

Los orígenes del concepto jurídico de servicio público en España a través de la municipalización del gas

Nuria Magaldi
Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
(acreditada como Profesora Titular de Universidad)
Universidad de Córdoba

I. Introducción

El ámbito local es considerado, tradicionalmente, como un pequeño “gran laboratorio jurídico”¹: en él tienen lugar, aunque a pequeña escala, casi todos los fenómenos jurídicos que posteriormente se desarrollan a escala nacional o, incluso, europea o global². Ello es especialmente cierto cuando nos referimos a una de las principales actividades jurídicas que llevan a cabo (o garantizan de algún modo) los poderes públicos y, más concretamente, las Administraciones Públicas: la prestación de servicios públicos. En efecto, si bien la categoría jurídica de “servicio público” tuvo un origen extra-jurídico (las transformaciones sociales y económicas que se derivan de la Revolución industrial y de la emigración del campo a la ciudad)³, lo cierto es que rápidamente tomó forma jurídica y esta tuvo, en sus primeros tiempos, un marcado carácter local.

En efecto, fueron los Municipios las primeras Administraciones Públicas que experimentaron la necesidad de asumir como propias (esto es, como una competencia local) ciertas actividades que sus habitantes demandaban como esenciales o de primera necesidad: la luz, el agua, el transporte urbano, etc. Servicios que, hasta mediados del siglo XIX, eran considerados como actividades netamente privadas y que la

¹ Ya Adolfo Posada lo consideraba un “verdadero laboratorio de vida colectiva” y un “campo privilegiado de experimentación y ensayo”. Cfr. Posada (1979a), p. 319 y Posada (1979b), pp. 216-220. En el mismo sentido García de Enterría (1955), pp. 88 y 90 y, más recientemente, Malaret (2003), pp. 582 y 606.

² Así, se ha afirmado que las “empresas municipalizadas” de finales del siglo XIX se erigieron en un ejemplo de *Welfare* antes incluso de que este fuese teorizado orgánicamente en el plano nacional. Cfr. Dogliani /Gaspari (2003); pp. 8, 11 y 12.

³ Circunstancias económicas y sociales que llevaron a la pérdida de autonomía del individuo que, pobre o rico, no podía proveerse a sí mismo de agua, luz o gas, sino que dependía de los poderes públicos para abastecerse. Estos, por lo tanto, debieron asumir la prestación de tales servicios a la colectividad. Cfr. Forsthoff (1938), pp. 22-34 así como mis consideraciones al respecto en Magaldi (2007), pp. 70-75.

transformación social y económica derivada de la Revolución industrial convertirá en públicas. De la esfera pública local darán luego el salto, a mediados del siglo XX, a la esfera pública nacional.

Este proceso se manifestará, como se ha dicho, tempranamente en el ámbito local, recibiendo el expresivo nombre de “municipalización de servicios públicos”: los Municipios dejarán de “ser tutores para convertirse principalmente en actores del desenvolvimiento de la vida colectiva, cuyo círculo de acción se ensancha de tal suerte que el interés público se sobrepone al interés individual (...) en mejora y beneficio de la colectividad [de manera que aquellos ampliarán] el círculo de su acción, multiplicando sus funciones hasta un límite que, en fechas precedentes, no hubiera sido posible concebir”⁴.

El presente trabajo pretende analizar el fenómeno descrito en los párrafos anteriores a través de uno de los servicios públicos considerados paradigmáticos: el gas. Para ello se tomarán como punto de referencia tres experiencias concretas que tuvieron lugar en España entre finales del siglo XIX y principios del XX, buscando extraer de ellas los elementos que contribuyeron a construir, delimitar y perfilar un concepto jurídico de servicio público en la doctrina *iuspublicista* española del siglo XX⁵.

II. Los contratos en exclusiva en Sevilla y Almería: la prohibición del monopolio y la cláusula de progreso

En España el suministro regular de gas comenzó en Barcelona en 1842, cuando la luz de gas llegó a las Ramblas y, poco después, se creó la *Sociedad Catalana para el Alumbrado del Gas*. A partir de ese momento, y a lo largo del siglo XIX, dicha industria fue expandiéndose en nuestro país, si bien al menos hasta el último tercio se limitó fundamentalmente a las grandes urbes⁶.

Lo habitual fue que el alumbrado por gas (alumbrado del espacio público en un primer momento) se otorgara en concesión a empresas privadas, que además eran

⁴ Alcázar Olalla (1954), p. 715.

⁵ Cfr. no obstante los matices al respecto en Magaldi (2012).

⁶ Fernández Paradas (2009), pp. 109 y 110.

mayoritariamente de capital extranjero. Los Ayuntamientos no tardaron en intervenir intensamente sobre la actividad gasista (también la prestada a los privados), justificándose en que las empresas utilizaban el dominio público municipal para tender las redes de tuberías, en que ellos eran los principales consumidores y en la necesidad de evitar posibles abusos, pues se trataba de una actividad *de facto* monopolística⁷. Por ello, y como consecuencia también de la ausencia de un marco legal claro, no tardaron en aparecer los conflictos (que llegaron a judicializarse) entre los Ayuntamientos (el ente otorgante de la concesión necesaria para la explotación) y las compañías de gas (concesionarias de dominio u obra pública, primero, de servicio público, después).

Uno de los principales puntos de fricción fue el denominado derecho de exclusiva: el concesionario obtenía el derecho a iluminar las calles y edificios públicos de forma exclusiva, lo que suponía, por un lado, la obligación de abastecer de alumbrado en el espacio público a quien lo solicitara si estaba situado a menos de una distancia determinada de las tuberías; y, por el otro, la posibilidad de excluir la actuación de cualquier otra empresa en el mismo territorio. En España, la mayoría de los convenios celebrados en los años cincuenta del siglo XIX incluían ese derecho de exclusiva, provocando la indefensión de consumidores públicos y privados: la estricta aplicación de los criterios civilistas a los contratos impedía, por ejemplo, que los Ayuntamientos pudieran otorgar nuevas concesiones para el alumbrado público por electricidad, a pesar de ser de mejor calidad⁸.

Para tratar de corregir esta situación se adoptaron diversas medidas, destacando especialmente la que más tarde se denominaría “cláusula de progreso”: esta permitía anular el derecho de exclusiva si las empresas no introducían las innovaciones que, de acuerdo con los estándares científicos del momento, comportaban una reducción de precios y mejores prestaciones⁹. Esta tendencia se vio reforzada por la Ley Municipal de 1877, que declaraba expresamente la prohibición de privilegios y monopolios por parte de los Ayuntamientos, salvo algunas excepciones entre las que no se contaba el alumbrado.

⁷ Fernández Paradas (2009), p. 112.

⁸ Fernández Paradas (2016), p. 53-56.

⁹ Fernández Paradas (2016), p. 54; Fernández Paradas (2009), p. 114.

