

Modernización de las ciudades españolas durante la crisis política de la Restauración

Gregorio NÚÑEZ ROMERO-BALMAS

Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Granada

RESUMEN: Bien que con notables disparidades entre sí y con evidentes limitaciones, ciertas ciudades españolas de principios del siglo XX manifestaron capacidad de iniciativa y dispusieron de recursos, tanto financieros como organizativos, como para enfrentarse a los nuevos problemas generados por el crecimiento demográfico y a los cambios en los modos de vida que se estaban produciendo en el contexto de la segunda industrialización. En estas páginas se estudia el complejo mundo de las inversiones promovidas por el conjunto de los municipios españoles en dicha época tratando de determinar cómo se formaron y qué caracteres tuvieron las estrategias colectivas seguidas en el proceso, muchas de las cuales han caracterizado —por su presencia o por su ausencia— la historia de España a lo largo de todo el siglo XX y en particular la historia de sus grandes ciudades.

Descriptores: Ciudades. Restauración. España

I. ATRASO Y MODERNIDAD

La opinión dominante sobre la España de principios del siglo XX hasta prácticamente hoy es, en buena medida, la heredada de los críticos contemporáneos, muy negativamente impresionados por el Desastre de 1898 y dispuestos a subrayar los indicadores que ponían de manifiesto el atraso y la falta de modernidad del país en comparación con los más avanzados de Europa o Norteamérica. Pero el negro velo tendido por el criticismo finisecular generó duraderos malentendidos e interpretaciones

erróneas de la realidad contemporánea, como los que percibe el profesor Palafox aún entre los gobernantes republicanos de los años Treinta, quienes «parecen haber tenido una percepción inexacta de la situación social de España que repercutió muy negativamente en su acción de gobierno». Y más adelante precisa que se refiere a que «su consideración como una sociedad exclusivamente agraria [...] condujeron a que se infravalorase, en algunos casos ignorándola, la mayor complejidad de la sociedad y la economía de aquellos años. Porque sin ser falsa la percepción anterior, la evidencia pone de

Recibido: 27.07.01

e-mail:gnromero@vgr.es

Este texto ha sido presentado en el coloquio «Different Paths to Modernity. A Swedish-Spanish-Danish Symposium». Universidad

de Lund (Suecia), 18-20 April, 2001, Magnus MÖRNER y Gabriel TORTELLA, (Coords). El autor agradece la decisiva colaboración de Raquel Moreno Castaño en la recogida sistemática de información para la base de datos en que se fundamenta este artículo.

relieve su falta absoluta de matices» (PALAFOX, 1991:284-85). Conviene subrayar el aspecto anímico o intelectual que fundamenta semejante opinión pues interpretaciones más recientes tienden a reconsiderarla y sugieren que «quizá lo único destacable en 1898 era la amplitud y unanimidad del malestar en la clase media» (PAN-MONTOJO, 1998). Políticos, especialmente los opositores al régimen canovista, escritores e intelectuales manifestaron acremente su desilusión y desconfianza frente al sistema político vigente.

Pero no conviene olvidar que dicha crítica «apuntaba a una verdadera democratización de las instituciones todas» (DE MIGUEL, 1987:147) y que, aunque «su importancia radica más en la contribución que hicieron a la crítica del sistema político [...], y en las propuestas de largo alcance que formularon —que constituyen el programa de la modernización española del siglo XX—, que en sus repercusiones políticas inmediatas, ruidosas pero huecas e irrelevantes en la práctica». (VARELA ORTEGA, 2000:113).

Entre quienes a principios de siglo se dedicaban a los temas económicos y empresariales el talante fue un tanto diferente, o al menos su actitud más activa y menos desconfiada, y sus análisis más precisos. Así, por ejemplo, en opinión del economista Flores de Lemus «la catástrofe de 1898 trajo por lo menos un bien, la certidumbre de que el renacimiento de España no ha de esperarse ni de la suerte ni de un milagro; que ha de ser resultado del trabajo diligente y que el «no importa» de la incuria española es completamente falso» (cit. MALUQUER, 1997).

Contemporáneamente, Sanz y Escartín juzgaba «el atraso como un problema de actitudes colectivas y no de recursos. «España —escribió— es una nación de antigua historia y, como todas las naciones viejas, abundante en capitales; y como todas las naciones atrasadas, en capitales improductivos»» (*ibid.*).

La opinión no es muy diferente en lo tocante a las ciudades españolas de la época. La historiografía clásica nos ha legado una versión negra y desconsolada sobre la materia. Los déficits de todo tipo en muchas

e importantes aglomeraciones eran manifiestos y numerosos en la época. No sólo la mortalidad era en ellas, de forma sistemática, superior a la de las comarcas circundantes —prueba de que seguía vigente en ellas el fenómeno clásico de la ciudad como devoradora de hombres— sino que cualquier comparación con posibles modelos en Inglaterra o Alemania —y los españoles de la época los conocieron bien— resultaba insoportablemente desfavorable y permite pensar en un retraso de, al menos, una generación. De este modo el profesor Carr —universalmente conocido como uno de los más agudos analistas externos de la España contemporánea— se hacía eco en su famoso libro de, por ejemplo, las protestas de Juan Valera en 1883 contra la pasividad del ayuntamiento de Málaga en lo tocante a los servicios públicos y criticaba duramente los ofrecidos por el de Madrid en 1920, atribuyéndole la culpa de la «mortalidad africana» vigente en la capital (V. CARR, 1978:358-361). Daba así por sobre entendida la continuidad y la homogeneidad del fenómeno a todo lo largo del periodo y para el conjunto del país. «Ni las diputaciones provinciales ni los ayuntamientos —concluía— tenían ingresos adecuados. Las funciones del Ayuntamiento estaban limitadas por su falta de poder para ampliar el presupuesto [...] Con estos ingresos un municipio pequeño sólo podía impedir el derrumbamiento del edificio del ayuntamiento y pagar salarios bajísimos al maestro, al médico, al veterinario, al alguacil y al sereno. Las grandes ciudades fueron reconstruidas por la empresa privada a finales del siglo XIX, pero incluso a estas ciudades les faltaban los servicios adecuados a su nuevo aspecto europeo y los intentos de proporcionárselos tuvieron por resultado las deudas municipales características del período» (*ibid.*).

Pues bien, como veremos en las páginas que siguen, el juicio del profesor Carr sobre las ciudades españolas, y el de otros muchos antes y después que él, se apoya en datos ciertos y puede sostenerse su opinión en determinadas condiciones; condiciones, eso sí, aún poco estudiadas (1). Pero, más cierto

(1) Cfr. OYÓN, 1993:59. Como otros muchos puntos de la historiografía tradicional, los estudios sobre la ciudad, la urbanización y el papel de las Administraciones locales en España están avanzando mucho en los últimos tiempos, materia en la

que las páginas de esta Revista tienen un papel fundamental. Véase, por ejemplo el número monográfico de *CYTET*, XXVIII, 1996 (107-108) bajo la rúbrica de «Siglo y medio de singularidades en el urbanismo español».

aún, y más preciso, sería señalar que, junto a los municipios que apenas lograban mantener en pie su ayuntamiento, casi en ruinas, algunos otros se ocuparon de construirlos nuevos. Que mientras ciertos municipios no pagaban a los maestros —razón por la cual el Estado se hizo cargo de sus retribuciones— otros los atendían con regularidad y construían nuevas escuelas (v. FIGUEROA & TORRES, 1917). Que junto a los municipios mal administrados y estérilmente endeudados, otros supieron hacer un uso correcto de la deuda a largo plazo y encontraron fuentes adecuadas de financiación y nuevos proyectos en que invertir (v. NÚÑEZ & CASTELLANO, 1998). Naturalmente que en todo ello hubo importantes diferencias y, lógicamente, «se puede decir que son precisamente los sectores más pujantes de la vida económica y los más renovadores los que predominan a la hora de intervenir en política» (SIERRA, 1992). Repasemos algunas estadísticas y datos concretos.

Si observamos la evolución a largo plazo de, por ejemplo, las series de mortalidad, se aprecia claramente su elevado nivel; a la altura de los países atrasados de la periferia europea. No obstante debemos valorar también un descenso gradual, pero sostenido, a partir de la década de 1880, que se acelera, precisamente, en la primera década del siglo XX. Obviamente es de suponer una mejora general en el nivel de vida y en las condiciones alimenticias e higiénicas en el conjunto del país y, aún más, en determinadas regiones y ciudades adelantadas. Aunque es claro que «la ciudad industrial no llegaría a ser la forma dominante de organización económica hasta bien entrado el siglo XX» (REHER, 1986: 45), su existencia a finales del siglo XIX es evidente y también una manifiesta tendencia positiva. Más precisamente y de nuevo con palabras del profesor Reher, se puede subrayar que aunque «en 1900, salvo en algunas regiones como Baleares y Cataluña, la transición de la mortalidad apenas estaba echando a andar en buena parte del país. Con ello no queremos decir que no arrancase en fechas anteriores, incluso en aquellas regiones de transición relativamente tardía». En cambio tres décadas más tarde, hacia «1930 el proceso de reducción de la mortalidad ya había cogido auge en

prácticamente todo el país, y poco a poco las diferencias entre la mortalidad de España y la de otros países europeos se iban reduciendo» para concluir diciendo que «*pocos especialistas discutirían que estas fechas encierran una época clave en la historia de la población española*» (DOPICO & REHER, 1998:101). El subrayado es mío). Y si lo que tomamos en consideración es la sobremortalidad urbana respecto de la rural, rasgo típico, aún, de ciudades preindustriales, podemos afirmar que «la superior mortandad de la ciudad respecto del campo —regla de finales del siglo XIX— se aminora notablemente al mejorar las condiciones socioeconómicas y sanitarias de las ciudades» de modo que ya para 1931 «se advertía (pues) un cierto equilibrio entre la mortalidad ciudadana y campesina, que años después acabaría invirtiéndose en favor de una menor mortalidad en la ciudad» (BIELZA DE ORY, 1982: 536). Y si nos ocupamos del urbanismo, el profesor Jürgens, quien estudió el urbanismo español en la década de 1920, describe en términos muy moderados del retraso español, un retraso que afecta tanto a las respuestas como a los problemas planteados: «aunque España —escribe— no tenga todavía ciudades de varios millones de habitantes y, por lo tanto, el alojamiento adecuado de la población aún no haya provocado, ni siquiera en las grandes ciudades, situaciones tan críticas como en otros países, poco a poco está comenzando ya a ser una cuestión candente tanto en la capital como en otras grandes ciudades» (JÜRGENS, 1992:249). Y también se puede sostener con el profesor Sánchez Jiménez que fue «precisamente en estas tres décadas [las primeras del siglo XX] cuando el proceso de urbanización contemporánea, anejo al del desarrollo industrial y a la modernización de las ciudades, (tomó) en España formas de expresión típicamente europeo-occidentales», especialmente en las ciudades mayores de 150.000 habitantes (SÁNCHEZ JIMÉNEZ, 1984:419). El profesor Tafunell nos ofrece unas series sobre la construcción en las capitales de provincia que confirman en líneas generales el proceso indicado (cfr. TAFUNELL, 1989). Y podemos concluir con la opinión del profesor Ringrose, quien, tras repasar la historia de España y de sus ciudades a lo largo de los siglos XVIII y XIX, nos invita a asumir que «hacia 1900 España

estaba ya más cerca de lo que es actualmente que lo que las percepciones predominantes nos piden que creamos» (RINGROSE, 1996:523).

