

CAPITULO XX

ORGANIZACION MUNICIPAL

I Problemas municipales —II El Gobierno central y la esfera municipal —III La municipalizacion de servicios —IV Constitucion de los organos locales —V Consideracion especial de la evolucion del regimen municipal en los Estados Unidos —VI El espiritu municipal

CAPÍTULO XX

ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

I *Problemas municipales* —II *El Gobierno central y la esfera municipal* —III *La municipalización de servicios* —IV *Constitución de los órganos locales* —V *Consideración especial de la evolución del régimen municipal en los Estados Unidos* —VI *El espíritu municipal*

I PROBLEMAS DE ORGANIZACIÓN MUNICIPAL —Sir Roberto Morier escribía a mediados del siglo pasado (1) “Año tras año, y cada vez mas fuerte, esta llamando a las puertas de todos los Parlamentos de Europa la cuestión del gobierno local, y año tras año nacen y mueren proyectos sin que la solución del problema adelante un paso.”

Estas palabras pueden ser citadas con oportunidad en los momentos presentes, a pesar del tiempo transcurrido desde la época en que fueron escritas, porque las instituciones locales continúan en el mismo estado crítico del siglo pasado

La cuestión de las relaciones entre los Municipios y el Gobierno central, planteada en el Derecho público al organizarse los Estados nacionales, sigue aun esperando solución

El desenvolvimiento industrial y el aumento de las necesidades humanas han complicado todavía mas la esfera del gobierno local, haciendo surgir un nuevo problema el del industrialismo municipal

Unidas a estas dos cuestiones se presentan además las relativas a la constitución de los órganos municipales, y el desenvolvimiento de la contabilidad e inspección de los servicios municipales

Y, por último, como marco de todo este cuadro, se ofrece un problema motivado por el desarrollo de la democracia moderna, y es el referente a las relaciones que deben mantener la política local y la nacional, los partidos políticos locales y los nacionales

(1) R Morier, *Local Government* 1875

II EL GOBIERNO CENTRAL Y LA ESFERA MUNICIPAL —La formación de los Estados nacionales señala el comienzo de una época en la que se entroniza un centralismo que restringe la esfera de acción alcanzada por los Municipios en la Edad Media

El Municipio, que, a consecuencia de la Revolución comunal, reconquistó las libertades que le fueron arrebatadas por el Imperio romano, vuelve a perderlas al desenvolverse los Estados modernos, quedando estrechamente sujeto a la autoridad del Gobierno central

Se halla muy extendida en nuestra Patria la idea de que el centralismo ha sido un fenómeno propio y exclusivo de los llamados pueblos latinos, pero el centralismo se arraigó también en los demás países

En Inglaterra ha imperado e impera todavía un centralismo muy grande. Lo que pasa es que en España y Francia los Municipios quedaron sujetos al Poder Real, y al establecerse el régimen constitucional, al Poder ejecutivo, mientras que en Inglaterra fueron sometidos al Parlamento. Mas este órgano ha ejercido y ejerce sobre los Municipios una acción tan directa como el Poder ejecutivo en Francia y España

Buena prueba de ello es el hecho de que el Municipio inglés necesita una previa autorización parlamentaria para adoptar planes de ensanche de población, municipalizar servicios, emitir empréstitos, reformar los servicios de enseñanza y beneficencia, y hasta para erigir monumentos públicos (1)

Bien es verdad también que Inglaterra ha respetado la constitución peculiar de los diversos órganos locales, a diferencia de España y Francia, que han establecido la más monótona uniformidad administrativa

Pero la esfera de la actividad municipal sufrió iguales ingerencias del Gobierno central en Inglaterra que en las otras dos naciones citadas. Del mismo modo, en Alemania los Municipios quedaron sujetos, en algunos Estados, a las legislaturas, y en otros, al Poder ejecutivo. Debemos, sin embargo, hacer notar que, por excepción, las ciudades libres conservaron su autonomía

Hoy, en cambio, es general la tendencia en pro de la descentralización municipal. Las Ciencias sociales han puesto de manifiesto que el Municipio es una sociedad necesaria de fines totales que, como to-

(1) Ashley, *Local Government in England* —Laurence Lowell *The Government in England* —J. A. Fairlie, *Local Government*

das las entidades del mismo genero, necesita el reconocimiento de su autonomia para el cumplimiento de sus fines Y estos principios han trascendido a la esfera politica (1)

Los debates suscitados en nuestras Camaras legislativas con motivo del proyecto de Administracion local de 1907 reflejan una aspiracion general a descentralizar la vida de las entidades locales En Francia e Italia se observa la misma corriente En Alemania se respeta ya la autonomia municipal, y en Inglaterra ha declarado recientemente el primer Ministro, Mr Asquith, los propositos que tiene el Gabinete de encomendar a los Municipios el gobierno de sus asuntos privados

Algunos escritores han considerado este movimiento a que venimos refiriendonos como una restauracion de las antiguas libertades municipales Y aunque, en efecto, la libertad municipal que se defiende actualmente tiene ciertos principios comunes con la antigua democracia municipal, se diferencia tambien profundamente de ella, porque la ciudad moderna tiene un caracter completamente distinto al de los Municipios antiguos

No se puede pensar en esta epoca de los Estados nacionales en volver a los tiempos en que la ciudad era la encarnacion del Estado, el unico asiento de la soberania politica, ni menos en restaurar las ciudades de la Edad Media que debian su importancia a los privilegios comerciales e industriales que disfrutaban

La ciudad moderna, ademas de esos caracteres tipicos que ofrece por la organizacion politica e industrial de estos tiempos en medio de la cual vive, se distingue de las ciudades antiguas porque tiene que atender a necesidades y sentimientos del pueblo nacidos al calor de la cultura moderna

