

CONFERENCIA

DEL EXCMO. SEÑOR

D. JAVIER GÓMEZ DE LA SERNA

Pronunciada en la sesión pública de 19 de Enero de 1916.

TEMA:

Derecho municipal.



MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE JAIME RATÉS

Costanilla de San Pedro, número 6.

1916







REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

---

## CONFERENCIA

DEL EXCMO. SEÑOR

# D. JAVIER GÓMEZ DE LA SERNA

Pronunciada en la sesión pública de 19 de Enero de 1916.

TEMA:

Derecho municipal.



MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE JAIME RATÉS

Costanilla de San Pedro, número 6.

1916



SEÑORES:

La honrosa invitación de la Academia, encargándome de una de las conferencias de este curso, constituye para mí, como decía el Sr. Maluquer la otra noche, un deber ineludible, por las muchas é inmerecidas distinciones que me ha dispensado en tantos años. Esto explicará mi presencia en tan elevada tribuna y mi petición de indulgencia por todas las faltas que cometa en tal ocasión, y que debéis atribuir á la obediencia debida, más fuerte que mi libre voluntad y mi modestia.

## I

¿Por qué elegí el tema que expongo á vuestra consideración? Preocupado, como todos vosotros, por la reconstitución de nuestro país, creo que en el orden jurídico, donde hallan y hallarán solución todos los magnos problemas del siglo xx, desde el obrero hasta el internacional, no hay en este momento para nuestra Patria otro problema más urgente y preciso que el de la restauración por una parte, y el de la renovación por otra, de nuestro antiguo y glorioso Derecho municipal.

Es el Municipio la única y verdadera célula social; si esa célula vive vigorosa, engendra igual vigor en todo el organismo, como sucede en Inglaterra, como nos sucedió á nosotros en la Edad Media. Si, por el contrario, esa célula enferma y se debilita, comunica también su debilidad y su dolencia á todo el cuerpo social, como desgraciadamente nos acontece ahora.

Esto lo confirman nuestros ilustres estadistas, desde Maura y Azcárate, hasta Sánchez de Toca y el actual Presidente del Consejo de Ministros. En todas las zonas doctrinales de la política unos y otros coinciden patrióticamente sobre lo agudo, primordial y urgente de este problema jurídico nacional.

El Sr. Maura, en un célebre discurso, dijo que «no hay asunto para él más grave y más trascendente que éste. Se elevará, añadía, el pensamiento con sus magnificencias oratorias á las más altas concepciones; los legisladores tendrán grandes aciertos, pero todo esto no llegará al pueblo sino en la medida que lo consienta su administración local. Porque la tierra que pisa, la ropa que toca su carne es la administración local, y bien lo sabe el pueblo, para quien es hoy túnica de Neso». Y uniendo la acción á la palabra, todos vosotros sabéis con qué tenacidad, con qué empeño, durante años ha estado defendiendo la reforma de la Administración local.

El Sr. Sánchez de Toca ha escrito uno de los libros fundamentales en la materia, y en ese libro sostiene que el municipalismo importa ahora mucho más que el regionalismo, y consigna el terrible dilema de que, «ó el Estado da vida á los Municipios, ó la muerte de los Municipios provocará la muerte del Estado».

El Sr. Azcárate le ha dedicado uno de los más admi-

rables discursos suyos en el Ateneo defendiendo la autonomía local.

Y el Sr. Conde de Romanones se apresuró, porque sentía la misma necesidad patriótica, cuando ocupaba el Ministerio de la Gobernación, á presentar un proyecto de reforma de Administración municipal, y según parece sobre la misma materia versa el discurso que ha de pronunciar en la recepción suya en la Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Y otros muertos ilustres, de aquellos que todavía no se han borrado de nuestra memoria, Costa, Silvela, Moret, Canalejas, todos coincidían también en lo perentorio de la solución de este problema.

No hay más que recordar rápidamente nuestra propia historia para comprender esa unanimidad y declarar sin vacilaciones que en este problema está la raíz de todos nuestros males y puede encontrarse la semilla aún no fecundada de nuestras posibles prosperidades y grandezas futuras. Porque aquellos esforzados Municipios que en nuestra lucha épica con los árabes ganaron palmo á palmo el terreno de la Patria y conquistaron con su sangre sus privilegios, sus cartas-pueblas y sus fueros municipales, deben ser considerados siempre como los verdaderos creadores inmortales de nuestra España y sus únicos posibles continuadores.

Con la autonomía llegaron á prosperar tanto en las industrias y en las artes, en la agricultura, en su riqueza, que puede decirse que en tiempo de los Reyes Católicos, España era la nación más próspera, quizá la primera de Europa, no por nuestros propios testimonios, sino por los testimonios de los extranjeros. Y por esto, siguiendo nuestras prácticas, dando todo el favor á los

Municipios, llegaron á las cumbres otros pueblos tan grandes como Inglaterra. El ilustre historiador francés Mr. Bechard, dice que en la revolución comunal de la Edad Media, la libertad ahogada en todas partes por el régimen feudal, se salvó en España merced al generoso y altivo carácter de los españoles; y que en sus pequeños Estados con sus juntas, sus fueros, sus Concejos, sus Ayuntamientos, crearon el orden municipal menos imperfecto de Europa.

