

[160]



*La modernización económica de los ayuntamientos: servicios públicos, finanzas y gobiernos municipales*

---

**Autores: Luis González Ruiz  
y Juan Manuel Matés Barco  
(coordinadores)**  
**Editorial: Universidad de Jaén,  
Jaén 2008**  
**Páginas: 395**  
**ISBN: 978-84-8439-386**

La ciudad en cuanto que objeto de estudio ha cobrado una creciente relevancia entre los historiadores económicos españoles. En esta línea, debemos elogiar el esfuerzo desarrollado por algunos colegas, que intentan situar a la ciudad en el centro del proceso de modernización que experimentó la sociedad española aproximadamente entre la Restauración y la Guerra Civil, como una de sus manifestaciones, pero también como uno de sus principales agentes de cambio. El problema de puede acometer desde distintos ángulos, con las herramientas analíticas propias de la Historia económica. En este sentido, el libro que se presenta constituye un esfuerzo por abordar el estudio de algunas de las aristas que presenta el fenómeno urbano desde un punto de vista económico. En particular, uno de sus temas emergentes, el papel de las administraciones locales en dicha modernización, desde una perspectiva de largo plazo, que se remonta hasta mediados del siglo XIX.

El libro, coordinado por Luis González Ruiz y Juan Manuel Matés Barco, pertenecientes al Grupo de Estudios Históricos y Económicos sobre la Empresa (GEHESE) dirigido por Gregorio Núñez Romero-Balmas, aglutina un elenco de trabajos presentados a la sesión *Hacia una historia económica de las Administraciones Locales*, celebrada dentro del VIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, en Santiago de Compostela, en septiembre de 2005. El riesgo eventual de la sesión era el de su excesiva heterogeneidad lo que, por ende, dificulta sintetizar su contenido de manera global. No obstante, sus organizadores (los

tres citados, además de José Luis Hernández-Marco) intentaron amortiguar en la medida de lo posible la dispersión temática y metodológica, utilizando como hilo conductor los servicios urbanos en las ciudades españolas en el marco de la industrialización, a través de varios estudios de caso. En esta tarea, a mi juicio, han tenido un notorio éxito, lo que se refleja en el contenido final del libro, lo que lo convierte en un texto de gran utilidad para quienes estén interesados en las manifestaciones económicas, empresariales o financieras del fenómeno urbano.

El volumen recoge un total de trece artículos, además de una breve introducción que sintetiza los principales logros de cada texto. En conjunto, se pueden distinguir tres grandes bloques temáticos. El primero, formado por seis capítulos, en donde se agrupan los análisis de municipios concretos, bien a través de algún servicio específico, bien mediante una revisión del conjunto de los servicios prestados por un ayuntamiento. El segundo, integrado por cuatro artículos que se centran en espacios geográficos más extensos. El tercero, compuesto por tres trabajos, en donde se estudia la relación existente las infraestructuras urbanas y sus fuentes de financiación.

En *Finanzas municipales y fiscalidad a mediados del siglo XIX. Un ejemplo de sus consecuencias sociales. Lleida, 1845-1868*, Josep María Pons i Altés adopta un enfoque que combina elementos de historia económica con otros más próximos a la historia social, intentando demostrar que las élites locales no constituían bloques monolíticos, a través del análisis de una capital

de provincia mediana. Tras una breve reflexión sobre las finanzas municipales en España y las fuentes de obtención de ingresos por parte de las haciendas locales tras la reforma tributaria de 1845, desciende al caso leridano. Bajo el trasfondo de las dificultades financieras de los ayuntamientos españoles, se pone de manifiesto la existencia de tensiones derivadas de una estructura tributaria centralista, que entraba en contradicción con los intereses provinciales y locales. El predominio de la imposición indirecta –manifiestamente injusta desde un punto de vista social– sobre todo del impuesto de consumos, dio lugar a conflictos con los ciudadanos, que resultan perfectamente extrapolables a otras localidades. La insuficiencia de los impuestos directos hacía recaer sobre las clases populares el esfuerzo recaudatorio, de manera que las autoridades se encontraban atrapadas entre la necesidad de captar recursos, pero sin entrar contrariar al pueblo ni a las élites locales sobre las que se sustentaba en buena medida su poder.