Basta para darse cuenta de la transformacion operada en la naturaleza de la ciudad con fijarse en que la mayor parte de las funciones que cumplia en la Edad Media y en la Edad Antigua se hallan hoy encomendadas al Estado, y que en cambio se encarga ella de la satisfaccion de necesidades sociales, fines intelectuales, recreos y comodidades en los que ni siquiera soñaba el pueblo en los tiempos pasados

Por todos estos hechos, los problemas municipales en la actualidad son muy distintos de los de otros tiempos y requieren soluciones especiales y estudios especiales

(1) Azcarate Discurso de apertura del Ateneo 1891 — Esta cuestion se halla tambien estudiada en la obra de P Perez Diaz, *La cuestion regional y la autonomia* Vease tambien *Geds Sociological papers*

Así, al examinar las funciones que el Municipio debe cumplir nos encontramos con un problema que eclipsa a todos los demás, y que no ha alcanzado importancia hasta la época presente el problema de la municipalización de servicios

III LA MUNICIPALIZACIÓN DE SERVICIOS —La municipalización de servicios ha sido practicada, aunque en forma modesta, desde tiempos muy antiguos

Ya el fuero de Cuenca regulaba la explotación de un balneario municipal. En Pamplona existe, desde épocas remotas, una panadería municipal, denominada El Vínculo. La taberna municipal fue institución muy familiar en nuestros Concejos medievales. Y fueron también muchos los Municipios que poseían tierras y las cultivaban directamente.

En los Municipios medievales de los demás países encontramos también analogas manifestaciones de la municipalización de servicios.

Pero, en realidad, la municipalización de servicios no alcanzó importancia hasta una época muy reciente.

La política emprendida por J. Chamberlain en Birmingham, al ocupar la Presidencia del Consejo municipal el año 1872, puede considerarse como el verdadero comienzo de la era del industrialismo municipal.

Bajo los auspicios del ilustre político citado, el Municipio de Birmingham municipalizó el servicio de suministros de agua, el del alumbrado eléctrico y de gas y el de tranvías, y edificó barrios obreros y hasta casas para la clase media. Y fue tal el éxito obtenido en esas empresas, que la mayor parte de las grandes ciudades inglesas adoptaron inmediatamente la política de Birmingham.

El ejemplo cundió luego por todo el mundo civilizado, pudiendo considerarse hoy al industrialismo municipal como un hecho practicado, en mayor o menor grado, en todos los países (1).

Los resultados obtenidos con la municipalización de servicios han sido muy distintos y aun opuestos en las diversas ciudades. En Birmingham, Liverpool, Glasgow y otras ciudades inglesas, las industrias municipales han rendido grandes beneficios. Por el contrario, en West-Ham y Londres, en Chicago, Nueva York y la mayor parte de las ciudades americanas, en Catania y otros Municipios italianos, el industrialismo municipal ha sido un fracaso completo, por las enormes pérdidas que ha ocasionado.

(1) T. Elorrieta *La municipalización de servicios*

Estos hechos tan opuestos han sido causa de que la política de la municipalización de servicios cuente con partidarios y adversarios decididos

Estudiando la copiosa literatura escrita por unos y otros se observa que todos ellos plantean la cuestión en términos absolutos y teniendo en cuenta solamente su aspecto político. Para los adversarios de la municipalización, esta política fracasara, en la generalidad de los casos, por la falta de eficacia de los funcionarios públicos y la facilidad con que se desarrolla la corrupción en los organismos públicos cuando encuentra un campo de operaciones tan apropiado como el que ofrece la explotación de una industria

Para sus defensores, la municipalización, de igual modo que todas las medidas que tiendan a ensanchar la esfera de actividad de los organismos públicos, servirá en definitiva para despertar el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos, aumentar el sentido de responsabilidad de los funcionarios (1) y mejorar la condición de los obreros, por el ejemplo que puede dar el Municipio con el buen trato que preste a sus trabajadores

Pero, según indica el distinguido publicista norteamericano F A Cleveland (2), el problema del industrialismo municipal debe examinarse fijándose más en su aspecto administrativo que en su aspecto político, y de ese modo se ve que hay algunas circunstancias en que puede ser muy oportuna la municipalización de ciertos servicios y otras en que puede ser muy funesta

Aclaremos estas consideraciones: la explotación de una industria municipal es un negocio de la misma naturaleza que la explotación de una industria privada

Varia la forma en que se distribuyen los beneficios obtenidos con la industria. Mas todas las cuestiones referentes al planteamiento del negocio y a su gestión son análogas en uno y otro caso

La industria privada aspira a distribuir entre sus accionistas ciertos beneficios en forma de dividendos activos. La industria municipal trata de mejorar el servicio que explota, bajo el precio que por su aprovechamiento paga el público, y en el caso de que rinda grandes ganancias, aumentar los recursos del Municipio para sus gastos generales

Por lo demás, como hemos dicho ya, la explotación de una in-

(1) Esta materia se halla tratada en diversos *tracts* de los fabianos

(2) Cleveland, *Municipal administration and accounting*, 1909, cap XIV

industria debe sujetarse a las mismas reglas, cuando se trate de empresas publicas que de privadas. No hay razon alguna para que un servicio municipal de tranvias se explote en forma diversa que uno privado. El mismo material, igual numero de empleados y analoga direccion tecnica necesitan ambas empresas.

Por consiguiente, cuando se trate de establecer una industria municipal, debe estudiarse la cuestion del mismo modo que cuando una Compañia privada trata de implantar una industria.

Asi, antes de municipalizar una industria debe tenerse en cuenta si esta es o no explotada por alguna Compañia privada.