Y otro escritor añade que crearon también el sistema representativo al enviar sus procuradores á las Cortes, á los Estados generales, á los Parlamentos, primero en Aragón, después en Castilla, más tarde en Inglaterra y Alemania, y por último en Francia.

Aquellos Reyes Católicos, insignes estadistas, dieron toda la importancia que tienen á los Municipios, procurando robustecerlos más, para apoyarse luego en ellos contra la insolencia de la nobleza, á la que sojuzgaron así; entregando por manos de Cisneros á sus sucesores los Austrias, de nefasta memoria para todos entonces, una España próspera, una España grande, una España que, como he dicho antes, era la primera nación de Europa gracias á sus Comunidades, á sus Germanías, á sus Concejos, á esos Municipios de los que decía el gran Castelar que eran como la pequeña bellota de donde había de nacer la encina de la libertad, y que consideraba más grandes que todas las Monarquías de los siglos xvi y xvii. Pero desde aquel punto y hora, desde aquella cumbre que parecía prometer mayores crecimientos, muertos Isabel y Fernando, á pesar de sus prohibiciones terminantes contra los extranjeros, una oleada extranjera nos invadió, como sabéis todos, y allí empezó, im-

perceptiblemente al principio, nuestra decadencia; porque lo primero que hicieron Carlos V y Felipe II para realizar sus empeños guerreros y para poder disponer de hombres y de dinero sin cortapisa, fué ahogar en sangre los Municipios españoles, acabar con las Germanías de Valencia y en Villalar con las Comunidades de Castilla, reducir á catalanes y andaluces, y hacer desaparecer al Justicia de Aragón y todas las instituciones locales españolas que se les oponían al paso. Todo esto necesitaron hacer para intentar aquel sueño fantástico é insensato de un imperialismo mundial germánico, orgullosa Torre de Babel cien veces intentada y cien veces destruída por la Providencia.

Y fuimos en aquella empresa, mísera legión extranjera, y en esa empresa se agotó la raza española, se agotó el oro, se agotaron las industrias, al ser aniquilados sus focos locales, los Municipios, y fuimos con el último de los Austrias, el triste Carlos II el Hechizado, como dicen historiadores nacionales y extranjeros, la burla y el ludibrio de Europa.

Y siguieron ya olvidados nuestros Municipios por aquellos favoritos gobernantes, que vinieron después, incapaces de comprender la esencialidad é importancia de los Municipios para el Estado. Y vino la revolución francesa, realizando en la materia un error fundamental para Francia y para todos los países que la copiaron, consistente en no considerar á los Municipios como organismos vivos y naturales, sino como una creación arbitraria de la ley, que ésta podía suprimir ó crear á su antojo, diciendo con mucha razón el Sr. Royo Villanova que el absolutismo y la revolución habían coincidido en un mismo resultado, y añadiendo con Pérsico que era

indiferente para el Municipio desaparecer en la voluntad del César ó hundirse en el seno del pueblo.

Aquella funesta doctrina de la revolución á que deben los países latinos, Francia, Italia y España, su endémica debilitación orgánica, entró en nuestro país con la Constitución de 1812, de recuerdo glorioso bajo sus demás aspectos, y se encarnó en la ley Municipal de 1845, de la cual son reflejo todas las leyes posteriores, incluso la vigente de 1877, haciendo exclamar á D. Francisco Silvela que aquella ley Municipal había hecho más daño á España que todos los Hijos de San Luis y los ejércitos de Napoleón con todos sus fusiles y bayonetas. Y es que la revolución, por el mismo testimonio francés de Tocqueville, había cometido la falta de matar el despotismo político y dejar en pie el despotismo administrativo, poniendo la cabeza de la libertad sobre un cuerpo servil, y el inglés Burke añade que la revolución, al despedazar los Municipios, había desgarrado cuerpos vivos.

Desde 1812, hace más de cien años, hemos tenido nosotros nueve leyes municipales, nueve Constituciones municipales, prueba palmaria de que ninguna de ellas servía, de que ninguna de ellas acertaba con el remedio, porque todas estaban calcadas en el modelo francés, considerando como elemento casi abstracto los Municipios, y han abundado todavía más las reformas que las leyes, haciendo decir á un ex Ministro de la Gobernación, sin duda recordando los pecados electorales de alguno de sus compañeros contra los Municipios, que eran lámparas expiatorias que encendían.

