

TENSIONES INSTITUCIONALES EN EL ABASTECIMIENTO URBANO DE AGUA. EL CONFLICTO EN TORNO A LAS FORMAS DE GESTIÓN EN A CORUÑA, 1939-1975

Jesús Mirás Araujo

Carlos Piñeiro Sánchez

Universidad de A Coruña

VI Encuentro de investigadores sobre el franquismo

Zaragoza, Noviembre de 2006

1. INTRODUCCIÓN

Las vinculaciones entre los negocios, y el soporte institucional son antiguas. A lo largo de la historia se han sucedido diversos entornos que han influido sobre el éxito o el fracaso del mundo empresarial, de manera que establecer los efectos de un determinado marco sobre empresas o sectores concretos constituye una de las preocupaciones de los historiadores económicos. El objetivo del trabajo es reflexionar sobre los factores determinantes del cambio en los modos de gestión del abastecimiento de agua en España durante la Dictadura. Se intenta determinar el impacto de un marco institucional anómalo sobre el éxito o fracaso empresarial, mediante un estudio de caso. El sujeto es una empresa de abastecimiento de una ciudad media, en la que la gestión del servicio fue encomendada a principios del siglo XX a una empresa privada, en régimen de concesión. Sin embargo, con el advenimiento del franquismo, el marco regulador experimentó una gradual transformación, repercutiendo en un cambio de signo de los poderes públicos respecto de los servicios colectivos.

El argumento del trabajo se puede sintetizar como sigue. La gestión del servicio por parte de la empresa sufrió una creciente presión durante la Dictadura, cuyo objeto era tratar de revertir su control a manos públicas. A largo plazo, esta estrategia tuvo éxito, ya que transformó gradualmente las formas de gestión de los servicios públicos, hasta el punto de convertir en dominante, hacia finales de los años sesenta, la gestión municipal. Como consecuencia de las tensiones creadas, la compañía debió hacer frente a numerosas dificultades, que condicionaron una gestión empresarial más eficiente. Aunque la gestión se vio restringida por el contexto autárquico,

la creciente intervención institucional fue probablemente el factor decisivo que coartó su expansión.

El texto está dividido en tres bloques. En primer lugar, se realiza una recapitulación sobre la relación entre el abastecimiento de agua y los marcos institucionales bajo los que se ha desarrollado su actividad. Para ello, se parte de la caracterización de sus principales rasgos, elementos que en el pasado condicionaron en gran medida el tipo de empresa suministradora. A continuación, se adopta como laboratorio de pruebas el estudio de la empresa de A Coruña, mediante el examen de su documentación financiera, con el propósito de conocer cómo afectó el medio a la eficiencia en la gestión. El análisis se divide en dos etapas, con una bisagra a mediados de los años cincuenta, marcadas por la aprobación de nuevas concesiones de aprovechamiento de agua a la ciudad.

2. MARCO INSTITUCIONAL Y SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

El moderno suministro de agua reúne una serie de características, que determinaron que desde el siglo XIX su prestación haya adquirido la categoría de servicio público, aunque la cesión de su gestión a empresas privadas y el establecimiento de una tarifa le confirió también una naturaleza de bien privado¹. Se trata de una provisión realizada a través de infraestructuras en red, que experimentó un extraordinario crecimiento a partir de mediados de siglo, como consecuencia de los nuevos postulados higienistas propios del urbanismo moderno.

El suministro de agua reúne una serie de características peculiares². En primer lugar, requiere de una red física compleja, aunque generalmente resulte más eficiente contar con una red única de cañerías maestras, lo que durante el siglo XIX favoreció que redes competitivas derivasen en monopolios en los países occidentales³. Esta red cubre largas distancias y proporciona un servicio a muy largo plazo, lo que exige fuertes sumas de capital invertido, repercutiendo en unos costes hundidos elevados, ya que los costes derivados de la construcción de la infraestructura son difícilmente transferibles a otras actividades⁴. Además, genera importantes economías de escala y externalidades que no pueden ser capturadas por los mecanismos de mercado, lo que unido a la localización de la oferta, su indivisibilidad, su naturaleza intensiva en capital, la complejidad del sistema de distribución, y a que los costes fijos suelen ser muy superiores a los costes variables, ha

¹ Gregorio NÚÑEZ, "Servicios urbanos colectivos en España durante la segunda industrialización: entre la empresa privada y la gestión pública", en Francisco COMÍN y Pablo MARTÍN ACEÑA (eds.), *La empresa en la Historia de España*, Madrid, Civitas, 1996, p. 408.

² Robert MILLWARD, "European Governments and the Infrastructure Industries, c. 1840-1914", *European Review of Economic History*, 8, (2004), p. 3.

³ Robert MILLWARD, "The 1940s Nationalizations in Britain: Means to an End or the Means of Production?", *The Economic History Review*, 50, (1997), pp. 209-234.

⁴ Joel A. TARR, "The Evolution of the Urban Infrastructure in the Nineteenth and Twentieth Centuries", en Royce HANSON (ed.), *Perspectives on Urban Infrastructure*, Washington DC, National Academy Press, 1984, pp. 4-66.

derivado en que el abastecimiento de agua se haya considerado como un clásico ejemplo de monopolio natural⁵.

La existencia de una red no constituye una barrera en sí a la competencia, ya que las empresas podrían competir por el suministro, siempre y cuando compartan la red⁶. De hecho, puede ocurrir que la competencia no sea sostenible e incluso no deseable, en la medida en que *ceteris paribus*, si se opera bajo supuestos de monopolio, los costes pueden minimizarse⁷. Ahora bien, en la práctica, en una situación de monopolio natural, una única empresa proveedora podría estar tentada de abusar de su posición de privilegio en el mercado. Dado que existen pocos sustitutos para estos servicios, el potencial de generación de beneficios monopolísticos es elevado⁸, por lo que este tipo de situaciones crea espacios para la intervención o la regulación públicas⁹. En consecuencia, los monopolios naturales a menudo han sido regulados, mediante el establecimiento por parte de las autoridades públicas de controles sobre precios, calidad, beneficios, subsidios, etc. El regulador actúa así como sustituto del mercado, intentando obligar a la empresa regulada a comportarse de manera similar a cómo lo haría si estuviera sujeta a las fuerzas de la competencia de los mercados¹⁰. En ocasiones, el sector público llega a intervenir directamente en la gestión, amparado en argumentos basados en los fallos del mercado¹¹.