1. El Ayuntamiento de Almería y la concesión a la compañía *Lebon y Cie*

La compañía *Lebon y Cie.*, concesionaria del alumbrado público por gas en Almería, impugnó un acuerdo del Ayuntamiento por el que se otorgaba a otra empresa una concesión de alumbrado eléctrico en la ciudad. *Lebon* apelaba al derecho de exclusiva establecido en el contrato para excluir a otras empresas del sector del alumbrado (entendiendo indiferente que se tratara de alumbrado por electricidad) o, en todo caso, que se le otorgara un derecho de preferencia sobre cualquier otro sistema de alumbrado (que el contrato también contemplaba) en la nueva concesión frente a las competidoras. No obstante, tras diversas vicisitudes procesales, el Tribunal Supremo desestimó la pretensión de *Lebon y Cie*¹⁰.

Teniendo en consideración lo previsto en el artículo 137.1 de la Ley Municipal de 1877, así como lo establecido en la Real Orden de 11 de junio de 1879¹¹, la sentencia consideró que la Administración no podía contratar libremente “sino solo dentro de la esfera de competencias que le señalan las leyes administrativas”, no pudiendo el Ayuntamiento de Almería atribuir ni atribuirse monopolio ni privilegio alguno sobre los servicios que se ejercían en la vía pública, ni tampoco, en consecuencia, conceder a la referida empresa la preferencia en los términos solicitados. Asimismo, consideró también que el hecho de que el Ayuntamiento otorgara un contrato para el alumbrado público por electricidad no lesionaba los derechos de *Lebon y cie.*, puesto que no se había disminuido el número de las luces de gas que esta tenía derecho a encender, no procediendo, por ello, la indemnización de perjuicios solicitada.

La sentencia concluyó señalando, además, que la cuestión objeto de este pleito “ha de ser resuelta conforme al espíritu de las leyes administrativas y no según el criterio de los contratos puramente civiles”, lo que constituye toda una declaración de intenciones frente a los concesionarios de lo que más adelante serán servicios públicos. Supone admitir que estos contratos no pueden ser contratos civiles comunes, por cuanto recaen sobre actividades y servicios considerados esenciales para la colectividad.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 101, de 27 de marzo de 1894.

¹¹ Esta Real Orden declaró que los Ayuntamientos se excedían en sus atribuciones al conceder a una empresa privilegios exclusivos, por ser contrario a la libertad de industria.

2. El Ayuntamiento de Sevilla y la contienda con la Sociedad Catalana

El Ayuntamiento de Sevilla y la *Sociedad Catalana para el Alumbrado por Gas* (en adelante, la Sociedad) celebraron el 29 de septiembre de 1882 un contrato en virtud del cual la Sociedad se hacía cargo del alumbrado público por gas durante treinta años. Entre las condiciones del contrato destacaba, además de la exigencia de que las luces debían arder desde el anochecer hasta el amanecer, la cláusula 25, según la cual el Ayuntamiento estaba facultado para adoptar un nuevo sistema distinto del gas, previo acuerdo con la empresa concesionaria, que sería preferida a cualquier otra si contestaba al requerimiento que se le hiciera en el término de tres meses; en caso contrario, quedaría rescindido el contrato celebrado.

El 6 de marzo de 1906, el Ayuntamiento acordó con la *Compañía Sevillana de Electricidad* (en adelante, la Compañía) y por el plazo de un año, que esta alumbraría varias calles de la población, por medio de energía eléctrica, hasta las doce de la noche, siendo sustituida desde esa hora hasta el amanecer por el alumbrado por gas; la corporación lo comunicó a la Sociedad, pero sin esperar los tres meses preceptivos, previniéndola en cambio, el 3 de abril, para que suprimiera el alumbrado por gas en dichas calles hasta media noche. Aunque la empresa consideró lesionados sus derechos e infringido el contrato, no llegó a acudir a la vía contencioso-administrativa.

El Ayuntamiento de Sevilla acordó, pasado un año, ampliar el contrato celebrado con la Compañía hasta el 31 de diciembre de 1913, haciendo a la Sociedad las mismas notificaciones, pero sin esperar, tampoco, el transcurso del plazo de tres meses. En esta ocasión la Sociedad recurrió en vía contencioso-administrativa, lo que a la postre terminaría con Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 1918¹².

El Tribunal empezó señalando que la facultad exclusiva que la Ley Municipal otorgaba a los Ayuntamientos para la prestación del servicio de alumbrado público estaba condicionada por las cláusulas del contrato. En concreto, la cláusula 25 establecía varias condiciones para que el Ayuntamiento pudiera establecer variaciones en las concesiones otorgadas: por un lado, que el sistema de servicio que se tratase de implantar hubiera sido

¹² Sentencia del Tribunal Supremo núm. 146, de 30 de diciembre de 1918.

adoptado oficialmente por los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona; por otro lado, que la Sociedad, tras un plazo de tres meses, hubiera manifestado que no quería encargarse de la implantación del nuevo alumbrado.

Sin entrar en la investigación del primer punto¹³, la sentencia consideraba incumplida la condición temporal de la cláusula 25, puesto que el Ayuntamiento no había esperado los tres meses preceptivos. Con ello, además, había alterado unilateralmente las condiciones del contrato, con evidente perjuicio para la otra parte que, que cuando suscribió el contrato, lo hizo considerando una serie de ingresos por mantener encendidas todas las luces diariamente desde el anochecer hasta la medianoche y la mitad hasta el amanecer, y que ahora se verían disminuidos (el pago había sido estipulado por horas de alumbrado).

Finalmente, la sentencia señalaba también que la cláusula 25 facultaba al Ayuntamiento para que siempre que se descubriera un alumbrado más económico y útil que el del gas pudiera establecerlo, con la única limitación de que si a la empresa le conviniera prestar el servicio, pudiera optar por hacerlo –por lo menos en las mismas condiciones que cualquiera otra compañía de alumbrado público-, lo cual hacía que no se pudiera considerar el contrato celebrado entre la Sociedad y el Ayuntamiento como un monopolio de alumbrado público a favor de aquella.

3. El derecho de tanteo y la cláusula de progreso

A partir de las dos sentencias analizadas se puede observar cómo se pasó del monopolio a su completa prohibición y, finalmente, al derecho de preferencia o tanteo¹⁴. Como ha señalado entre nosotros Meilán Gil, “la tendencia al monopolio queda en entredicho como consecuencia de la necesidad de adaptación del servicio a los nuevos progresos de la ciencia. En España el dogma sigue siendo la libertad de comercio e industria y cuando se plantea algún problema como sucede con el objetivo de modificar la prestación del servicio prevista en el contrato, como consecuencia de la aparición de nuevos elementos

¹³ Señalaba la sentencia que, si bien el sistema de alumbrado eléctrico había sido descubierto hacía bastante tiempo, aún resultaba excesivamente costosa la producción de energía eléctrica, lo que no permitía su generalización, motivo por el que no se había adoptado oficialmente en Barcelona ni en Madrid.

¹⁴ Meilán Gil (2006), pp. 92-94.

técnicos, la exclusiva se transforma en preferencia, porque lo que prima es la necesidad del servicio, es decir, la satisfacción de las necesidades de la sociedad”¹⁵.