En el primer caso se debe estudiar si el Municipio puede explotar dicha industria en condiciones mas ventajosas que la Compañia privada encargada de ella.

Aceptando la hipotesis de que el Municipio perderia con la explotacion de la industria, es necesario considerar que puede haber ocasiones en las que convenga al Municipio, en aras del bien general, municipalizar ciertos servicios, aunque salga perdiendo en dicha Empresa. Esto puede suceder cuando, por ejemplo, las Compañias privadas eleven los precios de ciertos servicios en forma tan exagerada e injustificada que sea preciso establecer servicios municipales para regular los precios. Y esto puede ocurrir tambien con el suministro de agua, que responde a una necesidad primaria del vecindario.

En estas condiciones, el Municipio debe encargarse del servicio de que se trate, pero, en caso contrario, no.

En la hipotesis de que el Municipio pueda explotar una industria en condiciones mejores que las Compañias encargadas de ella (1), es conveniente examinar ademas si las Autoridades municipales ofrecen las garantias debidas de honradez y competencia. Y, suponiendo que las reunan, se requiere todavia una nueva condicion para establecer una industria municipal, y es la de que se organice esta bajo las mismas normas que conducen a un buen éxito en la esfera privada.

En este punto, los enemigos de la municipalizacion de servicios nos atajaran diciendo que eso es irrealizable, porque seria una locura pedir igual eficacia a un obrero municipal que a otro de una Empresa privada.

Pero a este razonamiento podemos contestar que la ineficacia de los funcionarios publicos, de igual modo que la de los empleados de

(1) Este caso puede darse, por ejemplo con el servicio del alumbrado, por el gran consumo de luz que hace el Municipio.

muchas casas particulares, depende casi siempre de la falta de contabilidad e inspeccion, segun lo demostraremos mas adelante

En el caso de que se trate de un servicio no explotado por alguna Compañia privada, es preciso tambien analizar previamente algunas cuestiones, y entre ellas las siguientes

1^a Si el negocio propuesto sera o no lucrativo

2^a Si en el caso de que no sea lucrativo, conviene explotarlo por los beneficios que pueda reportar a la Comunidad

3^a Si en el caso de que sea lucrativo, sera oportuno arrendarlo a una Compañia privada, reservandose el Municipio la facultad de imponer condiciones a su explotacion, y

4^a En el caso de que no haya Compañias que puedan explotarlo, no convengan sus propuestas, si el personal del Municipio reúne las condiciones antes señaladas

Los Municipios que han examinado bien todas estas cuestiones han obtenido grandes frutos con la municipalizacion Esto ha ocurrido en Birmingham, Glasgow y Liverpool, cuyos Consejeros municipales han dado pruebas de ser unos hombres de negocios de primer orden

Por el contrario, los Municipios que han ido a ciegas a estas empresas han experimentado grandes desastres La vida municipal de los Estados Unidos esta ilustrada con muchos ejemplos de esa clase Ciudades como Nueva York y Chicago se han visto obligadas a arrendar a Compañias privadas la explotacion de los servicios de tranvias y alumbrados, que estuvieron municipalizados en otra epoca

En Londres se ha visto obligado el Consejo del Condado a abandonar la municipalizacion del servicio de obras urbanas y la de vapores para viajeros del Tamesis, por las grandes perdidas que dichos negocios le ocasionaban Y en West-Ham, la ineficacia de los obreros municipales ha sido causa de que se haga proverbial la frase de que en dicho distrito se ha municipalizado la pereza (1)

La historia de la municipalizacion de servicios en Italia ofrece tambien argumentos muy expresivos para la doctrina que hemos desenvuelto

Todo ello nos indica que es ocioso hablar en terminos generales del industrialismo municipal El hecho de que la municipalizacion de tranvias haya sido en Birmingham fuente de pingues ingresos no

(1) A. Gigot *Le socialisme municipal en Angleterre*

quiere decir que produciría idénticos resultados en Madrid, como tampoco el hecho de que haya fracasado la panadería municipal de Catania puede significar que sería también una ruina la implantación de panaderías municipales en Bilbao, por ejemplo

Es necesario, por lo tanto, emplazar el problema de la municipalización dentro de los términos de cada Municipio, partiendo del estudio de los intereses y aspiraciones del vecindario y de las condiciones de los funcionarios encargados de su administración

En caso contrario, el Municipio marcharía en medio de la oscuridad más completa, expuesto a malgastar en una empresa ruinosa los recursos que los contribuyentes le entregan, no sin pena, para el logro del bienestar general

En consideración a esta serie de factores tan delicados que han de concurrir para el buen éxito de la municipalización de servicios, se exige en Inglaterra a los Municipios para explotar una industria la autorización del Parlamento, y en Italia y en algunos Estados de la República norteamericana la aprobación del *referendum* de los electores

IV CONSTITUCION DE LOS ORGANOS MUNICIPALES —La organización adoptada por las entidades municipales para el cumplimiento de sus fines varía en los diversos países

En primer lugar, nos encontramos con dos sistemas distintos de organización. Uno de ellos es el establecido en Inglaterra y Norte América, que encomienda las funciones municipales a órganos diferentes y completamente independientes unos de otros

Así, por ejemplo, dentro del recinto de Londres nos encontramos con los Consejos de parroquia para los asuntos de beneficencia, las Juntas de los Burgos para las cuestiones de policía urbana, las Juntas de Sanidad para las materias de salubridad y el Consejo del Condado para todos los demás asuntos (1)

El otro sistema, que es el implantado en Francia y España, centraliza toda la administración municipal en manos de un solo órgano el Ayuntamiento o Consejo municipal (2)