Existen varias posibilidades para gestionar el moderno servicio de abastecimiento de agua. La primera, consiste en dejar el servicio totalmente en manos de la iniciativa privada. A partir de aquí se abre el abanico de posibilidades reguladoras. La segunda alternativa es la gestión y la propiedad públicas del abastecimiento y de la infraestructura, generalmente bajo control municipal. La tercera, la propiedad pública de las infraestructuras, pero con un sistema de concesión a una empresa privada, que suele ir flanqueado por garantías estatales, en función de las diferentes actitudes de los gobiernos hacia la gestión del servicio. De los citados, el sistema de concesión posee elementos positivos, ya que ayuda a obtener ventajas de las economías de escala,

⁵ Robert MILLWARD, "European Governments and the Infrastructure Industries, c. 1840-1914", *European Review of Economic History*, 8, (2004), p. 3. Robert MILLWARD, "The Political Economy of Urban Utilities", en Martin DAUNTON (ed.), *The Cambridge Urban History of Britain, vol. III. 1840-1950*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 339. Simon COWAN, "Regulation of Several Market Failures: The Water Industry in England and Wales", *Oxford Review of Economic Policy*, 9, (1993), pp. 15-16.

⁶ Simon COWAN, "Regulation of Several Market", p. 16.

⁷ Rauf GONENC, Maria MAHER y Giuseppe NICOLETTI, *The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Economics Department Working Papers, 2000, p. 15.

⁸ Robert MILLWARD, "The Political Economy", p. 320.

⁹ R. Andreas KRAEMER, "Public and Private Management of Water Services", en *Semana Internacional de Estudos sobre Gestão de Recursos Hídricos*, Foz do Iguaçu, Anais, 1999, p. 2.

¹⁰ Robert MILLWARD, "Nationalization and Privatization", en Joel MOKYR (ed.), *The Oxford Encyclopedia of Economic History*, vol. 4, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 56.

¹¹ James A. ROUMASSET, *Privatizing Public Services with Externalities: Water and Wastewater Systems*, Working Paper, University of Hawaii, 2000. Daniel J. KUCERA, "Privatization of Water and Wastewater Utilities: A Very Public Affair", *Water Engineering & Management*, 142, (1995), pp. 15-17.

crea incentivos para minimizar costes y puede tener interesantes efectos en términos de justicia social, ya que posee capacidad para atender el mercado a un precio competitivo¹², aunque es necesaria una adecuada monitorización por parte de la administración a través del control sobre los precios del servicio¹³.

Durante el siglo XIX, los municipios no tenían capacidad financiera ni técnica para suministrar el servicio, por lo que las empresas privadas obtuvieron diversas concesiones. Al inicio del siglo XX se consideraba que la empresa privada era la forma institucional más apropiada¹⁴, de modo que la propiedad permaneció en manos de operadores privados en Europa occidental¹⁵. Sin embargo, este sistema presentó severas carencias, lo que planteó la conveniencia de la municipalización de los servicios¹⁶. En consecuencia, desde finales del siglo XIX, la gran mayoría de las ciudades europeas y norteamericanas construyeron infraestructuras de distribución de gran escala bajo el control de las autoridades municipales¹⁷. En el caso de Europa, los gobiernos generalmente establecieron monopolios públicos más que confiar en la regulación de los servicios públicos¹⁸. Hacia la Primera Guerra Mundial, estos sistemas habían caído bajo control y propiedad municipales¹⁹, porque, además, los fuertes requerimientos de capital que implicaba por entonces la erección de las complejas infraestructuras de agua se hallaban fuera del alcance de las empresas privadas²⁰.

En España, los servicios públicos se han gestionado de varias formas, reducibles esencialmente a dos: el régimen de gestión directa y la gestión indirecta, mediante concesión,

¹² Richard A. Posner, "Natural Monopoly and its Regulation", *Stanford Law Review*, 21, (1969), pp. 548-643.

¹³ Charles D. JACOBSON y Joel TARR, "No Single Path: Ownership and Financing of Infrastructure in the 19th and 20th Centuries", en Ashoka MODY (ed.), *Infrastructure Delivery: Private Initiative and the Public Good*, Washington DC, Economic Development Institute of the World Bank, 1996, pp. 1-36. También adolece de efectos negativos, que tienen que ver con los conceptos tradicionales de eficiencia y los elevados costes de transacción. Michael A. CREW y Paul R. KLEINDORFER, *The Economics of Public Utility Regulation*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1986.

¹⁴ Robert MILLWARD, "The Market Behaviour of Local Utilities in Pre-World War I Britain: the Case of Gas", *The Economic History Review*, 44, (1991), p. 99. Malcolm FALKUS, "The Development of Municipal Trading in the Nineteenth Century", *Business History*, 19, (1977), p. 140.

¹⁵ Robert MILLWARD, "La regolamentazione e la proprietà dei servizi pubblici in Europa: una prospettiva storica dal 1830 al 1950", *Economia Pubblica*, XXXIV, (2004), p. 28

¹⁶ Horacio CAPEL, "El agua como servicio público. A propósito del Seminario Internacional «Faire parler les réseaux: L'eau, Europe-Amérique Latine»", *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona*, nº 218, 2000.