Sólo por estos antecedentes debíamos cambiar radicalmente de sistema, dejando el modelo francés, arbitrario y centralista, por el modelo inglés, realista y autonómico,

reflejo del nuestro de la Edad Media, porque las «Cartas de incorporación» de los Burgos ingleses que según Antoino Giudice son instrumento de su libertad y causa de su progreso industrial, no son más que las cartas-pueblas y los fueros municipales que concedieron nuestros Reyes á sus pueblos. Lo que hay es que el pueblo inglés sigue tenaz esa política hasta el día, y los Austrias contuvieron el movimiento vivificador en España en los comienzos del siglo XVI, y por eso Inglaterra puede decirse que tiene una sola ley municipal en nueve siglos, mientras nosotros en un siglo hemos tenido nueve leyes municipales. En Inglaterra el *self-government* de sus Municipios la ha llevado á una prosperidad que todos conocéis; los Estados Unidos, copiando ese sistema, han llegado también á ser un pueblo excepcional; Alemania, con el mismo procedimiento, ha escalado la cumbre; ¡y sin embargo, fuimos nosotros los que seguimos primero ese camino, los que establecimos el sistema, y por eso desde el siglo XII al XV tuvimos la primacía!

¿Por qué hemos olvidado durante siglos una verdad tan sencilla, tan rudimentaria, como que *la vida del todo depende de la vida de las partes?* Y ¿cómo podremos nosotros evitar las consecuencias de este olvido? Á mi juicio es muy sencillo, muy claro, muy simple el remedio; para mí el remedio está en proseguir nuestra historia nacional, interrumpida en los comienzos del siglo XVI, desde el momento mismo de la interrupción, como si no hubieran transcurrido los siglos posteriores, dejándonos de vanas lamentaciones, y repitiendo aquella generosa frase de Fr. Luis de León: «Decíamos ayer».

Todo lo que no sea inculcar estas orientaciones á todos nuestros gobernantes, es seguir marchando lenta-

mente al suicidio; es preciso repetirles los tópicos que en la materia conocen los especialistas, aunque desdeñan muchos de ellos: que la vida del todo depende de la vida de las partes; que si la Nación revive los Municipios, éstos revivirán á la Nación; que no son los organismos inferiores divisiones del superior, sino que éste es un agregado de aquéllos; que como dice el *fabianismo inglés*, por los Municipios se puede llegar á todas las transformaciones de la sociedad y del Estado; que si continúa el descuaje de los Municipios como el de los bosques, quizá tarde siglos el remedio; que es preciso que todos los partidos, como decía irónicamente el Sr. Sánchez de Toca en su libro, dejen de ser enemigos personales del «Alcalde de Zalamea». Y recordar, por último, constantemente aquella afirmación del profesor alemán Gneist de que es ya un convencimiento universal que la asociación comunal es la verdadera base de todo Estado libre, base que se ha estado buscando en vano en el censo, en la capacidad y en las formas parlamentarias.

¿Y qué diferencia hay, que gráficamente podamos apreciar entre los Municipios antiguos, esos Municipios de la Edad Media, y los Municipios modernos?

Imaginando, como Guizot, que un burgués del siglo XII ó del siglo XIII visita una de nuestras ciudades modernas: se le dice que extramuros de la ciudad hay un poder que sin su consentimiento le impone los tributos que cree convenientes; que reúne las milicias y las envía á la guerra sin su autorización; que los Magistrados y los Alcaldes no los nombran los vecinos; que los asuntos que interesan al Municipio no se resuelven en el Municipio mismo; es más, que no se reúnen en asamblea los vecinos para resolver sobre todo aquello que les

conviene; ese burgués quedará atónito, porque encontrará que esto es un retroceso terrible respecto de las libertades de su tiempo. Pero más asombrado quedaría un burgués del siglo XIX si visitara esas ciudades del siglo XII y viera una plaza fuerte que defendían sus vecinos armados, que allí no se imponían más contribuciones que las que ellos votaban, que nombraban sus Magistrados y Alcaldes, que juzgaban, que imponían penas y resolvían en asamblea todo lo que les interesaba, asamblea á la que asistían todos; que ellos peleaban por su cuenta, que ellos tenían su milicia, que ellos, en fin, se gobernaban á sí propios, que eran soberanos.

No es que quiera yo la vuelta completa á aquel estado, á aquella «*gemainde*» alemana, á aquella «*parroquia*» inglesa, á aquella «*commune*» francesa, á aquel «*Concejo*» español. No. Con un queridísimo maestro, creo que de cada época debemos tomar aquello que nos interesa, aquello que es definitivo. De los gentiles la autonomía y la intimidad de sus círculos sociales, no la confusión del Derecho público y privado; de los griegos la autarquía de sus ciudades, no su aislamiento y su exclusivismo; de los romanos la vigorosa constitución de la *civitas*, no su absolutismo; de los germanos la compenetración de la sociedad y del Estado, no la debilitación de éste; de la Edad Media la libertad de los Municipios, no su condición excepcional y privilegiada; de la Monarquía la unidad del Poder, no la centralización; y de la civilización francesa, por último, la igualdad del derecho, pero no la abstracta y violenta uniformidad de sus resoluciones.

