

Los límites de la municipalización del gas en tres países de la Europa Latina (1919-1945): España, Portugal y Francia

The Limits of Gas Municipalization in Three Latin European Countries (1919-1945): Spain, Portugal, and France

Ana Cardoso de Matos
Universidade de Évora
<https://orcid.org/0000-0002-4318-5776>
amatos@uevora.pt

Alexandre Fernandez
Université Bordeaux-Montaigne
<https://orcid.org/0000-0001-8312-6382>
alexandre.fernandez@u-bordeaux-montaigne.fr

Carlos Larrinaga*
Universidad de Granada
<https://orcid.org/0000-0001-7053-5877>
clarrinaga@ugr.es

Recibido: 27/11/2022; Revisado: 18/10/2023; Aceptado: 27/10/2023

Resumen

No fueron muchos los casos de municipalización en la denominada Europa Latina, aunque hubo varios que merece la pena tener en cuenta. Precisamente, el objetivo de este trabajo es analizar por qué se dieron menos casos que en otros países europeos. Por eso, trataremos de analizar cuáles fueron los casos que se produjeron en la Europa Latina, por qué y en qué circunstancias (económicas, sociales, institucionales, etc.). Trataremos, por tanto, de aplicar un enfoque de historia comparada. Para lo cual, no sólo nos valdremos de la literatura existente, sino también de fuentes primarias para la realización de ciertos estudios de caso.

Palabras clave: Gas, Municipalización, Europa Latina.

*Autor de correspondencia / *Corresponding author.*

Abstract

This paper examines the relatively few instances of gas municipalization in what is termed Latin Europe, focusing on Spain, Portugal, and France. The aim is to analyze why there were fewer cases compared to other European countries. The paper will investigate the instances that did occur in Latin Europe, exploring the reasons and circumstances (economic, social, institutional, etc.) behind them. A comparative historical approach will be applied, utilizing not only existing literature but also primary sources for certain case studies.

Keywords: Gas, Municipalization, Latin Europe.

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la municipalización de los servicios públicos lleva suscitando importantes debates desde el mismo siglo XIX, cuando empezó a definirse qué eran dichos servicios públicos. La confluencia de aspectos jurídicos y económicos hizo que importantes juristas, sobre todo, se interesaran por esta cuestión. A pesar de la oposición de quienes denunciaban como «socialismo municipal» cualquier gestión directa de un servicio técnico (por ejemplo, la *Liberty and Property Defense League* y el papel de Lord Avebury en Gran-Bretaña y los escritos y conferencias en contra del municipalismo que se multiplicaron por la Europa continental), lo cierto es que las realizaciones concretas se multiplicaron. Aunque el fenómeno, claramente de carácter transnacional, alcanzó mayor dimensión en los países del norte de Europa, donde la municipalización fue más intensa. Así, en Gran Bretaña eran municipales el 39 % de las fábricas de gas desde 1880, la mitad de los tranvías y el 71% de las fábricas eléctricas en 1905. En Alemania, el 54% de las redes de gas desde 1896 y el 78% en 1913, si bien también hubo municipalizaciones importantes en Suiza, en Suecia, con la mitad de los servicios de gas desde la década de 1870, o en Dinamarca, donde 33 de las 38 redes de gas eran municipales (MILLWARD, 2005). Pese al menor número de municipalizaciones, lo cierto es que a la Europa Latina también llegó dicho debate (DOGLIANI, 1992, FERNANDEZ, 2001, MAGALDI, 2014), además de haberse producido algunas experiencias municipalizadoras de tales servicios. Así, junto a los estudios que podríamos calificar como clásicos (FALKUS, 1977, MILLWARD & WARD, 1987, MILLWARD, 2000), es posible señalar que en los últimos años se han producido importantes avances historiográficos en este terreno. En concreto, para el caso de España, resulta especialmente interesante la obra de Magaldi, quien aborda la cuestión en toda su amplitud, en el largo plazo y estableciendo una comparación entre lo sucedido en España e Italia (MAGALDI, 2012). Asimismo, hay que destacar los estudios de Fernández para la Cornisa Cantábrica, especialmente, para las ciudades de San Sebastián, Bilbao y Santander. En concreto, fue en las ciudades vascas donde se dieron los primeros procesos de municipalización del servicio del gas (FERNANDEZ, 2001, 2002, 2006 y 2009a; FERNANDEZ y LARRINAGA, 2020). Por su parte, Fernández-Paradas y Rodríguez-Martín estudiaron la municipalización del servicio de alumbrado para

el caso de Madrid, llegando a constituir un auténtico fracaso (FERNÁNDEZ-PARADAS y RODRIGUEZ-MARTÍN, 2019). Por lo que a Portugal se refiere, los estudios sobre la municipalización de los servicios son más escasos y se centran principalmente en el suministro de agua, analizándose el proceso para los siglos XIX y XX (SILVA, 2004; BERNARDO, 2004; PATO, 2011 y 2016). Asimismo, para la primera mitad del siglo XX se ha abordado la relación entre los servicios de iluminación y el suministro de agua y la política (BERNARDO y MATOS, 2004). Finalmente, para Francia contamos con los estudios generales de Dogliani para finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX (DOGLIANI, 1992) o de Dubois de Carretier, quien centró su análisis en una institución clave, el Consejo de Estado, extendiendo la cronología hasta 1950 (DUBOIS DE CARRETIER, 2005). A ellos habría que añadir los trabajos de Fernandez para Burdeos (FERNANDEZ, 1998), Williot para París (WILLIOT, 1999) y de Lorcin para Saint-Étienne (LORCIN, 2001), respectivamente, los cuales constituyen importantes casos de comparación con otras ciudades europeas, como las aquí tratadas.

Disponemos, por lo tanto, de importantes antecedentes para nuestro trabajo (CARDOSO DE MATOS, FERNANDEZ y LARRINAGA, 2023), aunque debemos señalar que, en el estado actual de la investigación, nos faltan enfoques comparativos y de carácter transnacional, que aborden distintos países y diferentes realidades nacionales. La difusión del gas no se hizo al mismo ritmo en todos los países de la Europa Latina. En Francia el fenómeno se dio antes, mas, a finales del siglo XIX, muchas más localidades estaban equipadas con una fábrica de gas (MARTÍNEZ-LÓPEZ y MIRÁS-ARAUJO, 2023). Pero, en lo que al modo de regulación se refiere, es Italia la que se singularizó. Si, como en todos los países, la industria del gas corrió primero a cargo de empresas privadas, la ley de 1903 permitió a los municipios gestionarse de forma autónoma, de manera que cabe pensar que, con esas importantes empresas municipales creadas en el norte y el centro de la península (CALABI, 1980, GIUNTINI, 1997 y 2021), Italia se alejó bastante del modo de regulación de Francia, España y Portugal, donde el desarrollo de la industria del gas y el suministro de las poblaciones se llevó a cabo mediante empresas privadas concesionarias y donde, incluso cuando después de la Primera Guerra Mundial las trabas jurídicas que obstaculizaban la gestión directa disminuyeron, las empresas municipales siguieron siendo realmente una excepción. Son, precisamente, estas excepciones las que vamos a estudiar en este trabajo.

Mediante diferentes ejemplos trataremos de analizar los procesos de municipalización experimentados en estos tres países al término de la Primera Guerra Mundial y hasta 1945, estudiando los aspectos institucionales, económicos y sociales que rodearon dichas experiencias municipalizadoras, para, de esta forma, poder establecer similitudes y diferencias entre las mismas de acuerdo con las características específicas de estos tres estados. De hecho, con el fin de lograr estos objetivos, nos basaremos tanto en la literatura existente, como en determinadas fuentes primarias.

2. EL MARCO LEGAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Antes de analizar la realidad municipalizadora del servicio del gas en los tres países escogidos, conviene que primero tengamos en cuenta sus respectivos marcos legales y cómo éstos evolucionaron. En el caso español, esto es evidente si tenemos en cuenta que en el lapso de tiempo que hemos escogido se sucedieron varios regímenes políticos, a saber: una monarquía constitucional parlamentaria (1919-1923), una dictadura bajo el reinado de Alfonso XIII (1923-1931), una república de corte democrática (1931-1936) y la dictadura franquista (1939-1945), precedida de una guerra civil entre 1936 y 1939. Demasiados cambios políticos que conviene tener en cuenta a la hora de plantear nuestro objeto de estudio. De hecho, los primeros años siguieron marcados por la Ley Municipal del 2 de octubre de 1877, que se mantuvo en vigor hasta el Estatuto Municipal de 1924. En un contexto dominado por el liberalismo, esta ley no regulaba expresamente el fenómeno municipalizador (CLAVERO ARÉVALO, 1952: 24), ni siquiera lo mencionaba. Eso no quiere decir que los municipios españoles no tuviesen a su cargo diversos servicios de carácter local, como, por ejemplo, cuantos tenían que ver con el ejercicio de funciones de policía, realidad reforzada con el artículo 72 de dicha Ley Municipal (CLAVERO ARÉVALO, 1952: 27; MAGALDI, 2012: 112-114). A este respecto, NÚÑEZ (1996: 402 y 403) establece una tipología de intervencionismo municipal, clasificando los servicios en dos categorías, a saber: los explotados directamente por los municipios y los delegados a operadores privados. En el primer caso, tendríamos la limpieza pública, los cementerios, los mataderos y los mercados. Ahora bien, aquellos servicios que precisaron de recursos económicos y tecnológicos importantes, como el abastecimiento de agua potable, el alcantarillado o el sistema de iluminación, por ejemplo, llegaron a entrar en la segunda categoría.