Lejos, por tanto, de la versión totalmente negativa de la España de la Restauración el nuevo acento de la historiografía nos invita a preguntarnos, incluso, si no nos encontramos más bien, pese a todas las dificultades, ante una cierta «edad de plata» de las ciudades en España, una fase de emergencia y de reorganización tendenciales que, desgraciadamente, se frustró algunas décadas más tarde. En cualquier caso las opiniones de Reher, Dopico, Bielza, Jürgens, Sánchez Jiménez y Ringrose me parecen fundamentalmente correctas y se podría sostener en consecuencia que modernización de las ciudades españolas avanzó, incluso vigorosamente, durante las tres primeras décadas del siglo XX. Y, en términos más generales, recordemos que fue también en aquella la etapa donde el profesor Tortella localiza el comienzo de la recuperación del retraso de la economía española decimonónica respecto a las más avanzadas del Continente (v. TORTELLA, 1994). Por mi parte, y creo que sin forzar las opiniones citadas hasta aquí, incorporaré la última década del siglo pasado —por encima y a pesar de la guerra de Cuba— e insistiré muy especialmente sobre la primera del siglo XX, hasta 1914, en busca de uno más de esos indicadores y a la vez elementos impulsores de la modernización: la vida local y las estrategias de los grupos que la dirigían.

También el tema de la política y del diseño de las instituciones y del gobierno municipal agitó vivamente por entonces la vida pública española. A todo lo largo del siglo XIX había sido uno de los puntos críticos de la conflictiva historia del liberalismo español (v. CASTRO, 1979). A partir de 1875 se logró alcanzar una determinada normalidad política y administrativa con la Restauración canovista —lo que en adelante designaremos como «modelo moderado» o modelo liberal-conservador— que sirvió de soporte a ciertos logros pero que de nuevo a principios del siglo XX volvía a ser uno de los objetivos prioritarios de todos los anhelos reformistas, tanto de izquierdas como de derechas (v. GONZÁLEZ Posada, 1910 y TUSELL & CHACÓN, 1973). En cualquier caso nada que haga pensar en falta de interés o de vitalidad

colectiva. Un interés y una vitalidad que recoge expresamente Adolfo Posada cuando escribía que a principios del siglo XX «el problema de la reforma del régimen local alcanzó la categoría de verdadero problema nacional, que se planteaba con desusada amplitud y recogiendo con más o menos acierto en los principales proyectos que a partir de 1907 se elabora(ron), aspiraciones formuladas en el sentido de adaptar la nueva legislación a las realidades municipales, mejor conocidas, y de rectificar el uniformismo legalista, recogiendo instituciones vivas y consuetudinarias —punto de vista de Costa— y consagrando de alguna manera los anhelos regionalistas, agudizados sobre todo en Cataluña» (POSADA, 1936:434-35).

En este sentido debemos precisar que el modelo moderado o liberal-conservador que, teóricamente al menos, articuló —para algunos limitó— las estrategias innovadoras seguidas por los diferentes municipios españoles hasta, por lo menos, 1924. En cierta medida se trata de un modelo contradictorio, pues si, por un lado, tenía la pretensión de establecer un estricto control público sobre la expansión urbana y quiso normalizar un alto estándar de calidad en los nuevos Ensanches urbanos, por otro lado limitaba los recursos y las competencias de las Administraciones locales encargadas de la provisión de bienes y servicios públicos y las abocaba a operar por medio de concesionarios privados o por inversiones públicas financiadas por medio del endeudamiento. En esencia podemos resumir su modo de operar diciendo que consistía en que las oligarquías locales, tradicionales o modernas, decidían las inversiones a realizar en sus respectivas ciudades sin más condición que el que fueran directamente rentables; seguidamente las hacían aprobar por la burocracia central del Estado y al fin aportaban el capital necesario, ya fuera por medio de una sociedad privada explotadora del nuevo servicio, de los recursos del contratista adjudicatario de las obras o, a la postre, del crédito municipal; un crédito que, como era gestionado por ellos mismos, ofrecía efectivas garantías implícitas para financieros y ahorradores locales entre los que gozaba a menudo de gran popularidad. Al financiarse por medio precios, tasas o del conjunto del presupuesto municipal la carga de los nuevos proyectos venía a gravar,

básicamente, a los consumidores y usuarios. El sistema era bien conocido y no parece muy diferente del que ha descrito David Ringrose para la España del Antiguo Régimen (RINCROSE, 1996:467).

No es de extrañar que fuera, precisamente, en los entornos social y económicamente más avanzados, en Barcelona, Bilbao y San Sebastián en primer lugar, pero también en Valladolid, Zaragoza y otras ciudades menores, surgieran proyectos reformistas y autonomistas que comenzaron por reclamar la reforma administrativa y financiera del propio ayuntamiento, prosiguieran impulsando las obras públicas y terminaran reivindicando reformas legales en demanda de mayor autonomía y capacidad financiera (v. ROCA, 1983; DE RIQUER I PERMANYER, 1992; GARCÍA DE CORTÁZAR, 1995:19-21). En general, la emergencia del republicanismo y el socialismo, junto a los distintos movimientos regionalistas, al margen e incluso en contra de la política parlamentaria, tiene un sentido parecido en muchas ciudades grandes y pequeñas y ello casi desde la primera década del siglo. Surgió entonces, precisamente en ambientes dinámicos como los citados, «otra raza de políticos, heterodoxos y marginados, pero imaginativos y resueltos a romper el oligopolio político» cuyo «éxito, sorprendentemente fácil y creciente de estos intentos, cuando diseñaron y lazaron programas atractivos, desde organizaciones dinámicas, viene a sugerir que el fraude, en condiciones de libertades constitucionales básicas, era vulnerable ante participaciones modestas, pero decididas. Me parece, además, que desmiente las coartadas que buscaban justificar connivencias o incompetencias, con el recurso a la coerción como factor explicativo y prueba que, en condiciones de libertad política (y económica) aceptables, el recurso al mercado [político] y la orientación a la demanda [ciudadana], termina por devengar rentas de poder [político] más sanas e independientes galvanizando las propias y renovadas organizaciones». (VARELA ORTEGA, 2000: 83-84). A nuestro modo de ver la vida local en determinadas ciudades fue precisamente el ambiente idóneo para que cristalizaran esas nuevas tendencias y nuevos modos de actuación. El movimiento municipalista se generalizó, precisamente, en las dos décadas

que estamos estudiando y hasta 1936 sostuvo vigorosamente un nuevo modelo de política y de administración pública particularmente avanzado respecto del dominante en la mayor parte del país (v. POSADA, 1916; AZCÁRATE, 1979).

Pero conviene subrayar que nos encontramos ante un País demasiado grande y demasiado heterogéneo, de modo que, a diferencia de las anteriores, otras muchas burguesías locales encontraron en el sistema político vigente y en el modelo liberal-conservador de vida local un marco suficiente aún para sus propias necesidades, de modo que no se mostraron interesadas en su reforma, al menos no por el momento (v. FORNER & GARCÍA, 1990; CASTRILLEJO & FERNÁNDEZ SANCHA, 1996). Y en Madrid incluso, donde, como veremos, se sintieron las nuevas necesidades de forma vigorosa y temprana y se pusieron a prueba las estrategias propias de una gran ciudad expansiva, la vida política local se dejó llevar por las necesidades y las oportunidades de la gran política estatal, de modo que la vida municipal quedó en un segundo plano (v. JULIÁ, 1994, en particular: 383 y ss).

Todos estos aspectos indican que el de la vida municipal en la España de la Restauración era antes que nada un tema dinámico y, por ello mismo, contradictorio y difícil; tanto desde el punto de vista de las instituciones como de los fundamentos sociales y económicos, que comenzaban a modificar la situación profundamente. Por ello mismo cabe sostener *a priori* que las ciudades españolas, en la medida en que crecían, se enriquecían y se modernizaban, se encontraron enfrentadas a problemas parecidos a los de sus homólogas en países más avanzados. Y que, como aquellas, desempeñaron un importante papel en la búsqueda de soluciones nuevas, con las limitaciones y peculiaridades que trataremos de estudiar en estas páginas.

2. CRONOLOGÍA GENERAL. CONFIGURACIÓN REGIONAL DE UN FENÓMENO COMPLEJO

A la hora de valorar el fenómeno que nos interesa conviene ante todo evitar cualquier exageración y atribuir a las ciudades españolas de principios de siglo un vigor o una importancia superior a la que realmente

podían tener. Basta con consignar que por entonces el 69% de la población activa vivía aún en entornos rurales y que el número de grandes ciudades era francamente reducido. En adelante la población urbana creció de forma sostenida en términos relativos; sostenida, pero lenta, hasta representar el 39% en 1930 (v. LUNA RODRIGO 1988). Por su parte las ciudades tenían, por lo general un aspecto poco urbano aún y muy tradicional, con edificios de bajo porte (v. GÓMEZ MENDOZA, 1986). Peor aún. Un notable conjunto de ciudades históricas de escaso dinamismo demográfico y económico articulaba desde hacía siglos el territorio y atrajo hacia sí las fuerzas expansivas, impidiendo la aparición de nuevos núcleos urbanos libres de contradicciones heredadas y en condiciones, por tanto, para crecer rápidamente.

Para precisar este aspecto podemos estudiar el crecimiento de las ciudades, consideradas una por una, y para ello vamos a identificar las «fases de crecimiento» respectivas, entendiendo por tales aquellas en las que el crecimiento demográfico de una

determinada ciudad fue superior o igual al promedio de crecimiento del conjunto de ciudades de un país. Como primera aproximación observamos que tan solo 16 ciudades de entre las 80 mayores del País ganaron importancia respecto a sus contemporáneas entre 1860 y 1930. A ellas se unieron otras nueve que crecieron en términos relativos entre 1900 y 1930, pero, en contrapartida, otras doce ciudades de las que crecieron entre 1860 y 1900 se descolgaron durante la segunda etapa de la pauta expansiva inicial, y fueron 43, nada menos, las que perdieron peso de forma sostenida durante las dos etapas.

La distribución geográfica de las ciudades expansivas es muy significativa (v. FIGS. 1 y 2). Ante todo las grandes metrópolis, Madrid y Barcelona, crecieron de forma sostenida y acapararon buena parte del crecimiento urbano del País. La influencia de la segunda se hizo notar vivamente sobre su periferia industrial inmediata y arrastró tras de sí a Badalona, Sabadell y Tarrasa en una expansión secular sostenida.