## II

Mi convicción de que debemos cambiar radicalmente de sistema en la elaboración del Derecho municipal, no se funda tan sólo en estos antecedentes históricos que rápidamente he evocado ante vosotros, aunque á mí me parecen suficientes; no se funda tampoco en este ardor vehementísimo con que queremos salir de la decadencia; se funda también en que la ley Municipal actual de 1877 es deplorable, es completamente inaplicable, no admite ni siquiera un análisis severo.

Su afán unificador francés hace que intente troquelar, porque no lo ha conseguido, en el mismo molde, los Municipios de cien habitantes y los de medio millón de almas, vicio constitucional que ya lo trastorna todo, queriendo poner la camisa de un gigante de quinientos mil metros de altura á un desdichado enano cincuenta mil veces más pequeño, ó el cinturón de la Plaza de Toros de Madrid á un recién nacido.

Han olvidado aquellos legisladores del 77 que no ya Alemania, no ya Inglaterra, la misma Francia que nos ha servido de modelo, tienen una ley especial para sus capitales: la de Londres, tan importante, que dos Ministros forman parte de su Consejo Municipal; nosotros, con nuestra ley única, no provocamos mayores burlas porque no se conoce bien la intimidad de nuestra situación, la realidad á que esa ley responde. Porque empieza diciendo (art. 2.º) que los Municipios han de tener por lo menos dos mil almas y ¿sabéis de los 9.287 Municipios

españoles existentes, cuántos hay de más de dos mil almas? Pues 1.965. Es decir, que desde que se promulgó la ley, hay 7.992 Ayuntamientos, casi todos los de España, para los cuales se hizo esta ley, *sin ley*, sin que se les pueda aplicar realmente esa ley ni material ni moralmente.

Y esto no es serio y no puede continuar porque, además de eso, sobre esos Municipios á medio hacer, sobre esos Municipios insignificantes, microscópicos, ha lanzado el Poder central una carga tan abrumadora de leyes y de funciones que no ya la vida legal de un Alcalde ó de un Concejal, que es de cuatro años (art. 45), sino la vida de un hombre no bastaría para conocer el bosque intrincado y espeso del Derecho municipal vigente en España. Cincuenta y cuatro tomos alcanza ya el *Diccionario de Legislación* de Alcubilla, en donde hemos compendiado todas nuestras leyes; pues por lo menos en treinta y cinco de esos tomos, en la integridad de sus disposiciones ó en parte de ellas, hay preceptos que se refieren á los Municipios, porque estos pobres y míseros Municipios son como los esclavos ínfimos, los últimos subordinados de todas las jerarquías administrativas; desde el Gobernador á los Ingenieros de la provincia, desde los Delegados de Hacienda, á todas las autoridades civiles y militares.

Y esta servidumbre absurda en que se encuentran esos Municipios, se agrava porque en todos los que tienen alguna importancia, en los que pasan de seis mil almas, es el Poder central el que nombra los Alcaldes (artículo 49), es decir, que pone al frente de esos Municipios un funcionario público de esa Administración central, un funcionario que está completamente á mer-

ced suya. Pero no sólo los Alcaldes, es que los Municipios están también á merced de ese Poder central, porque todos sabéis que en ciertos períodos llamados electorales se desarrolla en España una epidemia tan terrible, que perecen á millares los Municipios. Nada menos que cuatro mil fenecieron en una sola elección, según el testimonio de un ex Ministro.

Y, sin embargo, la ley Municipal vigente no tiene más que dos causas de suspensión de Ayuntamientos en su art. 189; pero como no podían haber incurrido precisamente en la misma falta los cuatro mil Ayuntamientos aludidos (y los ochenta mil que desde entonces se habrán suspendido), rebuscando el Sr. Azcárate en la jurisprudencia administrativa formada como un tejido adiposo alrededor de esa ley de 1877, se ha encontrado con que hay *sesenta y tres* causas de suspensión de Municipios, es decir, *sesenta y una* completamente ilegales. Como que existe una Real orden que suspende un Ayuntamiento por no haber encendido todos los faroles del alumbrado público.

Y hay otra Real orden que contiene la enormidad de considerar imprescriptible la acción del Gobierno, lo denuncien ó no los ciudadanos para disolver cualquier Ayuntamiento, en virtud de cualquier falta, por insignificante que sea, cometida en la constitución de los mismos Ayuntamientos, con lo cual todos, absolutamente todos, están á toda hora á merced del Poder central.