El ascenso al poder de Miguel Primo de Rivera en septiembre de 1923 trajo consigo la quiebra del sistema constitucional instaurado en 1876 y dio paso a una dictadura que se prolongaría hasta abril de 1931. Poco tiempo después, el 23 de diciembre, José Calvo Sotelo fue nombrado director general de Administración, destacando, para el tema que aquí nos ocupa, la elaboración del Estatuto Municipal, que entró en vigor el 1 de abril de 1924. Ahora el concepto de municipio cambió radicalmente respecto de la ley de 1877, definiéndolo como una «asociación natural», anterior y superior al Estado, de forma que, por primera vez, se reconocía la autonomía municipal. De manera que una de las características principales del Estatuto fue el reconocimiento de numerosas competencias a los ayuntamientos. Ahora bien, para ello era necesario resolver el problema financiero que tradicionalmente había aquejado a dichos ayuntamientos, de suerte que el Estatuto adoptó como criterio general el aumento de sus ingresos. Precisamente la municipalización de servicios respondió a esta lógica de fortalecimiento de la vida municipal. De esta forma, con carácter general, el Estatuto reconocía la posibilidad de municipalizar, incluso con monopolio, servicios y empresas, así como la expropiación de industrias y la rescisión de concesiones, indemnizando a los expropiados. Todo apunta a que la municipalización pretendía fortalecer

las haciendas locales, algo en lo que insistía el propio Calvo Sotelo, quien aspiraba a reconstruir el patrimonio municipal mediante las municipalizaciones (MAGALDI, 2012: 275-276). La idea no era nueva, pues, en verdad, es lo que a finales del siglo XIX habían hecho los Ayuntamientos de Bilbao y San Sebastián con la municipalización de sus respectivas fábricas de gas.

La importancia del Estatuto Municipal fue tal que tuvo un fuerte impacto en la normativa de la Segunda República y, en especial, en la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935. Tras la proclamación de la república el 14 de abril de 1931, dos meses después, el 16 de junio, el Ministerio de la Gobernación del gobierno provisional dictó un decreto sobre la revisión y clasificación de las disposiciones dadas durante la dictadura. Pues bien, dicho decreto mantenía una parte sustancial del Estatuto Municipal, al tiempo que restablecía algunos títulos de la Ley Municipal de 1877. Ahora bien, eso no fue óbice para que, con la llegada de Diego Martínez Barrio al Ministerio de Gobernación en septiembre de 1933, empezara la elaboración de un anteproyecto de ley municipal, cuyo texto definitivo, como ya se ha dicho, no se aprobó hasta 1935. En realidad, esta nueva ley se inspiraba en el Estatuto de 1924. De hecho, por lo que a la municipalización de servicios se refiere, había muy pocas diferencias respecto del Estatuto, salvo, tal vez, un mayor esfuerzo por sistematizar la materia (MAGALDI, 2012: 290-292).

Con el golpe de Estado de julio de 1936 se iniciaría en España una guerra civil que se prolongaría hasta la primavera de 1939, resultando vencedor el bando franquista e inaugurándose, nuevamente, un régimen dictatorial. Si bien es verdad que la ley más importante del franquismo respecto de los municipios fue la Ley de Régimen Local de 1955 (donde el reconocimiento de la municipalización fue más amplio que el del Estatuto Municipal), lo cierto es que, por cronología, aquí nos interesa mencionar únicamente la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, donde la municipalización también adquiere un protagonismo relevante (*Boletín Oficial del Estado*, 18 de julio de 1945). Precisamente, entre las atribuciones del Ayuntamiento recogidas en la base 13, se especifica «la municipalización de servicios y la constitución de Empresas mixtas para la prestación de servicios municipales». Y más en concreto, la base 18 se dedica exclusivamente a la municipalización, indicándose que «podrán municipalizarse con monopolio los servicios de abastecimiento de aguas, electricidad, gas, recogida y aprovechamiento de basuras, alcantarillado, lonjas, mercados, mataderos, cámaras frigoríficas, pompas fúnebres y autobuses, trolebuses, ferrocarriles y demás medios de transporte dentro del término municipal, así como de estaciones de autobuses». El problema, una vez más, era la penuria en la que se encontraban los ayuntamientos españoles en estos primeros años de la postguerra.

A semejanza de España, también Portugal experimentó tres regímenes políticos diferentes durante el período de nuestro análisis, a saber: la República, que comenzó el 5 de octubre de 1910 y duró hasta el golpe militar de 1926, que estableció la dictadura militar en el país hasta 1933, y, finalmente, el Estado Novo, régimen dictatorial que tuvo como líder a António de Oliveira Salazar.

Cuando se instauró la República, estaba en vigor el Código Administrativo de 1896, muy centralizador y conservador, que no encajaba con las ideas

republicanas. Así, mediante decreto del 13 de octubre de 1910, entró en vigor el Código Administrativo de 1878, con el objetivo de ampliar las libertades de la administración local. Sin embargo, algunas disposiciones del Código de 1896 siguieron vigentes. Como el objetivo del gobierno era elaborar un nuevo código que estuviera en consonancia con las ideas de descentralización administrativa propugnadas por el nuevo régimen político, se creó una comisión para redactarlo. Dicho proyecto fue debatido dos años después en el Parlamento. En ese momento, el diputado José Maria Vilhena Barbosa da Magalhães¹ presentó una propuesta que, entre otras cosas, consagraba la municipalización de los servicios, mas este código terminó no siendo aprobado por el Senado, perdiéndose así una oportunidad para reforzar los poderes locales en un sentido democrático y descentralizador (ALVES, 2010: 60).

En 1913 el gobierno de Afonso Costa acabaría aprobando una ley sobre la organización, el funcionamiento y las competencias de los órganos administrativos (Ley nº 88, de 07.08.1913), la cual permitía a los Ayuntamientos deliberar sobre la municipalización de los servicios locales, atribución que sólo se regularía en 1927 (Decreto nº13 350 de 25.03.1927 y Decreto nº 13913 de 30.06.1927) (CAETANO, 1980: 348). La falta de regulación de esta atribución en favor de los municipios fue tratada regularmente en el Parlamento, como, por ejemplo, en la sesión del 18 de agosto de 1920, cuando el diputado Augusto Joaquim Alves dos Santos mencionó que, si bien el Código Administrativo reconocía el derecho de los municipios a realizar la municipalización de sus servicios, no reconocía otros derechos que les permitieran tener el régimen comercial e industrial necesario para dichos servicios.²

La ley de 1913 preveía también la federación de municipios para posibilitar la introducción de mejoras urbanas que requerían elevadas inversiones (BERNARDO y CARDOSO DE MATOS, 2004). Por todas estas razones el de la municipalización de los servicios fue un tema central en el 2º Congreso Municipalista celebrado en Oporto 1910 y lo fue también en el 1º Congreso Municipalista del Alentejo, realizado en Évora en 1915 (BERNARDO, 2004, 204). Tras este congreso, varias ciudades se plantearon la posibilidad de explotar directamente los servicios de alumbrado público y saneamiento. Es lo que ocurrió, por ejemplo, en la ciudad de Viseu, donde en 1916 se autorizó al ayuntamiento a rescindir el contrato de suministro de electricidad para el alumbrado público y privado y los usos industriales con una empresa privada, a pedir un préstamo para expropiar la planta y las instalaciones y a mejorar los servicios. De hecho, en aquella época, varias ciudades ya no utilizaban el gas, sino la electricidad para el alumbrado público y privado. Más aún, el Congreso Nacional Municipalista de 1922 y el III Congreso de Electricidad, celebrados en Coímbra en 1926, fueron momentos importantes para crear las condiciones para que los municipios avanzaran en los procesos de municipalización (BERNARDO y CARDOSO DE MATOS, 2004).

1 José Maria de Vilhena Barbosa de Magalhães (1879-1959), diputado de la Asamblea Nacional Constituyente que se formó tras la implantación de la República Portuguesa, fue uno de los autores de la Constitución de 1911. Entre 1913 y 1922 fue ministro de Justicia, Instrucción Pública y Asuntos Exteriores.