¹⁷ Robert MILLWARD, "Nationalization and Privatization", p. 55. Keith J. CROCKER y Scott E. MASTEN, "Prospects for Private Water Provision in Developing Countries: Lessons from 19th Century America", en Mary M. SHIRLEY (ed.), *Thirsting for Efficiency: The Economics and Politics of Urban Water Systems Reform*, London, Elsevier Science, 2002, p. 317.

¹⁸ Robert MILLWARD, "Regulation and Ownership of Public Services in Europe: an Historical Perspective c. 1830-1950", *Milan State University Workshop on Public Services in Europe*, 2003, p. 1.

¹⁹ Robert MILLWARD, "Urban Water Supplies c. 1820-1950: The Dilemma of the Private Companies", *Histoire, Economie, Société*, forthcoming Special Issue, edited by Alexandre Fernández, p. 2.

²⁰ John A. Hassan, "The Growth and Impact of the British Water Industry in the Nineteenth Century", *The Economic History Review*, 38, (1985), pp. 531-547.

concierto, arrendamiento, sociedades mixtas, consorcios o convenios²¹. Hasta la Guerra Civil la gestión se realizó mayoritariamente por medio de empresas privadas, reguladas en régimen de concesión²², debido a las penurias económicas de las Corporaciones Locales. Sin embargo, la tendencia caminaba hacia la municipalización²³. El punto de inflexión lo marcó el Estatuto Municipal de 1924²⁴, por el que se concedieron atribuciones a los Ayuntamientos para ejecutar la gestión directa de servicios, y se estableció un nuevo marco jurídico, al considerar obligatorio el servicio de aguas. El nuevo marco incrementó la presión sobre las compañías privadas para intentar transferir la prestación del servicio a los municipios, ya que el incremento de la intervención estatal ahogó las posibilidades de supervivencia de muchas sociedades, y condujo a algunas de ellas hacia su municipalización o disolución²⁵. Sin embargo, la incapacidad de los Ayuntamientos para lograr una gestión eficiente, su limitado acceso a fuentes de financiación y la inoperancia real del marco regulador gubernamental impidió que este primer empuje triunfase.

El período que transcurre entre 1940 y 1974 se caracterizó por una mayor actividad interventora por parte de los gobiernos²⁶, lo que afectó a los servicios en red (incluido el agua), en donde predominó la provisión pública²⁷. Durante esos años España compartió rasgos comunes con otras naciones, aunque por motivos diferentes, debido a la involución política. La ideología y la política económica franquistas fueron marcadamente intervencionistas, dirigistas y centralizadoras. En consecuencia, el período que se inicia con el final de la Guerra Civil en España, significó una nueva etapa para el suministro de agua. La fase que se prolonga hasta los años setenta se caracterizó por un intervencionismo y municipalización crecientes²⁸, en la línea de la mayoría de los países occidentales. Ante la incapacidad del sector privado, la Administración recuperó el protagonismo gestor en el sector, sirviéndose de las instalaciones ejecutadas y de la experiencia acumulada²⁹.

²¹ Francisco SOSA, *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, Madrid, 3ª ed, 1997.

²² Juan M. MATÉS, "Evolución y cambio en el abastecimiento urbano: del sistema clásico al moderno", *VII Congreso de la Asociación de Historia Económica*, Zaragoza, 2001, p. 13.

²³ Juan M. MATÉS, "El servicio público de aguas potables en España: Un sector entre la confluencia de los intereses públicos y privados", *III Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua*, Sevilla, 2002.

²⁴ Juan M. MATÉS, *Cambio institucional y servicios municipales. Una historia del servicio público de abastecimiento de agua*, Granada, Comares, 1998, p. 2.

²⁵ Juan M. MATÉS, "El servicio público de aguas", pp. 30-32.

²⁶ Francisco COMIN, *La empresa pública en la España contemporánea: formas históricas de organización y gestión (1770-1995)*, Madrid, Fundación Empresa Pública, 1995, p. 9.

²⁷ Judith CLIFTON, Francisco COMÍN, F. y Daniel DÍAZ FUENTES, *Privatization in the European Union. Public Enterprises and Integration*, Dordrecht, Kluwer, 2003.

²⁸ Juan M. MATÉS, *La conquista del agua: Historia económica del abastecimiento urbano*, Jaén, Universidad de Jaén, 1999.

²⁹ Sebastián MARTÍN RETORTILLO, "Reflexiones sobre las privatizaciones", *Revista de Administración Pública*, 144, (1977), pp. 7-43.

3. LA PRIMERA OFENSIVA MUNICIPALIZADORA, 1939-1956

La empresa *Aguas de La Coruña S.A.* se constituyó en 1903³⁰. El período previo a la Guerra Civil estuvo presidido por un deterioro de las relaciones entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria, debido a la acumulación de deudas municipales por impagos de los suministros de agua³¹. El temor a las consecuencias de una gestión monopolística hizo derivar la actitud de la Corporación hacia un mayor control sobre las tarifas y sobre la estrategia de expansión de la compañía. Tras la guerra, la idea de municipalización del servicio germinó gradualmente. De manera análoga a otras ciudades españolas³², el crecimiento de A Coruña durante los años treinta y cuarenta obligó a la empresa a hacer frente a una continua ampliación de la red de suministro y a diseñar nuevos proyectos de abastecimiento, para lo que era necesario que las líneas de financiación internas y externas de la empresa se encontrasen abiertas y saneadas³³. El problema residió en que en los años cuarenta la empresa tenía posibilidades de recurrir a estas vías, pero en los cincuenta y en los sesenta empezaron a fallar. Además, la política autárquica del primer franquismo obstaculizó la normal evolución de la empresa y del servicio. En consecuencia, el Ayuntamiento halló argumentos suficientes sobre los que fundamentar la municipalización, amparándose en consideraciones de interés colectivo.