Pero desde hace algún tiempo se deja sentir en Inglaterra una marcada tendencia a la reunión de las distintas Asambleas municipales en un solo Cuerpo, como lo demuestra la ley de reorganización de los Consejos de Condado, que concede a dichas Asambleas las fun-

(1) Sidney Webb, *English local government* — Jenks, *Essai sur le gouvernement local en Angleterre* traducción francesa

(2) Berthelemy, *Traite elementaire de Droit administratif*

ciones que desempeñaban los ya suprimidos Consejos escolares y, además, algunas atribuciones para inspeccionar en ciertos casos a las Juntas de los Burgos

En cambio, en Francia se nota una corriente hacia la división de las funciones del Consejo municipal entre diversos Cuerpos técnicos, es decir, a la *descentralización de servicios*, de que hemos hablado en otros capítulos (1)

A los dos sistemas expuestos debemos añadir el de la *democracia directa*, establecida en los Municipios rurales de Suiza, Inglaterra, Alemania y Rusia, y el del *referendum* implantado en Norteamérica, Suiza e Italia, que someten la administración municipal a la superior autoridad del Cuerpo electoral

La democracia directa, que fue el sistema propio de la Edad Media, va siendo aceptado por todos los pueblos para la organización de sus Municipios rurales. El proyecto de ley de 1907, recogiendo, con muy buen acuerdo, la tradición de nuestro clásico *Concejo abierto*, admite dicho sistema para cierta clase de Municipios

También va aumentando el número de partidarios del *referendum* en la esfera municipal, sobre todo en los pueblos latinos (2). Y es que hay una razón muy poderosa para la adopción de esa medida. En todos los pueblos latinos, los Concejales son elegidos atendiendo a sus doctrinas políticas generales, sin parar mientes en su competencia administrativa, siendo este hecho causa de que realicen con demasiada frecuencia actos que, sin ir contra los dogmas de su partido, atentan contra los intereses locales del Municipio. Y parece que la única manera de evitar, o, por lo menos, de aminorar, los peligros que acarrea este hecho, al parecer irremediable, de que se elija a los Concejales por su filiación política, y no por su competencia administrativa, es la de someter a la aprobación de todo el vecindario las cuestiones de alguna importancia, y especialmente las que afectan al crédito municipal

Los miembros de las Asambleas representativas se eligen en los diversos pueblos por dos procedimientos: por el de sufragio universal o por el del censo

Este último, que se halla todavía en vigor en Suiza, Alemania y Austria-Hungría, se inspira en la idea de que los Municipios son instituciones de carácter especialmente económico, y, en consecuencia,

(1) P. Deschanel, *La decentralisation* — H. Ripert, *La réforme administrative*

(2) P. Pérez Díaz, en su obra citada, estudia un procedimiento para adaptar la Asamblea vecinal a todos los Municipios

solo deben intervenir en su administracion los que contribuyan en cierto grado a sus gastos

Pero en todos los pueblos va dominando ya la doctrina de que los Municipios son Sociedades de fines totales, y es de esperar por ello que acabara de imponerse el sufragio universal en las elecciones municipales, como se ha impuesto en las elecciones parlamentarias

Hemos de anotar tambien que en Inglaterra y sus colonias, en la mayor parte de los Estados norteamericanos y en Noruega, gozan las mujeres del derecho de sufragio activo y pasivo

El proyecto de *Administracion local* del Sr Maura introducía un nuevo principio en la eleccion de los Consejeros municipales, y es el de la representacion corporativa

Otro problema digno de ser estudiado, dentro de esta materia de Derecho constitucional municipal, es el relativo a la uniformidad o diversidad local

Sabido es que Francia y España se distinguen del resto de Europa por haber organizado todos sus Municipios sobre el mismo modelo, sin tener en cuenta las diferencias que a unos y otros separan. En cambio, en Alemania e Inglaterra hay diversos tipos de organizacion para los Municipios rurales, urbanos, maritimos y las grandes ciudades

Afortunadamente, ya nadie se atreve a sostener que los Municipios son simples ruedas administrativas, unica forma de defender la uniformidad de la organizacion local. Todos reconocen que el Municipio, como sociedad natural que es, tiene derecho a organizarse en armonia con su especial y propia manera de ser

“La vision moderna de la vida local—escribe el Sr Posada—esta, sin duda, muy lejos de la conceptualion legal de los Municipios, con sus Ayuntamientos incrustados en el sistema de una funcion administrativa, como primer grado de una organizacion jerarquica. Esa vision moderna impone el Municipio, grande o pequeño, sintetizado en un centro de vida que entraña un complejo de intereses comunes (vecinales), intereses del hombre moderno, economicos, eticos, culturales, de la salud del cuerpo y del espiritu, aunque comprendida la formacion municipal en el sistema mas amplio de una vida nacional, que sera tanto mas rica y progresiva cuanto mas intensa sea la de los Municipios (1)

Las Asambleas municipales son presididas en todos los paises por

(1) Posada *Evolucion legislativa del regimen local en España*

un Magistrado, denominado en España *Alcalde*, en Francia, *Maire*, en Italia, *Sindaco*, en Inglaterra, *Mayor*, y en Alemania, *Burgo-maestre*

Este Magistrado se encarga de ejecutar, por sí solo o en union de otros representantes, los acuerdos del Consejo municipal (1)

Es necesario, por ello, que el Alcalde y el Ayuntamiento esten intimamente unidos y compenetrados, porque, en caso contrario, puede aquel dilatar la aprobacion de los acuerdos municipales, ejecutarlos mal o retardar su ejecucion

Por eso el Sr Azcarate dice que, mientras el Alcalde no sea designado por el Municipio, no se puede hablar de descentralizacion local Y de hecho es elegido en la mayor parte de los paises