La introducción de la cláusula de progreso, también conocida en sus inicios como cláusula de mejor iluminación (*meilleur éclairage*) supuso, en este sentido, una solución de compromiso entre los intereses públicos (la prestación adecuada del servicio) y los intereses privados (la situación jurídicamente protegida del contratista) pero también una primera y aún tímida demostración de la capacidad creadora del Derecho Administrativo para superar las dificultades que un planteamiento civilista presentaba ante las exigencias ciudadanas para beneficiarse de los nuevos adelantos que el progreso ofrecía¹⁶. Su vinculación con lo que más tarde teorizarían los *iuspublicistas* franceses con el nombre de principio de mutabilidad o adaptabilidad del servicio público es clara, erigiéndose en una de las piedras angulares del régimen jurídico de los servicios públicos junto con el principio de continuidad.

III. La Fábrica Municipal de Gas de Bilbao: la necesidad de una gestión pública diferenciada de los servicios públicos (económicos o comerciales)

1. La municipalización del gas en Bilbao

En 1845 el Ayuntamiento de Bilbao sacó a concurso público la instalación de una fábrica de gas, con el objetivo de proporcionar, entre otros, el servicio de alumbrado público¹⁷. Dicha concesión se adjudicó al empresario Esprit Louis Laty, quien poco después constituyó la *Société pour l'éclairage au gaz de la ville de Bilbao*, con sede en Lyon. Dicha empresa explotaría ininterrumpidamente la fábrica y su red de suministro entre 1847 y 1885, proporcionando gas tanto al Municipio como a clientes particulares.

En 1885, sin embargo, se impuso en el entorno municipal la idea de asumir directamente la gestión de la fábrica y del servicio de distribución de gas, lo que acabó por hacerse en 1886. Las razones de esta decisión fueron varias: discrepancias entre la empresa

¹⁵ Meilán Gil (2006), p. 29.

¹⁶ Meilán Gil (2006), pp. 12 y 58.

¹⁷ Quien mejor ha estudiado la aparición y el desarrollo del servicio de producción y distribución de gas en Bilbao es Alexandre Fernández, en cuyos trabajos se basa este epígrafe, salvo que se indique lo contrario. Cfr. Fernández (2000); Fernández (2001); Fernández (2005); Fernández (2008); Fernández (2014).

concesionaria y el Ayuntamiento sobre cómo calcular el canon de ocupación del dominio público; quejas sobre la calidad del servicio prestado por la empresa a sus abonados; dificultades para llegar a un acuerdo entre ambas partes sobre las nuevas necesidades del servicio exigidas por el Ayuntamiento (nuevas canalizaciones, por ejemplo)¹⁸, etc.

Ante esta situación, el Ayuntamiento decidió no prorrogar el contrato por lo que, poco antes de su vencimiento, llegó a un acuerdo con la empresa concesionaria para el rescate de las instalaciones. Así, a partir de enero de 1886 la fábrica y el conjunto de las instalaciones fueron incorporadas al patrimonio municipal, el suministro de gas pasó a definirse como un servicio público municipal y el director de la fábrica pasó a ser parte del personal municipal. Además, la Fábrica Municipal de Gas (en adelante, la Fábrica) dejaba de tener existencia jurídica independiente para quedar sometida a la tutela jurídica y política del Ayuntamiento.

Aunque por aquel entonces la Fábrica era, de hecho, una empresa pequeña y con una producción moderada, su integración en la corporación municipal puso de manifiesto las primeras diferencias que existían entre la explotación de un servicio de producción y distribución de gas, con un componente industrial y comercial evidente, y la explotación de servicios tradicionales, como un matadero o un cementerio, más orientados al mantenimiento de la salubridad pública. Además, fue especialmente complicado integrar en la contabilidad pública del Municipio una actividad hasta entonces explotada y organizada según las reglas de un sistema industrial y comercial privado¹⁹.

La Fábrica arrojó, durante los primeros años de funcionamiento gestionada directamente por el Municipio, resultados positivos, erigiéndose en fuente de ingresos para el erario municipal. Con el inicio del siglo XX, en cambio, descendió el rápido ritmo de crecimiento en el consumo de gas, entre otros motivos, por el incremento del precio del carbón y por la competencia con la electricidad. Consecuentemente, descendieron

¹⁸ Aunque la compañía había extendido su red y aumentado su producción durante el decenio de 1860, su oferta ya no permitía un suministro eficaz para la buena marcha de la empresa y que diera satisfacción a los abonados en las nuevas condiciones demográficas (la ciudad había pasado de 13.000 habitantes en 1840 a 33.000 en 1877), económicas (con la aparición de los motores a gas para la industria) y sociales (aumento del consumo particular por habitante) de los años ochenta del siglo XIX.

¹⁹ Ello creó importantes *décalages* entre las escrituras contables de la Fábrica y las del Municipio. A ello había que añadir que el Municipio había pasado a ser, al mismo tiempo, operador, productor, prestador y cliente del servicio, no siendo fácil reflejar convenientemente y de forma diferenciada estos diversos niveles de intervención municipal en los documentos contables.

considerablemente los ingresos. Ello intentó paliarse con un aumento de las tarifas – invariables desde la municipalización con el claro objetivo de fomentar el consumo– que, lejos de dar el resultado previsto, hicieron peligrar aún más el hasta poco antes constante crecimiento del consumo.

A pesar de que desde ciertos sectores se abogaba por “des-municipalizar” la Fábrica, alegando, entre otras cuestiones, que las Administraciones municipales no tenían entre sus funciones desarrollar actividades comerciales, la corporación mantuvo la conveniencia de su gestión directa. Se consideró, en este sentido, que la Fábrica podía seguir proporcionando ingresos si se realizaba un esfuerzo de inversión que aumentara la capacidad de producción y modernizara los equipos de distribución.

En el marco de esta reforma empezó a pensarse, también, en un cambio en la naturaleza jurídica de la Fábrica, que la aproximara a la empresa privada. En efecto, se objetaba que la gestión directa municipal era excesivamente lenta tomando decisiones, y que era muy difícil separar convenientemente los resultados financieros de la Fábrica del resto de ingresos y gastos municipales.

En 1905, Gregorio de Balparda, antiguo alcalde de la ciudad, propuso crear una entidad separada y diferente del Municipio, que realizaría todas las actividades que hasta entonces venía realizando la Fábrica. En realidad, con ello pretendía, en cierto modo, acotar el desarrollo municipal pues, como buen liberal, dudaba de la pericia económica de una empresa municipalizada y de que el ámbito de lo público fuera el más adecuado para actividades comerciales y mercantiles de este tipo.

La proposición del ex regidor culminó en un cambio de estatuto de la Fábrica en 1914. En esa fecha se confió la administración de la Fábrica a un Consejo de Administración mixto, una especie de comisión delegada del Ayuntamiento compuesta de concejales y empresarios privados, y se le encomendó la gestión del servicio con los criterios de “cualquiera empresa privada”²⁰. Dicho Consejo se configuró como una entidad formalmente distinta del Ayuntamiento, con un presupuesto propio y con autonomía de gestión, ciñéndose en buena medida a la propuesta de De Balparda. En este sentido, el

²⁰ Ibáñez Papell (1940), pp. 131-133.