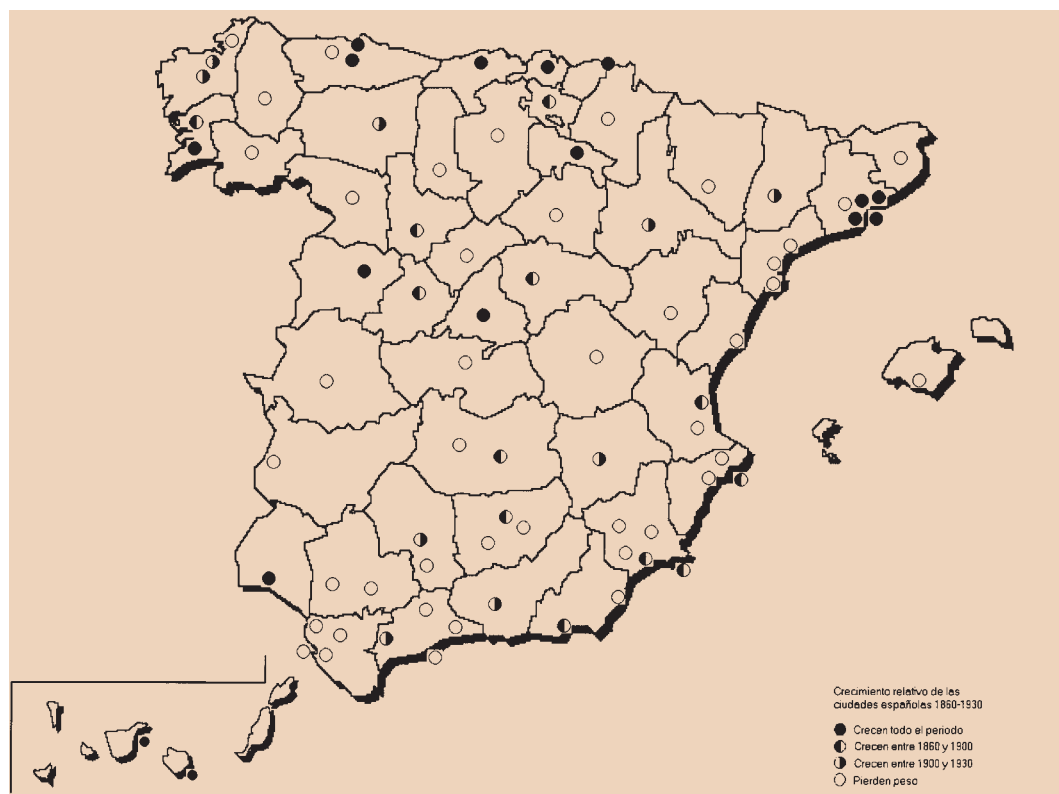


FIG. I. Crecimiento de las ciudades españolas entre 1860 y 1930

FIG. 2. Ciudades españolas demográficamente expansivas en los siglos XIX y XX

Regiones	Número total de ciudades	Ganan importancia relativa en ambos periodos		Ganan importancia relativa entre 1900-1930		Pierden importancia relativa en ambos periodos
		Número	Casos	Número	Casos	
ANDALUCÍA	19	1	Huelva	3	Córdoba, Granada, Ronda	13
ARAGÓN	3			1	Zaragoza	2
ASTURIAS	3	2	Oviedo, Gijón			1
BALEARES	1					1
CANARIAS	2	2	Las Palmas, S. Cruz Tenerife			
CANTABRIA	1	1	Santander			
CASTILLA-MANCHA	6	1	Salamanca	1	Albacete	3
CASTILLA Y LEÓN	9			1	León	5
CATALUÑA	10	4	Barcelona, Badalona, Sabadell, Tarrasa	1	Lérida	5
EXTREMADURA	2					2
GALICIA	7	1	Vigo	2	Coruña, Santiago	3
MADRID	1	1	Madrid			
MURCIA	5					3
NAVARRA	1					1
PAÍS VASCO	3	2	Bilbao, San Sebastián			
RIOJA	1	1	Logroño			
VALENCIA	6					4
ESPAÑA	80	16		9		43

NOTA: figuran en cursiva las ciudades mayores de 100.000 habitantes en 1930.

FIG. 3. Proyectos de Inversiones urbanas en las principales ciudades españolas (1897-1920)

Localidad	Total Pta	Distribución porcentual entre los principales sectores								
		Aguas potables	Saneamiento	Mataderos	Mercados de abastos	Cementerios	Centros sanitarios	Urbanización	Pavimentación	Resto
ÁLICANTE	1.800.813				84,8			0,5	9,4	5,3
BARCELONA	62.432.104	1,9	32,8	0,1	3,6	3,7	3,2	3,0	43,1	8,6
BILBAO	3.343.889	0,1				11,7	49,4	16,4	1,5	20,9
CARTAGENA	2.618.098		52,8		1,4			1,3	3,7	40,8
CORUÑA, A	5.110.359	1,6	48,2	6,3	5,3	2,3	0,3	4,6	9,3	22,1
GIJÓN	1.856.20	15,9	12,7	0,4	0,7			14,5	8,3	47,5
GRANADA	7.084.620	94,8	0,3				0,3	0,4	3,8	0,4
MADRID	108.476.061	11,7	4,8	7,6	0,2	13,4	6,0	20,7	29,6	6,0
MÁLAGA	2.252.475		10,2		4,1	2,9	4,0		23,9	54,9
MURCIA	1.201.36			39,2	28,3					32,5
OVIEDO	1.124.50	3,2						6,0	48,1	42,8
SALAMANCA	4.598.60	12,2	0,3		10,4		0,5			76,6
SAN SEBASTIÁN	4.010.778	15,7	9,7	0,6	6,2	0,2	0,4	21,2	10,0	36,0
S. CRUZ DE TENERIFE	1.302.69	79,3						1,5	6,1	13,1
SANTANDER	2.427.313				39,9				28,0	32,0
SEVILLA	8.473.567		6,0	19,4	0,6		0,2		46,4	27,5
VALENCIA	18.641.988	25,0	6,9	0,1	19,4	0,2	0,7	3,3	32,4	12,1
VALLADOLID	11.996.607	0,1	38,0		0,2	0,5		0,1	42,9	18,2
VIGO	1.260.564	84,8			8,2				7,0	
ZARAGOZA	9.826.603	33,9	20,4	0,2		0,6	6,2	0,3	34,0	4,4

NOTA: El ayuntamiento de Málaga dedicó su mayor proyecto ole inversión conocido a la construcción de una nueva casa consistorial, y el de Salamanca a un proyecto mixto de aguas potables, saneamiento y alumbrado.

Como en la provincia de Barcelona, en la Cornisa cantábrica el fenómeno asumía ya el aspecto de un proceso regional difuso, especialmente en el litoral vasco y en Asturias, centros de la entonces flamante industria pesada, que vieron ganar importancia de forma sostenida a numerosos núcleos menores de su entorno: dos de las tres ciudades vascas (Bilbao y San Sebastián), Santander y Asturias (Oviedo y Gijón). El impulso expansivo se extendió hacia el interior (Logroño y, en la segunda etapa, también León) y por el litoral nor-atlántico y en él destaca el puerto de Vigo, al que más tarde siguieron por la senda expansiva la Coruña y Santiago. El caso de Huelva parece a todas luces aislado y excepcional, sin duda ligado a la excepcional coyuntura de la minería de Riotinto. Las regiones que acabamos de citar configuran en buena medida el mapa de la industria española que precisamente entonces se estaba configurando con el aspecto que ha sido habitual durante todo el siglo XX. Y a las regiones peninsulares con ciudades expansivas hemos de añadir los puertos canarios (Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas), que ganaron importancia de forma sostenida entre 1860 y 1930.

En la España interior, de entre 23 ciudades consideradas sólo tres (Madrid, Logroño y Salamanca) mostraron capacidad expansiva sostenida a lo largo de las dos etapas y, aunque en la segunda lo hicieron dos más (Zaragoza y León), otras cuatro antes expansivas (Valladolid, Ávila, Guadalajara y Valdepeñas) perdieron su impulso anterior.

Si pasamos al litoral mediterráneo la situación es más negativa aún y sólo Barcelona y su entorno inmediato mostró una capacidad de crecimiento sostenido en términos relativos, como ya se ha dicho; las viejas ciudades del sur y el levante peninsular, centros comarcales de distritos mineros o agrícolas y hasta tradicionales ciudades artesanas, tendieron a decaer en términos relativos prácticamente desde la frontera francesa hasta el golfo de Cádiz, incluyendo las Baleares; y ello de forma tanto más acusada cuanto más al sur y más avanzados en el tiempo. De entre las 19 ciudades andaluzas tan solo Huelva ganó importancia de forma regular. Mientras tanto, ciudades como Sevilla, Málaga, Cádiz o Jerez de la Frontera mostraron muy baja

vitalidad entre 1860 y 1930, situación apenas matizada por la expansión en el primer tercio del siglo XX de Córdoba, Granada y Ronda. En la vecina Murcia el fenómeno es parecido y, de entre cinco ciudades ninguna ganó peso, mientras que dos de entre las principales (Murcia y Lorca) lo perdieron de forma sostenida.

Como vemos hubo notables disparidades en la evolución demográfica entre los distintos casos y las diferentes regiones y cabe suponer que hubiera también una correspondencia con los procesos locales de modernización. En adelante nos referiremos a lo que la profesora Hietala ha denominado como «ciudades líderes» —*leading cities*— aquellas que antes sintieron los nuevos problemas y las que más pronto se aplicaron a buscarles soluciones (v. HIETALA, 1980. En ellas la modernización económica, social y política avanzó antes y más vigorosamente que cualesquiera otras del País.

3. LA RECEPCIÓN DE LA SEGUNDA INDUSTRIALIZACIÓN COMO INDICADOR DE LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL

La segunda industrialización enfrentó a las ciudades con una nueva serie de problemas y les ofreció oportunidades de actuación igualmente nuevas. Se trata de un proceso complejo, que en determinados momentos asumió un carácter caótico, y, con el tiempo, prácticamente universal que es ya bien conocido; por ejemplo en un estudio sobre Boston y Chicago la profesora Rosen lo resume en términos paradigmáticos diciendo que

«what happened in these two cities is symptomatic [...] Municipal governments, utility companies, transportation companies, and real estate developers constructed huge waterworks and power generating plants. They also built vast systems of water distribution pipes, paved roads, sewers, parks, harbour facilities, railroad and streetcar terminals and tracks, steam conduits, and telegraph and electric utility lines in city after city and town after town» (ROSEN, 1986: 213)

Fue un proceso contradictorio, en el que intervinieron tecnologías heterogéneas, necesidades diversas, distintos bienes y servicios y una pluralidad de agentes,

diferentes pero estrechamente interconectados, todo lo cual generó múltiples y variadas fricciones que la autora ha estudiado detenidamente. De tales fricciones, unas estaban relacionadas con la producción de los nuevos bienes y servicios (financiación y tecnología); otras, con la oferta y la demanda (en particular el carácter de monopolio más o menos natural de muchos de ellos y la existencia de competencias exclusivas de las Administraciones públicas); y, finalmente, otras más con los procesos de decisión y con la compleja interacción entre los agentes públicos y los privados. De este modo los servicios públicos en el marco de la segunda industrialización resultan ser un indicador decisivo de modernización a escala local y ofrece un buen escaparate de sus problemas.

Podemos preguntarnos por las estrategias seguidas por las diferentes ciudades como respuesta a los problemas con que se enfrentaban. En esta línea y conforme a la opinión de la profesora Hietala podemos sostener que *«in the case of public services a more important criterion than the population threshold has proved to be the interpretation of the city's common interests by the local authorities. Only after this have municipal or state regulations had either a suggestive or mandatory impact on the provision of services»* (HIETALA 1987:36. El subrayado es mío). Parece interesante, pues, estudiar las necesidades urbanas tal como las percibieron los ayuntamientos correspondientes. Conocer la capacidad de actuación de las autoridades y los límites, económicos e institucionales, existentes para darles respuestas efectivas. Creo que a todo ello podemos aproximarnos si estudiamos los proyectos de inversión que desarrollaron dichas administraciones. Las necesidades percibidas pueden conocerse por medio de una detallada tipología de las grandes inversiones proyectadas. Las respuestas a las mismas a través de los proyectos, sus detalles y presupuestos. Y los límites precisos a la acción municipal considerando el coste relativo de las inversiones programadas.

4. LA LICITACIÓN MUNICIPAL DE OBRAS Y SERVICIOS

Para un primer estudio de las inversiones municipales en el conjunto de las ciudades

españolas a principios del siglo XX hemos compilado una base de datos que recoge una fuente documental hasta ahora inexplorada: las subastas de obras y servicios convocadas por los organismos municipales en todo el País. Por el momento y por imperativo de la fuente utilizada, está referido a los años comprendidos entre 1897 y 1920 si bien creemos que se trata de un periodo suficientemente amplio y de extraordinario interés para el estudio del proceso de modernización de las ciudades españolas.