En 1939 la empresa obtuvo una segunda concesión para derivar una nueva toma de agua, con un caudal de 100 l/s, que ampliaba la concesión inicial, aunque su tramitación atravesó innumerables dificultades³⁴. Sin embargo, el marco institucional imperante comenzaba a ser desfavorable para la empresa. Los años cuarenta estuvieron presididos por una creciente orientación municipalizadora por parte de numerosos ayuntamientos españoles³⁵, tendencia que se aceleró durante los años cincuenta y sesenta, gracias, en buena medida, al impulso que proporcionó la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local de 1955³⁶.

³⁰ Alberte MARTÍNEZ LÓPEZ *et al.*, *Aguas de La Coruña: 1903-2003. Cien años al servicio de la ciudad*, Madrid, LID, 2004.

³¹ Alberte MARTÍNEZ LÓPEZ, "Administración local e dotación de servicios: a longa xénese do abastecemento de auga na Coruña", *Revista da Escola Galega de Administración Pública*, 27, (2001), pp. 111-126.

³² Jesús MIRÁS, "La empresa «Aguas de La Coruña, S.A.». La prestación de un servicio público básico en una ciudad de tipo medio entre 1939 y 1968", *TST. Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 3-4, (2002), p. 103.

³³ Jesús MIRÁS y Carlos PIÑEIRO, "El abastecimiento de aguas en la ciudad de A Coruña durante el franquismo", *Revista Galega de Economía*, 12, (2003), p. 209.

³⁴ Jesús MIRÁS, "La empresa «Aguas de La Coruña, S.A.»", p. 104.

³⁵ Varias ciudades españolas municipalizaron el servicio, siguiendo el camino iniciado por otros núcleos en los años veinte y treinta: Málaga, Huelva, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas, etc. Jesús MIRÁS, "Intervención y regulación del abastecimiento de agua en el franquismo: A Coruña, 1939-1975", *Revista de Historia Económica e Social*, 5, (2003), p. 42. Juan M. MATÉS, "La conquista del agua: importancia urbana y económica", *Boletín de Estudios Giennenses*, 174, (2000), pp. 29-55.

³⁶ Juan M. MATÉS, *Cambio institucional y servicios*, p. 150.

La municipalización del servicio en A Coruña siguió un largo camino. El primer impulso data de 1944, aunque esta primera ofensiva se mantuvo en estado aparentemente latente durante varios años. A finales de esta década se reinició un nuevo empuje municipalizador. En 1948 se redactó un nuevo proyecto de ampliación del abastecimiento de agua, que contemplaba la solicitud de una tercera concesión de 375 l/s (aproximadamente 32.400 m³ diarios), que se sumaba a las anteriores (cuyo caudal alcanzaba 17.280 m³). El obstáculo que se planteó fue la falta de acuerdo entre empresa, Ayuntamiento y la administración estatal al fijar las tarifas de suministro en un nivel que garantizase la viabilidad económica del proyecto³⁷. Hasta que fueron autorizadas transcurrieron varios años, lo que provocó la desactualización de las tarifas inicialmente proyectadas³⁸.

Además, en 1939-51, España vivió una fase de inflación que ocasionó una caída del valor real de los ingresos de la empresa (Gráfico 1). Así, la eficiencia del negocio se redujo progresivamente, debido al desfavorable comportamiento de los gastos (Gráfico 1 y Gráfico 2). Por su parte, los costes de explotación aumentaron, a consecuencia de la carencia de materiales, el aislamiento exterior y la debilidad de la oferta interior. En consecuencia, el margen de explotación a precios constantes se redujo significativamente desde 1936, en términos absolutos y unitarios³⁹. Entre 1939 y 1950 el valor real del margen por abonado se redujo en un 40% y el coeficiente de explotación cayó en una proporción similar. De ahí la necesidad imperiosa de la compañía de asegurarse una tarificación acorde a la evolución de los precios, garantizando una rentabilidad mínima para la cuantiosa inversión proyectada⁴⁰, aproximadamente 41 millones de pesetas corrientes⁴¹.

El Ayuntamiento comenzó a exhibir posiciones contradictorias. La Ley municipal vigente señalaba como competencia municipal la posibilidad de intervenir en los expedientes de concesión. Inicialmente, la Corporación prestó su apoyo al proyecto diseñado en 1948. Según el proyecto inicial, A Coruña alcanzaría en 1948 los 115.920 habitantes. La realidad, sin embargo, mostraba que ese año se habían superado los 125.000. Por tanto, era posible que la ciudad no recibiese un caudal de agua suficiente dentro del horizonte previsto en el proyecto (finales de los años setenta)⁴². En consecuencia, en agosto 1949 el Ayuntamiento decidió municipalizar el servicio, lo que le conferiría la responsabilidad de abordar las deficiencias en el servicio.

³⁷ Memoria de Aguas de La Coruña (1948: 2-3), en adelante Memoria AC.

³⁸ En España la inflación dejó obsoletas las tarifas prefijadas en los pliegos de concesión, lo que permitió que numerosas empresas fuesen municipalizadas con relativa facilidad, y a bajo precio, una vez agotadas financieramente. Juan M. MATÉS, "La conquista del agua", pp. 38-39.

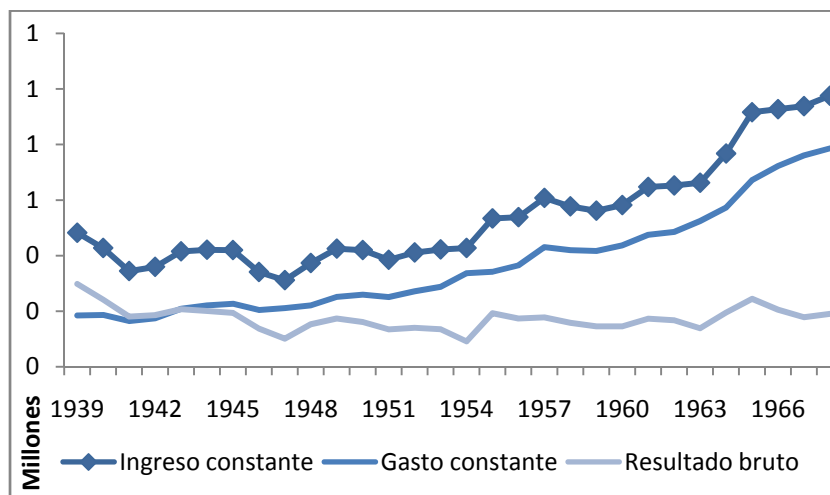
³⁹ Jesús MIRÁS, "La empresa «Aguas de La Coruña, S.A.»", p. 115.