Eduardo Rodríguez Bernal utiliza como laboratorio el proceso de expansión febril de las obras públicas que experimentó Sevilla durante la preparación de la Exposición Ibero-Americana de 1929. En *Expansión y crisis de la Hacienda Municipal de Sevilla, 1924-1936* analiza la contabilidad del ayuntamiento sevillano, afirmando que los presupuestos ordinarios padecieron ciertas prácticas que ocultaban unos elevados déficits. Como resultado de la creciente actividad promotora del período, para hacer frente a la aceleración de las obras públicas y a la mejora de servicios que exigía la Exposición,

[162]

los presupuestos experimentaron un continuo incremento. Pero, frente a una elevación continua de los ingresos, los gastos sufrieron una evolución más irregular. Complementariamente, describe los presupuestos extraordinarios a los que frecuentemente tenía que recurrir el ayuntamiento con el objeto de cubrir las deficiencias de los presupuestos ordinarios. La consecuencia del proceso fue la fuerte expansión de la deuda municipal, que terminó desembocando en una grave crisis hacendística una vez inaugurado el certamen. La respuesta fue la solicitud de ayuda económica al gobierno central, desde el advenimiento de la Dictablanda y durante la Segunda República. Su concreción inmediata fue la aprobación de la Ley de Auxilio Económico, a finales de 1934, lo que no terminó de resolver los problemas, ya que al término del período republicano la situación económica de la capital continuó siendo delicada.

En el capítulo redactado por Carlos Larrinaga, *Modernización y servicios urbanos en San Sebastián en el primer tercio del siglo XX*, se efectúa un repaso global a los principales servicios. En primer lugar, se contextualiza la expansión demográfica y urbanística de la ciudad, una de las más destacadas del país en términos relativos, bajo el marco del proceso industrializador de Euzkadi. Pero lo más llamativo es el potente esfuerzo inversor afrontado por el ayuntamiento para equipar a la ciudad con los servicios de la segunda industrialización, siendo una de las ciudades más activas y pioneras en este tipo de realizaciones. A continuación, describe y enumera los servicios más importantes y sus vías de financiación: agua,

electricidad y sus aplicaciones (alumbrado, tranvías, teléfono), los nuevos servicios sociales (viviendas sociales, escuelas, hospitales, centros residenciales) y otros servicios tradicionales de responsabilidad municipal (cementos, mataderos y mercados de abastos). Dichos servicios tuvieron modelos de gestión contrapuestos. Destaca el abastecimiento de agua, ya que fue el propio ayuntamiento el encargado de su gestión, sin recurrir a la iniciativa privada, mientras en otras ciudades de similar tamaño era el capital extranjero quien acometía inicialmente la construcción de la red de suministro. Algo parecido ocurrió con la energía, pues a principios del siglo XX se inició la sustitución del gas por la electricidad, inicialmente en el alumbrado y bajo la iniciativa municipal, lo que reafirma la singularidad del modelo donostiarra. En cambio, el tranvía eléctrico fue construido por una empresa privada, con capital mayoritariamente local, a diferencia de lo ocurrido en otras ciudades españolas.

Alberte Martínez López adopta un enfoque temporal más contemporáneo. En *El transporte urbano en A Coruña. Del abandono del tranvía a la modernización del servicio, 1962-2005*, parte de la época de mayor crecimiento del transporte público en España, los años cincuenta y sesenta. La exposición sigue una doble óptica. Aunque el enfoque dominante es de oferta, no descuida los elementos de demanda en el relato de la evolución del servicio. Metodológicamente, combina herramientas analíticas de historia empresarial con variables tecnológicas, ya que domina el papel que representó

el cambio técnico en la evolución del servicio. Finalmente, conecta la evolución empresarial con la red instalada y con el desarrollo de la ciudad. El autor divide la exposición cronológicamente en varios períodos, cuya secuencia viene marcada por los puntos de inflexión que experimentaron las tecnologías de transporte. A unos años de multiplicación de las dificultades empresariales durante la posguerra siguió la renovación de los sistemas de transporte, en dos fases: la primera (1948-1962), de sustitución de los tranvías por trolebuses; la segunda (1962-1979), de reemplazo de éstos por autobuses y de inicio de la competencia por parte de una nueva empresa (1972). A este período le siguió una fase de crisis y reestructuración del servicio (1979-1989), en la que las dos empresas se fusionaron en una única compañía. Finalmente, se analiza la etapa que califica de *gestión tranquila* (1990-2005), caracterizada por una progresiva modernización del servicio, por una moderada pero continua recuperación de la clientela y por los nuevos retos planteados por una metropolización creciente y por la incipiente planificación intermodal.