Esa ley, pues, del año 77 es una ley que no podemos nosotros considerarla digna de que siga rigiendo, ni aun reformada en ningún sentido, y debe en primer término, para emprenderse cualquier camino, ser derogada; porque una ley con la que pueden cometerse tales abu-

sos y atropellos, es indefendible; pero es además tan anticuada que no contiene una sola palabra, un solo concepto para la función hoy más esencial de los Municipios europeos y americanos, función que ayuda á resolver la magna cuestión obrera, y va encerrando en cauces pacíficos y legales el peligroso conglomerado de las doctrinas socialistas; me refiero á la *municipalización de servicios y necesidades de interés general*, que significa el pan barato, la carne sana, la leche purificada, la luz, el calor y la vivienda higiénica al alcance del proletariado, el reparto de tierras, el trabajo para las multitudes. Dos millones de obreros de los catorce de toda Inglaterra, emplean ya sus Municipios por la virtud prolífica de esa nueva función. Pero en cambio, nosotros, si no tenemos esos dos millones de obreros colocados, tenemos seis mil Reales órdenes que ponen en constante peligro la vida de los Municipios, que, como decía Tocqueville, de cuantas instituciones sociales había estudiado eran las únicas que parecían creadas directamente por Dios, dada su consubstancialidad con el hombre.

Moret, espantado por cierto de esas seis mil Reales órdenes forjadas abusivamente á la sombra de la ley de 1877, las derogó todas en un solo día por el Real decreto de 15 de Noviembre de 1909, uno de los más revolucionarios que conozco, pues suprimió de un golpe medio siglo de vida jurídica. Vano fué el golpe, ya que el caciquismo sigue utilizando los preceptos derogados. Y es que es preciso suprimir mucho más; suprimir con las seis mil Reales órdenes, su causa, que es la ley del 77, y los cuatro siglos posteriores al xv. En el Congreso administrativo de Bruselas, Le Fur se preocupaba hondamente de esta falta de garantía para la vida de los Mu-

nicipios, declarando que el reconocimiento de derechos más amplios á las autoridades locales resultará siempre una farsa y una hipocresía si el Poder central puede prácticamente y á su gusto retirar libremente estas concesiones, y que en Francia (lo mismo que en España) no existía una ley de garantía para el respeto de los Municipios, encontrando éstos solamente amparo en el Consejo de Estado, con sus recursos de nulidad contra las usurpaciones gubernativas; aquí el Consejo de Estado ha informado favorablemente esos sesenta y tres casos extralegales de suspensión ideados por el Poder central.

Escritores italianos como Giudice elogian, sin embargo, esa arbitraria regularidad del sistema francés, que nos ha llevado á sus imitadores á la ruina, y desdeñan la *anticientífica* legislación municipal inglesa, fuente de su grandeza; sin duda porque creen menos artística la naturaleza con sus árboles desiguales, sus montes sublimes pero irregulares, las demasiado varias flores de sus campos, que esos amanerados parques con árboles hechos á torno, montes geométricos y pálidas flores de estufa. ¡Cómo se burlaba Costa de esos correctores artificiosos de la naturaleza en los Municipios, diciendo que de igual modo se burlarían el corazón y el estómago del fisiólogo insensato que quisiera alterar las leyes de la circulación y la digestión!; citando casos de Municipios españoles que seguían rigiéndose por sus leyes propias, aunque luego se ajustasen externamente á la ley Municipal.

### III

Derogada esa ley de 1877, cuyo rápido proceso hemos hecho, por ser innecesaria más detenida crítica para evidenciar su absurdidad, indiquemos las nuevas orientaciones que se imponen en el Derecho municipal.

No vamos á hablar de descentralizaciones más ó menos amplias; para mí no es éste un problema aquí pertinente. Esa descentralización puede importar cuando se trata de repartos de atribuciones entre el Poder central y sus esclavos subordinados de la periferia. Aquí de lo que se trata es de un problema de autonomía ó servidumbre: si se soluciona que es de servidumbre, entonces hablaremos de una mayor ó menor descentralización, de aflojar más ó menos los grilletes á los Municipios, porque la descentralización no es más que un reparto de facultades entre los distintos centros que forman un organismo despótico y unitario. Y recuerdo á este propósito el famoso decreto centralizador de Napoleón III de 1852, que, en suma, no era más que un traslado de atribuciones de los Ministros á los prefectos, y que fué criticado por una célebre frase de Fievée, que puso en la picota todo el sistema para siempre, diciendo que «los escribientes del Ministerio habían descentralizado en favor de los escribientes de las Prefecturas».

No; aquí se trata de un problema mucho más hondo, mucho más serio. Aquí se trata, ó de la autonomía cierta y efectiva de los Municipios, que es lo que yo

mantengo, ó de una décima estúpida reforma de la ley Municipal, tan estéril como las anteriores.

Un ilustre escritor decía que el concepto romano del sentido unitario de la soberanía, hermanado con el más amplio municipalismo moderno, era agente más eficaz para las unificaciones nacionales, que el procreado por el espíritu del moderno centralismo.