Consejo de Administración podía, sin necesidad de autorización especial del Ayuntamiento, comprar el material necesario, hacer las reparaciones ordinarias y las prolongaciones (no ampliaciones) de la red de tuberías para el servicio de nuevos abonados, fijar y proveer las plantillas de empleados –que se asemejarían al personal municipal–, determinar las tarifas y precios de subproductos ostentando, en general, todas las facultades para la marcha ordinaria del negocio. Ostentaría, también, la representación ordinaria de la Fábrica.

El Ayuntamiento, por su parte, conservaba la propiedad de las instalaciones y el control sobre la política de equipamientos, instalaciones e inversiones, por ejemplo, en todo lo relativo a ampliaciones de la red. La Comisión tendría, además, ciertas obligaciones respecto del Ayuntamiento: presentar a su aprobación los presupuestos y las cuentas anuales y solicitar permiso para inversiones de cierta envergadura. Por último, una de las piezas claves en la configuración de la entidad proyectada era la posibilidad de separar las contabilidades de la Fábrica y del Municipio, al entenderse que era el único modo de comprobar si, realmente, aquella producía o no beneficios.

2. La Fábrica Municipal del Gas como antecedente de la descentralización por servicios

Uno de los aspectos más llamativos de la experiencia bilbaína en el debate sobre la prestación del servicio del gas es el hecho, incuestionable, de que este se centró, fundamentalmente, en la organización del servicio. Y es llamativo por lo temprano de la experiencia: estamos hablando de un arco temporal que abarcaría desde la década de los ochenta del siglo XIX (momento en el que se pasa de la concesión a una empresa privada a la gestión directa por el Ayuntamiento) hasta la segunda década del siglo XX, cuando se producirá el segundo cambio (en el que la Fábrica, siempre dentro de la órbita municipal, pasa de ser un órgano de la corporación municipal a ser una entidad jurídica distinta aunque sometida a su tutela). Es, por lo tanto, un periodo absolutamente insólito para que en nuestro país el debate sobre la prestación de un servicio por parte de un Municipio fuera un debate centrado en la *forma* en que dicho servicio se prestaba (la forma de gestión) y no en *si* dicho servicio se podía prestar por el ente público²¹.

²¹ En efecto, solo cuando se admitió la intervención pública en la economía y se reconoció legalmente la capacidad de municipalizar fue posible plantearse, con carácter general y de forma sistemática, el problema

El primero de los cambios organizativos descritos en la prestación del servicio de gas en Bilbao fue el habitual, durante la segunda mitad del siglo XIX, en la mayoría de Municipios que, como consecuencia de la Revolución industrial y del éxodo rural, vieron cómo sus poblaciones se multiplicaban y, con ello, cómo aparecía la imperiosa necesidad de prestación de nuevos servicios públicos locales (iluminación, primero pública y luego particular; abastecimiento de agua potable; alcantarillado; tranvías urbanos, etc.). Estos Municipios, para asegurar la prestación de los nuevos servicios propios de la “ciudad moderna”²², optaron en un primer momento por otorgar su explotación (y la previa construcción de instalaciones y redes) a empresas privadas. Así, el Ayuntamiento de Bilbao otorgó la concesión para la construcción de la fábrica de gas y su red de distribución, así como la correspondiente explotación, a una empresa privada (además, de capital extranjero) y lo hizo en una fecha relativamente temprana, evidenciando el dinamismo industrial de la ciudad.

No podemos olvidar que el otorgamiento de estas concesiones a empresas privadas respondía a la idea del concesionario interpuesto, uno de los artificios jurídicos prototípicos de un (todavía) Estado liberal en el que, formalmente al menos, le estaba vedado al poder público la intervención en la vida económica. Un Estado liberal al que, no obstante, los avances tecnológicos colocaron en la tesitura de aspirar a construir infraestructuras que debían ser la base física de nuevos servicios públicos vinculados a esos avances tecnológicos y que incorporaban, además, un claro contenido económico, industrial y comercial. Pues bien, el compromiso alcanzado en ese momento es el “dogma del concesionario interpuesto”: el poder público asumía de algún modo una responsabilidad (y control) sobre la actividad (aquí, el alumbrado por gas, público y después particular), pero de su explotación (por la que obtiene rendimientos) se encargaba una empresa privada²³.

de la organización del servicio, discutiéndose, por ejemplo, si el Municipio debía o no centralizar en el Ayuntamiento la dirección y gestión de los servicios municipales y de qué modo debía, en su caso, hacerse. Cfr. Royo Villanova (1929), pp. 276 y 277. Por eso en nuestro país no se desarrollan, ni legal ni dogmáticamente, las formas de gestión hasta después del Estatuto Municipal de 1924, ya mencionado.

²² La expresión “ciudad moderna” fue acuñada por Adolfo Posada para describir las transformaciones que estaban experimentando los Municipios como consecuencia de la emigración del campo a la ciudad, el industrialismo y el crecimiento urbano. Cfr. Posada (1979a).

²³ El instrumento jurídico utilizado para ello fue el de la concesión administrativa, primero de dominio o de obra pública, que, con el tiempo, acabaría dando lugar a la concesión de servicio público. De hecho, durante parte del siglo XIX la concesión se erigió en un instrumento indispensable para que la Administración

Sin embargo, son bien conocidos los numerosos problemas que las concesiones a empresas privadas supusieron para los Municipios. También en este aspecto la evolución de la Fábrica es paradigmática: las quejas de los abonados por la deficiente prestación del servicio; la incapacidad de la empresa para responder y adaptarse a las nuevas necesidades (incremento de la población que supone la necesidad de aumentar el volumen de la prestación); los litigios, incluso judiciales, que el Ayuntamiento tuvo que entablar para garantizar la correcta, adecuada y continua prestación del servicio, etc. Todo ello llevó a los administradores municipales a una reflexión que se produjo en términos muy similares a lo largo y ancho de toda Europa: la prestación de este tipo de servicios, que se consideraban esenciales para el bienestar de la colectividad, quedaba más y mejor garantizada si se prestaba directamente desde el mismo Municipio que, además, podía obtener beneficios económicos de dicha prestación y reinvertirlos en el mismo servicio o en la colectividad (a diferencia de lo que haría la empresa privada)²⁴. En esta clave se explica, por tanto, el rescate anticipado de la concesión y la incorporación de la Fábrica a la estructura municipal en 1886.

En efecto, el cambio producido en 1886 supuso que el Municipio asumiera como propio un servicio, el alumbrado por gas, y que además lo prestara de forma directa. Obsérvese cómo en el debate bilbaíno de la época apenas se discute lo primero (la asunción del servicio de la competencia municipal), lo que resulta sorprendente en el contexto histórico-jurídico de entonces. Se acepta, así, con relativa naturalidad la intervención del Municipio en la vida económica (tampoco se duda de que la explotación de la Fábrica es una actividad industrial y comercial) y el servicio pasa a prestarse directamente desde y por el propio Municipio, a través de un órgano administrativo que formaba parte de la estructura municipal. La Fábrica pasa a ser, por así decirlo, un órgano municipal, sin personalidad jurídica, patrimonio propio o autonomía de gestión. Este tipo de forma de gestión directa fue, lógicamente, la primera que surgió en el tiempo y hoy recibe el nombre de gestión directa indiferenciada (o solo escasamente diferenciada)²⁵.

podiera afrontar la ejecución de obras que por sí sola no podría financiar. Cfr. Rodríguez de Haro (1979), pp. 463-466; García Oviedo (1924), pp. 16 y 19.