2 Diário da Câmara dos Deputados, sessão nº 133, 18 de Agosto de 1920, p. 4.

Tras el golpe militar de mayo de 1926, el Decreto con fuerza de ley nº 13350, de 28 de marzo de 1927, sentó las bases de la municipalización de los servicios públicos y estipuló que los servicios municipales debían ser servicios autónomos dentro de la administración municipal, con cuentas propias y administrados por una comisión compuesta por un número impar de concejales. Sin embargo, aunque el preámbulo del decreto afirmaba que la municipalización de determinados servicios públicos, como el agua o el alumbrado, era ya una realidad en unos cuarenta municipios, lo cierto es que este número sólo representaba el 15% de todos los municipios del país (CARDOSO DE MATOS, 2013: 1.108). Tres meses más tarde se publicó otro decreto en el que se enumeraban los servicios que podían municipalizarse (entre ellos, el alumbrado) y se señalaba que la decisión de municipalizar un servicio sólo podía tomarse sobre la base de un proyecto técnico y financiero que justificara las ventajas de la municipalización (Decreto nº13913 de 30 de junio).

El Código de 1936 argumentaba, por un lado, que «la centralización excesiva, que destruye las energías locales, se convierte, con el paso del tiempo, en la causa de la anemia de la propia vida pública»,³ pero, por otro lado, consideraba que «la vida moderna, el progreso técnico moderno y la facilidad de comunicación moderna son incompatibles con una descentralización demasiado grande».⁴ Por lo demás, el Código de 1936 consideraba como principales actividades susceptibles de ser municipalizadas el suministro de agua; la electricidad y el gas para el alumbrado; la utilización, depuración y transformación de las aguas residuales, las basuras, los residuos y la suciedad; la construcción y explotación de mercados frigoríficos, balnearios, lavabos públicos y establecimientos de hidroterapia; el sacrificio del ganado y la comercialización de la carne; la higiene de los productos alimenticios, como la leche; y el transporte colectivo de personas y mercancías. Y este código establecía asimismo las siguientes condiciones fundamentales para la municipalización de cualquier servicio: el objetivo del servicio debía ser la satisfacción de las necesidades colectivas de la población del municipio que no eran atendidas satisfactoriamente por la iniciativa privada y que eran de importancia primordial para la comunidad; debía tener una organización autónoma dentro de la administración municipal y en forma industrial; y debía funcionar económicamente en beneficio del público. De esta forma, el proceso de municipalización de un servicio debía seguir los siguientes procedimientos: elaboración previa de un estudio económico, técnico y financiero de la empresa con su respectivo proyecto; deliberación favorable del municipio sobre este proyecto con vistas a la municipalización; aprobación de la deliberación del municipio por el Consejo Municipal; y, finalmente, la aprobación del gobierno. El servicio que se municipalizaba se convertía en una empresa pública y, como ya se ha dicho, debía funcionar como una empresa industrial, con autonomía

³ Citação original «centralização excessiva, destuindo as energías locais, transforma-se, com o decorrer dos tempos, em causa de anemia da própria vida pública». Parecer sobre a proposta de lei nº 73. *Diário das Sessões da Câmara Corporativa*, suplemento ao nº75, 8de Fevereiro de 1936, p.446-G.

⁴ Citação original «a vida moderna, os progressos técnicos modernos e a moderna facilidade de comunicações revelam-se incompatíveis com uma descentralização demasiado larga», *Idem*.

financiera, salvo en los municipios pequeños, donde, debido al reducido tamaño de estos servicios, podían integrarse en los servicios municipales. Los beneficios de la explotación de los servicios municipales pertenecían al ayuntamiento, que también debía asumir los déficits si los hubiera (CAETANO, 1980: 348-350). Así las cosas, el Código Administrativo de 1936 sólo fue revisado en 1959, pero esta reforma administrativa tuvo un alcance limitado.

En Francia, si bien es verdad que algunas ciudades, como la de Burdeos desde 1869, se habían hecho con la gestión directa del servicio de agua potable, sólo Tourcoing, una ciudad textil cerca de Lille, tenía un servicio municipal de gas a principios del siglo XX. Los intentos de las izquierdas de la ciudad francesa de Saint-Étienne (en el sureste de Lyon) de poner en marcha un amplio programa de municipalizaciones, que incluyera el gas y la electricidad, fracasaron a los pocos años. Con todo, el ambicioso experimento de socialismo municipal en Saint-Étienne, incompleto, «aislado» y «sin futuro», fue finalmente un revés (LORCIN, 2001), ya que, en 1910, las empresas privadas recuperaron su lugar en el sistema energético local. Por un lado, los socialistas revolucionarios no habían apoyado realmente un proyecto que les parecía demasiado reformista. Por otro, el municipio, al querer integrar la distribución de la fuerza motriz en el perímetro a municipalizar, con la idea de generar competencia entre varios productores, chocó con las empresas productoras. De hecho, para el ayuntamiento resultó infortunado el sobreestimar su capacidad de negociación frente a unas empresas ahora vinculadas a grandes grupos a escala nacional o incluso transnacional (*Edison*, por ejemplo). Más allá de una competencia sólo aparente, el acuerdo entre los distintos operadores privados les permitió imponer tales condiciones tarifarias al municipio que éste se vio obligado a retornar a la gestión privada. Es probable que la desafortunada experiencia de Saint-Étienne contribuyese, si no a evitar los debates sobre el contenido y el significado del socialismo municipal entre las diversas corrientes socialistas y algunas corrientes radicales (los «solidaristas») (DOGLIANI, 1992), sí al menos a frenar determinados entusiasmos municipalistas.

De haberse dado, el éxito hubiese sido realmente extraordinario, ya que, por un lado, hubiera supuesto que se superase, a nivel local, todo ese conjunto de obstáculos de todo tipo levantados por las compañías productoras y suministradoras y por la inexperiencia de los concejales a cargo de este asunto; y, por otro, que se superase también, a nivel nacional, la incapacidad emprendedora de los ayuntamientos, tanto financiera como jurídica (FERNANDEZ, 2015).

En Francia, en un contexto de ofensiva republicana (con las grandes leyes de principios de los años 1880 sobre la libertad de la prensa, los sindicatos, el divorcio o la escuela obligatoria, laica y gratuita), la ley de 5 de abril de 1884 sobre las municipalidades reconocía amplias libertades políticas (la elección de todos los alcaldes, salvo el de París, por los concejales electos por sufragio universal). También señalaba que la iluminación pública estaba dentro de las tareas propias de los ayuntamientos, aunque, en verdad, se mantuvo el control del Estado, mediante la tutela de los prefectos, respecto de cualquier iniciativa económica. En cualquier caso, las capacidades presupuestarias de los ayuntamientos franceses quedaron muy por debajo de las que tenían en esa misma época las ciudades

inglesas o alemanas, por ejemplo. Así que, para cumplir con el cometido de la iluminación, el sistema que se desarrolló en Francia no fue como en Gran Bretaña o Alemania (SCHOTT, 1997, KÜHL, 2001, MILLWARD, 2005), el de la gestión directa, sino el de la concesión de las obras y del servicio a una empresa privada (FERNANDEZ, 2006), de suerte que, según la ley de 1884 (art. 133-10), el cupo pagado por la empresa concesionaria iba directamente a las arcas municipales.

Por lo demás, a estos obstáculos financieros habría que añadir las trabas ideológicas que los liberales, que dominaban la *École libre des Sciences politiques* (que formaba a un buen número de las élites políticas y administrativas del país), el Consejo de Estado (la más alta autoridad administrativa) y el Senado, ponían a cualquier actuación económica de los ayuntamientos, aunque fuese una panadería municipal. Así, en una fecha tan tardía como 1898, un decreto del Consejo de Estado rechazó reconocer el carácter de utilidad pública a la distribución de energía, al considerar que las compañías que se dedicaban a ello eran empresas como las demás. De suerte que, cuando en 1903 el Consejo Municipal de París se posicionó a favor de la administración directa del suministro de gas, y aun siendo la medida aprobada por la Cámara de Diputados, el Senado rechazó el proyecto (WILLIOT, 1999).

Claro está que, en sentido distinto, la ley del 15 de junio de 1906 reconoció la utilidad pública del suministro de energía (y las posibilidades de expropiación resultantes de la necesidad de las obras) y dio, por tanto, a las autoridades municipales una suerte de propiedad eminente y la «*autorité concédante*» (artículo 6 de la ley). A su vez, a partir del segundo lustro del nuevo siglo, se desarrolló toda una corriente de opinión en este mismo sentido, reflejada en las intervenciones del economista Charles Gide o del catedrático de derecho público Léon Duguit, quien veía al Estado no como un mero agente del orden público, sino como un actor capaz de aumentar de manera potencial la prosperidad de la nación y el bienestar de sus ciudadanos, al tiempo que proponía la noción de *servicios públicos industriales y comerciales* (DUGUIT, 1913).