Ese centralismo fué siempre odiado en las regiones; ¿por qué, por ejemplo, es odiado Madrid en algunas de ellas? No por ser Madrid ciertamente, sino porque, como decía Maura, es el «símbolo de la centralización con todas sus abominaciones y agravios». Y al hacer esa reforma de sentido autonómico, debemos separarnos en absoluto del modelo francés, que considera al Estado como «un Poder central omnipotente, que puede organizar y dividir la Nación en figuras geométricas, no considerando á los Municipios como un ser natural vivo», sino como una creación, como he dicho, de la ley; no haremos más que desenvolver con ese autonomismo la Constitución vigente, mal interpretada por la ley de 1877, puesto que dice en su art. 84 que «corresponde la *dirección*, y no sólo la dirección, sino el *gobierno* de los pueblos, exclusivamente á los *Municipios*...»; es preciso, como se ha dicho, la inhibición absoluta del Gobierno en la vida local, devolviendo al amo natural lo suyo, porque hubo antes Municipios que Castillas y Aragoes.

Por cierto que hace unos momentos, antes de entrar en este Salón, he tenido el honor de hablar con un dignísimo representante de una de las Repúblicas americanas, y me recordaba que allí el Municipio era un cuarto Poder en el Estado, era un Poder según la Constitución de algunos de los Estados federados de su país; ese Po-

der municipal, añadía (y era una nota simpática para nosotros), tiene su origen, y lo hemos desenvuelto, de los Fueros municipales y Cartas-pueblas de Aragón. Lo que los Austrias habían destruído aquí, allá ha tenido grandiosos desarrollos.

Pero además de encaminar nuestra Constitución hacia la autonomía, además de haberse inspirado en esa autonomía todos los proyectos, incluso el del Sr. Maura, en la parte municipal, que fué aprobada en el Senado y en el Congreso, para que desaparezca de todas las mentes el temor del menor peligro de que esa autonomía pueda hacer que el Estado padezca en alguna de sus facultades esenciales, he de recordar que en España mismo, en estos momentos, existe el régimen autonómico, en Municipios españoles, en Municipios tenidos como modelos, como de los más honrados, como de los de mejor administración; hablo de los Municipios vascos. ¿Por qué no hemos de generalizar ese régimen á toda la Nación española?

Si ese régimen se implantara, tendríamos que dividir en tres partes la ley, hacer tres grupos: uno en el que sólo cupieran dos Municipios, Madrid y Barcelona, que tienen cada uno medio millón de habitantes, y se separan en centenares de miles del resto de los Municipios españoles, pues de no nacionalizarlos necesitan régimen especial como París, como Londres, como Berlín.

Después otra ley y otro grupo de disposiciones para las ciudades, y un tercero para los Municipios rurales, como en los Estados Unidos, como en Inglaterra. Y no me pararía yo al establecer ese régimen en el límite mínimo de dos mil habitantes para formar los Municipios que señala la ley del 77, límite que han copiado en

sus proyectos de reforma los Sres. Maura y Conde de Romanones; no me pararía en los dos mil habitantes, porque implicaría un trastorno demasiado grande en España la supresión de pronto de casi todos los Municipios españoles; de 7.992 que son, como he comprobado antes, los de menos de dos mil habitantes en el total de los 9.287 Municipios.

Yo pondría, por lo menos, el límite de mil, por lo cual la revolución sería menor en todas las provincias en donde hay desproporciones monstruosas en estos momentos; porque Lugo, que es una provincia muy nutrida, tiene 465.000 habitantes, y no necesita más que 64 Municipios, mientras que Soria, que tiene muchos menos habitantes, que no tiene más que 150.000, cuenta, sin embargo, con 345 Municipios, de los cuales 265 son de menos de 500 habitantes.

Yo he tenido la curiosidad, con los datos oficiales, de dividir en dos grupos los Municipios españoles, y resulta una monstruosidad. Tres millones de españoles viven agobiados con seis mil Municipios, mientras diez y siete millones se desarrollan desahogadamente con solos tres mil. Y arreglada esta división, respetando elementos históricos, respetando elementos de Naturaleza, si nosotros habíamos de implantar el régimen autonómico, sinceramente, desde aquel mismo momento, privaría yo de facultades en absoluto y para siempre á los Gobiernos para alterar, crear ó suprimir Ayuntamientos; sólo éstos tendrían derecho de disponer de su suerte en adelante.

Cuatro bases, á mi juicio, son esenciales para un régimen autonómico. La primera, que todos los Alcaldes, absolutamente todos, sean nombrados por los Munici-

pios mismos; sin esto flaquearía por su base todo el régimen. Claro es que los Alcaldes no dejarían de ser delegados del Gobierno central para la ejecución de todas las leyes de carácter general, y á mi juicio los únicos posibles; es decir, que yo no admitiría, como el proyecto de Administración local del Sr. Maura, que enfrente del Alcalde se levantara ninguna otra soberanía dentro del Municipio, que enfrente del Alcalde hubiese un Delegado del Gobierno que pudiera compartir con él esa soberanía, porque vendríamos otra vez á los conflictos en que perderían los Municipios; volvería á imponerse el Poder central y acabaría todo el régimen autonómico. Si los Alcaldes infringieran las leyes como delegados del Gobierno, los Tribunales de justicia, por un procedimiento rápido, pondrían remedio al conflicto.