²⁴ Con detalle sobre ello véase Magaldi (2012), pp. 27-32.

²⁵ En sus inicios, la gestión directa se identificaba con la gestión asumida por los propios órganos del Municipio, bien a través de lo que se denominó “gestión por economía”, bien mediante una fórmula algo más evolucionada y que recibió el nombre de “caja especial”. Por la información de que se dispone, parece que la Fábrica se gestionaría, en ese momento, a través de algo parecido a una gestión directa por “caja

Sin embargo, rápidamente esa primitiva forma de gestión devino a todas luces insuficiente para servicios de carácter económico e industrial, que exigían mayores condiciones técnicas y una cada vez mayor especialización; especialmente en una coyuntura complicada ante el incremento del precio del carbón y la concurrencia de la electricidad. Piénsese que estamos hablando de una gestión de la producción y distribución del gas mediante un órgano municipal, sometido plenamente al Derecho público. Tempranamente se dieron cuenta, en la corporación bilbaína, de que la producción y la distribución del gas era, en realidad, una actividad industrial compleja, que exigía una gestión mucho más técnica y especializada y, al mismo tiempo, más ágil. Surge así la idea de que la Fábrica se gestione “como una empresa privada”, que no es sino el germen de lo que más tarde recibirá el nombre de modos de gestión de Derecho privado²⁶.

En efecto, el segundo cambio organizativo en la Fábrica Municipal del Gas, acaecido en 1914 -aunque propuesto ya diez años antes- trata precisamente de acometer ese reto: mantenerse en la esfera de lo público, pero dotando a la Fábrica de la necesaria flexibilidad y autonomía de gestión para poder actuar en un sector técnico y especializado. La Fábrica pasa, pues, a convertirse en un ente distinto del Municipio, aunque sujeto a él para decisiones estratégicas del servicio, mientras que actúa con autonomía en la gestión ordinaria y corriente del mismo. Se crea, por lo tanto, un primitivo ente instrumental (la Fábrica), vinculado a su ente matriz (el Ayuntamiento de Bilbao): es un ejemplo

especial”. En tales casos, la Administración creaba un órgano al cual dotaba patrimonialmente con los medios necesarios y con un capital inicial, otorgándole cierta capacidad procesal, capacidad para contratar, nombrar o sancionar a sus empleados. La gestión del servicio se hacía a través de un órgano denominado Consejo de Administración y de un Director-gerente, sobre los que recaería el peso del servicio, salvo algunas cuestiones cuya decisión se reservaba a la Corporación. Cfr. García Trevijano Fos (1953), p. 66.

²⁶ Los modos de gestión de Derecho privado surgen vinculados a la aparición y desarrollo de un conjunto de actividades administrativas de orden económico (los servicios de la “ciudad moderna”) que necesariamente van a tener que prestarse y gestionarse de forma diversa a la Administración ordinaria o tradicional; como señalara en su momento García-Trevijano Fos, “su objeto es diverso, ya que se refiere a la economía y no a las clásicas actividades administrativas (...), su espíritu difiere porque en ella se siente una fuerte preocupación por la productividad frente a las clásicas intervenciones que buscaban el fin público por formas también públicas, y por último, incluso la organización y procedimientos son especiales”. Y, precisamente por ello, se va a buscar una forma de gestión de estas actividades y servicios que, de algún modo, escape a la “burocracia y a la aglomeración funcionarial”, a las rigideces del estatuto del funcionario (mucho más estricto que el del trabajador de la empresa privada) y a las formas de la contabilidad pública, mucho más rígida que la contabilidad comercial propia de las empresas privadas. Cfr. García-Trevijano Fos (1953), p. 15.

paradigmático, y sorprendentemente temprano, de la descentralización funcional o por servicios²⁷.

IV. La Real Orden de 23 de julio 1907 para el Municipio de Valencia: primera norma que autoriza expresamente la prestación directa municipal de servicios públicos (municipalización)

A pesar de la precocidad del debate organizativo que se desarrolló en Bilbao entre finales del siglo XIX y principios del XX -al que nos hemos referido en el epígrafe anterior-, se produjo simultáneamente otro debate de capital importancia y que, por su contenido, formalmente habría debido de ser previo. Dicho debate hacía referencia no al *cómo* debían prestarse servicios de contenido económico (como el gas), cuando se hacía cargo de ellos el Municipio, sino a *si* era jurídicamente posible que las corporaciones locales prestaran directamente tales servicios. Una primera respuesta a dicha pregunta llegó con la Real Orden de 23 de julio de 1907.

1. La Fábrica de Gas de Valencia: hechos y controversia

En los primeros años del siglo XX el Ayuntamiento de Valencia decidió construir una fábrica de gas de agua para, posteriormente, ceder su explotación a un particular o, en su caso, explotarla directamente²⁸. Tras la tramitación del oportuno concurso, el proyecto se adjudicó, finalmente, al señor Lechner en diciembre de 1905.

Dicha adjudicación fue impugnada por *Lebon y cie.*, alegando, entre otras cuestiones, que el Ayuntamiento carecía de la competencia para explotar la fabricación de gas, por ser esta una actividad de carácter comercial e industrial y dado que estaba prohibida la municipalización de servicios por la Ley Municipal de 1877 entonces vigente; que, independientemente de ello y en todo caso, se había incumplido la Real Orden de 15 de diciembre de 1905, que prescribía la formación de un expediente y la previa autorización

²⁷ Sobre el proceso de descentralización funcional Magaldi (2012) y la doctrina allí citada.

²⁸ La más detallada exposición de los hechos la hemos encontrado en Ayuntamiento de Madrid (1922), que contiene, a modo de anexo, un Informe, de fecha 14 noviembre de 1921, del señor Decano de los Letrados consistoriales (pp. 45-53), así como una amplia explicación de la Real Orden de 23 de julio de 1907, relativa a municipalización de servicios que se cita en el mencionado informe (pp. 13-43). En dicho trabajo nos basamos para la elaboración de este epígrafe, salvo indicación en contrario.

de la autoridad superior. Además, añadía también que el proyecto era lesivo para los intereses municipales y para las empresas privadas establecidas o que pretendieran establecerse con el mismo objeto, entre ellas la propia *Lebon y cie.*, contratista del alumbrado público en la ciudad con un monopolio *de facto* sobre dicha industria desde 1889.