⁴⁰ Juan M. MATÉS, "El servicio público de aguas", p. 2.

⁴¹ Jesús MIRÁS, "La empresa «Aguas de La Coruña, S.A.»", p. 106.

⁴² Archivo Municipal de La Coruña (en adelante, AMC). Legajo 2745.

Gráfico 1. Ingresos y Gastos de explotación de Aguas de La Coruña, en pesetas constantes de 1935 (1939-1968)



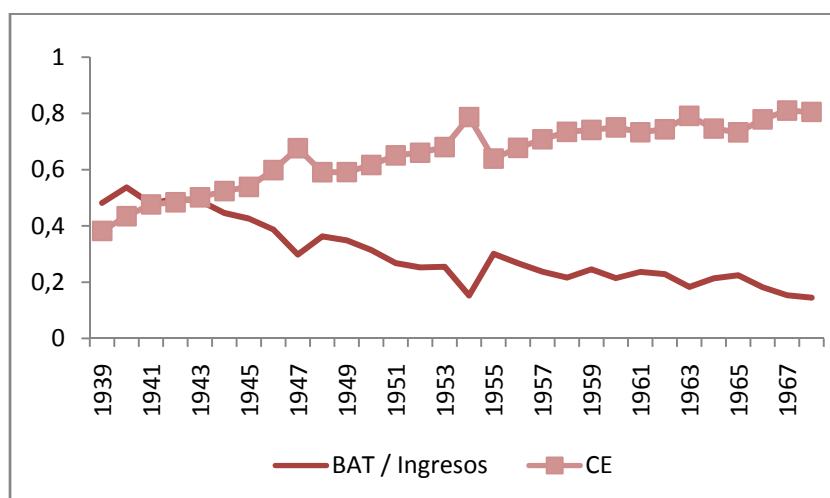
El acuerdo fue recibido con rechazo por la empresa, dando inicio a una batalla legal entre ambas instituciones. Los argumentos esgrimidos por la empresa se concentraban en la eficiencia, calidad y rentabilidad del servicio. Pero este último eslabón comenzaba a debilitarse. Los beneficios se estaban aproximando a un punto de inflexión, ya que los ingresos no podrían aumentar significativamente y los gastos probablemente se incrementarían. Además, el Ayuntamiento debería hacer frente a una indemnización a la empresa en el caso de que la municipalización se concretase, y la Corporación no contaba con recursos suficientes para hacer frente a ese desembolso, por lo que debería recurrir a la solicitud de un empréstito. Y, dado que los beneficios de la empresa no podrían aumentar, el Ayuntamiento tendría dificultades para mejorar la rentabilidad del negocio. En definitiva, desde el punto de vista de la empresa, el cambio de titularidad no reportaría una mejora del servicio⁴³.

La operación entró en punto muerto, lo que perjudicó a la empresa, al bloquear la tramitación del proyecto de ampliación del abastecimiento. Durante los años 1949-1951 las comisiones técnicas municipales elaboraron varios informes, en los que, en general, se desaconsejaba el cambio de titularidad, por resultar perjudicial en su vertiente técnica y económica⁴⁴. Por este motivo, en sesión celebrada el 30 de enero de 1951, el Ayuntamiento acordó desistir de la municipalización, aunque ello no implicase conformidad con las tarifas de

⁴³ Archivo de Aguas de La Coruña (en adelante, AAC). Carpeta 227. "Municipalización".

⁴⁴ AAC. Carpeta 227. "Municipalización".

Gráfico 2. Ratios de explotación: Beneficios Antes de Impuestos / Ingreso, y Coeficiente de Explotación de Aguas de La Coruña (1939-1968)



Aparentemente, esta decisión desbloqueaba el expediente de la concesión. Sin embargo, entre 1951 y 1953 éste continuó en proceso de tramitación⁴⁵, lo que deterioró la viabilidad económica del proyecto. Las tarifas solicitadas en 1948 estaban calculadas sobre la base del presupuesto de las obras previstas en aquel momento. Pero desde la redacción del proyecto, todos los factores de coste y los gastos generales experimentaron un incremento considerable, de manera que en 1952 el presupuesto inicial se había incrementado hasta unos 67 millones de pesetas. Esto perturbó el cálculo de las tarifas de suministro proyectadas. La tarifa media calculada era de 1,4354 pesetas, con una tarifa máxima de 2,45 para servicios domésticos. Pero a diciembre de 1952 se estimaba que la tarifa media se debería incrementar hasta 2,34 pesetas, y las tarifa máxima hasta 4,00 pesetas⁴⁶.

No obstante, la principal dificultad para la empresa tuvo su origen en la sustancial transformación que experimentó el marco institucional. El agente del cambio fue la aprobación del Decreto de 1 de febrero de 1952 que, en conjunción con el Decreto de 11 de septiembre de 1953, modificaban el Decreto de 17 de mayo de 1940. Estas disposiciones legales respondían a una antigua idea, la de que el Estado debía auxiliar a los municipios modestos en la solución de sus problemas de abastecimiento de agua y saneamiento de sus poblaciones⁴⁷. Esta normativa escondía los nuevos planteamientos de la política económica nacional, que perseguían lograr un rápido crecimiento

⁴⁵ AAC. Carpeta 227. "Municipalización".