Con todo, los consistorios siguieron temiendo por el equilibrio de unos presupuestos muy endeblés, al tiempo que la jurisprudencia del Consejo de Estado continuó siendo muy prohibitiva (DUBOIS DE CARRETIER, 2005). Es por ello que no hubo municipalización de servicio de gas o de electricidad en Francia antes del estallido de la guerra mundial. Y no habrá mucho más después, a pesar de la evolución de la jurisprudencia del Consejo de Estado. En efecto, con su decreto del 8 de octubre 1917 los ayuntamientos podían ya otorgar concesiones no sólo a las empresas privadas que se beneficiaban de la delegación del servicio público, sino también a entes de su propia gestión – *régies municipales directes* –, a los que el decreto les reconocía el carácter de servicio público. Si bien este decreto hablaba solamente de suministro de energía eléctrica (art. 1) y sólo autorizaba la gestión directa, sin proporcionar fundamentos jurídicos claros, a los entes públicos municipales.

A este respecto, la sentencia del Tribunal de Conflictos del 22 de enero de 1921 aplicó el concepto de gestión privada a un servicio público: estableció así en el derecho positivo el concepto de «servicios públicos industriales y comerciales»

para oponerlos a los «servicios públicos administrativos» o a los propios servicios públicos (LONG, WEILL et BRAIBANT, 2001). En cualquier caso, hubo que esperar al decreto-ley del 28 de diciembre de 1926 para que se estableciese legalmente la intervención económica de las municipalidades o de las agrupaciones de municipalidades (*syndicats intercommunaux*), toda vez que esta intervención se enmarcaba en el dominio de servicio público «*industriel et comercial local*» (BOUVIER, 1927). En 1930 y 1933 dos decretos, de corte muy técnico, aclararían las condiciones de aplicación del decreto-ley de 1926, estableciendo, por ejemplo, un reglamento-tipo para las *régies municipales*. Pero, como veremos más adelante, los entes públicos existentes, que al final fueron muy pocos, sólo se ajustaron aproximativamente a los textos: el de Tourcoing y el de Grenoble, que existían ya desde antes de todo reconocimiento, no lo eran más que *de facto*... Pero tampoco en el más grande, el de Burdeos, constituido en 1918, pues ni los concejales en los debates municipales ni la autoridad prefectoral mencionaron el decreto de octubre de 1917.

3. LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL GAS EN BILBAO Y SAN SEBASTIÁN

En el caso de España, las primeras municipalizaciones en el servicio del suministro del gas se produjeron a finales del siglo XIX. En concreto, en las capitales costeras del País Vasco, en Bilbao y San Sebastián. Las municipalizaciones de sus respectivas fábricas se llevaron a cabo en un contexto muy determinado. Por un lado, desde mediados del siglo XIX el País Vasco venía experimentando un proceso de industrialización que se aceleró más a finales de esa centuria. Por otro, la puesta en marcha del sistema de Concierdos Económicos en 1878, que dotaría a estas provincias de una verdadera autonomía fiscal (ALONSO OLEA, 1995, 1999), la cual terminaría favoreciendo la municipalización de algunos servicios en las ciudades vascas, en detrimento de las provincias de régimen común, con recursos mucho más limitados. De hecho, este excepcional régimen fiscal favoreció el intervencionismo municipal directo. Tanto en el gas, objeto de nuestro estudio, como en otros servicios. En concreto, debido a los Concierdos Económicos, los municipios vascos pudieron disponer de recursos para ofrecer algunos servicios. Recursos provenientes fundamentalmente de los arbitrios, que devinieron unos ingresos importantes para sus arcas municipales. Incluso, otra vía de financiación de ayuntamientos como los de Bilbao o San Sebastián fue la representada por las Cajas de Ahorro Municipales, gracias a las cuales su fortaleza financiera se vio incrementada. Contando con recursos, los Ayuntamientos de Bilbao y San Sebastián pudieron o bien municipalizar servicios o bien hacer una contrata con una cierta fortaleza. Ambas capitales, pues, en comparación con el resto, estuvieron en mejores condiciones para la gestión directa (FERNANDEZ, 2001; FERNANDEZ y LARRINAGA, 2020). De forma que, finalizado el contrato con la *Société pour l'Éclairage de la Ville de Bilbao*, el consistorio decidió municipalizar el servicio en 1885 (AFB, Bilbao, 3, 0393/003), abriendo el camino a lo que poco después sucedería en San Sebastián, en 1889 (Archivo Municipal de San Sebastián, D,

10,18).

Este proceso de municipalización experimentado en ambas capitales vascas nada tuvo que ver con el socialismo municipal, sino más bien con la idea de que se trataba de un buen negocio para las arcas municipales, como así fue, convirtiéndose en una destacada fuente de ingresos (FERNANDEZ y LARRINAGA, 2020). Por ejemplo, en la estructura de ingresos presupuestados por el Ayuntamiento de Bilbao para 1910, la fábrica de gas representaba la nada desdeñable cifra del 6,28% del total. Veinte años más tarde, en 1930, los servicios municipalizados (no sólo el gas, sino también el agua y el alumbrado) alcanzaban el 10,59% del presupuesto (ALONSO OLEA, 2003: 182 y 186). En San Sebastián, por su parte, aunque durante la Primera Guerra Mundial se produjeron importantes pérdidas por las fuertes subidas del precio del carbón, una vez normalizado el mercado, los beneficios netos a principios de los años veinte fueron los siguientes: 334.140 pesetas en 1921, 320.633 en 1922, 356.370 en 1923 y 325.490 en 1924, dedicando estas sumas a amortizar la gran deuda que la fábrica había contraído (AMSS, H-00105-05). Con todo, no es extraño que, con estas cifras, Calvo Sotelo insistiera en la municipalización como la vía idónea para reconstruir el patrimonio de los municipios, aunque, para el caso de Madrid, la municipalización de la fábrica de gas fue un auténtico fracaso. Primero, porque se hizo por la vía de la incautación sin las garantías jurídicas necesarias. Al punto que a los pocos años (1922) revirtió otra vez a manos privadas. Y, segundo, por la propia coyuntura en que se hizo, en 1917, cuando los precios del carbón estaban disparados a causa de la guerra mundial y cuando los conflictos laborales estaban en pleno auge tras la huelga de agosto de ese año y las reivindicaciones salariales para compensar la fuerte inflación. En este contexto tan difícil, la gestión de la fábrica ahora municipalizada dejó mucho que desear, al punto de interrumpirse incluso el suministro. En realidad, esta municipalización fue ruinoso para el Ayuntamiento de Madrid (FERNÁNDEZ-PARADAS y RODRÍGUEZ-MARTÍN, 2019).

Como se ha mencionado, más exitosos fueron los casos de Bilbao y San Sebastián. Siguiendo el modelo de la fábrica municipal de gas de San Sebastián, en 1914 la de Bilbao se constituyó como una entidad distinta del Ayuntamiento, con un presupuesto específico y con su propia autonomía de gestión. Se convertía ahora en una empresa municipal con un consejo de administración formado por cinco miembros (FERNANDEZ, 2008: 199). Desde luego, lo más inmediato para la empresa era renovar todo el establecimiento, que se encontraba en un estado muy precario. Sin embargo, la coyuntura bélica no era propicia, sobre todo, porque los precios del carbón subieron sensiblemente, lo que derivó en pérdidas generalizadas en las fábricas de gas de Bilbao y San Sebastián. En este contexto se aceleró el proceso de sustitución del gas por la electricidad. De hecho, aprovechando la central eléctrica que la Fábrica de Gas de Bilbao tenía en la isla de San Cristóbal de la capital, en 1921 optó por un importante programa de electrificación pública (FERNANDEZ, 2008: 2006). Lo cual no fue óbice para que, en la década de los veinte, se produjeran importantes inversiones en la renovación de unas instalaciones obsoletas. Los dirigentes de la Fábrica de Gas de Bilbao aún confiaban en las posibilidades de los nuevos usos del gas frente a la fuerte

competencia de la electricidad.

CUADRO 1
Consumo de gas en Bilbao, 1914-1934 (en metros cúbicos)

Ejercicio	Abonados contador	Abonados Fijos (caño libre)	TOTAL Consumo privado*	Consumo público **	TOTAL***
1914-1915	624.501	2.431	626.932	2.726.872****	3.353.805
1915-1916	701.132	2.302	703.434	2.725.724	3.429.160
1916-1917	783.303	1.378	784.681	2.444.057	3.228.740
1917-1918	814.279	1.248	815.527	1.884.941	2.700.470
1919-1920	795.772	936	796.708	1.917.430	2.714.140
1920-1921	775.952	884	776.836	1.359.369	3.245.465
1923-1924	781.499		781.499	944896	1.726.396
1924-1925	799.217		799.217	672.619	1.471.838
1925-1926	755.391		755.391	553.044	1.308.437
1926-1927	816.839		816.839	433.683	1.250.524
1927-1928	799.395		799.395	371.564	1.170.961
1928-1929	863.041		863.041	357.427	1.220.469
1929-1930	904.012		904.012	397.339	1.301.352
1930-1931	937.046		937.046	420.702	1.357.749
1931-1932	1.009.138		1.009.138	369.609	1.378.748
1932-1933	998.996		998.996	373.858	1.372.856
1933-1934	1.161.711		1.161.711	431.899	1.593.612

*Están incluidas otras pequeñas partidas: Asociación Vizcaína de Caridad y el consumo fuera de la jurisdicción.