Segunda base: Que pudieran mancomunarse todos los Municipios con entera libertad, como en Inglaterra, en donde hay una mancomunidad de Municipios que cuenta con 270 adheridos.

Tercera base: Que el Gobierno no tuviera más que facultades de mera inspección, borrando todas las de tutela y las de poder modificar los acuerdos de los Municipios, ó hacerlos intervenir en las elecciones generales.

Cuarta base: Crear otra vez las haciendas de los Municipios, sin las cuales éstos no podrían tener vida. Esa hacienda municipal que desapareció con las leyes desamortizadoras, admirables bajo otros puntos de vista, pero que cometieron aquí un error fatal, porque convirtieron á los Municipios en alma sin cuerpo, en individuo sin bienes para vivir; y, por consecuencia, puede decirse que desde entonces todos viven entrampados, que

todos viven fuera de la ley, arrastrando una vida miserable. Es preciso que tengan otra vez su hacienda y sus bienes inmuebles, y á esto podría ayudar grandemente esa municipalización de servicios de que hemos hablado antes.

#### IV

¿Qué es la municipalización de servicios? (y éste es el último tema que voy á tocar para molestaros lo menos posible). Según Montemartini, el tratadista italiano de más autoridad en la materia, la municipalización no es más que una producción directa, cuyos gastos de coste sufraga el Municipio, y que tiene por objeto poner ciertos productos á un precio unitario más bajo que aquel que tendrían recurriendo á los productores privados que trabajasen en condición de libre concurrencia.

Esta función, de la cual no dice, según hemos hecho notar, una sola palabra la ley Municipal de 1877, que además de los graves defectos que hemos procurado analizar en ella, tiene la nota de ser tan anticuada, pues no tiene una sola palabra para una función tan esencial en todos los Municipios de Europa y América, esta municipalización puede evidentemente ser una fórmula de concordia entre todas las clases sociales; porque es el empresario desinteresado que suprime el intermediario, porque es el que no tiene interés en adulterar los géneros, porque es el que emplea á multitudes grandes de obreros, con el máximo del jornal y el mínimo de jornada, acabando con la explotación del hombre por el hombre.

Esa municipalización la han aceptado sin restricciones los *trades-unions*, los representantes mundiales más caracterizados de las clases proletarias, y los socialistas franceses, aunque queriendo éstos que se haga exclusivamente en favor del proletariado, lo que no es justo realmente, puesto que si los gastos son sufragados por la sociedad entera, los beneficios deben también ser para todos.

Esa municipalización ha llegado ya á establecerse, encerrando en su seno casi todos los ramos de la actividad humana, en los Estados Unidos, Inglaterra, Italia, Alemania y Francia; en unas partes ha construído y explota ferrocarriles, tranvías, automóviles, líneas de vapores; en otras ha establecido instituciones bancarias y de seguros; compra y explota minas de carbón, canteras; tierras para parcelarlas y arrendarlas después; construye viviendas baratas, suministra energías eléctricas, construye muebles y ropas, establece farmacias y tipografías, levanta fábricas para todas las industrias; en una palabra, abarca sin excepción todas las esferas conocidas del trabajo; no es ya aquella municipalización del principio, rudimentaria, de ensayo, que sólo se dedicaba al pan barato, á la luz barata, etc.; es ya como una atrevida fórmula integral que se impone por sus éxitos parciales cada vez más numerosos.

Claro es que ha tenido detractores. Lord Avebury en Inglaterra, espantado por el desarrollo que había tomado la municipalización, por las deudas exorbitantes cada vez mayores, del Municipio de Londres y de los Municipios más importantes de su país, ha escrito un libro ruidoso con estadísticas tendenciosas, diciendo que el *trust* de los Municipios ingleses constituía ya un po-

der dentro de Inglaterra, que está procurando cambiar el régimen de la propiedad; pero omite todos los beneficios que el pueblo está recibiendo: el Parlamento inglés le ha desoído. En vano ha querido interrumpir ese movimiento municipalizador más grande en Inglaterra que en ningún otro país del mundo, porque esos dos millones de obreros que antes citaba, lo han arrollado. En vano ha querido lanzar la acusación contra esos dos millones de obreros de que trabajan todo el año y de que trabajan con mejor jornal que el obrero particular, sujeto á las alternativas de las crisis económicas, porque esos mismos obreros particulares han rechazado la acusación, porque viven indignados, abominando de las empresas particulares y de sus alternativas y luchas desleales.

Claro es que hay que proceder con mucha prudencia, como el mismo Montemartini indica; claro es que hay que evitar, como dice él, la municipalización por la municipalización; que hay que examinar caso por caso, pues lo que en unos lugares ha podido tener éxito, en otros puede no tenerlo; y que una misma cuestión debe en la materia tener diversas soluciones; tales consejos son muy de atender, porque vienen del hombre más entusiasta y conocedor del régimen.