La legislación sobre contratación pública exigía a todas las Administraciones determinadas condiciones formales y entre ellas el recurso a la subasta o al concurso como formas obligatorias —salvo contadas excepciones— para la contratación de los bienes y servicios que pudieran necesitar. En ambos casos estaban previstas determinadas condiciones de publicidad en los diarios oficiales, provinciales y estatal, que de este modo nos permiten conocer detalladamente las obras y servicios subastados. Seguidamente publicaciones profesionales y en particular la *Revista de Obras Públicas* reproducían los anuncios de su ramo y pensamos que lo hacían de forma sistemática. Los anuncios de obras y servicios municipales incluían detalles interesantes pues, a menudo, se publicaba íntegro el pliego de condiciones económicas y siempre era obligatoria la descripción de las obras a realizar y el importe presupuestado. No sucedía igualmente con los concursos, en los que a menudo el diseño escogido y su importe se dejaban a la discreción de los licitadores, con serio quebranto de la información disponible, si bien su uso era limitado. Los datos compilados de esta manera nos permiten conocer una por una las decisiones de inversión de cada una de las administraciones locales; su importe, tipo y fecha de adjudicación; a veces también el plazo previsto de ejecución. No nos indican ni los motivos ni los modelos en que se inspiraban —fundamentales a la hora de estudiar los procesos de difusión de las innovaciones— pero un tratamiento seriado nos permite inferir determinadas conclusiones en este sentido. Tampoco nos dicen nada de las modalidades de financiación, salvo excepciones, y éstas nos muestran que contaban con una gama amplísima de modalidades de financiación, si bien las más

de ellas eran modalidades anticuadas y de escasa potencia financiera. En líneas generales podemos zanjar aquí la cuestión diciendo que, por lo general y como era de esperar, la concesión de la explotación del servicio a empresas particulares, el pago aplazado con cargo al adjudicatario de la subasta y la emisión de deuda pública eran los métodos más regulares y prometedores para cualquier ayuntamiento bien gestionado (v. NÚÑEZ, 1996, y NÚÑEZ & CASTELLANO, 1998).

Como ya hemos adelantado, entendemos que un análisis seriado de los anuncios convocados por un determinado ayuntamiento puede proporcionarnos indicaciones valiosísimas sobre los temas indicados más arriba. Sobre las necesidades y oportunidades percibidas por los diferentes ayuntamientos. Sobre las estrategias diseñadas y efectivamente promovidas por ellos. Sobre los límites económicos con que se enfrentaba su acción. Y muchas más. Entre ellas y muy en particular, las modalidades de gestión preferidas. Todo ello es lo que pretendemos resumir en los dos epígrafes siguientes en que, en busca de los «estilos de la inversión municipal» trataremos de los diferentes servicios municipales e intentaremos buscar unas líneas de actuación más o menos generales que nos permitan comprender las estrategias seguidas por unos y otros ayuntamientos.

5. ESTILOS DE INVERSIÓN MUNICIPAL: LOS SERVICIOS

A diferencia de las promovidas por ciertos organismos estatales como la Dirección General de Obras Públicas —sin duda el mayor organismo inversor del País de carácter público a principios del siglo XX— las subastas realizadas por los municipios españoles suelen ser de importes relativamente reducidos y representan un volumen agregado relativamente menor. Pero en cambio muestran una notable variedad técnica y funcional, acorde con las complejas necesidades de la vida urbana. Intentaremos agregarlas en una serie de grupos más o menos homogéneos y significativos para intentar precisar el papel que cumplen en el proceso de modernización urbana y los niveles alcanzados en la etapa que tomamos en consideración.

5.1. El Ciclo del Agua

Para empezar trataremos de las inversiones realizadas en la modernización del ciclo del agua en las ciudades; el abastecimiento y el saneamiento, íntimamente asociados entre sí, configuran un ciclo alternativo al ciclo natural y, como es bien sabido, se modernizó seriamente durante la segunda industrialización (v. MATÉS, 1999). En la etapa que nos ocupa hemos identificado 362 subastas referentes a aguas potables (por un importe de 48,93 MPta) y otras 336 correspondientes a obras de saneamiento (118,31 MPta), lo que representa un 19% del total. No es de extrañar, pues, que toda una nueva generación de jóvenes ingenieros tomaran este sector y las tecnologías emergentes en el mismo —en particular el hormigón armado— como el eje para su futuro profesional (v. FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, 1982, y NÚÑEZ, 2000). Lógicamente, las principales ciudades, Madrid y Barcelona en cabeza, representaron la mayor parte con mucho de semejantes inversiones. No faltan, sin embargo, peculiaridades de interés. Las dos metrópolis (y también otras ciudades como Valladolid, la Coruña y Cartagena) se ocupaban de completar y mejorar sus redes de aguas potables en gran escala, pero dirigían ya la mayor parte de su esfuerzo inversor a la construcción de redes de saneamiento; en cambio el resto de las ciudades importantes y activas (Valencia, Zaragoza, San Sebastián, Gijón, el Ferrol y Santa Cruz de Tenerife) y hasta algunas de las manifiestamente atrasadas (como Granada, Trujillo, Ávila, ...) se propusieron como objetivo prioritario en esa época mejorar sus abastecimientos de aguas, sin asumir, por el momento, la modernización de sus redes de saneamiento. Conviene resaltar que la magnitud del compromiso a medio plazo era muy diferente en cada caso, pues las aguas potables en España fueron por lo general encomendadas a empresas privadas concesionarias, que debían rentabilizar la inversión y amortizarla en largos plazos sin gravar el presupuesto municipal. En cambio las obras de saneamiento, salvo excepciones poco brillantes como en Sevilla (v. BERNAL & ARENAS, 1992), fueron por lo general asumidas directamente por las administraciones locales, tanto en lo tocante a la inversión

como a la gestión del servicio a largo plazo. Probablemente la necesidad de utilizar intensamente en este último caso los instrumentos coactivos propios del derecho público —obligatoriedad de uso del alcantarillado público, prohibición de pozos negros, percepción de tasas— puede explicar la imposibilidad de confiarlas a la gestión privada.

Como vemos las inversiones más importantes en el Sistema Moderno de abastecimiento de Aguas (SMA) se concentran en las zonas demográficamente dinámicas del País, la capital y el triángulo norte-mediterráneo —la región cantábrica y las grandes ciudades del litoral— en sus huecos y en su periferia inmediata. Y no fueron sólo las grandes ciudades las que adoptaron allí esta estrategia de inversión, sino que también numerosas pequeñas ciudades próximas a las anteriores mostraron suficiente capacidad de decisión como para promover obras importantes en este sentido. Citemos, por ejemplo, los casos de Canet de Mar, Tarrasa, Mataró, Sabadell e Igualada (en las inmediaciones de Barcelona); Chamartín, Carabanchel, San Lorenzo del Escorial, Alcalá de Henares y El Espinar (en torno a Madrid); Algemesí, Onteniente, Paterna (junto a Valencia); Baracaldo, Rentería, Guernica, Pasajes, Salvatierra, Elgóibar, Vergara, Azpeitia, Zumaya, Santurce y Zarauz (en el País Vasco); Torrelavega, Reinosa (en Cantabria); Avilés, Grado, Llanes e Infiesto (en Asturias) y Puente deume y Ortigueira (La Coruña) y otros más dispersos por la España interior. Sin duda que las iniciativas de las grandes metrópolis y de las capitales provinciales más dinámicas eran ampliamente secundadas por los municipios menores de su entorno. La magnitud individual de estos últimos proyectos era, lógicamente, reducida, pero en numerosos casos representaban compromisos importantes, entre 20 y 50 pesetas por habitante, con casos extremos que las duplicaban ampliamente.

En cualquier caso la conclusión que se deduce de las inversiones proyectadas en el SMA por las administraciones locales españolas indican que la modernización del abastecimiento moderno de agua potable fue iniciado en el siglo XIX (a mediados del siglo incluso, en algunos casos) y que se encontraba en fase relativamente avanzada a principios

de siglo en las ciudades más dinámicas. En las décadas iniciales del siglo queda en evidencia que la innovación se estaba difundiendo activamente en las regiones de industrialización creciente mientras que en el resto se tanteaban las posibilidades de forma irregular. También parece claro que a la modernización de los abastecimientos de aguas potables siguió más tarde la reforma de las redes de saneamiento, con un retraso de al menos una generación.

5.2. Las nuevas tecnologías: el mundo de la electricidad

En los tres ramos de aplicación de la electricidad para usos públicos, alumbrado, teléfonos y tranvías —tal como había sucedido con la industria de gas de hulla— la norma en España fue la gestión privada de concesiones públicas, que autorizaban —a menudo en exclusiva— el uso de las vías públicas para la prestación del servicio público de alumbrado y la venta de fluido a particulares. Las subastas convocadas para este tipo de inversiones alcanzan un importe total de 14,14 MPta.

La implantación de las redes de distribución de gas en las ciudades españolas fue una realidad muy anterior a la etapa que nos interesa (v. SUDRIÁ, 1983; SALORT, 2000) de modo que durante el siglo XX fueron escasísimas las subastas municipales de este tipo de subastas. Conviene tan solo resaltar que su difusión resultó a la postre bastante reducida, sin duda a causa de la estructura del mercado carbonero español. Quienes se han ocupado de estudiar este tema suelen tratar problemas financieros y técnicos y más invitan a pensar este sector como un factor de atraso que de modernización urbana. Consecuentemente, y salvo esporádicos conflictos locales, el gas de hulla en España no dificultó grandemente los progresos de la electrificación que, en los años que comentamos, se presentaban como el más evidente signo de modernidad urbana (v. CAPEL 1994).

En la primera década del siglo observamos ya una amplia difusión de la nueva tecnología en todas las ciudades, incluso de reducido tamaño, y estaba completando una vigorosa expansión por todas las regiones del País, incluso en medios rurales (v. NÚÑEZ 1994). Se trata de un proceso que sin duda estaba

impulsado por la favorable coyuntura empresarial y financiera de aquellos años (v. TAFUNELL, 1998).

Las grandes metrópolis son, una vez más, las que mayores inversiones promovían en términos absolutos; pero, considerando la escala de la aglomeración y la proporción que representan tales gastos dentro del conjunto de sus iniciativas, no podemos asignarles una importancia más allá de la simplemente marginal. La recepción del alumbrado eléctrico en las ciudades españolas comenzó en la década de 1880 (v. NÚÑEZ, 1995) y la electrificación de los tranvías a partir de 1896 (v. NÚÑEZ, 1999). De este modo las numerosas subastas de servicios de alumbrado que hemos podido localizar en las dos primeras décadas del siglo corresponden a contratos para la instalación y la gestión del servicio público de alumbrado eléctrico en municipios de pequeño tamaño. El compromiso financiero asumido por los ayuntamientos respectivos era usualmente muy reducido, apenas 0,2/0,3 pesetas por habitante y año. La gestión pública directa de los servicios de alumbrado y de las fábricas de electricidad fue en España extraordinariamente rara y sólo la implantación de las redes regionales de transporte en alta tensión, ya bien avanzado el siglo, permitió crear algunas empresas redistribuidoras de propiedad municipal en los años Veinte. En todo el periodo que estudiamos tan solo el ayuntamiento de Andoaín (localidad del País Vasco con 2.866 habitantes) sacó a concurso la construcción de un salto de agua y una central eléctrica municipal en 1905, por un importe total de 84.737 pesetas.

Algo muy parecido a lo anterior puede decirse en relación a los teléfonos, cuyo proceso de implantación parece sólo un poco más retrasado y confuso que el alumbrado eléctrico (v. BAHAMONDE & OTROS, 1993; CALVO, 1995; CAPEL, 1994). En ese sector encontramos concursos para tres tipos de proyectos. Las redes telefónicas urbanas, las redes comarcales y las líneas interurbanas y aún internacionales —el enlace telefónico de Madrid con Cádiz, la cornisa Cantábrica y Galicia y el País Vasco y Francia fue sacado a subasta en 1904—. Todos ellos eran tramitados por la Dirección General de Correos y Telégrafos. Las primeras son las más numerosas y probablemente las más

significativas para nuestro interés. Sus importes se escalonan de forma discreta en varios tipos de proyectos cuyas cuantías eran de diez, veinte y cuarenta mil pesetas respectivamente, conforme al tamaño y las necesidades de la localidad respectiva, todas ellas de reducido tamaño y unos presupuestos que, por lo general, oscilaban entre las 0,8 y las 1,9 pesetas por habitante. Lo dicho vuelve a sugerir la idea de que nos encontramos ante la fase final de generalización del proceso de implantación de dicha innovación. Su distribución geográfica aparece más o menos dispersa por todas las regiones del País y cabe pensar que las regiones más avanzadas estuvieran ya plenamente familiarizadas con el adelanto. La distribución de las subastas referentes a las redes comarcales y a líneas interurbanas —que consideramos como un escalón tipológico ulterior a la instalación de las redes urbanas— en Cataluña, Asturias y Valencia y el proyecto de enlace a larga distancia ya citado entre Madrid y las principales ciudades de la periferia, apoyan plenamente esta idea.