**Se incluye el consumo del alumbrado público, de las dependencias municipales, de kioscos de música, de festejos, de la propia fábrica, de la central eléctrica y las posibles pérdidas (fugas y condensaciones).

***Incluye las existencias anteriores.

****Desde esta fecha incluye existencias a 30 de junio (fin del ejercicio).

Fuente: Archivo Foral de Bizkaia, *Memorias* correspondientes a la Fábrica de Gas de Bilbao.

Si nos fijamos en el cuadro 1 referido al consumo de gas en Bilbao entre 1914 y 1934, podemos extraer algunas conclusiones. Lo primero que se observa es un descenso muy considerable del consumo total, de más del 50%, lo que da una buena idea de cómo la energía eléctrica iba ganando cada vez más peso. El alza de los precios del carbón durante la Primera Guerra Mundial disparó la competencia de la hidroelectricidad. De hecho, en torno a Bilbao se constituyó uno de los focos de inversión más importantes de España en este tipo de energía. En segundo lugar, donde más se notó este impacto fue en el consumo público, que se redujo

muy sensiblemente, en tanto en cuanto buena parte del alumbrado urbano pasó a ser eléctrico. En tercer lugar, sobresale el repunte que se dio en el apartado de consumo privado en los años veinte, el cual tendría que ver con los nuevos usos del gas, no tanto con el alumbrado privado. En concreto, nos estamos refiriendo a cocinas, hornillos, plancheros, radiadores, calienta-baños, etc. Aparatos de uso doméstico que, sin duda, supusieron un respiro para la industria gasista frente a la eléctrica (MARTÍNEZ y MIRÁS, 2018). El uso de gas en este tipo de dispositivos supuso un nuevo nicho de mercado para la industria del gas.

La Guerra Civil supuso una ruptura de todo tipo y afectó, como no podía ser de otra manera, al desarrollo normal de la industria (GONZÁLEZ PORTILLA y GARMENDIA, 1988). San Sebastián cayó en manos del Ejército franquista en septiembre de 1936 y Bilbao en junio del año siguiente. Pues bien, en 1937, para el caso de la capital vizcaína, la estructura de ingresos y gastos del Ayuntamiento no se alteró de forma importante respecto de los años anteriores. Sí se observa que, en la estructura de ingresos, los provenientes de los servicios municipalizados disminuyeron sensiblemente en el conjunto de ingresos del Ayuntamiento, con un peso de los servicios públicos del orden del 1% para 1942 (ALONSO OLEA, 2008: 71), lo que significa un descenso radical de la contribución de la fábrica de gas a los recursos municipales.

Hay que decir que todas las fábricas de gas españolas padecieron un problema de abastecimiento de materia prima, no siendo las de Bilbao y San Sebastián una excepción. Así, atendiendo a los datos globales de producción de gas en España, en 1941 hubo un abrupto declive, del 30% inferior a la cifra de 1939. Dicho retroceso se produjo debido a la carencia de hulla, al no haber sido incluido el sector del gas entre los preferentes por las autoridades económicas del país (FERNÁNDEZ-PARADAS y MARTYKÁNOVÁ, 2017: 261). Esta penuria venía de atrás y ahora se acentuó como consecuencia del drástico descenso de las importaciones y por la insuficiencia de la producción local para abastecer las crecientes necesidades de la industria nacional. Esta situación acarrió pérdidas para la Fábrica de Gas de San Sebastián en 1941, aunque, en verdad, en los ejercicios de 1938, 1939 y 1940 nada se abonó a la Corporación de los beneficios obtenidos de la fábrica debido a las deudas que arrastraba (AMSS, H-03432-14).

4. LOS POCOS CASOS DE MUNICIPALIZACIÓN EN PORTUGAL Y FRANCIA

En Portugal, la primera ciudad que municipalizó el servicio de gas fue Coímbra, en 1903. Esta iniciativa estuvo directamente relacionada con el hecho de que el municipio estaba entonces dirigido por el jurista José Ferreira Marnoco e Sousa (1869-1916), defensor de la municipalización de los servicios públicos. Tras esta primera iniciativa, hubo que esperar al periodo de la República para asistir a nuevas municipalizaciones de servicios.

En 1909, en vísperas de la implantación de la República, la ciudad de Évora intentó, sin éxito, municipalizar el servicio de alumbrado. La municipalización

sólo se materializó en 1915, influenciada por el mencionado 1^{er} Congreso Municipalista del Alentejo, que tuvo lugar en esta ciudad en el mismo año. En éste el Ayuntamiento de Évora manifestó su intención de proceder a la municipalización de los servicios de agua, alcantarillado y alumbrado, lo que estaba en consonancia con los intereses de la *Companhia Geral de Iluminação a Gás* que operaba este servicio. Para llevar a cabo las obras necesarias para el funcionamiento de estos servicios, que requerían no sólo competencia técnica, sino también un elevado capital, el municipio creó un departamento de obras públicas, que estaría supervisado por un ingeniero, y pidió un préstamo de la Caixa Geral de Depósitos (BERNARDO, 2004: 204-206). La experiencia de la municipalización del servicio de alumbrado de la ciudad provocó un gran déficit, por lo que en 1917 el Ayuntamiento acabó aceptando la propuesta de la *Companhia Eborense de Electricidade* de comprar la fábrica de gas y al mismo tiempo cederle el alumbrado público de la ciudad (CARDOSO DE MATOS, 2022).

Como en España, la Primera Guerra Mundial creó una escasez de carbón importado, que se reprodujo en las fábricas de gas, llevando incluso al cierre de algunas de ellas, como ocurrió en Lisboa, donde este servicio era operado por *Companhias Reunidas de Gás e Electricidade-CRGE* (Cardoso de Matos, Fernández-Paradas y Rodríguez Martín, 2020). En Coímbra, donde, como hemos dicho, los servicios de alumbrado estaban municipalizados desde 1903, la conflagración hizo que los servicios municipales sufrieran pérdidas debido a los altos precios del carbón y del combustible, lo que hizo que en 1917 y 1918 se restringiera el trabajo de la fábrica de gas y que el alumbrado público de gas fuera sustituido casi por completo por lámparas eléctricas, encendidas con la energía de la tracción eléctrica que ya estaba instalada en la ciudad.⁵

Bajo la influencia de los Congresos Nacionales Municipalistas celebrados en 1909 en Lisboa y 1910 en Oporto y del Congreso Municipalista del Alentejo de 1915, la municipalización de los servicios de gas en Oporto empezaría a ser discutida ese mismo año de 1915. Aunque fue a principios de 1917 cuando se aprobó la municipalización de este servicio, que también se pretendía extender a la *Sociedade Energia Eléctrica*, que explotaba la distribución de electricidad en la ciudad, lo que desencadenó las protestas de esta empresa. En noviembre de 1917 el municipio se hizo cargo de la fábrica de gas y de la central eléctrica, pero sólo en 1920, tras años de negociaciones, se firmó finalmente el acuerdo entre el Ayuntamiento de Oporto y las empresas concesionarias del gas y la electricidad (CARDOSO DE MATOS *et al.*, 2003: 95-102). La gestión de los *Serviços Municipalizados de Gás e Electricidade do Porto* fue confiada a Ezequiel de Campos, ingeniero de renombre con una extensa obra sobre cuestiones de energía y electrificación en el país, que en 1925 fue nombrado profesor del Instituto Superior do Comercio do Porto, en 1928 profesor titular de Ciencias Económicas y Sociales en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Oporto y que ocupó importantes cargos políticos y administrativos. Este ingeniero dirigió los servicios municipales hasta 1939.

También influidos por el movimiento municipalista, que se inició con el I

⁵ Diário da Câmara dos Deputados, Sessão nº 54, 1 de Setembro de 1919: 9.

Congreso Municipalista, celebrado en Lisboa en abril de 1909, al que siguieron el II Congreso Municipalista, celebrado en Oporto en 1910, y el I Congreso Municipalista Alentejano, celebrado en la ciudad de Évora en 1915 (CARDOSO DE MATOS, FERNANDEZ y LARRINAGA, 2023), algunos municipios más pequeños municipalizaron el alumbrado público. Fue el caso del municipio de Celorico da Beira, situado en el norte del país, que en 1913 vio aprobado un préstamo para municipalizar el alumbrado, que en esta ciudad como en varias otras ya era eléctrico.⁶

En el caso portugués, no fue en las ciudades más importantes y con mayor desarrollo industrial, Lisboa u Oporto, donde se produjo la primera municipalización de los servicios, aunque en Lisboa hubo desde la década de 1860 intentos fallidos de municipalizar el suministro de agua (SILVA, 2004). Por lo demás, en las ciudades en las que se municipalizó el alumbrado público a partir de la década de 1910 ya se utilizaba electricidad y no gas.