Por su parte, el Ayuntamiento alegaba que el expediente se ajustaba a las disposiciones legales, defendiendo expresamente que la construcción de una fábrica de gas para proporcionar alumbrado público (y también privado) sí era de la exclusiva competencia del Ayuntamiento, al amparo del artículo 72 de la Ley Municipal. Respecto del posible incumplimiento de la tramitación formal del expediente (según la Real Orden antes mencionada), entendía que no se había producido incumplimiento alguno desde el momento en que el Municipio no había acordado aún nada sobre la forma de explotar la proyectada fábrica ni cómo prestar los servicios de alumbrado. Señalaba, en este sentido, que no debía confundirse municipalización del servicio (en el sentido de prestación directa por parte del Municipio) con la construcción de la fábrica. Así, entendía que para poder hablar de municipalización (y de la necesidad de autorización de la autoridad superior) era preciso no solo que la obra estuviera terminada, sino también que el Ayuntamiento hubiera decidido explotarla directamente.

Además, lanzaba también duros reproches contra la empresa *Lebon y cie.* por el elevado precio y el deficiente suministro que proporcionaba al Municipio, justificando precisamente sobre dicha mala gestión la necesidad de municipalizar el servicio, potenciando la intervención de la corporación municipal mediante la instalación de una poderosa fábrica de gas²⁹. Y por todo ello, precisamente, el Ayuntamiento de Valencia decidió, en febrero de 1907, solicitar al Ministerio de Gobernación la preceptiva autorización para obtener el arriendo de la fábrica y sus canalizaciones y, si ello no fuera conveniente o posible, la autorización para municipalizar la fábrica de gas de agua puro con destino a los servicios público y particular³⁰.

²⁹ En uno de los escritos presentados por el Ayuntamiento se hacía referencia al Preámbulo del Real Decreto de 28 de marzo de 1905, sobre municipalización del servicio de panificación en Madrid, como el inicio de una tendencia favorecedora de la municipalización de aquellos servicios que contribuían a la higiene, al progreso y al bienestar de las poblaciones, tendencia que no atacaba a la libertad de la industria, sino que favorecía los intereses del consumidor.

³⁰ En su solicitud el Ayuntamiento reconocía abiertamente que, probablemente, no era la explotación directa de la nueva fábrica lo que más conviniera a los intereses del Municipio, sino la concesión a una empresa

Dicha solicitud colocaba al Ministerio de Gobernación ante una decisión trascendental: se trataba de la “primera petición para municipalizar un servicio”, por lo que de la respuesta que aquel diera al caso valenciano dependía la evolución futura del fenómeno municipalizador.

2. La posición del Ministerio de Gobernación

El Gobierno, pues, dio respuesta a la solicitud de autorización presentada por el Ayuntamiento de Valencia mediante la Real Orden de 23 de julio de 1907 (Gaceta de Madrid, núm. 206, 25 de julio 1907, p. 354 y ss.). En ella no se limitó a resolver el problema concreto planteado por el Ayuntamiento de Valencia, sino que, consciente de la importancia futura de su respuesta, elaboró una primera doctrina legal en materia de municipalización de servicios en nuestro país. Y, solo después, aplicó la teoría general al caso particular del Municipio de Valencia.

a) La municipalización en la Ley Municipal de 1877: ¿autorización o prohibición?

La Real Orden tomaba como punto de partida la situación legal existente en el momento en el que se planteó el debate en Valencia: una Ley Municipal, de 1877, que no se pronunciaba claramente, ni a favor ni en contra, sobre el fenómeno municipalizador. Este silencio se había interpretado, tradicionalmente, como una prohibición, lo que no debe extrañar si tenemos en cuenta la ideología liberal que imperó durante buena parte del siglo XIX en la Europa continental y, también, en nuestro país³¹.

Sin embargo, en los últimos años del siglo XIX había empezado a plantearse, en la doctrina *iuspublicista* española y también en los principales partidos políticos del arco parlamentario, la posibilidad de que dicho silencio pudiera interpretarse en sentido

valenciana formada por entidades y gremios, o bien el arriendo al contratista; en este sentido, señalaban que únicamente solicitaban la autorización para municipalizar para el *eventual supuesto* en el que el Ayuntamiento tuviera necesidad de explotar y administrar la fábrica por sí (por ejemplo, al principio de su puesta en funcionamiento), siendo este el motivo por el que, de antemano, solicitaba la mencionada autorización.

³¹ Clavero Arévalo (1952), p. 24, quien expresivamente afirmaba que “no puede extrañarnos que la Ley Municipal de 1877 no consigne precepto alguno relativo a una materia tan poco liberal como la municipalización y provincialización de servicios”, pues “todo lo que fuera mermar la libre concurrencia había de ser mirado desfavorablemente”.

positivo, esto es, que una interpretación extensiva de la Ley permitiese la municipalización de servicios en nuestro ordenamiento jurídico.

El preámbulo de la Real Orden comenzaba analizando los preceptos de la Ley Municipal relevantes a los efectos de enjuiciar la posibilidad de municipalizar. Así, el art. 71, en virtud del cual los Ayuntamientos eran considerados como corporaciones económico-administrativas; el art. 85, que los sometía a tutela y les reconocía una personalidad jurídica limitada –al limitar su capacidad para enajenar y para adquirir bienes inmuebles y contratar–; el art. 137, relativo a la prohibición de constituir, por parte de los Ayuntamientos, monopolios o privilegios sobre servicios municipales, entre otros. A ello añadía también la existencia de disposiciones (por ejemplo, la Real Orden de 17 de abril de 1877³²) en las que se declaraba que las facultades que el art. 72 otorgaba a los Ayuntamientos en materia de alumbrado sólo se referían al alumbrado público porque los intereses cuya gestión y dirección estaba encomendada a las corporaciones eran los peculiares de los pueblos, no los particulares de sus habitantes. Todo ello podría llevar a pensar, señalaba la Real Orden, que no era posible, según la ley entonces vigente, la municipalización de servicios. De ahí que afirmase que “no interpretando la ley municipal en su espíritu amplio, sino ciñéndose estrictamente a su letra sería imposible conceder la municipalización en virtud de sus prescripciones (...)”.

Ahora bien, la interpretación gubernativa no se quedaba aquí, ciñéndose a deducir del silencio de la ley una prohibición legal, sino que iba mucho más allá en el alcance de su interpretación. Así, la Real Orden oponía una serie de argumentos que, contrarrestando aquellos, le permitían afirmar que la municipalización de servicios no estaba prohibida en la Ley Municipal de 1877: la declaración del art. 72, según el cual eran intereses peculiares de los pueblos cuanto tuviera relación con el “establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales y seguridad de las personas y propiedades”; la ampliación del concepto de corporación económico-administrativa que se operaba precisamente mediante dicho art. 72; o la posibilidad de municipalizar con monopolio si entraba en juego la salubridad pública, y *sensu contrario*, la posibilidad de

³² Dicha Real Orden afirmaba que “la Ley Municipal concede a los Municipios la dirección y gobierno de los intereses de los pueblos, pero no la de los particulares, porque esto sería consagrar el principio socialista de la absorción del individuo por el Municipio”.

municipalizar *sin* monopolio en los demás supuestos (art. 137)³³. La conclusión del análisis realizado era, pues, clara: “no existe una prohibición absoluta que impida ejercitar la municipalización”; al contrario, en el mencionado art. 72 se encontraría “el germen de la municipalización de los servicios, o sea la concesión de atribuciones a los Ayuntamientos para establecer por sí mismos, y a cargo del vecindario, los que consideren precisos (...) a fin de proporcionarlos en condiciones de abundancia, baratura y salubridad”.