Ocurre, sin embargo, que en algunos pueblos, como España, el Gobierno central delega en el Alcalde un gran numero de atribuciones, y, en consecuencia, no puede permanecer indiferente a su nombramiento

La organizacion especial de Paris y Lyon encierra quizas la verdadera solucion que puede darse a este problema en España

En dichas poblaciones, todas las facultades delegadas del Poder central quedan en manos de funcionarios designados por el directamente, y se deja al Consejo municipal en libertad de elegir su Presidente Asi, en Paris, el Prefecto de Policia y el Prefecto del Sena, que representan al Gobierno central, son nombrados por este, y el Presidente del Consejo municipal, que se limita a ejecutar los acuerdos de dicha Asamblea, es nombrado por ella (2)

Tres sistemas se siguen para la designacion de los Alcaldes

Uno es el implantado en España, que deja al Gobierno central el derecho de nombrar Alcalde a uno de los Concejales en todos los Municipios que sean cabeza de partido judicial o tengan cierto numero de habitantes (3)

Otro es el establecido en Francia y algunos Estados de Alemania, que encomienda a los Consejos municipales la facultad de elegir dicho cargo

Y el tercero es el sistema propio de Inglaterra y Norteamerica, donde los Alcaldes son elegidos directamente por el Cuerpo electoral

En algunos Estados de Alemania no se requiere, para ser Alcalde, la condicion de pertenecer al Consejo municipal Muchas veces se elige

(1) Vease Azcarate, obra citada

(2) Hauriou *Precis de Droit administratif*

(3) Ademas el Gobierno nombra libremente el Alcalde de Madrid y el de Barcelona

a personas extrañas al mismo Municipio, y es que se considera que dicho cargo es de naturaleza técnica, y solo puede ser bien desempeñado por quien reúna cierta competencia administrativa

El sistema que, al parecer, cuenta hoy, entre los publicistas de Derecho municipal, con mayor número de partidarios, es el de la elección directa por el Cuerpo electoral, porque, de ese modo, se presentan candidatos de más relieve, y además el Alcalde se rodea de una gran fuerza moral

Las funciones del Alcalde varían mucho en los distintos Municipios, según la mayor o menor frecuencia con que se reúnen los Consejos municipales

En España, por ejemplo, donde los Ayuntamientos celebran sesiones semanales, las funciones del Alcalde son menores que en Bélgica, Inglaterra y Alemania, cuyos Consejos municipales solo celebran dos o tres sesiones anuales

En estos últimos países, el Alcalde cumple sus funciones auxiliado de una Comisión, denominada *Comisión permanente*, en Bélgica, *Consejo de Aldermens*, en Inglaterra, y *Magistrat*, en Alemania (1)

Al discutirse el proyecto del Sr. Maura, algunos escritores defendieron el sistema actual español, diciendo que las sesiones semanales de los Ayuntamientos permitían a los Concejales fiscalizar constantemente toda la gestión municipal

Podían también haber añadido que ese procedimiento favorece el desenvolvimiento de la oratoria municipal, en la que brillaron tantos genios atemenses

A pesar de esas razones, es hoy general en todos los países la idea de que las sesiones continuas de los Consejos municipales solo sirven para entorpecer la marcha de los asuntos locales

Dos sesiones al año, celebradas en dos épocas diferentes, son bastantes para señalar la dirección de la política municipal y examinar la conducta de la Comisión ejecutiva. Además, encomendando la función ejecutiva a una Comisión reducida, es fácil exigir a sus miembros la responsabilidad en que incurran por sus actos. En cambio, con el sistema imperante en nuestra Patria, la responsabilidad individual se disuelve en la colectiva, que siempre es muy difícil de precisar

(1) Meyer *Derecho administrativo* traducción española — Goodnow, *Comparative administrative law* — Ashley, *Local and central government*

Actualmente hay un gran movimiento en los Estados Unidos hacia la centralización de la función ejecutiva, no en manos de un Comité, sino solo en las manos del Alcalde inspeccionado por la opinión pública, pensando que este es el único medio de combatir rápida y enérgicamente la corrupción reinante en las grandes ciudades, y tener, al mismo tiempo, la seguridad de que hay una persona responsable de la política municipal (1)

La gran trascendencia alcanzada por ese movimiento y el interés que ha despertado en Europa, nos impulsan a dedicarle una especial atención

V EVOLUCION DEL REGIMEN MUNICIPAL EN LOS ESTADOS UNIDOS (2) —Los Municipios norteamericanos, siguiendo la tradición inglesa se hallaban sometidos, en los comienzos del siglo XIX, a las legislaturas de los Estados, en tal forma, que podían estos revocar los acuerdos municipales y hasta reformar la organización municipal

Esta falta de autonomía fué causa de que decayera el espíritu municipal, y de que algunos políticos, a la sombra de la influencia que ejercían en las legislaturas, se apoderaran de los Municipios y los explotaran en servicio de sus intereses particulares. Así nació el *graft* o corrupción municipal y se formó la institución de los *boss* o caciques

Con el fin de acabar con esta corrupción, los políticos honestos emprendieron una campaña en favor de la independencia municipal que tuvo un éxito inmediato en la mayor parte de los Estados de la Unión

Se logró la autonomía municipal, mas a pesar de ello, continuaban los Municipios con una administración deficiente, y se pensó entonces en la reforma de su organización

Los Municipios en la época citada, siguiendo la tradición inglesa, tenían su administración en manos de una Asamblea electiva y un Alcalde elegido por ella, que ejercía las funciones de Presidente. Y como las Asambleas numerosas son siempre de hecho irresponsables y ello es causa de que caigan con facilidad en la desidia o en la corrupción, en la mayor parte de la Unión se reformó la organización municipal, aplicando en dicha esfera los mismos principios del Gobierno federal