⁴⁶ Actas del Consejo de Administración de Aguas de La Coruña (en adelante, ACAAC), 16/4/1952. AMC. Legajo 2745.

⁴⁷ Salvador CANALS, "Construcción de abastecimientos de agua y saneamiento de poblaciones con auxilio del Estado", *Revista de Obras Públicas*, 2772, (1946), pp. 159-169.

industrial, y ese despegue exigía acelerar la adecuación de las infraestructuras urbanas⁴⁸. La gran innovación del decreto radicaba en que establecía y regulaba los auxilios del Estado para las poblaciones, fundados en la extraordinaria elevación de los costes de las obras de abastecimiento de aguas⁴⁹.

El 4 de diciembre de 1952 se publicó la orden ministerial que regulaba la concesión con las tarifas originales, aunque dichos precios hacían inviable el proyecto. Por tanto, como consecuencia de las modificaciones descritas, la empresa comenzó a considerar seriamente la posibilidad de no rechazar la municipalización, mostrando su disposición a ceder gratuitamente al Ayuntamiento la nueva concesión, si ello facilitaba la obtención de los beneficios del citado Decreto⁵⁰. A finales de 1954 el Ayuntamiento acordó hacerse cargo de la concesión y solicitar la ayuda del Estado para las obras correspondientes. El 21 de febrero de 1956, el Ministerio de Obras Públicas resolvió aprobar técnicamente un nuevo proyecto de ampliación del abastecimiento de aguas a la ciudad, incrementándolo hasta 525 l/s, y autorizó la aplicación para las obras de los beneficios del Decreto de 1952. La transferencia se verificó finalmente el 1 de septiembre de 1956.

4. EL LENTO CAMINO HACIA LA MUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO DURANTE EL DESARROLLISMO

Sin embargo, el crecimiento de la ciudad continuaba a ritmo acelerado, lo que incrementó la presión sobre el abastecimiento de agua, haciéndolo entrar en una situación crítica. En 1957 el Ayuntamiento instó al Ministerio de Obras Públicas para que hiciese efectivas las ayudas contempladas legalmente en el Decreto de 1952. La subvención establecida en poblaciones como A Coruña ascendía a aproximadamente el 50 % del presupuesto final. El motivo de la urgencia residía en la necesidad por parte de la Corporación de proceder a concertar una operación crediticia indispensable que permitiese la ejecución del proyecto⁵¹.

El programa completo de obras a realizar por parte del Ayuntamiento totalizaba 133,6 millones de pesetas. Con los importes anteriores, aplicados como garantía de un empréstito al 5,25%, el Ayuntamiento podría disponer de aproximadamente 74,4 millones de pesetas, lo que representaría el 55,7% del presupuesto de las obras. Esto justificaría que el Estado aportara el 44,3% restante. Pero las restricciones presupuestarias reducían el auxilio estatal al 40% del presupuesto. El

⁴⁸ Antonio JIMÉNEZ, "Regímenes de explotación, su evolución y causas de la misma", en VV.AA., *Explotación de abastecimientos de agua*, Madrid, Colegio de Ingenieros, Caminos, Canales y Puertos, 2ª ed., 1974, p. 36.

⁴⁹ Carlos TORRES, "Financiación. Régimen de auxilio del Estado", en VV.AA., *Explotación de abastecimientos de agua*, Madrid, Colegio de Ingenieros, Caminos, Canales y Puertos, 2ª ed., 1974, pp. 173-179. Los beneficios alcanzaban a todas las poblaciones cuya dotación media no llegase a los 200 l/hab/día. Las subvenciones establecidas por el Estado podían totalizar hasta un 50% a fondo perdido, como máximo, del importe del presupuesto subvencionable.

⁵⁰ Memoria AC (1953). ACAAC (12/1/1954).

⁵¹ AMC. Legajo 2745.

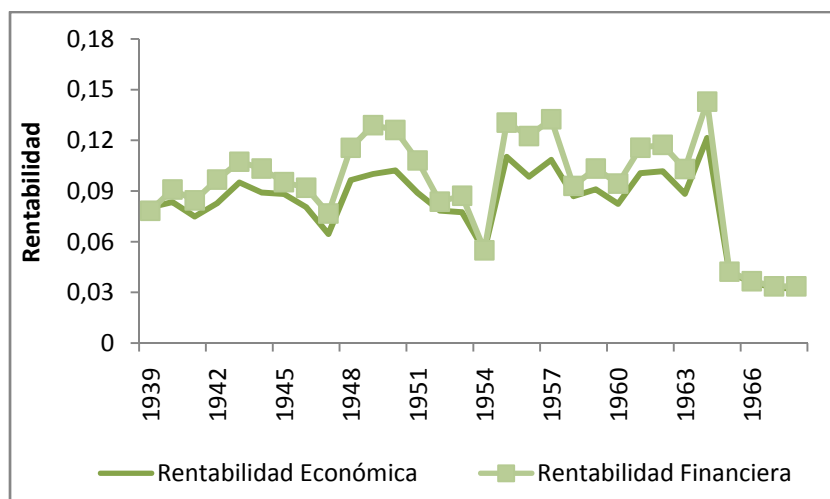
problema era que no existían proyectos aprobados definitivamente más que los correspondientes a las dos primeras partidas: obras de toma y depuración y obras de ampliación del abastecimiento (47,6 millones de pesetas). En consecuencia, la aportación inmediata del Estado sólo podía ser del 40% de dicha cifra (unos 19 millones de pesetas). El 13 de enero de 1961 el Ministerio aprobó un proyecto reformado de ampliación del abastecimiento, con un presupuesto de ejecución de 51,9 millones de pesetas, siendo la aportación del Estado de unos 19 millones de pesetas, y la municipal de 32,9 millones de pesetas. A finales de 1962 comenzó, por fin, a funcionar el nuevo suministro. A partir de este momento, se planteó el delicado problema de cuál sería la titularidad real de la red de abastecimiento de agua en la ciudad.