Los tranvías, para terminar, muestran una pauta parecida a la anterior aunque con una difusión francamente restringida, pues fueron pocas las ciudades españolas en que se llegó a implantar este servicio. Su fase de implantación parece responder exactamente a la etapa que estudiamos. Había habido ya en España una primera generación de tranvías hipomóviles en las principales ciudades del país en los años setenta y ochenta del XIX (v. entre otros muchos LÓPEZ BUSTOS, 1984; ALVARGONZÁLEZ, 1990; NÚÑEZ, 1999; GONZÁLEZ MASIP, 1998). A partir de 1896 comenzó la electrificación de las redes preexistentes y la concesión de otras nuevas dotadas desde el principio de tracción eléctrica. No obstante, aún en 1904 y 1905 se subastaban en Valencia, Málaga y Gijón líneas de tranvías hipomóviles, muchas de las cuales fueron inmediatamente electrificadas. Pero las redes de tranvías de mayor importancia, en las grandes metrópolis, Madrid, Barcelona y Valencia, se reconvirtieron a la electricidad a finales de siglo XIX y principios del XX sin que se volviera a sacar a subasta la concesión respectiva. El proceso de electrificación de los tranvías españoles condujo rápidamente a su toma de control por grandes grupos

financieros extranjeros especializados en la gestión de empresas del sector (v. NÚÑEZ, 1991).

5.3. Emergencia de los nuevos Servicios Sociales

La urbanización creciente y sus problemas pusieron en quiebra el sistema tradicional de asistencia social a principios del siglo XIX. Las desamortizaciones de bienes de la Iglesia (leyes de 1835 y 1837) y de los municipios (ley de 1855) liquidaron buena parte de los bienes inmuebles en que se fundaba. En adelante las Diputaciones provinciales y los ayuntamientos hubieron de iniciar una política de asistencia social por lo general con poca experiencia en la materia y menos recursos y ni siquiera —en ocasiones— una clara voluntad de intervenir directamente en la materia, a cuya provisión invitaban a la beneficencia privada. En el terreno de las inversiones las encontramos de tres tipos en las décadas iniciales del siglo XX: la construcción de viviendas sociales, la de centros escolares y la de hospitales y centros residenciales.

En la promoción de viviendas sociales podemos decir que la intervención pública en España no había comenzado aún de forma efectiva en los años que consideramos. Sólo hemos podido localizar el anuncio de una promoción de 16 viviendas económicas anunciada por el ayuntamiento de Burgos en 1919 (una inversión presupuestada en 80.587). Como tantos otros servicios locales, la promoción de viviendas obreras quedó a cargo, básicamente, de sociedades privadas, benéficas o cooperativas, que pueden identificarse en diferentes ciudades con resultados limitados y tardíos (v. CABEZA, 1986). Ya en el siglo XX las nuevas iniciativas se promovieron en el marco de las Juntas locales de Reformas sociales y en la década de 1910 se crearon los primeros Patronatos Municipales de la Vivienda —especialmente los de Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia— bajo el impulso de las leyes de Casas Baratas de 1911 y 1921; pero hubo que esperar a la Ley Municipal de 1924 para que este tipo de promociones se convirtieran en una obligación municipal más o menos efectiva, según los casos (v. FERRER AIXALÁ 1985).

La construcción de centros escolares, en cambio —de los que tenemos documentados proyectos de inversión por 20,4 millones de

pesetas—, alcanzó una importancia relativamente grande y difusa, especialmente, aunque no exclusivamente, en entornos rurales. Entre las grandes ciudades, el ayuntamiento de Barcelona subastó la construcción de dos grupos escolares y una escuela graduada por un importe total de 1,9 millones de pesetas y el de Madrid cuatro edificios escolares por 1,4 millones. Bilbao se sacó a licitación la construcción de cuatro grupos escolares por 0,7 millones y Valencia otros tres, por 0,4 millones. En general estas inversiones sugieren una acción decidida y regular de las autoridades locales de las grandes ciudades, si bien su peso en términos relativos resultan reducidas dentro del marco general de sus programas de inversión. En cambio en las ciudades pequeñas y en numerosos pueblos se anunciaron subastas para construir centros escolares en número relativamente elevado y con presupuestos que, en promedio, representaban 18,8 pesetas por habitante. Cabe pensar que nos encontramos ante un esfuerzo bastante general para cubrir un déficit en materia educativa heredado del siglo XIX, impulsado, sin duda, por reformas políticas de gran calado como la creación en 1900 del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y la incorporación de las retribuciones del cuerpo de Magisterio a los presupuestos estatales.

Finalmente, la asistencia médica y las actividades afines (hospitales, hospicios, asilos, casas de socorro, etc.) corría a cargo de diversas Administraciones —los hospitales dependían mayoritariamente de las Diputaciones provinciales— y numerosos organismos privados cuyo marco legal fue establecido por las instrucciones de 27 de enero de 1885 (Beneficencia pública) y 14 de marzo de 1899 (Beneficencia general y particular). Los ayuntamientos, por lo general, mantuvieron iniciativas sostenidas en el terreno de la asistencia primaria, dentro del sistema de la Beneficencia municipal y, con el tiempo, algunos de ellos llegaron a contarse entre los principales organismos titulares de una amplia y diversificada plantilla de profesionales sanitarios (v. VILLACORTA, 1989; NÚÑEZ, en prensa). Los servicios de higiene y de sanidad municipal encontraron en las organizaciones médicas emergentes en aquellos años un poderoso motor para definir y normalizar los

aspectos profesionales de estos servicios en los que, además, contaban los ayuntamientos con competencias precisas e importantes en el terreno de la higiene pública, cuya capacidad de inspección y cuyos instrumentos de prevención de carácter coactivo fueron reforzados por la Instrucción pública de Sanidad de 1904.

Las inversiones realizadas en este terreno en las distintas ciudades parecen reducidas (13,6 millones de pesetas en total) y pocas corrieron a cargo de las administraciones municipales. En establecimientos sanitarios en Madrid diferentes organismos promovieron inversiones por 6,5 millones de pesetas; los proyectos más importantes fueron la construcción del asilo municipal —sacado a concurso por el Ayuntamiento en 1901, con un presupuesto de 3,3 millones de pesetas— y el hospital de infecciosos —subastado por el Ministerio de Gobernación en 1919 con 2,5 millones de presupuesto—. En el mismo periodo y en Barcelona —que ya en 1889 había creado su Servicio Municipal de Salud Pública (v. CAPEL & TATJER, 1991)— se proyectaron inversiones por dos millones de pesetas en diferentes obras. En Bilbao 1,6 millones, básicamente en la ampliación en 1901 del modernísimo hospital civil de Basurto (v. GONZÁLEZ PORTILLA & OTROS, 1998). El ayuntamiento de Zaragoza proyectó inversiones por 0,6 millones en diversos proyectos. Parece que la construcción de grandes y costosos centros hospitalarios no fue una actividad exclusiva de las grandes ciudades y también algunas de las pequeñas siguieron esta misma política. Pero el único caso que hemos podido documentar —el proyecto del ayuntamiento de Lugo (ciudad de 26.959 habitantes) en 1920 para la construcción de su hospital municipal por 1,6 millones de pesetas (59 pesetas por habitante)— más parece la excepción que confirma la regla contraria y en cualquier caso resulta manifiestamente tardío. En todas las demás ciudades, grandes y pequeñas, las inversiones se redujeron, por lo general, a la construcción y al mantenimiento de centros de asistencia primaria, de bajo coste.

La conclusión que parece imponerse tras este repaso de las inversiones municipales en la construcción de centros destinados a servicios sociales parece ser que desde las dos últimas décadas del siglo XIX la sociedad

española se encontraba inmersa en un proyecto general de equipamiento en modernos centros escolares y establecimientos asistenciales que anidó en primer lugar y con mayor fuerza en las grandes ciudades y que tendía a difundirse lentamente y con resultados desiguales. A pesar de que se intentó también en este sector, en la medida de lo posible, movilizar recursos privados, el mayor peso correspondió a las administraciones locales mismas, lo que puso una vez más de manifiesto el grave problema que representaban los limitados recursos financieros con que contaban para la aplicación de políticas más activas en la materia.

5.4. Servicios y competencias tradicionales

Si de los nuevos servicios públicos, que interpretamos como un indicio de modernización, pasamos a los tradicionales, el panorama se complica. En este terreno incluimos la gestión de los cementerios, mataderos y mercados de abastos, materias en que los Ayuntamientos españoles tenían competencias obligatorias y exclusivas de naturaleza pública, fundadas unas en la legislación sanitaria y otras en la legislación municipal y en las competencias fiscales de los municipios. Probablemente parecerá un poco extraño que agrupemos en una sola categoría estos tres servicios municipales, especialmente los cementerios. Por ello conviene resaltar que los tres compartían ciertas características: su administración era sencilla en los tres casos —incluso para la limitada capacidad gerencial de dichos organismos—, requerían escasa inversión y proporcionaban regularmente un flujo de rentas en metálico que podían ser importantes para los ayuntamientos propietarios (v. NÚÑEZ, 1996). En contrapartida exigían condiciones monopolísticas de explotación y el uso de medidas coactivas, por lo que difícilmente podríamos considerarlas como modernizadoras.

Las inversiones decididas en estos tres campos alcanzaron, en la etapa que nos interesa, cantidades relativamente importantes, 51,5 millones de pesetas, repartidas casi por igual entre los tres servicios. Igualmente el número de proyectos es elevado, las más para obras de reparación

y ampliación de instalaciones preexistentes, aunque se anunciaron también numerosas las construcciones de nueva planta y obras de ampliación y mantenimiento de los tres servicios. Cabe concluir que existía un interés generalizado por la materia en todos los municipios, grandes y pequeños, y conviene preguntarse por sus matices en busca de una valoración afinada.

El rasgo modernizador más típico en este terreno parece haber sido la construcción de mercados cubiertos. Muchos de ellos con la aplicación de la entonces moderna estructura de columnas de hierro y celosía. Los antecedentes de este tipo de inversiones pueden rastrearse, aquí y allá, desde la década de 1880. A principios de siglo se puede apreciar una dispersión de las nuevas iniciativas por el centro y el sur del País y en algunos centros menores en el triángulo norte-levante. Las grandes metrópolis sacaron a subasta proyectos de establecimientos especializados y mercados de barrio que representaban una parte muy pequeña en el conjunto de sus inversiones. Madrid, Barcelona y Valencia anunciaron dos mercados de barrio cada una —entre 0,1 y 2 millones de pesetas cada proyecto— además de muy numerosas obras de reparación y ampliación. San Sebastián, que pese a al reducido tamaño desarrollaba una política de inversión en gran escala (v. LARRINAGA, 1997), un mercado de barrio y un nuevo pabellón para la ampliación de su mercado central. Parece que las grandes ciudades y las más dinámicas del triángulo norte-mediterráneo habían superado ya la fase de construcción de mercados centrales modernos. Otras numerosas ciudades en el resto de España, grandes y pequeñas, proyectaron los suyos con presupuestos que oscilaban entre las 30.000 y los dos millones de pesetas, según el tamaño de las ciudades respectivas (entre 5 y 20 pesetas por habitante). Fueron numerosos los casos en que la construcción de un nuevo mercado público fue el único proyecto de cierta importancia asumido por el ayuntamiento correspondiente.