Se adoptó, así, el siguiente sistema. Un Consejo legislativo compuesto de dos Cámaras electivas imitando al Parlamento federal. La Cámara baja que se elegía por todos los vecinos y la alta por compromisarios de distritos. El Alcalde era elegido por el pueblo y tenía, imi-

(1) Rowe obra citada

2) Véase Rowe, obra citada

tando al Presidente de la Republica, facultades para hacer ciertos nombramientos y veto suspensivo para los acuerdos de las Camaras municipales

Al adoptar esta organizacion la opinion publica en Norteamerica, continuaba pensando equivocadamente que las funciones del Municipio, son analogas, aunque en otra esfera, a las del Gobierno central

Pronto se vio en la practica que las funciones de ambas entidades son distintas y su organizacion debia ser tambien diferente

El sistema de los "frenos y contrapesos,, que es el nombre con que se denomino a este regimen que acabamos de describir, porque separa completamente el organo ejecutivo del legislativo y divide a este en dos Camaras, tiene su razon de ser como forma de un Gobierno central en un Estado federal, porque dificulta, si no imposibilita, que las Autoridades centrales puedan atacar a los derechos de los Estados particulares y a la libertad individual

Pero como no hay medio de que los Municipios atenten contra los derechos de los Estados o los ciudadanos, la aplicacion del sistema citado a la esfera municipal solo podia producir grandes perjuicios sin ventajas de ninguna clase

Y asi se observo que este regimen ocasionaba una lentitud muy grande en la resolucion de los asuntos municipales, y que, ademas, el hecho de que el Poder fuera compartido por tres organos, el Alcalde y las dos Camaras, era causa de que desapareciera la responsabilidad de todos ellos, porque cada uno descansaba en los demas

A consecuencia del fracaso de este sistema surgio una corriente de opinion que, inspirandose en las analogias que hay entre algunas funciones municipales y las funciones de las Empresas industriales privadas, se declaro partidaria de que aceptando los principios de organizacion de las Empresas privadas, se concentraran los poderes municipales en manos del Alcalde para convertirlo en una especie de gerente, y se limitaran las facultades del Consejo hasta reducirle al papel pasivo de los Consejos de Administracion

La ciudad de Nueva York acepto en su nueva Carta esta tendencia, y con arreglo a ella aumento las facultades de Alcalde, encargandole del nombramiento de todos los funcionarios, y limito de tal modo las funciones del Consejo municipal, que aun la formacion del presupuesto, que se habia considerado siempre como su funcion esencial, se encomendo al Alcalde, auxiliado por el Registrador, el Presidente de los Aldermens y los Presidentes de los cinco Burgos en que esta dividida la ciudad. El presupuesto necesita, para ser puesto en vigor, ser so-

metido al Consejo municipal, pero este organo solo puede reducir la cantidad asignada a cada concepto, sin poder aumentar ninguna consignacion Y aun las reducciones estan supeditadas a la aprobacion del Alcalde, porque si este opone su veto, las reducciones tienen que ser nuevamente aprobadas por una mayoria de cinco sextos del Consejo Asi, no debe extrañar que las elecciones municipales hayan alcanzado en dicha ciudad la significacion de un veredicto sobre la politica del Alcalde mas bien que sobre la del Consejo

El sistema de Nueva York fue implantado, al poco tiempo de haberse establecido en dicha ciudad, en otras muchas municipalidades Y en todas ellas se observo que mejoraba notablemente la administracion, que los asuntos se resolvian con gran rapidez y que los Alcaldes, al sentir la gran responsabilidad que en este regimen contraian, tenian mas cuidado en el nombramiento e inspeccion de los funcionarios, y al verse libres de los obstaculos que el quisquilloso parlamentarismo municipal oponia a sus planes, tomaban con mas entusiasmo las iniciativas necesarias para el desenvolvimiento de la ciudad

Como vemos, con este sistema se logro la eficacia de la administracion municipal Pero las aspiraciones de la opinion publica no quedaron aun satisfechas, porque este sistema sacrificaba, en cierto modo, los principios democraticos Es verdad que el Alcalde se nombra por el pueblo, mas los sentimientos democraticos modernos no quedan satisfechos con que el pueblo intervenga solo en las elecciones periodicas

La ciudad de "Des Moines," vino a satisfacer estas exigencias democraticas, implantando el año 1907 una reforma que aspiro a armonizar las condiciones de la eficacia con los principios de la democracia

Esta reforma otorga los Poderes ejecutivo, legislativo y administrativo del Municipio plenamente a una Junta compuesta del Alcalde y cuatro Consejeros, designados por eleccion popular

El Gobierno esta dividido en los cinco departamentos siguientes

- 1 ° Departamento de Negocios publicos
- 2 ° Departamento de Hacienda y Cuentas
- 3 ° Departamento de Seguridad publica
- 4 ° Departamento de Mejoras publicas y calles
- 5 ° Departamento de Parques y Propiedad publica

Cada uno de estos Departamentos es dirigido por uno de los Consejeros, el cual es elegido con ese objeto

Se dispone, además, que el Alcalde y cualquier Consejero deberán someter su conducta a la aprobación del Cuerpo electoral cuando lo solicite el 25 por 100 de los electores. Y si no consiguen mayoría en esa votación, cesan en el desempeño de su cargo. Por tal modo se ofrece la posibilidad de influir constantemente sobre la eficacia de la acción y la honradez de todos los miembros del Consejo.