La Real Orden, además, ponía de relieve cómo ya gobiernos anteriores habían sido sensibles, de algún modo, a la tendencia municipalizadora, aprobando -o al menos proyectando- normas que permitían y regulaban dicho fenómeno. En particular, mencionaba de forma expresa los Decretos de 1905 (que establecían la municipalización de los servicios de panificación, mataderos y mercados para el Municipio de Madrid), considerados como “el primer paso hacia la municipalización”; el Proyecto de ley de reforma de la Hacienda municipal, de 14 de junio de 1905 (que establecía de forma expresa los servicios que podían municipalizarse y el procedimiento para ello); o el segundo proyecto de ley de Maura sobre régimen de la Administración local, de 1907³⁴.

b) La aplicación al caso de la Fábrica de Gas de Valencia

El Ministerio de Gobernación aceptaba, por lo tanto, la municipalización de servicios y estaba dispuesto a conceder a los Municipios que así lo solicitaran la correspondiente autorización. Ahora bien, para ello era preciso que cumplieran una serie de requisitos que el Ayuntamiento de Valencia no cumplía en el momento en que la solicitó o, cuando menos, no había demostrado cumplir.

En primer lugar, señalaba la Real Orden que, dado que el Ayuntamiento lo que pretendía establecer era un servicio municipalizado, debía instruir a tal efecto el correspondiente expediente y someterlo a la aprobación del Ministerio para que este depurara si, efectivamente, podía municipalizar. Es decir, el Ayuntamiento no hubiera debido formular el proyecto hasta haber sabido seguro que podía municipalizar, para lo cual era

³³ Magaldi (2012).

³⁴ Magaldi (2012).

preciso el expediente y la aprobación superior, tal y como establecía la Real Orden de 15 de diciembre de 1905³⁵.

Por otro lado, si bien era cierto que no había reglas definidas para instruir un expediente de municipalización, el Ministerio de Gobernación entendió aplicables los preceptos del proyecto de ley de 14 de junio de 1905 de González Besada, exigiendo al Ayuntamiento, para concederle la autorización, una serie de condiciones:

- A) Acreditar la nivelación de su presupuesto y si la amortización y pago de intereses de los empréstitos que tenga contratados no excede de la décima parte de los ingresos ordinarios.
- B) Cuidar que el proyecto que se forme, no solamente se contraiga al aspecto técnico, sino que abrace también la organización y los medios de explotar el servicio.
- C) Proponer los medios que regularicen el servicio municipalizado y los que se exijan para formar una Administración separada e independiente de la general del Ayuntamiento, con presupuestos y cuentas especiales, que formule y lleve la Comisión encargada del servicio.
- D) Expresar si para el servicio de que se trata ha de ser o no preciso satisfacer alguna indemnización.
- E) Exponer las razones en cuya virtud, habiendo pedido a la Dirección general de Administración señalamiento de día y hora para celebrar subasta, a fin de contratar el servicio de alumbrado público eléctrico, supletorio del gas, de esa capital y su término, por un periodo de 30 años, proyecta construir una fábrica para el alumbrado de la población por medio del gas de agua puro, destinando seis millones de pesetas a ella”.

Mientras el Ayuntamiento de Valencia no demostrara el cumplimiento de los puntos indicados, el Ministerio entendía que no podía “decidirse aún respecto a la concesión de la municipalización pretendida”. Obsérvese, como apuntaba Clavero que “se consideraban de aplicación -hasta el punto de que no se autorizó la municipalización por falta de trámites- preceptos y normas que eran mero Derecho proyectado”³⁶.

En cualquier caso, desde esa fecha y al amparo de la Real Orden de 1907, la tendencia municipalizadora se acentuó, y entre 1909 y 1915 acudieron al Ministerio de la Gobernación, con análogas pretensiones de municipalizar el servicio de alumbrado público, los Ayuntamientos de Vergara, Amposta, Badajoz, Tauste, La Coruña, La Bisbal

³⁵ Sobre el debate relativo a la necesidad de autorización de la autoridad superior y su relajación posterior véase Magaldi (2012).

³⁶ Clavero Arévalo (1952), p. 31.

y Alcoy, a todos los cuales el Gobierno, una vez oído el Consejo de Estado, contestó declarando aplicable la Orden de 1907³⁷.

3. La necesidad de una reforma legislativa que regulase explícitamente la municipalización de servicios

Lo cierto es que, a pesar de que la Real Orden de 1907 (y, con ella, la práctica totalidad de la doctrina *iuspublicista* española) entendiera que al amparo de la Ley Municipal de 1877 era posible proceder a la municipalización de servicios, también puso de relieve las dificultades que podía conllevar la ausencia de normativa específica en la materia³⁸.

Uno de los autores más destacados de la época, el profesor Gascón y Marín, consideraba que en España no estaba “bien resuelto si nuestros Ayuntamientos pueden municipalizar servicios al amparo de las disposiciones de la Ley de 1877, dentro de la esfera de la propia y autónoma competencia de las corporaciones locales”³⁹. En este sentido, señalaba que aun asumiendo que la Ley efectivamente permitiera municipalizar, eran muchos los aspectos que no regulaba ni aclaraba: la forma en que iba a gestionarse la prestación de cada servicio, para lo cual sería preciso una reglamentación de las denominadas cajas o haciendas especiales; la redacción de un reglamento especial que determinase las condiciones en que cada servicio municipalizado se iba a prestar; las reglas de contabilidad, que debían permitir comparar las pérdidas o ganancias económicas con las ventajas o inconvenientes sociales; el procedimiento para municipalizar y para rescatar los servicios concedidos; la fijación de los límites de la tutela administrativa, etc.⁴⁰.

Por ello entendía que era urgente una regulación legal en la materia que no solo reconociese expresamente la posibilidad de municipalizar servicios, sino que también regulase de forma detallada dicho fenómeno. Fue necesario esperar hasta 1924, con la promulgación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, pero la Real Orden de 1907 para el Municipio de Valencia sin duda allanó el camino y permitió, además, que tuvieran lugar numerosas municipalizaciones incluso antes de la aprobación del citado Estatuto.

³⁷ Albi Cholbi (1960), p. 79 y Flaquer Rosell (1957), pp. 17 y 21.

³⁸ Flaquer Rosell (1957), p. 18.

³⁹ Gascón y Marín (1919), pp. 6 y 7.

⁴⁰ Gascón y Marín (1919), pp. 88 y 89.

V. Conclusiones

De las diversas experiencias analizadas en este estudio es posible deducir algunos rasgos característicos de la categoría “servicio público” y de su régimen jurídico.

