyes positivas, para despedir al arrendatario cuando tiene por conveniente, anulando así la acción individual é imposibilitando todo florecimiento.

Como soluciones para atajar estos males, ofrecemos las siguientes:

1.<sup>a</sup> Creación de un Banco municipal, análogo en sus fines al Banco Hipotecario de España y Crédit Foncier de Francia, dedicado exclusivamente á prestar á los comerciantes con interés máximo de 4 por 100 sobre el crédito comercial del prestatario, y sobre el valor total de las mercancías depositadas en su establecimiento, considerándose en secuestro continente y contenido desde el mismo instante en que el préstamo se efectuase, con una intervención oficial del Ayuntamiento.

2.<sup>a</sup> Creación de un impuesto municipal sobre la policía de los inmuebles, equivalente á un 5 por 100 de las rentas producidas por los locales destinados á establecimientos de comercio, salvo en aquellos contratos de arrendamiento en que se pacte un plazo superior de diez años, y al finalizar este término si el comerciante continuase en el establecimiento, sólo podría exceptuarse al dueño de la finca el pago del impuesto expresado, si el contrato se prorrogase por otros diez años, cuyo tipo de impuesto se aumentaría del 10 al 20 por 100 si el propietario del inmueble subiese el precio de los alquileres, lo que en ningún caso podría hacer durante el plazo por el que se pactase al arrendamiento.

3.<sup>a</sup> Para facilitar las ventas de productos y favorecer á los comerciantes dentro de un término municipal, el Ayuntamiento llevará una matrícula de éstos y por orden riguroso de antigüedad del establecimiento de mayor á menor número de años en la instalación, se fijaría un turno para el aprovisionamiento de las necesidades del Ayuntamiento, haciendo desaparecer los sistemas de subastas y concursos, que dan margen á toda clase de agios y empeoran la calidad de los suministros, sin que el comerciante proveedor pueda obtener un lucro superior al  $\frac{1}{2}$  por 100 sobre el precio de coste, deducidos gastos de arrastres y liberados de todo impuesto de introducción donde los hubiere.

\*  
\* \*

Otra de las concausas de las crisis industriales, aparte de las expuestas en el preámbulo de esta Memoria, es la falta de iniciativa particular para



la creación de nuevas industrias, que por la competencia se destruyen todas en la práctica de la vida, por la consecuencia de que las creadas se imitan ó siguen, pero no se modifican.

A este efecto se presentan las siguientes soluciones:

1.<sup>a</sup> Se exceptuarían de todo impuesto municipal las industrias de todas clases de producción total y absolutamente nuevas, cuya excepción habría de alcanzar á un período máximo de cinco años, á partir de los cuales si la industria subsistía, el Ayuntamiento la subvencionaría con una cantidad anual dentro de los medios que le permitiera el presupuesto, quedando interesado en la Sociedad, Compañía ó Empresa de que se tratase, por la misma suma en que consistiera la subvención, y al transcurrir un año después de hecha ésta, el Ayuntamiento percibirá por ella los intereses que devengare como cualquier otro accionista.

2.<sup>a</sup> Si la industria de que se tratase fuera para producir lo que el Ayuntamiento utiliza de ordinario para sus servicios directos, como agua, luz y arrastres terrestres, fluviales y marítimos, comprendiendo los ferrocarriles en todos sus aspectos para el servicio interior de la población, se otorgaría la competente licencia para un número fijo é improrrogable de años, al final de los cuales, revertiría la propiedad móvil ó inmueble de la Empresa ó Compañía á la pertenencia exclusiva del Ayuntamiento, que después continuaría por sí la explotación.

\*  
\* \*

El contrato de trabajo ha sido objeto de las más encontradas controversias, y en definitiva no se ha llegado á una solución satisfactoria en este asunto, dadas las muy distintas aspiraciones del patrono y el trabajador, sujetas siempre á cambios y modificaciones por las necesidades de cada uno y el derecho de todos á disponer de medios de defensa en la vida.

Por lo que al Ayuntamiento toca y sin entrar á discutir lo que en suma ha de ser objeto de resolución de los altos poderes del Estado, se podría llegar por los Ayuntamientos á establecer un arbitraje municipal para terminar las diferencias entre patronos y obreros, fijando al terminar cada año natural, unas bases sobre tipo de jornal en armonía con el aumento de las necesidades de cada población, contando con los factores principales de precios de arrendamientos, carestía de los artículos de primera necesidad é importación de productos farmacéuticos, cuyas bases serían reglamentariamente obligatorias para patronos y obreros.

Otras muchas cuestiones podrían tratarse como derivación natural de los enunciados de esta Memoria; pero las aspiraciones del vecindario municipal en el triple aspecto de que aquí se trata, serían satisfechas por los remedios apuntados, salvo error ó mejor opinión, como lenitivo obli-



gado de las grandes conturbaciones y gravámenees que pesan en forma abrumadora sobre la Industria, el Comercio y el Trabajo, empobrecidos y aniquilados; y ya que el *Self-government* inglés no sea un hecho, al menos debe procurarse una aproximación provechosa para los intereses de quienes constituyen la más importante célula social, á cuya defensa deben subvenir los Ayuntamientos por altos deberes de honor, alcanzando una fácil convivencia que sobre el respeto del derecho de todos venga á estimular la riqueza pública en la de cada uno, y absorber á este fin, si es preciso, el derecho eminente del Estado, porque la representación del Municipio no puede ser pasiva ni extraña á lo que, como decían Xenofonte y Aristóteles «constituye lo útil á la familia y al hombre y á aquellas cosas cuyo valor es posible medir en dinero».

### CONCLUSIONES

*Protection du Commerce.*—Création d'une banque municipale pour prêts aux commerçants á 4 % d'intérêt garantis par le credit commercial et marchandises avec l'intervention d'un délégué du conseil municipal.

1. Création d'un impôt sur les polices urbaines des immeubles á 5 % des rapports ou produits de location d'établissements commerciaux en élevant l'impôt de 10 á 20 % si le propriétaire augmente le prix de location.

2. Fourniture á la municipalité sucesivemet par tous les commerçants des articles nécessaires aux services directs.

*Pour l'Industrie.*—Exemption d'impôt á tout industrie nouvelle por un de lai de cinq annés. Apres et pendant une année le conseil municipal soutiendra pécuniairement l'industrie, et dans l'année suivante, la municipalité devient actionnaire.

3. Exploitation par le conseil municipal des services directs de la municipalité, c'est-á-dire la municipation des services.

*Pour le Travail.*—Arbitrage municipal entre le patron el l'ouvrier, en fixant á la fin de l'année le prix du salaire sur le besoins de l'ouvrier mis en rapport avec le prix des articles alimentaires et des medicaments.



