El proceso de reversión del servicio a manos públicas se aceleró en los años siguientes. En 1963 el Ayuntamiento elaboró una primera propuesta oficial de adquisición de la empresa, aunque todavía debió transcurrir un tiempo para la maduración del acuerdo, el cual precisaba de la aprobación gubernamental. En abril de 1966 el Ministerio de la Gobernación autorizó al Ayuntamiento a adquirir los valores mobiliarios de la sociedad, cuyo importe valorado al cambio de 180% ascendía a 23,9 millones de pesetas⁵².

En la práctica, existían en ese momento dos entidades propietarias cada una de ellas de parte de los elementos del servicio. Por un lado, la empresa, que se veía imposibilitada para adquirir legalmente las nuevas obras que se habían realizado y a la que, al mismo tiempo, le era prácticamente imposible afrontar cualquier futura ampliación del servicio, por carecer de capacidad económica para ello. Por este motivo, en octubre de 1967 solicitó autorización para aumentar sus tarifas de suministro. Fundaba tal petición en el constante crecimiento de sus gastos generales, y en la necesidad de destinar mayores cantidades a previsión para inversiones, a fin de mejorar los servicios de algunos barrios y financiar el importe de las inversiones que requería la constante ampliación de la red. Pero la petición fue denegada.

⁵² AAC. Carpeta 227. "Municipalización". El saldo vivo de la amortización en 1968 era de 2.070.000 pesetas.

Gráfico 3. Rentabilidad económica y financiera (1939-1968)



En esta etapa, la evolución empresarial no resultó tan perjudicada por un entorno macroeconómico que discurría en España a un ritmo más acelerado que durante los años cuarenta, especialmente tras la puesta en funcionamiento del Plan de Estabilización. Sin embargo, la eficacia de la explotación se vio perjudicada por el creciente protagonismo de los gastos, deteriorándose también el valor real de los ingresos, dando lugar a un empeoramiento de la rentabilidad económica y financiera (Gráfico 3)⁵³.

En 1968, el Ayuntamiento había adquirido la práctica totalidad de las acciones de la empresa, haciéndose cargo entonces de su gestión, mediante el nombramiento de un nuevo Consejo de Administración. Se trataba de una solución transitoria hasta alcanzar la definitiva municipalización, después de la cual entraría en funcionamiento la nueva estructura social como empresa municipal⁵⁴. Por tanto, a partir de ese año se entró en un nuevo período de la historia de la empresa y del servicio, que se prolongó por espacio de varios años, caracterizado por su transitoriedad. En ese lapso de tiempo, la configuración jurídica de la empresa gestora entró en un interregno de confusión institucional, al no encajar en ninguno de los supuestos que preveía la legislación. Esta gozaba de una forma privada y de una esencia pública, con los inconvenientes que ello suponía⁵⁵.

⁵³ “Lo reducido de las tarifas de suministro, que no permiten destinar cantidad alguna a la autofinanciación; y la legislación vigente según la cual la ayuda del estado a los abastecimientos de agua, sólo se concede a los Ayuntamientos, impiden prácticamente que esos servicios puedan ser atendidos por entidades particulares, dado lo muy costosas que son sus ampliaciones; no es posible encontrar capital para realizarlas, pues no sólo no se le puede ofrecer una remuneración adecuada, sino ni siquiera su propia subsistencia. Y para que nuestra ciudad pudiera disfrutar de la ayuda del Estado, para su abastecimiento de agua, resultaba obligado que ese servicio pasara a ser municipal” (Memoria AC, 1967: 5).

⁵⁴ AAC. Carpeta 227. “Municipalización”.

⁵⁵ Jesús MIRÁS, “Intervención y regulación”, p. 53.

La única alternativa viable era la definitiva reversión a manos públicas. Por una parte, debido a la imposibilidad material de gestión a impulsos de la iniciativa privada. Por otra, la necesidad de que fuese el Ayuntamiento quien se hiciese cargo de la prestación. Por ello, la municipalización del servicio se ofrecía probablemente como la única posibilidad viable de regularizar la situación jurídica de la empresa gestora y de implantar un sistema de explotación que se consideraba más idóneo y adecuado en aquel contexto histórico⁵⁶.

La municipalización podría reportar varias ventajas. En primer lugar, porque el Ayuntamiento debería fijarse como prioridad - por impositivo legal - la correcta prestación del servicio, ajeno en teoría al objetivo de la maximización de beneficios. De ese modo, se obviaría el dilema de la difícil compaginación del fin de lucro con el interés público inherente al servicio. Por otra parte, la empresa privada habría de soportar un excesivo recargo de sus costes de explotación, debido a las amortizaciones, reservas, provisiones para inversiones, gravámenes, etc. En cambio, con la municipalización, el servicio gozaría de los beneficios fiscales que señalaba el artículo 673 de la vigente Ley de Régimen Local del año 1955. Y, en casos de prestaciones deficitarias del servicio, el artículo 47 de la Ley Orgánica del Estado recogía el principio de subsidiariedad del Estado respecto a los municipios, asegurando a ésta los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines⁵⁷.

Con anterioridad a la municipalización formal, el servicio presentaba, a mediados de los años setenta, situaciones paradójicas. A la hora de ampliar la red de abastecimiento a lugares que carecían del servicio, la financiación de las obras se realizaba con cargo a las reservas para inversiones de la empresa, que procedían de los productos de la explotación del servicio. En consecuencia, los gastos generados por este concepto recaían sobre la totalidad de los usuarios, de manera que el usuario más antiguo financiaba las ampliaciones de la red. Una vez municipalizado el servicio, la ampliación de la red sería financiada en parte por los beneficiarios del nuevo servicio, mediante la posibilidad de imposición de las contribuciones especiales por obras, instalaciones o servicios municipales a que se referían los artículos 451 y siguientes de la Ley de Régimen Local⁵⁸.