¿Cuál es la base jurídica de la municipalización? Si el Estado no es más que un empresario económico que realiza funciones que no le son dadas al individuo ni á empresas especiales y limitadas, que pagan todos los demás grupos económicos (según se ha dicho), la municipalización no es más que la aplicación de esta doctrina á la esfera más reducida de los Municipios. Pero en Inglaterra no surgió por ningún movimiento doctrinal, sino

por los escandalosos abusos de los contratistas y traficantes privados contra los intereses del público. En Manchester, por ejemplo, el alcantarillado se contrató con una empresa privada, que en vez de construirlo con pared doble como se había convenido y se pagaba, lo hacía con pared sencilla, menos en los ratos en que iban los inspectores. El resultado fué que calculándose una duración de un siglo, estaba ruinoso á los treinta años y tenía que reconstruirlo el Municipio. Unido esto á la feroz explotación de los obreros, determinó en varios Municipios el establecimiento de Departamentos del trabajo que adquirió útiles y maquinarias para contratar directamente con los obreros.

Las lecherías municipales hicieron decrecer extraordinariamente la mortalidad infantil, cesando los numerosos casos de *enteritis* por las adulteraciones, y bajando las defunciones de 78 á 5; y lo mismo con el hielo, que se municipalizó teniendo en cuenta que servía para conservar carne, volatería y otros alimentos; y el vino con fines higiénicos y antialcohólicos; y las farmacias, cuyas sofisticaciones ponían en peligro muchas vidas. El agua, que en los Estados Unidos estaba al comenzar el siglo XIX en manos de empresas particulares, hoy cuenta con 1.700 municipales contra 1.400 privadas.

De la municipalización del pan existen datos interesantísimos, por los que todavía conviene su fabricación por cooperativas, pues no preocupándose las clases acomodadas del problema, los Municipios sufren aún pérdidas considerables, por lo que se limitan á suministrar pan á las casas de beneficencia, pobres de solemnidad y hospitales. Montemartini cita con elogio un caso de municipalización del pan español, quizás único: el de Pam-

plona. Es tan importante el problema para el proletariado, que es posible lograr éxito completo, asegurando de antemano número proporcionado de consumidores, haciendo bien las distribuciones por cooperativas (es tan esencial como la fabricación) y no abriendo crédito á nadie.

La municipalización, como acabáis de ver, no es el socialismo; no es el colectivismo, pero es quizá, como se ha dicho, la *aproximación*, ó algo mejor que todo esto, es el *socialismo municipal* cooperando al socialismo del Estado, integrando las fuerzas individuales para proteger á las clases inferiores, para obtener ciertos fines éticos y principalmente una distribución de la riqueza más adecuada. Ese principio del municipalismo está consagrado en el proyecto de Administración local del Sr. Maura.

Y ¿cómo podríamos llegar á un procedimiento rápido para esa reforma autonómica, base de todas las demás que se piensen en España, prodromo de una vigorosa política de Fomento que nos llevara en treinta años á ser uno de los primeros pueblos europeos? Pues muy sencillamente, á mi juicio, si nosotros tomáramos el camino de lo práctico. Voy á decirlo en muy breves y mis últimas palabras, porque os he molestado ya bastante, en mi deseo de encerrar en una conferencia la materia de muchas conferencias, porque sólo quería inquietar vuestro espíritu en favor de uno de los problemas que considero más urgentes, patrióticos é indispensables para restaurar nuestro país, á fin de que le dedicais también todos vuestros alientos.

Por tratarse de una cuestión nacional, y no de partido, yo formaría una Comisión muy pequeña, muy re-

ducida, aunque elegida en todas las zonas de la política, compuesta sólo de cuatro personas, de aquellas que han demostrado conocer más estos asuntos y que al mismo tiempo tienen una autoridad suprema social en estos momentos, necesaria para tales empeños; personas que ya he nombrado repetidamente en esta conferencia, los Sres. Azcárate, Maura, Sánchez de Toca y el Conde de Romanones, para que sobre el proyecto de Administración local del Sr. Maura, no exento ciertamente de defectos, llegaran á una coincidencia y á un proyecto único, presidiendo en el Congreso el mismo señor Maura la Comisión parlamentaria, y en el Senado el Sr. Sánchez de Toca; el Conde de Romanones, con la mayoría de las Cortes, intentaría su pronta aprobación, marcando así entre todos ellos la era de reconstitución del país, y dando medios al Rey D. Alfonso XIII para que pueda cumplir el testamento escrito de la gran Isabel de Castilla, la cual encargó á sus sucesores é hizo jurar á su esposo que regirían y gobernarían el Reino en paz y en justicia, en bien y utilidad de los pueblos, y sobre todo, que guardarían y harían guardar las franquicias, privilegios, libertades, fueros, buenos usos y costumbres de todas las ciudades, villas y lugares, que es la consagración más definitiva y más sagrada de nuestro antiguo y glorioso Derecho municipal.

HE CONCLUÍDO.

---