Pudiera parecer que en este caso la financiación y la gestión pública directas fueran la norma, pero existen casos relativamente numerosos de sociedades anónimas fundadas precisamente para construir algunos de estos establecimientos y para amortizar la inversión por medio de la

gestión interesada durante un determinado plazo concesional; una solución que en ocasiones generó problemas serios al verse obligado el ayuntamiento a imponer un monopolio que aparentemente beneficiaba a una empresa privada.

Las inversiones en cementerios y mataderos responden a una pauta parecida cuyas raíces se extienden por todo el siglo XIX y que a partir de la década de 1880 se intensificaron y generalizaron por doquier. Desde la invasión francesa, la construcción de nuevos cementerios municipales fuera de los cascos urbanos y la supresión de los antiguos fue todo un símbolo para los liberales españoles; pero sólo en 1883 se prohibieron los cementerios particulares y se obligó a los municipios a establecerlos públicos. Y sólo mucho más tarde, en 1905, se decretó la obligatoriedad de que los ayuntamientos urbanos dispusieran de un matadero municipal, con la pretensión de rebajar los precios de los suministros suprimiendo intermediarios (v. GÓMEZ MENDOZA, 1994).

Aunque la legislación imponía a los Ayuntamientos el establecimiento de tasas que cubrieran los gastos de instalación y mantenimiento de estos establecimientos, lo cierto es que se transformaron en una fuente saneada de rentas municipales y sin grandes complicaciones de gestión. Además, mataderos y mercados de abastos, se transformaron en una pieza central en el mecanismo de inspección y cobro de los impuestos de consumos.

La conclusión que se deduce de la importancia y generalidad de las inversiones en estos tres servicios municipales es doble. Por una parte permite subrayar la idea de que a finales del siglo XIX y principios del XX muchas ciudades españolas, y numerosos municipios rurales, se encontraban en una fase de consolidación y generalización de esta estrategia inversora. Y por otra, que, una vez más, pone de manifiesto los límites fiscales impuestos a la capacidad y a la autonomía financiera de los Ayuntamientos españoles durante todo el régimen liberal.

5.5. Otras inversiones

Conviene citar también una amplia gama de otras inversiones realizadas por los

Ayuntamientos españoles en obras para usos propios: casas consistoriales y edificios de oficinas propias o de organismos adscritos como juzgados —y hasta palacios de justicia— cárceles y arrestos municipales, cuarteles de policía, parques de bomberos, laboratorios, casas de correos, teatros, plazas de toros y espectáculos públicos, monumentos de vario tipo y un larga lista de obras varias, normalmente de reducida cuantía unitaria, que llegó a casos realmente atípicos como cuarteles para el ejército o una cierta «Bolsa del trabajo» del ayuntamiento de Castellón. En este tipo de obras los ayuntamientos españoles comprometieron 25,9 millones de pesetas en las dos primeras décadas del siglo XX.

Entre todas, las más de ellas construcciones arquitectónicas más o menos especializadas, mas o menos monumentales, destaca la construcción y remodelación de palacios municipales. Estos proyectos parecen los más típicos y eran, desde luego, los más costosos. Madrid y Barcelona parecen haber estado ya bien equipadas y sus concursos para instalaciones de este tipo se destinan a Tenencias de Alcaldía y edificios administrativos; también el ayuntamiento de Valencia amplió su sede. Contemporáneamente algunas capitales menores proyectaron imponentes palacios municipales (Santander, en 1899, por 0,62 MPta. Cartagena, en 1900, por 1,07 MPta. Valladolid, en 1901, por 1,08 MPta. A Coruña, en 1902, por 0,86 MPta. Málaga, en 1911, por 1,00 MPta) y varias ciudades pequeñas con más modestas Casas Consistoriales con presupuestos entre las 50.000 y las 150.000 pesetas. En este caso, ya que no se trataba de inversiones directamente rentables —salvo los previsibles ahorros por alquileres— ni se podía esperar que fueran promovidas por empresas privadas. Tal vez por ello la inversión presupuestada era por lo general reducida en términos relativos, entre las cinco y las cuarenta pesetas por habitante. A veces, especialmente en los municipios de tamaño muy reducido, este tipo de construcciones se proyectaban para recoger varios servicios diferentes, como escuelas, juzgados o distintas dependencias municipales que en municipios grandes justificaban proyectos separados.

5.6. El negocio de la ciudad: proyectos urbanísticos

Un último conjunto de inversiones promovidas por los ayuntamientos de principios del siglo pasado incluye las destinadas a ampliar y equipar con infraestructuras adecuadas el nuevo suelo urbano. Incluye básicamente obras de pavimentación y proyectos más o menos importantes de urbanización incluidas demoliciones en gran escala— desde tramos de una calle a grandes proyectos de reforma de un barrio entero. También en este terreno las iniciativas fueron numerosas y algunas de ellas, como era de esperar, muy costosas y complicadas.

La urbanización en España siguió un doble modelo: los Ensanches, que permitían organizar el espacio rural circundante y equiparlo con infraestructuras modernas para incorporarlo a la ciudad, y las llamadas «reformas interiores», que suponían la renovación total del tejido urbano preexistente (v. entre otros muchos MONCLÚS, 1992; COUDROY DE LILLE, 1999; LÓPEZ TRIGAL, 1999). La preferencia por el modelo de ensanches estuvo relacionada con la mayor facilidad y economía de su ejecución y tenía como contrapartida el abandono de los cascos históricos por parte de las clases acomodadas, que arrastraban consigo sus sedes comerciales y profesionales, a la vez que imponía un coste elevado de infraestructuras que dificultaba la urbanización dispersa y marginaba la construcción de carácter social.

La gestión de los Ensanches conforme a la Ley de 1864 resultó claramente deficiente pues, ni reglamentaba temas transcendentales referentes a la urbanización y la edificación, ni tampoco asignaba de modo eficiente ni justo las cargas y beneficios de la urbanización. Hubo, pues, que esperar a la Ley de Saneamiento y Mejora Interior de las Grandes Poblaciones, de 18 de marzo de 1895 —secundada por una larga serie de Ordenanzas municipales emitidas por diferentes ayuntamientos— para que se reglamentara en forma más moderna la actividad urbanizadora y se impulsaran las inversiones públicas y privadas (v. FERNÁNDEZ GARCÍA, 1997:556-557). No obstante, también en este terreno fue habitual recurrir a empresas

privadas, y no sólo para la ejecución de las obras proyectadas, gracias al derecho de expropiación por motivo de interés público, que les fue reconocido a los ayuntamientos en la Ley de Expropiación Forzosa de 1879. De este modo las corporaciones locales pudieron impulsar sus proyectos de obras y asignar a determinadas sociedades los costes y los beneficios de la construcción de las infraestructuras necesarias y de los riesgos implícitos.

En consecuencia, durante las dos primeras décadas del siglo XX los grandes municipios españoles hicieron de las inversiones urbanísticas una de sus actividades principales de promoción. En estos dos tipos de inversiones Madrid y Barcelona comprometieron 93,1 y 29,7 millones de pesetas, respectivamente.

En las obras de pavimentación nos encontramos frente a proyectos relativamente poco importantes y perfectamente accesibles a contratistas locales, tanto en sus aspectos técnicos como financieros. Se puede sostener que, al menos en ocasiones, la decisión de ejecutar tales obras estuvo relacionada más con la necesidad de generar empleo para los desempleados no cualificados que con programas de mejora y embellecimiento urbanos y que, por lo general, aparecen estrechamente ligados a los proyectos de urbanización.

Por su parte las grandes operaciones urbanísticas exigieron complicados procesos de diseño —incluso concursos internacionales— y atrajeron la atención de grandes empresas constructoras y financieras. En cabeza, con mucho, de las inversiones en este terreno figura Madrid, aparentemente; la razón es el lanzamiento de dos grandes proyectos urbanísticos —la construcción de la calle de Preciados, en el corazón de la ciudad, y el saneamiento de la ribera del río Manzanares— ambos muy ambiciosos (12,6 y 8,3 millones de presupuesto, respectivamente) y cuya ejecución se complicó y demoró considerablemente. Si incluimos ambos resulta un compromiso total de inversión en proyectos de urbanización por 22,5 millones de pesetas, lo que representaba 41,7 pesetas por habitante; pero si los suprimimos vemos que el resto de las obras de urbanización, en su mayoría en calles del Ensanche, se reduce a tan sólo 2 millones (2,5 pta/hab), una cifra que resulta incluso modesta en comparación con las comprometidas por otros municipios;

Barcelona, por ejemplo, que anunció 47 subastas por 1,9 millones (2,5 pta/hab), y que también preparaba su gran proyecto de reforma interior con la construcción de la vía Layetana y el enlace entre el casco histórico de la ciudad y su Ensanche. Entre las ciudades que destacaron por sus inversiones en este campo debemos citar a Valencia, Gijón, Palma de Mallorca, La Coruña, las Palmas de Gran Canaria y Huelva, aparte de Bilbao y San Sebastián, sin duda las más destacadas en esa estrategia (San Sebastián anunció 11 proyectos por 0,8 millones, que representaban 22,5 pesetas por habitante, la mayor cifra que hemos podido localizar, con mucho).

Podemos concluir que los grandes municipios españoles y los más dinámicos entre las ciudades menores contaban antes de que terminara el siglo XIX con una estrategia bien definida de urbanización en su doble vertiente de remodelación de los cascos históricos, incómodos e insalubres, y de ampliación del suelo urbano por medio de los Ensanches. Pero, una vez más, los límites de estas estrategias siguen siendo manifiestos y lamentablemente reducidos. Unos compromisos que por lo general se movían en torno a las cinco pesetas por habitante en más de veinte años no pueden ser considerados como ambiciosos, ni realmente prometedores. Una vez más el recurso a los capitales e iniciativas privadas fue la norma, al menos para los grandes proyectos, y la rentabilidad de éstos por lo general fue deficiente. La historiografía reciente ha criticado vigorosamente estos problemas que considera intrínsecos a lo que muchos llaman «urbanismo burgués» (cfr. FERNÁNDEZ GARCÍA 1997) o liberal —patrimonialista (Cfr. PAN-MONTOJO, 1998)— y que nosotros preferimos calificar de «modelo moderado» —o «liberal-conservador»— de vida local, fruto tal vez, como dice la profesora Gavira, de un «sueño liberal progresista fracasado» (v. GAVIRA, 1999).

6. ESTILOS DE INVERSIÓN MUNICIPAL: LAS ESTRATEGIAS

En las páginas precedentes hemos hecho una clasificación funcional de las decisiones de inversión de los municipios urbanos españoles en busca de criterios de

interpretación utilizables para cada una de las categorías en que se distribuyeron los 417 millones a que ascienden los presupuestos correspondientes. En su decurso hemos hilvanado una serie de detalles sobre esta o aquella ciudad que tal vez haya complicado la lectura pero que ahora, en compensación, nos permitirá avanzar con rapidez hacia la conclusión con sólo una somera descripción de las decisiones de inversión de las 28 ciudades que comprometieron inversiones por un importe superior al millón de pesetas.

El conjunto de las ciudades dinámicas españolas hacia 1900 ha sido tipificado por la profesora Magnien en al menos cinco categorías. Las grandes ciudades, las ciudades marítimas comerciales, los centros mineros y las ciudades de veraneo. Junto a ellas menciona las «ciudades de glorioso pasado» que, precisamente por serlo, solían tener entonces un presente bastante comprometido (MAGNIEN, 1991:108-109).