En los años veinte se llevaron a cabo una serie de decisiones políticas que pretendían la mejora de las infraestructuras municipales, como la iluminación o el abastecimiento de agua, y ya en 1920, con el objetivo de impulsar el establecimiento de los servicios municipales de alumbrado y abastecimiento de agua, el gobierno eximió, durante un período de cinco años, el pago de los derechos de importación de todos los materiales importados del extranjero necesarios para la construcción de las redes municipales de alumbrado y abastecimiento de agua que no se produjeran en el país. En 1923, al menos 75 municipios prestaban el servicio de alumbrado público con electricidad y sólo 19 municipios explotaban este servicio público (CARDOSO DE MATOS *et al.*, 2004: 246-248). En 1925 se publicó un Decreto que estipulaba una serie de medidas destinadas a facilitar las expropiaciones que debían realizarse para el establecimiento de estas redes (Decreto nº 1 789 de 29.06.1925). En esta pugna entre gas y electricidad, en los años 30 y 40, el gas representaba un consumo muy reducido en relación con la electricidad y su uso estaba prácticamente restringido al consumo doméstico.

CUADRO 2
Producción de gas y electricidad en Portugal

Años	Gas (10 ⁶ m ³)	Electricidad (10 ⁶ KWh)
1934	12	325
1935	12	355
1936	13	370
1937	13	406
1938	13	426
1939	14	448

6 Diário do Senado, 123ª Sessão Ordinária do 3º Período da 1ª legislatura 1912-1913, 28 de Junho de 1913: 23.

1940	16	460
1941	16	479
1942	18	465
1943	21	477
1944	25	505
1945	28	545

Fuente VALÉRIO, 2001: 331.

En Francia el caso de Grenoble era excepcional. Esta ciudad había sido la primera en municipalizar gas y electricidad. En el mismo momento en que el consejo municipal de Grenoble decidió apostar por el control municipal del gas y la electricidad el 31 de diciembre de 1901 (*Régie municipale du gaz et de l'électricité de Grenoble*), sólo existía, como hemos visto, un único servicio de distribución de energía, el de Tourcoing, aunque sólo para el gas. La fábrica de gas y la red de distribución de Grenoble habían sido compradas ya a finales de los años 1860. Fue la experiencia acumulada en gestionar este servicio la que sirvió de argumento a los partidarios de una municipalización integrada. Durante los meses siguientes, cuando se trataba de fijar los límites y los objetivos del ente municipal, fue necesario considerar los derechos y la situación adquiridos por el antiguo concesionario y, sobre todo, no subestimar sus vínculos ni con el poderoso capitalismo eléctrico regional, entonces en pleno auge, ni con algunos concejales emparentados con algunas de las más importantes empresas del sector eléctrico o electrotécnico de la región, partidarios incondicionales del liberalismo puro y duro (COURTECUISE, 2012).

En Burdeos, aunque desde 1904 de tiempo en tiempo -cuando las relaciones entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria exclusiva de gas para todos los usos y de electricidad para la iluminación pública (aunque también podía vender energía eléctrica a fábricas y particulares, pero en competencia con otras dos empresas) se empeoraban por diferentes motivos- resurgía el debate sobre la oportunidad de municipalizar el gas, o el gas y la electricidad, la Villa se conformó con el régimen general de delegación del servicio a la empresa privada concesionaria (FERNANDEZ, 1998). De hecho, fue la guerra la que provocó la decisión de la municipalización. Al establecer la llamada doctrina de la «imprevisibilidad», una sentencia del Consejo de Estado (precisamente llamada *Gaz de Bordeaux*), de junio de 1916, autorizó al concesionario a subir sus tarifas. Tal decisión, que fue aceptada por el Ayuntamiento a regañadientes, suscitó un gran malestar con la compañía concesionaria, tanto más cuanto que, incluso, hubo que adelantarle fondos en efectivo. De ahí que el 17 de junio de 1918, por iniciativa del alcalde liberal-conservador, que, tras la declaración de guerra, había formado una mayoría de «concentración republicana» que iba desde la derecha moderada a los socialistas, se creara un ente municipal de gas y electricidad en Burdeos (*Régie municipale du gaz et de l'électricité de Bordeaux-RMGEB*), el cual entró

en funcionamiento el 1 de julio de 1919. Con más de 1.000 empleados, se convirtió en la principal oficina municipal de la ciudad y en la empresa municipal francesa más importante.

En esta actuación hay que tener en cuenta, primero, que en la creación de la Régie de Bordeaux no se hacía ninguna referencia al decreto de octubre de 1917; era una creación empírica (FERNANDEZ, 1995). Y, segundo, que se trataba de una decisión peculiar entre las ciudades francesas, habida cuenta de que las pocas municipalizaciones que se efectuaron en los años siguientes se concentraron más en las pequeñas ciudades y en las zonas rurales y, en casi todos los casos, más en la electricidad que en el gas (FERNANDEZ, 2009b). Ahora bien, el disfrutar de legalidad –del decreto de 1917 y del decreto-ley de 1926– no significaba prescindir de la forma o de la naturaleza jurídica del operador que iba a hacerse cargo del servicio. De hecho, la producción y el suministro de gas (como de electricidad) siguieron estando, en casi todos los casos, gestionados por empresas privadas concesionarias. ¿Por qué entonces las ciudades francesas no recurrieron más a la gestión directa cuando la ley lo permitió? Evidentemente, no hay una respuesta absoluta. Tenemos que conformarnos, pues, con algunas suposiciones, a saber: que la gestión directa, como lo demuestran las historias de Burdeos y de Grenoble, no podía garantizar la autonomía técnica e implicaba, en cualquier caso, tratar con un proveedor privado, o que, por razones políticas y financieras, los municipios probablemente temiesen ser acusados de malgastar el dinero de los contribuyentes si compraban concesiones privadas o instalaban una red de elevado coste.

Obviamente, la municipalización del gas y de la electricidad en Burdeos fue una municipalización tardía y realizada antes de la fecha de caducidad del contrato de concesión. Pero cabe recordar que tuvo lugar en un contexto muy peculiar, el de la Gran Guerra y de las dificultades de las compañías privadas. La subida del precio del carbón y las carencias del equipo de producción y distribución, incapaces de responder a la repentina subida de la demanda, habían aumentado las dificultades, especialmente las de las empresas de electricidad.⁷ El resultado fue el minusvalorar el activo de las empresas a la hora de negociar la recaudación. Por otra parte, la ciudad (con 270.000 habitantes) era una de las más grandes de Francia. Así, contaba con un presupuesto importante, nutrido con la recaudación de consumos (*octroi*, suprimido en 1927); con una planta de peritos y oficiales bastante expertos en hacendística, capaces de gestionar buenos préstamos; y también con ingenieros y técnicos para hacer funcionar la empresa (y eso que, incluso en este caso, los 22 millones de francos que hubo que pagar a los accionistas pesaron bastante en las cuentas de las arcas municipales casi hasta finales de los años treinta) (FERNANDEZ, 1998).

Lo que llamamos «optimum municipalizador» es esa relación entre la relativa debilidad coyuntural del activo industrial de las compañías y la relativa capacidad financiera y técnica de un ayuntamiento. En Lyon o en París (donde además el ayuntamiento tenía ya una deuda importante por las obras del metro),

⁷ Fue el caso de Burdeos, que dio lugar a uno de los asuntos más famosos de la historia de la jurisprudencia: «l'arrêt gaz de Bordeaux» de marzo de 1916.

por ejemplo, pero también en Marsella, el propio tamaño de las empresas de gas y electricidad impedía comprar con antelación a la fecha de recaudación por no poder financiar el negocio, salvo a riesgo de ser denunciado por la autoridad superior por endeudamiento excesivo o por abuso de poder y/o reacción hostil de los ciudadanos contribuyentes y electores. En cuanto a las ciudades más pequeñas, tenían recursos demasiado débiles y dedicados, ante todo, a los gastos sociales. Por lo tanto, no podían encargarse de la gestión directa de servicios técnicos como el gas o la electricidad. Incluso los ayuntamientos socialistas y comunistas de los años 1920 sólo pudieron, y en algunos casos únicamente, municipalizar el servicio de agua a domicilio. Únicamente el saneamiento, por falta de empresarios privados en la mayoría de los casos, solía estar incluido en el patrimonio municipal (FERNANDEZ, 2006).

5. EL GAS MUNICIPALIZADO FRENTE A LA DINÁMICA DE LA ELECTRICIDAD. EL CASO DE FRANCIA

En Burdeos, con la elección de un alcalde socialista en 1925, la RMGEB experimentó un verdadero ímpetu, al punto de tener presupuesto propio en 1928. El análisis que hemos hecho de las cuentas del negocio muestra claramente que, después de una fase muy dinámica de la electricidad (aproximadamente de los años 1910 hasta principios de los años 1930), el peso de la electricidad es poco más o menos de tres veces mayor que el del gas al acabar ese decenio. Por el contrario, las trayectorias de ambas energías durante la gran crisis de los años 1930 resultan bastante similares; a la baja, obviamente.