La ley concede también a los electores de la ciudad el derecho de la iniciativa. Si una propuesta de ordenanza se presentase acompañada de una petición firmada por el 20 por 100 de los electores, el Consejo está obligado, ya sea a aprobarla en el término de diez días después de presentada la petición, ya sea a ordenar una elección especial con el objeto de decidir sobre la aprobación de la ordenanza.

El pueblo tiene también el derecho de protesta y el *referendum*. Si el 20 por 100 de los electores protestan contra una ordenanza, el Consejo, si no anula la ordenanza, deberá someterla a la aprobación del Cuerpo electoral, ya en la elección municipal general, ya en una especial. La ley dispone, además, que toda concesión de derechos a las Corporaciones de servicios públicos ha de ser sometida previamente al voto popular para su aprobación.

Esta reforma ha producido una profunda impresión en todo Norteamérica, porque transforma las ideas tradicionales sobre la organización del régimen municipal.

En tiempos aun recientes, según hemos visto, se tenía tal desconfianza en los funcionarios y en el pueblo, que se tendía a complicar la máquina administrativa para que cada órgano vigilase a los demás y fuera muy difícil que el público ejerciera presión sobre todos ellos.

Con la reforma de "Des Moines," se simplifica la administración y se pone la responsabilidad para el buen gobierno, en donde precisamente le corresponde, en el pueblo mismo, haciendo necesario así el desenvolvimiento de una opinión pública bien organizada.

Las reformas citadas hubiesen influido por sí solas profundamente en el mejoramiento de la Administración municipal. Pero su eficacia no hubiese sido completa si no se hubiesen realizado al mismo tiempo otras reformas en el funcionamiento de la máquina municipal, es decir, en la organización de los trabajos municipales.

El año 1905, un vecino de Nueva York tuvo la feliz ocurrencia de organizar una Agencia de investigaciones municipales, con el fin de informar a los particulares que tuvieran asuntos pendientes con el Municipio del estado en que se encontraban sus negocios y de las

causas de que se retrasara su resolución, y estudiar, al mismo tiempo, la marcha de toda la Administración municipal (1) ,

Antes de los dos primeros años de su funcionamiento, dos capitalistas, convencidos de la trascendencia que podía tener dicha Agencia, donaron a su Director la cantidad de 150 000 dólares para que pudiera desenvolver su empresa con gran amplitud

Y con la ayuda de este capital y nuevas cantidades cedidas por otras personas, y el concurso de hombres tan eminentes como A Cleveland, Metz, Mc Clellan, Hughes, etc , la citada oficina ha realizado una serie de estudios de interés extraordinario que han descubierto la manera de cortar los abusos de la burocracia municipal (2)

Tres principios deben, según dichos trabajos, servir de norma a los funcionarios municipales, para que la administración pública lleve una marcha tan regular como la administración de cualquier Empresa privada prospera la *fidelidad*, es decir, la lealtad y el amor de los empleados a la institución en cuyo servicio trabajan, la *economía*, o lo que es igual, el procurar que los servicios municipales se practiquen con el menor coste posible, y la *eficacia*, esto es, el lograr que el trabajo de los funcionarios alcance el grado más elevado de productividad

La fidelidad solo puede asegurarse poniendo gran cuidado en la designación de los funcionarios y procurando el desenvolvimiento del espíritu municipal, es decir, del amor al Municipio La *economía* y la *eficacia* pueden conseguirse estableciendo el mismo sistema de contabilidad y el mismo procedimiento de inspección del trabajo personal de los empleados, puestos en práctica por la industria privada

Mientras los grandes Municipios continúan con instrumentos rudimentarios de contabilidad, su administración será desordenada y se hallará tan expuesta a grandes fracasos como la de una gran Compañía comercial que usara todavía la contabilidad por partida simple Y mientras no se organice un servicio de inspección del trabajo de los empleados análogo al que se establece en un establecimiento privado, serán muchos los Municipios de los que se pueda decir como de West Ham que han municipalizado la pereza

La contabilidad y la inspección requieren el complemento de la publicación de todos los datos reunidos por dichos medios, para que puedan auxiliar los particulares a los Jefes de la Administración pu-

(1) Cleveland, obra citada

(2) *Papers of the Bureau of Municipal Research*, New-York

blica en su labor de estudiar la gestion de los servicios publicos, premiar a los buenos funcionarios y exigir las correspondientes responsabilidades a los que no cumplan con su deber

Las grandes ciudades norteamericanas que, aprovechandose de las experiencias de la Comision aludida, han establecido los sistemas de contabilidad e inspeccion con arreglo a los principios estudiados, son un testimonio viviente de los beneficiosos resultados que dichas reformas producen

La ciudad de Nueva York, segun los informes del Alcalde (Mayor), Mc Clellan ha logrado mejorar todos los servicios y ahorrar algunos millones de dollars con las reformas introducidas en su contabilidad e inspeccion, porque ellas reflejan inmediatamente el dinero que se malgasta en los servicios municipales y los funcionarios que no trabajan con la eficacia debida El Municipio de Chicago, que ha reformado tambien los sistemas de contabilidad e inspeccion, ha obtenido identicos resultados, logrando acabar con abusos que parecian irremediables

Ademas, y a esto conceden los norteamericanos una importancia extraordinaria, un buen sistema de contabilidad e inspeccion hace mas efectiva la responsabilidad del Alcalde y de los Jefes supremos de la Administracion Y es que, cuando el Alcalde carece de medios para informarse minuciosamente del estado de los diversos ramos de la Administracion, no hay derecho a exigirle responsabilidad por las deficiencias que en esta se noten Y debemos tambien añadir que el Alcalde, en esas circunstancias, se vera obligado numerosas veces a resolver asuntos que no conoce, es decir, a firmar en blanco, so pena de aplazar la resolucion de los negocios, ocasionando asi una lentitud administrativa que es un mal mas funesto, si cabe, que el de una sentencia equivocada En cambio, organizadas debidamente la contabilidad y la inspeccion, el Alcalde cuenta con los elementos necesarios para conocer la marcha general de la administracion y resolver con competencia todos los asuntos, debiendo, en consecuencia, ser responsable de todos los actos que ejecute y de la direccion de la politica del Municipio