Miguel-Héctor Fernández-Carrión aborda el nuevo fenómeno del turismo en la Costa del Sol, concretamente en Málaga, durante el franquismo en *Dependencia política de la economía de las administraciones locales: En torno a la Costa del Sol*. Tras comentar la política planificación puesta en marcha por el régimen a principios de los sesenta (los Planes de Desarrollo), recapitula sobre el origen de la preocupación del Estado español por el turismo, que nace durante la Dictadura de Primo

de Rivera y, tras el paréntesis del período bélico (Guerra Civil y Mundial) se recupera en los años cincuenta. El autor detalla los principales factores explicativos y vincula el desarrollo del sector al impacto de las políticas de estabilización y de los planes de desarrollo. A continuación, se centra de manera detallada en las peculiaridades de la promoción turística estatal en la Costa del Sol, vinculando el progreso del sector con factores políticos. Durante una primera etapa (hasta 1968) el impulso estuvo dirigido por miembros de Falange, quienes se hallaban condicionados por una orientación autárquica del crecimiento y practicaron una política predominantemente nacional con repercusión provincial. Por el contrario, entre 1968 y 1978 el problema que se planteó era el de saturación de la zona, lo que obligó a adoptar medidas dirigidas a la planificación urbanística y a buscar una modernización de los establecimientos. Los gobiernos tecnocráticos encargados de las nuevas políticas promocionaron las regiones por encima de las provincias, una tendencia que se consolidó durante la Democracia.

*La gestion du service du gaz par la municipalité de Bilbao (1885 a 1928)*, de Alexandre Fernandez, nos aproxima a un tipo de infraestructura especial, ya que no había precedentes históricos de regulación, pues se trataba del primer servicio moderno en red que se implementaba. El alumbrado a gas se puso en funcionamiento mayoritariamente merced a la iniciativa privada, a menudo gracias al capital foráneo. El caso bilbaíno es muy poco común en España, ya que el servicio –originariamente en manos francesas– se municipalizó

[164]

temprano (en 1885), un proceso que, al menos en sus fases iniciales, tuvo como fin básicamente la obtención de ingresos por parte del Ayuntamiento, dadas las perspectivas de aumento del consumo. Fernandez realiza una estimación de los ingresos y gastos de explotación de la fábrica de gas, observando un empeoramiento causado por la incipiente competencia de la electricidad. El siglo XX planteó nuevos retos, que se debatían entre invertir en una nueva instalación (la existente era insuficiente para la creciente demanda) o privatizar el servicio. Finalmente, se eligió encomendar la gestión a un consejo de administración mixto, compuesto por concejales y empresarios, encargado de gestionar el servicio con criterios de empresa privada. Sin embargo, tras largas discusiones y resistencias no se hizo efectiva hasta 1914. Finalmente, el autor indica que la economía gasista en Bilbao entró en una fase descendente en los años veinte (*economía estructuralmente anémica*), debido a las crecientes rigideces del mercado, en la que los subproductos derivados del gas tuvieron un protagonismo cada vez más acentuado en los resultados de la sociedad.

Con el artículo de Mimoun Aziza, *La gestión municipal de las ciudades del norte de Marruecos durante la época del Protectorado español: 1912-1956*, se inicia el segundo bloque del libro. La primera parte tiene una necesaria componente contextualizadora que sirve para caracterizar el espacio investigado. Para ello, efectúa una descripción del norte de Marruecos, del origen histórico de la ocupación española de la zona y de la organización

administrativa del territorio que conformaba el Protectorado, como paso previo para ilustrar su organización municipal. Antes de la implantación de aquél, no existía propiamente una organización administrativa y fue dentro del contexto de la expansión europea de la segunda mitad del siglo XIX que ésta comenzó a establecerse. En la segunda parte, lamentablemente más concisa, se examina la gestión de los servicios de los municipios de la región, a través de las obras llevadas a cabo y de los presupuestos de que disponían para erigirlas, prestando especial atención a uno de los servicios críticos en una zona de un perfil bioclimático tan específico, el agua.