CUADRO 3
Excedentes de explotación de la RMGEB (francos corrientes)

Años	Gas	Electricidad
1928	3 662 000	14 777 000
1930	3 262 000	13 777 000
1932	5 929 000	14 228 000
1934	5 264 000	13 646 000
1935	2 600 000	10 791 000
1936	3 604 000	10 630 000
1937	1 870 000	7 635 000

Fuente: AMB, *Conseil municipal de Bordeaux*, Compte de profits et pertes.

Con todo, la mayoría de las inversiones se hicieron en el sector eléctrico. Así, el segundo gran empréstito (el primero se dedicó a las cargas debidas al coste

de recaudación después de la municipalización), el de 1931, se orientó casi por completo a la electricidad. Bien fuera sobre las partidas del propio presupuesto municipal (para acabar la iluminación pública eléctrica en 1934), bien sobre el presupuesto de la RMGEB en lo que se refería a los gastos de equipamiento (planta de transformación y red de suministro) para acoger la energía de los Pirineos. Sólo una pequeña parte se destinó al gas; concretamente, cuando se renovó la vieja fábrica (de 1907) de Bacalan (que además producía casi tanto fluido eléctrico como gas).

En 1945, cuando ya el proyecto de nacionalización de la energía estaba en debate en el Parlamento, sólo existían 250 servicios de energía bajo gestión municipal directa en Francia sobre un total de más de 36.000 entidades municipales (*communes*). Casi exclusivamente estos entes públicos suministraban electricidad en los territorios rurales y no más que un 5% del consumo nacional.⁸ Habían nacido al calor del marco establecido por el decreto de 1926 y habían tenido ayuda por parte del Estado. Se trataba de una política voluntarista de electrificación rural general (FERNANDEZ, 2009b). Claramente, la intervención del Estado para financiar las obras de edificación de las redes y la administración del servicio por parte de las municipalidades o de agrupación de municipalidades (la ley permitió estas agrupaciones precisamente con esta finalidad de electrificación) vinieron a subsanar los fallos del mercado. Pero el caso del gas era distinto al de la electricidad. El gas era fundamentalmente de carácter urbano: a nadie -ni a las empresas privadas, ni a los ayuntamientos rurales- se le ocurrió edificar plantas y suministrar gas en los pueblos y el campo. El gas no consiguió ser considerado una necesidad universal como lo era el agua potable o, cada vez más, la electricidad. Aún más, durante los años 1920 y 1930, por lo que al alumbrado público se refiere, base histórica de la intervención municipal, el gas fue sustituido por la electricidad. Y si bien es verdad que pudo ganar nuevos usos para la cocina y la calefacción de los particulares, no pudo con la competencia de la electricidad en lo que era el mayor sector de consumo, el industrial. De forma que, aparte de los casos de las ciudades del Este, como Estrasburgo y Metz, que retornaron a Francia con la herencia de empresas municipales multiservicios según el modelo alemán de las *Städtwerke*, para el periodo de entreguerras sólo quedó como municipalización significativa de servicios de gas en Francia el caso de Burdeos.

6. CONCLUSIONES

En los decenios inter-seculares, cuando el afán municipalista se extendía por Gran Bretaña y la Europa germánica (SCHOTT, 1997, KÜHL, 2001, MILLWARD, 2005), la Europa Latina (salvo la excepción de Italia del Norte después de la ley de 1903) había sido muy reacia a la gestión directa de los servicios urbanos y aún más de la producción y suministro de gas y electricidad. No se debió tanto a que en España, Portugal y Francia se ignorasen los debates y las realizaciones

⁸ Aún quedaban 160 entes que suministraban un poco menos de 4% de la energía a principios de los años 1990, en vísperas de la reorganización de la economía europea de la energía.

en esta materia en dichos países. De hecho, españoles, portugueses y franceses participaron en los congresos municipalistas europeos, que estuvieron en boga hasta finales de los años veinte. Sin embargo, tal y como hemos podido analizar en este trabajo, en estos tres países se pueden contar los casos de municipalización de servicios a la vez técnicos y comerciales, como eran el gas y la electricidad, con los dedos de las manos. Obstáculos jurídicos y debilidad financiera de los ayuntamientos explican bastante esta particularidad latina. Incluso, durante el periodo comprendido entre 1913 (Portugal) y 1926 (Francia), cuando los cambios de los respectivos marcos jurídicos abrieron las posibilidades de caminar en este sentido, muy pocas ciudades apostaron por la gestión directa, de suerte que la mayoría optó por permanecer fieles a sus respectivas compañías concesionarias. Antes de la Primera Guerra Mundial, la débil suma de los intentos fracasados (Saint-Etienne, Madrid) y de las experiencias exitosas (Bilbao, San Sebastián, Tourcoing, Grenoble, Coímbra) de municipalización del gas, indica muy a las claras las dificultades para desarrollar la gestión directa del servicio. Superadas las trabas jurídicas, ¡que sólo dos ciudades prácticamente (Oporto y Burdeos) quisieran -y consiguieran!, precisamente porque gozaban de oportunidades no reproducibles en sus respectivos entornos nacionales- municipalizar el servicio de gas indica un carácter peculiar de estos tres países respecto al entorno de la Europa occidental y central: el tibio margen de actuación de las entidades municipales ante las compañías privadas y el Estado.

7. FINANCIACIÓN

Este trabajo ha sido realizado gracias a la concesión del proyecto de investigación «El Gas en la Europa Latina: una perspectiva comparativa y global (1818-1945)», PID2020-112844GB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y Fondos FEDER (UE).

8. REFERENCIAS

- ALONSO OLEA, E. (1995): *El concierto económico (1878-1937)*, IVAP, Oñati.
- ALONSO OLEA, E. (1999): *Continuidades y discontinuidades de la administración provincial en el País Vasco. 1839-1978*, IVAP, Oñati.
- ALONSO OLEA, E. (2003): «La Hacienda Municipal bilbaína: una historia de misterio 1876-1936», *Bidebarrieta*, 7: 169-189.
- ALONSO OLEA, E. (2008): «Cuentas y presupuestos del Ayuntamiento de Bilbao (1937-1979)», en J. AGIRREAZKUENAGA y M. URQUIJO (dirs.), *Bilbao desde sus alcaldes: diccionario biográfico de los alcaldes de Bilbao y gestión municipal en la dictadura (1937-1979)*, Ayuntamiento de Bilbao, Bilbao: 45-97.
- ALVES, J.F. (2010): «Primeira República, poder local e a saga parlamentar para um novo código administrativo», *Revista da Faculdade de Letras-História-Porto*, III Série, 11: 33-61.

- BERNARDO, M.A.; CARDOSO DE MATOS, A. (2004): «Infrastructures and politics in Portugal in the first half of the 20th century: innovation in lighting and water supply», en *Proceedings of the 11th International Planning History Conference. Planning Models and the Culture of Cities*, Barcelona [Acessível em: <http://www.etsav.upc.es/personals/iphs2004/eng/en-pap.htm>]
- BERNARDO, M.A. (2004): «Elites, acção pública e infra-estruturas: a construção da moderna rede de água e esgotos em Évora (1890-1933)», *Ler História*, 46: 193-222.
- BOUVIER, E. (1927): «Le nouveau régime des régies municipales en France», *Annales de l'économie collective*, janvier-mars, Genève: 54-66.
- CAETANO, M. (1980): *Estudos de história da administração pública portuguesa*, Coimbra Editora, Coimbra.
- CALABI, D. (1980): «I servizi tecnici a rete e la questione della municipalizzazione delle città italiane (1880-1910)», en P. MORACHIELLO y G. TEYSSOT (ed.), *Le machine imperfette. Architettura, programa, istituzioni el XIX secolo*, Officina, Roma: 293-332.
- CARDOSO DE MATOS, A. (2013): «Produção, distribuição e consumo de electricidade em Portugal», en F. ROLLO (coord.), en *Dicionário de História da República e do Republicanismo em Portugal*, vol. I, Assembleia da República/IHC-UNL, Lisboa: 1.104-1.111.
- CARDOSO DE MATOS, A. (2022): «A industria do gás nas regiões interiores: o exemplo da cidade de Évora no sul de Portugal e a sua comparação com a região da Andaluzia (1889-1915)», en I. BARTOLOMÉ, M. FERNÁNDEZ-PARADAS y J. MIRÁS, *Bajo la cálida luz del gas. Los mercados regionales de la industria gasista en España (siglos XIX-XX)*, Sílex, Madrid: 331-356.
- CARDOSO DE MATOS, A. (coord.); MENDES, F.; FARIA, F. (2003): *O Porto e a Electricidade*, EDP, Lisboa.
- CARDOSO DE MATOS, A. et al. (2004): *A electricidade em Portugal. Dos primórdios à 2ª Guerra Mundial*, Lisboa, EDP.
- CARDOSO DE MATOS, A.; FERNANDEZ, A.; LARRINAGA, C. (2023): «The municipalisation of gas in Latin Europe: Spain, Portugal and France until the First World War», en J. MIRÁS-ARAUJO y A. GIUNTINI (eds.), *The Gas Industry in Latin Europe*, Palgrave Macmillan, Cham: 83-106.
- CARDOSO DE MATOS, A.; FERNÁNDEZ-PARADAS, M.; RODRÍGUEZ-MARTÍN, N. (2020): «Capitales sin luz. La crisis en el suministro de gas en Lisboa y Madrid durante la gran guerra», en I. BARTOLOMÉ, M. FERNÁNDEZ-PARADAS y J. MIRÁS-ARAUJO (eds.), *Cercanas pero distintas. La desigual trayectoria de la industria del gas en las regiones del sur de Europa (siglos XIX-XX)*, Marcial Pons, Madrid: 79-97.
- CLAVERO ARÉVALO, M.F. (1952): *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- COURTECUISE, C. (2012): «Les professeurs de la faculté de droit de Grenoble face aux enjeux économiques nouveaux (1870-1919)», en J.-C. GAVEN (dir.), *Les facultés de droit de province*, Publications du Centre toulousain d'histoire du droit, Toulouse: 53-70.