Aun cuando los grandes Municipios de España se hallan tan necesitados, por no decir mas, que los norteamericanos, de adoptar medidas que garanticen la economia y eficacia de su administracion, no se han preocupado todavia de establecer los nuevos sistemas de contabilidad e inspeccion Y lo mas sensible del caso es que tampoco se ha ocupado el Parlamento de estos problemas tan trascendentales en los debates sostenidos con motivo del proyecto de regimen local del año

1907 Esperamos, sin embargo, que al plantearse de nuevo la cuestion local en las Camaras se dedique alguna mayor atencion a estas materias, para ver la manera de implantar en nuestras grandes ciudades el reinado de esos tres principios que, segun hemos dicho ya, constituyen la clave de toda buena administracion, asi publica como privada la fidelidad, la economia y la eficacia

VI EL ESPIRITU MUNICIPAL —Mister Asquith, en un notable discurso que pronuncio ante la Municipalidad de Glasgow, enaltecio el *espíritu municipal* que siempre ha reinado en dicha ciudad, contribuyendo poderosamente al bienestar general de sus vecinos

La frase del primer Ministro ingles que acabamos de subrayar expresa ese sentimiento que impulsa a los ingleses a interesarse en los negocios locales, como si fueran personales, apartandolos de la esfera de los apasionamientos y prejuicios en que luchan los partidos politicos

El espíritu municipal constituye una de las bases fundamentales de la vida publica inglesa Basta, para darse cuenta de ello, con observar la atencion que despiertan en el pueblo todas las reformas locales

Pero donde mas especialmente se refleja ese sentimiento es en las elecciones municipales

Conocido es el caso de J Chamberlain, que por su competencia administrativa fue elegido repetidas veces Alcalde de Birmingham, con el voto unanime de todos sus convecinos, sin distincion de partidos

Y mas elocuente es aun, si cabe, el hecho de que ni el partido liberal ni el conservador se mezclen nunca en las elecciones municipales de Londres, que quedan, principalmente, en manos de dos agrupaciones de caracter local la de los reformadores y la de los progresistas

Estas dos agrupaciones son tan independientes de los partidos politicos, que militan en ellas indistintamente los liberales y los conservadores, y solo se diferencian una y otra en las cuestiones relativas a la forma de emitir los empréstitos municipales, la organizacion de la enseñanza popular, la naturaleza de los servicios que actualmente deben municipalizarse, los planes de embellecimiento de la poblacion y el desenvolvimiento de la asistencia social

Libres asi de los prejuicios politicos y el amor propio, que tanto entorpecen la vida de nuestros Municipios, los organos locales ingleses han podido desarrollar serenamente y sin interrupcion esa gran

obra social que Chamberlain expresaba diciendo que "el Municipio inglés es la Providencia de las clases humildes,"

Por ello, para hacer un estudio acabado de la vida local inglesa es necesario completar el examen de sus instituciones políticas con el del medio social en que ellas han alcanzado su brillante florecimiento

El estudio de las ciudades mas prosperas de otros Estados nos conducen a la misma conclusion, poniendonos también de manifiesto que el desenvolvimiento de los Municipios tiene su base mas firme en ese sentimiento municipal que impulsa a los vecinos de un pueblo a compenetrarse intimamente con los intereses locales colectivos

El espiritu municipal es efecto, en gran parte, de las instituciones políticas implantadas en cada pais Asi, cuando el pueblo carece de organos adecuados para la expresion de sus necesidades y aspiraciones, y los elementos directores pueden desentenderse y aun burlarse impunemente de ellas, el espiritu municipal se amortigua, si no muere

En cambio, cuando el pueblo tiene una organizacion política adecuada a su especial manera de ser que le permita vivir en relacion estrecha con sus elementos directores, y aun exigirles, en los momentos oportunos, las responsabilidades que hayan contraido con su conducta pública, el espiritu municipal se encuentra en un ambiente muy favorable a su desenvolvimiento

Pero la influencia de las instituciones políticas no basta para el desarrollo del espiritu municipal Depende este sentimiento, principalmente, de los complejos factores que integran la vida de un pueblo, y entre ellos con especialidad del nivel cultural y economico en que se encuentre

Solo asi puede explicarse el hecho de que muchos pueblos tengan una vida municipal languida, a pesar de haber adoptado la organizacion de los Municipios mas florecientes

Esto deben tenerlo muy presente los que esperan un renacimiento de nuestra vida municipal al conjuro de una nueva ley de Administracion local Las reformas legislativas pueden contribuir, ciertamente, al desenvolvimiento del espiritu municipal, cortando muchos de los inveterados abusos de nuestra Administracion, adaptando el regimen local a la especial manera de ser de nuestros pueblos, acabando con muchas corruptelas municipales y facilitando medios para que puedan encargarse de la direccion de nuestras ciudades personas competentes y responsables

Y claro esta que estos resultados, que pueden obtenerse bajo el influjo de una ley, dan motivos sobrados para que hagamos votos fervorosos en pro de una reforma legislativa de nuestra organizacion local

Pero nuestra vida municipal no alcanzara el florecimiento deseado si esas leyes no van acompañadas de otras medidas que eleven el grado de cultura de nuestro pueblo