Rafael Uriarte Ayo adopta un enfoque diferente al de la mayoría de los trabajos que integran este volumen. En *Administraciones públicas, iniciativa privada y repoblación forestal en el País Vasco atlántico (1850-1936)* toma como punto de partida el intenso deterioro y deforestación que sufrió el arbolado autóctono como resultado de los cambios económicos e institucionales que acompañaron a la quiebra del Antiguo Régimen hacia mediados del siglo XIX, y a la posterior industrialización y sus distintas manifestaciones (desarrollo urbanístico, construcción, consumo industrial). Todo ello estimuló una reconstrucción urgente del bosque, conduciendo a una fuerte modificación del paisaje forestal. El cuerpo central lo constituye el análisis de la política forestal y de las repoblaciones, y la configuración de un nuevo espacio forestal nacido de la iniciativa de las administraciones públicas y de los propietarios particulares. Uno de los

rasgos distintivos ha sido el permanente conflicto de competencias entre los distintos niveles de la administración, aderezado con la peculiar situación asociada a un régimen foral que introducía elementos distorsionadores sobre un entramado institucional de por sí complejo. El modelo repoblador basculó entre dos extremos. A mediados del siglo XIX, las primeras medidas fueron promovidas por autoridades provinciales que todavía perseguían reconstruir el bosque tradicional. Pero el avance de la sociedad industrial introdujo nuevas prioridades, de manera que las actuaciones privadas y públicas comenzaron a decantarse hacia las especies alóctonas, aunque con distintos fundamentos, ya que la iniciativa privada vislumbraba interesantes posibilidades de inversión, mientras que el objetivo de la administración era la recuperación del arbolado.

Juan Manuel Matés Barco se ocupa de *Las empresas de abastecimiento de agua en la España del Norte (1840-1970)*, practicando una completa revisión de su distribución espacial y de los factores que determinaron su emplazamiento en las distintas zonas y el tamaño de las ciudades en las que se asentaron. El texto se estructura geográficamente, comenzando por un sucinto inventario de los rasgos climáticos, geográficos, demográficos e histórico-económicos de las regiones objeto de estudio. A continuación, describe la distribución de las iniciativas, por regiones: Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco y Navarra. Concluye señalando que el factor primordial de localización de las empresas suministradoras era el tamaño de mercado,

ya que éstas se emplazaron en las capitales de provincia y en las ciudades más importantes para, posteriormente, incorporarse las poblaciones pequeñas y medianas. Otros factores destacados fueron la dispersión de los núcleos de población, que dificultaba la generación de economías de escala en la explotación, la elevada pluviosidad de la fachada norte del país, que hacía menos necesario un aprovechamiento en red del recurso y, finalmente, el menor coste de instalación. Estos dos últimos elementos se hallaban en relación directa con la mayor disponibilidad del recurso en relación con otras áreas del país.

En *Crecimiento urbano y desarrollo empresarial. Notas sobre los servicios urbanos y la actividad financiera en Andalucía a principios del siglo XX*, Luis González Ruiz y Gregorio Núñez Romero-Balmas parten de un marco conceptual propio de la economía urbana, que considera las oportunidades y las deseconomías que genera la concentración de la población y la actividad en las ciudades, un fenómeno especialmente acusado tras el comienzo del Tercer ciclo Kondratieff. Pero si los nuevos equipamientos proporcionaron las herramientas tecnológicas, la revolución gerencial facilitó el desarrollo de los instrumentos de gestión de las nuevas redes, mientras las sociedades anónimas cobraban un creciente protagonismo. Los autores reflexionan sobre el rol dinamizador de estas empresas como motor de los modernos mercados financieros, ya que proporcionaron nuevas y atractivas posibilidades de inversión. El escenario elegido es Andalucía, en donde las vicisitudes padeci-

[166]

das por estas sociedades explicarían en buena medida el fracaso de la región a la hora de formar mercados financieros modernos. A continuación, identifican el conjunto de las empresas concesionarias de servicios municipales instaladas en Andalucía durante la primera década del siglo XX, utilizando como fuente principal la Contribución de Utilidades, lo que les sirve para verificar la gran importancia de las empresas de servicios urbanos dentro del sistema andaluz de sociedades anónimas.