6.1. Las metrópolis y sus zonas de influencia

Es claro que el universo urbano español estaba marcado, a finales del siglo XIX, por dos grandes centros urbanos, Madrid y Barcelona. A los efectos que nos interesan en ellas se promovieron inversiones urbanas por importes de 195 y 67 millones de pesetas cada una (361 y 125 pesetas por habitante) y un 46,8 y 16,1, respectivamente, del total. Estas cifras se pueden comparar con los 148 y 85 millones a que ascendían el capital y las obligaciones de las dos mayores sociedades industriales españolas de la época. En ambas ciudades la política de inversiones fue relativamente diversificada, aunque los dos ayuntamientos privilegiaron las inversiones en proyectos de saneamiento y pavimentación y cantidades menores en cementerios y hospitales. Además, el de Madrid promovió dos importantes obras de urbanización, mataderos y una nutrida serie de inversiones en la red pública de aguas potables, mientras que el de Barcelona colocó entre sus preferencias la construcción de mercados de abastos y de centros escolares. La mayor parte de la inversión se orientaba, pues, a la promoción urbanística del suelo urbano, al control de los mercados y rentas municipales y, de forma muy marginal, al equipamiento

de los servicios sociales, asistenciales y educativos.

En torno a las grandes metrópolis se difundía con desigual resultado el nuevo talante inversor. En torno a Madrid unas pocas ciudades residenciales como San Lorenzo del Escorial o Alcalá de Henares desarrollaron inversiones relativamente importantes y diversificadas, mientras que los pueblos próximos a la capital se equipaban en alguno de los segmentos estudiados promovidos a veces por distintos servicios de la Administración central del Estado. En la provincia de Barcelona, un entorno más denso y dinámico que Madrid, los municipios industriales de Tarrasa, Sabadell, Mataró, Igualada y Manresa desarrollaron programas de inversión diversificados y relativamente importantes, en términos relativos, mientras que otros cuarenta pequeños municipios de la provincia promovían reformas aisladas en alguno de los segmentos considerados.

Con cierto retraso y mayor modestia también Valencia siguió los pasos de las dos grandes metrópolis e inició un plan de ensanche y modernización de los servicios municipales que le condujo a anunciar inversiones por 19,5 millones. Y también allí las pequeñas ciudades circundantes secundaron las iniciativas de la capital aunque de forma más limitada y tardía.

6.2. Ciudades impulsoras en zonas dinámicas

Además de Madrid, Barcelona y Valencia, una serie de ciudades medias secundaron activamente sus pasos y, aunque los importes de las inversiones son en este caso menores, en términos relativos alcanzan en ocasiones una proporción elevada. Todas ellas invirtieron en diferentes sectores —más de tres—, lo que invita a pensar que en ellas existía un programa local amplio y sostenido de inversiones públicas orientadas al equipamiento y modernización de la ciudad respectiva. Pueden verse en el mapa adjunto donde se representan las ciudades con indicación del volumen comparado de sus inversiones y la diversificación de las mismas.

Encabezan la lista en este caso Valladolid, Zaragoza —con más de 10 millones en

inversiones proyectadas— Sevilla, Granada, La Coruña, Bilbao, San Sebastián y Salamanca. Con excepción de las dos capitales andaluzas, los gastos relativos superan las cien pesetas por habitante y, aunque en menor proporción que las metrópolis, desarrollaron programas diversificados de inversión. Pero, a diferencia de aquellas, su capacidad de arrastre sobre localidades vecinas parece menor o inexistente.

En cualquier caso podemos afirmar que la geografía de este tipo de ciudades refleja claramente la geografía industrial de la España de la época y se puede contrastar con la geografía de las emisiones de deuda pública local con importantes similitudes (cfr. NÚÑEZ & CASTELLANO, 1998). El País Vasco, para empezar, alojó en un reducido territorio la mayor concentración de industria pesada y el mayor número de municipios inversores, con San Sebastián y Bilbao a la cabeza. Fue allí donde estas iniciativas calaron con mayor difusión y generalidad. Un estudio que tenemos en curso sobre el personal técnico municipal y la estructura organizativa de los municipios sugiere que los municipios de estos grupos —San Sebastián en cabeza— en la década de 1920 contaban con una complejidad organizativa y profesional en consonancia con los proyectos que motivaron dichas inversiones (v. NÚÑEZ, en prensa).

Siguiendo la costa cantábrica las ciudades mineras e industriales asturianas, y en menor medida el gran puerto de Santander, mostraban iniciativas parecidas que se extienden por el litoral gallego casi hasta la frontera portuguesa. Por el litoral mediterráneo, al sur de Barcelona también se multiplicaron las iniciativas que llegan por el sur hasta la zona industrial en torno a Alicante y el gran puerto militar y minero de Cartagena. Conviene así mismo destacar la concentración de iniciativas en Castilla la Vieja. Allí las capitales provinciales, Valladolid, Salamanca, Ávila y otras ciudades menores, ciudades que siguiendo a Julio Senador tendemos a creer «en escombros» (v. SENADOR, 1978), promovieron numerosas iniciativas de inversión aunque sólo en Valladolid alcanzó la dimensión y caracteres de un amplio programa de renovación urbana. Lo chocante en este caso es que no se trata de una región industrial, sino agrícola y ganadera, por lo general en régimen

extensivo, equipada con núcleos de muy pequeño tamaño que en muchas ocasiones promovieron inversiones muy elevadas en términos relativos (vg. 182 pta/hab en Salamanca, 176 en Valladolid). Tal vez convenga matizar la afirmación anterior, la que vincula industrialización e inversión municipal, para ligar esta última a los efectos de la protección arancelaria que compartieron las tres regiones citadas.

6.3. Las ciudades estancadas

Contrariamente a todo lo dicho, conviene resaltar el caso de las grandes ciudades meridionales pues, aunque efectivamente desarrollaron ciertas iniciativas de inversión —algunas incluso de importancia, como en Sevilla o en Granada— lo hicieron siempre en proporciones netamente inferiores a lo que se podía esperar de su tamaño respectivo. Los casos de Málaga y Murcia son sin duda paradigmáticos en este sentido. Sin duda la etapa final del silo XIX y las primeras décadas del XX fueron para ellas una etapa de estancamiento y crisis urbana de la que no salieron, en ocasiones, hasta mucho después de la guerra civil.

7. CONCLUSIONES

A diferencia de otros países nórdicos o extraeuropeos, la modernización de las ciudades en España significa la reforma urbana de viejos núcleos urbanos y no la urbanización de la población.

La historiografía clásica sobre el criticismo finisecular —el regeneracionismo noventayochista— y sobre la España de principios del siglo XX están siendo revisados con motivo del centenario. El primero —impulsado por la indignación frente al Desastre— arrojó una sombra negativa y pesimista sobre la segunda, una valoración que hoy está siendo matizada por los historiadores. La indignación de los contemporáneos, tal vez con razón, tiñó de negro la interpretación de un periodo difícil de la historia española, pero eclipsó, sin duda en exceso, muchos de los logros e iniciativas, visibles, sobre todo, en el terreno económico y financiero (v. MALUQUER, 1999). La historia empresarial hace tiempo que puso de

manifiesto una notable floración de empresas y sociedades de nueva planta que, por aquellos años de principios de siglo, permitieron la implantación en España de la industria y de la finanza modernas (v. TAFUNELL, 1996, TORTELLA, 1994b y CARRERAS & TAFUNELL, 1997). Hoy día se percibe el problema central de la España de la época como político e institucional, como cultural incluso, y puede resumirse en la incapacidad política, en un Estado profundamente heterogéneo y débil, para modernizar el sistema fiscal y para ampliar por esa vía la capacidad y los recursos de las Administraciones públicas (v. COMÍN, 1996).

La política local, mucho más homogénea que la estatal, pone más claramente de manifiesto la diversidad de inclinaciones y oportunidades de modernización latentes o a veces plenamente vigentes en muchos rincones de España. Además, en el entorno municipal fue donde precisamente se sintieron en mayor medida y más directamente las necesidades de modernización de la Administración y de los servicios públicos conforme a las nuevas necesidades de la época; por ello algunas ciudades expansivas sirvieron de nicho ecológico en donde anidaron nuevas estrategias sociales y políticas y se desarrolló la práctica de los negocios municipales entendidos de una forma entonces nueva. Los logros en este campo —y hasta los fracasos— sirvieron para acumular modestamente algunas de las «habilidades políticas, actividades económicas, conocimiento tecnológico y capacidades organizativas» que rastrea David Ringrose en busca de la «experiencia cultural, institucional y económica» que hizo posible el desarrollo económico (v. RINGROSE, 1996:515 y 519).

Las inversiones observadas por parte de los municipios españoles sugieren que las ciudades mayores y las más dinámicas se encontraban a principios del siglo XX en una fase avanzada de instalación de servicios básicos que puede corresponder a la etapa de crecimiento acelerado (*stage of accelerating growth*) que la profesora Hietala identifica entre 1871 y 1914 para las grandes ciudades alemanas (HIETALA, 1987: 402).

En lo que a las ciudades españolas se refiere debemos subrayar dos ideas. Las notables disparidades regionales y la receptividad a las nuevas tecnologías y estrategias organizativas.

De un lado, la clara división en dos grupos con dinámicas demográficas y económicas diferentes. Las ciudades expansivas, que buscaban y a menudo supieron encontrar estrategias y recursos para mejorar la calidad de vida y la acción colectiva en su seno, y aquellas otras que encontraban adecuadas y suficientes las formas políticas e institucionales del ya viejo liberalismo conservador. O aquellas otras que, por alguna razón, preferían o se veían forzadas resignarse a ellas. La geografía de la industrialización y los efectos del régimen proteccionista —que precisamente en aquellos años alcanzó su configuración típica para muchos años, apoyado básicamente en una coalición de industriales textiles catalanes, siderúrgicos del litoral cantábrico y harineros castellanos— dejó claramente marcada su impronta en el dinamismo inversor de las ciudades respectivas.

Por el otro lado, conviene subrayar que, incluso sometidas al modelo moderado —o, tal vez mejor, conforme al estilo moderado— las ciudades españolas fueron capaces de asimilar y difundir las tecnologías de la segunda revolución industrial a partir de la consolidación del régimen político de la Restauración (básicamente desde la década de 1880); la recepción de la segunda industrialización pudo lograrse en condiciones más ventajosas de las que presidieron la implantación de las correspondientes a la primera como ha subrayado recientemente Alexandre Fernández comparando Bilbao y Burdeos (v. FERNÁNDEZ, 2000). De este modo, en las primeras décadas del siglo XX asistimos a una generalización de los servicios modernos de aguas potables, las nuevas redes de alcantarillado, alumbrado, transporte urbano mecánico y hasta incipientes servicios sociales cuya distribución sugiere logros importantes en las ciudades más dinámicas en el siglo XIX. Pero, conforme imponía el estilo moderado, hubieron de recurrir a la iniciativa y a los capitales privados y eso limitó las inversiones a los segmentos directamente rentables y, en un contexto de crecimiento económico limitado, dificultó su expansión y la obtención de las economías de escala que hubiera permitido un diseño más ambicioso.

En las regiones más avanzadas del país en el aspecto económico y social surgieron pronto

poterosos impulsos hacia la modernización y la autonomía municipales impulsados, sin duda, por la experiencia en la gestión de los nuevos negocios locales. De este modo se configuró un movimiento municipalista, modesto pero plenamente acorde con la evolución de otros países de la Europa occidental. Pero el que en Cataluña y en el País Vasco, las regiones más adelantadas, dichas tendencias derivaran pronto hacia posturas regionalistas, y más tarde nacionalistas, contribuyó a debilitar el movimiento municipalista en el conjunto del país.

En el terreno institucional hubo que esperar a la renovación legislativa contenida en la Ley Municipal de 1924

—cuando «los tecnócratas del dictador [Primo de Rivera] llevaron un notable intento de modernizar que ha sido subestimado» (CARR, 1978: 557)— para que el sector público local iniciara una prometedora expansión que duró poco; frenado en un principio por la Depresión de los años Treinta y el cambio de régimen político. E interrumpido luego drásticamente durante el régimen franquista. De este modo los municipios españoles llegaron a la restauración de la democracia en 1975 con un déficit muy acusado tanto en lo tocante a las infraestructuras públicas como a las experiencias de gestión, con gran quebranto para el bienestar social y la productividad económica general (cfr. ARGIMÓN & OTROS, 1993).