Por todos estos motivos, el Ayuntamiento incoó, en septiembre de 1974, un expediente de municipalización final y completa del servicio en régimen de monopolio⁵⁹. Quedaba por resolver la elección del sistema de administración del servicio y el esquema de organización de la empresa. Inicialmente fue desechada la gestión directa simple, debido a la complejidad que había alcanzado

⁵⁶ Memoria, enero de 1975. Ayuntamiento. AAC. Carpeta 227. "Municipalización".

⁵⁷ Jesús MIRÁS, "Intervención y regulación", pp. 54-55.

⁵⁸ Memoria, enero de 1975. Ayuntamiento. AAC. Carpeta 227. "Municipalización".

⁵⁹ La Ley de Régimen Local exigía una serie de circunstancias para hacer viable la municipalización del servicio: 1. Necesidad de la naturaleza mercantil, industrial o extractiva, forestal o agraria del servicio. 2. Que el servicio fuese de primera necesidad o de mera utilidad pública. 3. Que fuese prestado dentro del término municipal. 4. Que la prestación del servicio reportase a sus usuarios condiciones más ventajosas que las que pudiera ofrecer la iniciativa particular y la gestión indirecta. Jesús MIRÁS, "Intervención y regulación", p. 55.

el servicio. La fundación pública del servicio y las formas que implicaban la participación de los particulares (empresa mixta, concesión, etc.) tampoco parecieron adecuadas al Ayuntamiento. La decisión final se inclinó hacia la empresa privada municipal⁶⁰. Finalmente, en junio de 1975 el Ayuntamiento aprobó la memoria y proyecto de tarifas para el expediente de municipalización, que se verificó en virtud de un de 16 de septiembre de 1974.

5. CONCLUSIONES

La inmediata posguerra civil marcó un giro en la política de servicios públicos en España. El nuevo entorno institucional incrementó la presión para revertir a manos públicas la gestión del servicio de agua, como parte de la nueva orientación de la política económica estatal y de la ideología dominante entre las autoridades políticas de la Dictadura franquista. En este sentido, la nueva tendencia hacia la municipalización enlaza cronológicamente con el impulso nacionalizador que surgió en los países occidentales después de la Segunda Guerra Mundial, aunque los motivos subyacentes fueron muy distintos. En el mundo desarrollado respondía a la implementación de nuevas políticas económicas relacionadas con el estado del bienestar y la necesidad de suministrar los servicios en condiciones que mejorasen la calidad de vida de los ciudadanos.

Por otro lado, la gestión de las empresas españolas atravesó numerosas vicisitudes. El abastecimiento de A Coruña encaja en el perfil de la mayoría de ciudades españolas y sirve para ejemplificar la evolución del servicio y las presiones a las que se vio sometido entre 1939 y 1975. El contexto de autarquía posterior a la Guerra Civil desembocó en una coyuntura muy desfavorable para las formas de gestión privadas. Las frecuentes penurias a las que hubo de hacer frente tanto la gestión como el servicio en A Coruña y en otras ciudades españolas, como resultado del contexto autárquico imperante durante el primer franquismo lo demuestran. Las frecuentes trabas que impedían una normal provisión de materias primas, materiales, energía, etc., condicionaron el regular abastecimiento de la ciudad durante los años cuarenta y cincuenta. Por otro lado, la gestión se veía entorpecida por el continuo encarecimiento de los costes, afectados principalmente por la inflación imperante durante el primer franquismo, y por correlativas subidas salariales que perseguían compensar la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores de la compañía.

El escenario se vio, además, crecientemente entorpecido por la política del Ayuntamiento que, amparada en parte en la ideología y en la legislación centralizadora-interventora dominante durante el nuevo régimen, intentó desde el final de la guerra hacerse con el control del abastecimiento de aguas. El único obstáculo que se interponía en su camino era la incapacidad financiera municipal para afrontar la gestión integral del servicio. Sin embargo, la actitud

⁶⁰ Sus singularidades más acusadas eran las siguientes: se le reconocía personalidad jurídica y patrimonio independiente, se hallaba sometida al Derecho privado - como se infería del artículo 155.2 de la Ley de Régimen Local y del artículo 94 del Reglamento de Servicios -, la responsabilidad de la Corporación quedaba limitada al capital afectado al servicio, y correspondía al Ayuntamiento el pleno control de la empresa. Memoria, enero de 1975. Ayuntamiento. AAC. Carpeta 227. "Municipalización".

titubeante del municipio, bloqueó - aunque probablemente de manera inconsciente - una modernización más eficaz del servicio.

El examen de los resultados de la empresa y de los indicadores financieros y de eficiencia revela que la gestión podría haberse mantenido durante un cierto tiempo, siempre que el crecimiento urbano no exigiese grandes inversiones de ampliación de las infraestructuras. Pero del examen de la documentación municipal y del archivo de la empresa no se deduce que el posterior cambio de titularidad estuviese determinado por carencias de la oferta. En última instancia, fueron los estrangulamientos financieros y la insuficiencia de las tarifas los que obligaron a la empresa a aceptar la municipalización propuesta desde el Ayuntamiento. Por tanto, esta asfixia fue el resultado de un marco legal que estrechaba el margen de maniobra, pues establecía unos precios políticos que no compensaban las fuertes inversiones necesarias y reducía las posibilidades de financiación estatal.

Finalmente, el acceso a subvenciones estatales a las que no podían acercarse las empresas privadas facilitó la reversión a titularidad pública, de modo que la sociedad municipal creada *ex novo* pudo ejecutar eficazmente los proyectos de extensión del suministro. En conclusión, el trabajo permite discernir que la influencia del entorno institucional fue la variable decisiva que determinó la transformación de las formas de gestión en el caso analizado, una inferencia que resulta extensible, con las lógicas diferencias de ritmo, a la mayoría de ciudades españolas del período dictatorial.