En primer lugar, cuando hablamos de servicio público estamos hablando de un conjunto de prestaciones que se consideran necesarias para la colectividad, hasta tal punto que deben ser prestadas y garantizadas por los poderes públicos. Lo que hoy nos puede parecer evidente, no lo fue tanto en otras épocas. Que una actividad de contenido industrial y económico como el gas pasase a considerarse, primero, de competencia municipal (por su valor esencial para la colectividad, especialmente la que habitaba y emigraba a las ciudades) y, después, de posible prestación directa por el poder público (local) supone un cambio radical respecto de la situación inmediatamente anterior. Jurídica (y políticamente) marca el inicio del tránsito de un Estado liberal a un Estado prestador de servicios (Estado de bienestar keynesiano o *Welfare State*).

Uno de los elementos esenciales que integrarán el régimen jurídico de los servicios públicos es el principio de mutabilidad o adaptabilidad, en virtud del cual la Administración puede modificar unilateralmente las condiciones de prestación del servicio (cuando este está explotado por un privado) siempre que sea por razones de interés general y manteniendo el equilibrio financiero del contrato. En buena medida, los orígenes de dicho principio se encuentran en la “cláusula de progreso”, desarrollada en relación con las concesiones para alumbrado público por gas y electricidad de la segunda mitad del siglo XIX. El estricto sometimiento a las reglas civilistas ponía en riesgo la consecución de los objetivos buscados con dichos contratos (la prestación de un servicio de *calidad* a la colectividad); por ello, fue necesario introducir, primero, modulaciones al régimen civil y, más tarde, aceptar la necesidad de configurar reglas jurídicas propias para esa actividad de la Administración, reglas, por lo tanto, de Derecho público.

Finalmente, el particular caso de la Fábrica Municipal de Gas de Bilbao antecede en varias décadas a la discusión organizativa que, sobre todo en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, tendrá lugar en relación con las formas de gestión de los servicios públicos. Uno de los principios que se asumirá casi de inmediato (y que se evidencia en el caso

bilbaíno) es que no todos los servicios públicos pueden gestionarse de igual modo. Así, cuando se trate de servicios que impliquen contraprestación en el mercado y tengan un contenido industrial, comercial y económico será preciso que el ente público que lo presta actúe, en algunos aspectos de su funcionamiento, de forma similar al de una empresa privada.

VI. Bibliografía

ALBI CHOLBI, Fernando (1960), *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Aguilar, Madrid.

ALCÁZAR OLALLA, José (1954), “La decadencia de la ciudad y la sociología municipal”, *Revista de Estudios de la Vida Local* 77.

AYUNTAMIENTO DE MADRID (1922), *Servicio de pompas fúnebres, antecedentes y proyecto del doctor D. César Chicote, para la municipalización total de dicho servicio*, Imprenta municipal, Madrid.

CLAVERO ARÉVALO, Manuel (1952), *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.

DOGLIANI, Patrizia / GASPARI, Oscar (2003), “Origini e sviluppo del movimento comunale europeo nel Novecento”, en DOGLIANI, Patrizia/ GASPARI, Oscar (a cura di), *L'Europa dei comuni dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Donzelli, Roma.

FERNÁNDEZ, Alexandre (2000), “Urbanización e implantación de nuevas tecnologías urbanas: algunas reflexiones sobre los casos de Burdeos y Bilbao al final del siglo XIX y principios del XX”, *Scripta Nova* 69.

FERNÁNDEZ, Alexandre (2001), “Cambio tecnológico y transformaciones empresariales: gas y electricidad en Bilbao y Burdeos (ca 1880-ca 1920)”, Ponencia del VII Congreso de Historia económica, Zaragoza.

FERNÁNDEZ, Alexandre (2005), “El Ayuntamiento de Bilbao y la gestión de la Fábrica municipal de Gas de 1885 a 1928”, *VIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica*, Universidad de Santiago de Compostela.

FERNÁNDEZ, Alexandre (2008), “La gestion du service du gaz par la municipalité de Bilbao (1885-1928)”, en GONZÁLEZ RUÍZ Luis/MATÉS BARCO, Juan Manuel (coords.), *La modernización económica de los Ayuntamientos: servicios públicos, finanzas y gobiernos municipales*, Universidad de Jaén, Jaén.

FERNÁNDEZ, Alexandre (2014), “1885/1889: la municipalización de las Fábricas de gas de Bilbao y San Sebastián”, *AEHE 2014* (sesión: la industria del gas en la España Contemporánea).

FERNÁNDEZ PARADAS, Mercedes (2009), “Empresas y servicio de alumbrado público por gas en España (1842-1935), *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones* 16.

FERNÁNDEZ PARADAS, Mercedes (2016), “La regulación del suministro de gas en España”, *Revista de Historia Industrial* 61.

FLAQUER ROSELL, N. (1957), *Síntesis evolutiva monográfica de la municipalización y provincialización de servicios*, Imprenta Bayer Hnos, Barcelona.

FORSTHOFF, Ernst (1959), “Die Daseinsvorsorge als Aufgabe der modernen Verwaltung”, en FORSTHOFF, Ernst, *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart (el artículo citado fue editado por primera vez en 1938).

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1955); “La actividad industrial y mercantil de los municipios”, *Revista de Administración Pública* 17.

GARCÍA OVIEDO, Carlos (1924), *La concesión de servicio público*, casa Velázquez, Sevilla.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio (1953), “Aspectos de la Administración económica”, *Revista de Administración Pública* 12.

GASCÓN Y MARÍN, José (1919), *Estudio jurídico de la municipalización de servicios en España. Posibilidad de municipalizar servicios*, Establecimiento Tipográfico de Fortanet, Madrid.

IBÁÑEZ PAPELL, Emilio (1940), *Servicios públicos municipales: organización y aspectos económicos, con un estudio de la municipalización del abastecimiento de leche*. Bayer Hermanos y Cía, Barcelona.

MAGALDI, Nuria (2007), *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social*, Universidad del Externado, Serie de teoría jurídica y filosofía del derecho núm. 48, Bogotá.

MAGALDI, Nuria (2012), *El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos*, INAP, Madrid.

MALARET, Elisenda (2003), “Servicio público, actividad económica y competencia: ¿presenta especificidades la esfera local?”, *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica* 291.

MEILÁN GIL, José (2006), *Progreso tecnológico y servicios públicos*, Thomson -Civitas, Cizur Menor.

POSADA, Adolfo (1979a), “Idea y problemas de una política municipal”, en POSADA, Adolfo, *Escritos municipalistas de la vida local*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 1979 (publicado por primera vez en 1919).

POSADA, Adolfo (1979b), “La ciudad moderna”, en POSADA, Adolfo, *Escritos municipalistas de la vida local*, Instituto de Administración Pública, Madrid, 1979 (publicado por primera vez en 1915).

RODRÍGUEZ DE HARO, Francisco (1979), “La concesión administrativa de servicios (reseña histórica)”, *Revista de Estudios de la Vida Local* 203.

ROYO VILLANOVA, Antonio (1929), *Elementos de Derecho administrativo*, 11ª edición, Imprenta Castellana, Valladolid.