- DOGLIANI, P. (1992): *Un laboratorio di socialismo municipale. Francia, 1870-1920*, Franco Angeli, Milán.
- DUBOIS DE CARRETIER, L. (2005): «Le Conseil d'Etat, l'économie et le service public: concessions et services publics industriels et commerciaux (années 1880-1950)», *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 52, 3: 51-74.
- DUGUIT, L. (1913), *Les transformations du droit public*, Armand Colin, Paris.
- FALKUS, M. (1977), «The development of municipal trading in the nineteenth century», *Business History*, 19 (2): 134-161.
- FERNÁNDEZ-PARADAS, M.; MARTYKÁNOVÁ, D. (2017): «La industria del gas en España en los años 1940 en el contexto de Europa», en I. BARLOMÉ, M. FERNÁNDEZ-PARADAS y J. MIRÁS (eds.), *Globalización, nacionalización y liberalización de la industria del gas en a Europa latina (siglos XIX y XX)*, Marcial Pons, Madrid: 257-278.
- FERNÁNDEZ-PARADAS, M.; RODRÍGUEZ-MARTÍN, N. (2019): «Una aventura con fatales consecuencias. La incautación de la fábrica del gas de Madrid y la municipalización del servicio público de alumbrado (1917-1922)», *Hispania*, 79, 261: 157-187.
- FERNANDEZ, A.; LARRINAGA, C. (2020): «La excepcionalidad en la municipalización del servicio de gas en España y Francia. Bilbao, San Sebastián y Burdeos (1885-1919)», en I. BARTOLOMÉ, M. FERNÁNDEZ-PARADAS y J. MIRÁS (eds.), *Cercanas pero distintas. La desigual trayectoria de la industria del gas en las regiones del sur de Europa (siglos XIX y XX)*, Marcial Pons, Madrid: 61-78.
- FERNANDEZ, A. (1995): «La création en 1919 de la Régie municipale du gaz et de l'électricité de Bordeaux», *Revue Historique*, CCXCIV/1: 109-121.
- FERNANDEZ, A. (1998): *Economie et politique de l'électricité à Bordeaux (1887-1956)*, Presses Universitaires de Bordeaux, Talence.
- FERNANDEZ, A. (2001): «L'impossible socialisme municipal en Espagne», en U. KÜHL (hg.), *Der Munizipalsozialismus in Europa / Le socialisme municipal en Europe*, Pariser Historische Studien-Oldenburg Verlag, München: 31-47.
- FERNANDEZ, A. (2006) : *Villes, services publics, entreprises*, MSHA, Bordeaux.
- FERNANDEZ, A. (2002): «La gestion du service du gaz par la Municipalité de Bilbao (1885-1928)», en L. GONZÁLEZ y J. M. MATÉS (coords.), *La modernización económica de los ayuntamientos*, Universidad de Jaén, Jaén: 183-217.
- FERNANDEZ, A. (2009a): *Un progressisme urbain en Espagne*, Presses Universitaires de Bordeaux, Bordeaux.
- FERNANDEZ, A. (2009b): «Destins des régies municipales de gaz et d'électricité en France», en A. BELTRAN *et al.* (dir.), *Etat et énergie, XIXe-XXe siècle*, Comité d'histoire économique et financière de la France, Paris: 319-344.
- FERNANDEZ, A. (2015): «La gestión directa de los servicios técnicos urbanos en Francia en el siglo XX», *Revista de la Historia de la Economía y Empresas*, 9: 21-33.
- GIUNTINI, A. (1997): «I gas in Italia fra industria e servizio urbano dall'avvento dell'elettricità all' scoperta del metano», en G. BIGATTI *et al.* (ed.), *L'acqua e il gas in Italia. La storia dei servizi a rete, delle aziende pubbliche e della Federgasacqua*, Franco Angeli, Milano: 163-255.
- GIUNTINI, A. (2021): «La batalla de la energía. Gas y electricidad en las ciudades

- italianas durante la era liberal (1861-1920)», *Ayer*, 122: 43-66.
- GONZÁLEZ PORTILLA, M.; GARMENDIA, J. M. (1988): *La guerra civil en el País Vasco. Política y economía, Siglo XXI y UPV*, Madrid.
- KÜHL, U. (hg.), *Der Munizipalsozialismus in Europa/Le socialisme municipal en Europe*, Pariser Historische Studien- Oldenbug Verlag, München.
- LORCIN, J. (2001): «Le socialisme municipal en France. Le cas de Saint-Etienne», en U. KÜHL (hg.), *Der Munizipalsozialismus in Europa/Le socialisme municipal en Europe*, Pariser Historische Studien- Oldenbug Verlag, München: 61-79.
- LONG, M., WEILL, P. ; BRAIBANT, G. (2001): *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 13a ed., Dalloz, Paris.
- MAGALDI, N. (2012): *Los orígenes de la municipalización de servicios en España*, INAP, Madrid.
- MAGALDI, N. (2014): «El debate sobre la municipalización de servicios en la Italia del siglo XIX», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11: 115-153.
- MARTÍNEZ, A.; MIRÁS, J. (2018): «Difusión y consumo de gas y electricidad para alumbrado en las urbes españolas durante la segunda transición energética (1901-1934)», *Revista de Historia Industrial*, 71: 87-118.
- MARTÍNEZ-LÓPEZ, A.; MIRÁS-ARAUJO, J. (2023): «The Territorial Diffusion of the Gas Industry in Latin Europe before the Competition from Electricity», en J. MIRÁS-ARAUJO y A. GIUNTINI (eds.) *The Gas Industry in Latin Europe*, Palgrave Macmillan, Cham: 25-52.
- MILLWARD, R. (2000): «The political Economy of Urban Utilities in Britain 1840-1950», en M. DAUNTON (ed.), *The Cambridge Urban History of Britain*, III, Cambridge University Press, Cambridge (UK) : 315-349.
- MILLWARD, R. (2005): *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge University Press, Cambridge (UK).
- MILLWARD, R.; WARD, R. (1987): «The Costs of Public and Private Gas Enterprises in Late Nineteenth Century Britain», *Oxford Economic Papers*, 39: 719-737.
- NÚÑEZ, G. (1996): «Servicios urbanos colectivos en España durante la segunda industrialización: entre la empresa privada y la gestión pública», en F. COMÍN y P. MARTÍN ACEÑA (eds.), *La empresa en la historia de España*, Civitas, Madrid: 399-422.
- PATO, J.H. (org.) (2011): *História das Políticas Públicas de Abastecimento e Saneamento de Águas em Portugal*, ERSAR, Lisboa.
- PATO, J. H. (org.) (2016): *História das Políticas Públicas de Abastecimento e Saneamento de Águas em Portugal—Cronologia e Depoimentos*, ERSAR, Lisboa.
- SCHOTT, D. (1997): *Energie und Stadt in Europa, von der vorindustriellen "Holnot" bis zur Ölkrise der 1970er Jahre*, F. Steiner Verlag, Stuttgart.
- SILVA, A.F. (2004): «The peculiar customer: conflicts of power and the modern water supply system in Lisbon», en D. BOCQUET, *Réseaux techniques et réseaux de pouvoir dans les villes européennes (XIXe siècle-début XXe siècle)*, Éditions de l'École Française de Rome, Rome: 203-224.
- VALÉRIO, N. (coord.) (2001): *Estatísticas históricas Portuguesa*, INE, Lisboa.
- WILLIOT, J.-P. (1999): *Naissance d'un service public. Le gaz à Paris*, Rive Droite, Paris.