El último bloque, cuyo eje gira en torno a las fuentes de financiación con las que se acometió la modernización de los ayuntamientos, se estrena con el artículo de José Luis Hernández-Marco, *La banca y la financiación de las infraestructuras urbanas. El Banco de Bilbao antes de la Guerra Civil española*. En un minucioso trabajo pone al descubierto los principales mecanismos de financiación local que empleó el banco vizcaíno. En un primer apartado resume los rasgos más relevantes de la banca española universal durante los años veinte y treinta, en relación con la construcción de las infraestructuras y los servicios urbanos: la faceta inversora de la banca privada, su característica de empresas *holdings*, dada su fuerte presencia en determinados sectores económicos (electricidad, transportes, construcción), y la relación existente entre la expansión geográfica de las sucursales bancarias con el crecimiento urbano, como una magnífica vía de expansión de sus posibilidades de negocio. El Banco de Bilbao constituye una excelente vara para calibrar los mecanismos de financiación predilectos de la banca española, que Hernández-

Marco desglosa en varias categorías: créditos a largo plazo (en una doble vertiente, de compra de Obligaciones de empréstitos de haciendas locales y de aseguramiento de la colocación de empréstitos locales), a medio plazo (mediante operaciones de descuento a instituciones locales) y a corto plazo (operaciones de descuento a dichas instituciones). Otras vías de financiación empleadas fueron las operaciones de ayuda a instituciones sociales locales y la financiación directa, a largo, medio y corto plazo, a las empresas de servicios urbanos. Estos mecanismos resultaron claves para atender las necesidades de modernización que reclamaban las entidades locales tras las necesidades generadas por la segunda industrialización.

Las dos últimas contribuciones guardan evidentes paralelismos. José Víctor Arroyo Martín, a través de *Los orígenes del Banco de Crédito Local o la necesidad de una herramienta financiera dinamizadora*, enfoca el problema de la financiación local desde la perspectiva de otro tipo de sociedad crediticia, en el convencimiento de que a principios de los años veinte el tejido local-provincial (sobre todo, los núcleos de menor tamaño) carecía de una herramienta de financiación. Además de la creación del Banco de Crédito Industrial (1920), las vías tradicionales de financiación eran la banca privada (en donde se incluiría el papel desempeñado por el Banco Hipotecario de España) y las emisiones de deuda por parte de las Corporaciones locales. Pero la llegada de la Dictadura de Primo de Rivera modificó los planteamientos de organización de

[167]

los municipios españoles y profundizó en la necesidad de dotarlos de canales de financiación adecuados. En las siguientes páginas se narra el proceso de constitución del nuevo banco –bajo la égida de Banco de Cataluña y con un fuerte predominio del capital bancario catalán–, la conformación de sus Consejos de Administración, su capital y su cartera, y la operatoria desarrollada, siempre desde una doble perspectiva: combinar la prestación de crédito con la rentabilidad del negocio.

Finalmente, Gregorio Núñez Romero-Balmas y Luis González Ruiz, en *Estado, ayuntamientos y fuerzas locales: El Banco de Crédito Local de España entre dos dictaduras*, avanzan un paso más, e indagan en la actividad inversora de la entidad, como plataforma desde la que comprender mejor la compleja red de interacciones que convergía en los municipios españoles. El punto de partida formal es, nuevamente, el conjunto de iniciativas modernizadoras que desplegaron numerosos ayuntamientos españoles, transformación que fue más notoria en la mitad norte del país y, muy especialmente, en Barcelona, de donde arrancó precisamente el impulso original para la fundación del banco. Esta institución, que contaba con sólidos anclajes empresariales y financieros, constituyó un vehículo imprescindible de expansión del crédito local, hasta que la crisis de los años treinta y la Guerra Civil truncharon este papel. Los autores exploran la actividad crediticia e inversora del banco y su operatoria, desglosada por regiones, señalando que su impacto sobre el mercado financiero nacional fue muy vigoroso. La guerra y la posguerra

terminaron por trasladar su control a manos gubernamentales lo que, paralelamente, alteró el comportamiento de las entidades locales y provinciales, quienes en lugar de recurrir al mercado de capitales se inclinaron progresivamente hacia el crédito bancario privilegiado por el Estado.

Jesús Mirás Araujo  
Universidade da Coruña