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (1996): «Siglo y medio urbanismo en España», *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, número monográfico XXVIII (107-108).
- ALVARGONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Ramón María (1990): *Los tranvías de Gijón*, Tranvías de Gijón, Gijón.
- ARGIMÓN MAZA, Isabel & José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO MARTÍNEZ-MURILLO & María Jesús MARTÍN (1993): *Productividad e infraestructuras en la economía española: Servicio de Estudios del Banco de España* Madrid.
- AZCÁRATE, Gumersindo de (1979): *Municipalismo y regionalismo*, IEAL Madrid.
- BAHAMONDE MAGRO, Ángel & G. MARTÍNEZ LORENTE & Luis OTERO CARVAJAL (1993): *Las comunicaciones en la construcción del Estado contemporáneo en España, 1700-1939. El correo, el telégrafo, el teléfono*, Ministerio de Obras Públicas Madrid.
- BERNAL, Antonio Miguel & Carlos ARENAS (1992): «Sevilla, el difícil despegue de una ciudad provinciana» en José Luis GARCÍA DELGADO (ed.) *Las ciudades en la modernización de España, Siglo XXI*, Madrid.
- BIELZA DE ORY, Vicente (1982): «La población» en José ANDRÉS GALLEGU (ed.): 513-558.
- CABEZA SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Sonsoles (1986): «La Constructora Benéfica, 1875-1904» en OTERO CARVAJAL & BAHAMONDE MAGRO, Ángel, (eds.) *Madrid en la sociedad del siglo XIX. La ciudad y su entorno*, Alfoz Madrid.
- CALVO CALVO, Ángel (1995): «El teléfono antes del monopolio en Cataluña. Primeros pasos, 1877-1894» en *Actes de les III trobades d'Historia de la Ciència i de la Tècnica als Països Catalans*: 491-506.
- CAPEL, Horacio (1994): «Estado, administración municipal y empresa privada en la organización de la red telefónica en las ciudades españolas, 1877-1924» en *Geo Crítica*, 100, diciembre.
- & Mercedes TATJER (1991): «Reforma social, serveis assistencials i higienisme a la Barcelona de final del segle XIX (1876-1900)» en *Cent Anys de Salut Pública a Barcelona*, Barcelona: 31-73, Institut Municipal de Salut Publica.
- CARR, Raymond. (1978): *España, 1808-1936* Ariel Barcelona.
- CARRERAS DE ODRIOZOLA, Albert, (ed.) (1989): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*. Fundación Banco Exterior Madrid.
- & Xavier TAFUNELL SAMBOLA (1997): «Spain. Big Manufacturing Firms Between State and Market, 1917-1990» en Alfred D. CHANDLER, Jr. & Franco AMATORI, & Takashi HIKINO, (eds.). *Big Bussiness and the Wealth of Nativus*, C.U.P. Cambridge.
- CASTRO, Concepción de. (1979): *La revolución liberal y los municipios españoles*, Alianza Madrid.
- COMÍN COMÍN, Francisco (1996): *Historia de la Hacienda pública, II España (1808-1995)*: Crítica Barcelona.
- COUDROY DE LILLE, Laurent (1999): «Los ensanches españoles vistos desde fuera: aspectos ideológicos de su urbanismo» *CyTET*; XXXI (119-120):235-251.

- DOPICO, Fausto & David Sven REHER (1998): *El declive de la mortalidad en España, 1860-1930*, Asociación de Demografía Histórica Huesca.
- 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» en *Innovación, desarrollo y medio local. Dimensiones sociales y espaciales de la innovación. II coloquio internacional de Geo Crítica*, (Actas del coloquio) Barcelona.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Antonio, (ed.) (1997): *Los fundamentos de la España liberal, 1834-1900. La sociedad, la economía y las formas de vida*, Espasa-Calpe Madrid.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, José Antonio (1982): «José Eugenio Ribera. Prólogo a una exposición» en *José Eugenio Ribera. Ingeniero de Caminos*, Colegio de Ingenieros de Caminos Madrid.
- FERRER AIXALÁ, Amador (1985): «L'abitazione in Spagna: un'occhiata retrospettiva» *Storia Urbana*, IX (31).
- FIGUEROA Y TORRES, Álvaro, Conde de Romanones. (1917): *Vida municipal. Discurso leído en la R.A. de C.M y P. Renacimiento* Madrid.
- FORNER, Salvador & Mariano GARCÍA (1990): *Cuneros y caciques*, Patronato municipal del V Centenario de la Ciudad de Alicante
- GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando. (1995) *España 1900. De 1880 a 1923*. Sílex; Madrid.
- GÓMEZ MENDOZA, Antonio (1986): «La industria de la construcción residencial: Madrid, 1820-1935» en *Moneda y Crédito*.
- (1994): «Del matadero a la tenería: producción y consumo de cueros y pieles en España (1900-1933)» en Jordi NADAL OLLER, & Jordi CATALÁN, eds: 267-293.
- GONZÁLEZ MASIP, Albert. (1998): *Els tramvies de Barcelona*, Rafael Dalmau Barcelona.
- GONZÁLEZ PORTILLA, Manuel & Mercedes ARBAIZA VILALLONGA & José María BEASCOECHEA GANGOITI & Aranzazu PAREJA ALONSO (1998): *Hospital civil de Bilbao y transición sanitaria. Enfermedad y muerte en Vizcaya, 1884-1936*. Servicio Vasco de Salud, Hospital de Basurto, BBK. Bilbao.
- GONZÁLEZ POSADA, Adolfo. (1910): *Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909*. Librería V. Suárez Madrid.
- HIETALA, Marjata. (1987): *Services and Urbanization at the Turn of Century. The Diffusion of Innovations*. Societas Historica Finlandiae, Helsinki
- JULIÁ, Santos (1994): «Madrid, capital del Estado, 1833-1993» en David RINGROSE & Cristina SEGURA & Santos JULIÁ: *Madrid. Historia de una capital*. Alianza. Madrid.
- JÜRGENS, Oscar. (1992): *Ciudades españolas. Su desarrollo y configuración urbanística*. INAP. Madrid.
- LARRINAGA RODRÍGUEZ, Carlos (1997): «Ciudad, economía e infraestructura urbana: San Sebastián a mediados del siglo XIX» en *VI Congreso de la Asociación de Historia Económica. Ponencia 7.ª*, Gerona.
- LÓPEZ BUSTOS, Carlos (1984): *Historia de los tranvías de Madrid*. Aldaba Madrid.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (ed.) (1999): *Los Ensanches en el urbanismo español. El caso de León*. Biblioteca Nueva - Junta de Castilla y León Madrid.
- LUNA RODRIGO, Gloria (1988): «La población urbana en España, 1860-1930» en *Boletín de la Asociación de Demografía Histórica*. 1. Madrid.
- MALUQUER DE MOTES BERNET, Jordi (1997): «Los economistas españoles ante el 98» en *V Jornadas sobre historia del pensamiento económico de la Universidad de Zaragoza*.
- (1999): *España en la crisis de 1898. De la Gran Depresión a la modernización económica del siglo XX*. Península Barcelona.
- MATÉS BARCO, Juan Manuel (1999): *La conquista del agua. Historia económica del abastecimiento urban*. Universidad de Jaén. Jaén.
- MIGUEL, Amando de (1987): *España cíclica. Ciclos económicos y generaciones demográficas en la sociedad española contemporánea*. Fundación Banco Exterior Madrid.
- MAGNIEN, Brigitte (1991): «Cultura urbana» en SALAÜN & SERRANO, eds.
- MONCLÚS, Francisco Javier (1992): «De las reformas a los ensanches: planes y proyectos urbanos en Zaragoza (1833-1933)». *CyTET* (94). Madrid.
- NÚÑEZ, Clara-Eugenia (1992): *La fuente de la riqueza, Educación y desarrollo en la España Contemporánea*. Alianza Madrid.
- NÚÑEZ ROMERO-BALMAS, Gregorio «Notes sur les stratégies et la structure du personnel dans l'Administration locale en Espagne au début du XX^e siècle» en Pierre-Yves SAUNIER & Bruno DUMONS & Gilles POLLET, (Coords). *Colloque «Gouverner la Ville»*, Lyon.
- (1991): «Fuentes belgas sobre la electrificación de los tranvías españoles. El Recueil Financier

- de Bruselas» en *Revista De Historia Económica*. 9 (3):561-573. Madrid.
- (1994): «Cien años de evolución institucional en el sector eléctrico en España» en Gregorio NÚÑEZ ROMERO-Balmas & Luciano SEGRETO (eds.) *Introducción a la Historia de la empresa en España*, Abacus Madrid.
- (1995) «Empresas de producción y distribución de electricidad en España, 1878-1953» *Revista de Historia Industrial*; (7). Barcelona.
- (1996): «Servicios urbanos colectivos en España durante la segunda industrialización: entre la empresa privada y la gestión pública» en Francisco COMÍN COMÍN & Pablo MARTÍN ACEÑA (eds.) *La empresa en la historia de España*. Civitas. Madrid.
- (1999): *Raíles en la Ciudad. Empresa y ciudad en torno a los tranvías de Granada*. Caja General de Ahorros de Granada / Ayuntamiento Granada.
- (2000): «Carlos Mendoza y Sáez de Argandoña» en Eugenio TORRES VILLANUEVA (ed.) *Los cien empresarios españoles del siglo XX*. Lid Madrid.
- & M.^a Ángeles CASTELLANO (1998): *Estimación de la deuda local en España a través de la Contribución de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria*. Universidad Granada.
- OYÓN, José Luis (1993): «Spain» en R. RODGER, (ed.) *European Urban History: Prospect and Retrospect*. Leicester University Press Leicester.
- PALAFOX GAMIR, Jordi. (1991): *Atraso económico y democracia. La Segunda República y la economía española, 1892-1936*. Crítica Barcelona.
- PAN-MONTOJO, Juan, (ed.) (1998): *Más se perdió en Cuba. España, 1898 y la crisis de fin de siglo*. Alianza Madrid.
- POSADA, Adolfo (1916): *Régimen municipal de la ciudad moderna y bosquejo de régimen local en España, Francia, Inglaterra, Estados alemanes y Estados Unidos*. Imprenta Clásica Madrid.
- (1936): *El régimen municipal de la ciudad moderna*. Librería General de V. Suárez Madrid.
- REHER, David-Sven (1986): «Desarrollo urbano y evolución de la población: España, 1787-1930» en *Revista De Historia Económica*; 4.
- RINGROSE, David (1996): *España, 1700-1900. El mito del fracaso*. Alianza Madrid.
- RIQUER I PERMANYER, Borja de (1992): «Los límites de la modernización política. El caso de Barcelona, 1890-1923» en GARCÍA DELGADO, José Luis, (ed.). *Las ciudades en la modernización de España*. Siglo XXI. Madrid.
- ROCA, Francesc. (1983): *Política, economía y espacio: la política territorial en Cataluña, 1936-39*. Serbal Barcelona.
- ROSEN, Christine Meisner (1986): «Infrastructural Improvement in Nineteenth Cities: A Conceptual Framework and Cases» en *Journal of Urban History* 12,3 (may): 211-56.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, José (1984): «La población, el campo y las ciudades» en GARCÍA DELGADO, José Luis, (ed.). *Las ciudades en la modernización de España*. Siglo XXI. Madrid.
- SENADOR GÓMEZ, Julio (1978): *Castilla en escombros. Las leyes, las tierras, el trigo y el hambre. Los derechos del hombre y los derechos del hambre*. Instituto de Estudios de Administración Local Madrid.
- SALORT VIVES, Salvador (2000): «Hacienda local, servicios públicos urbanos e industrialización. El alumbrado de la ciudad de Alicante del Antiguo Régimen al Liberalismo, 1815-1874» en *Revista de Historia Económica* XVIII(3): 553-584.
- SIERRA, María (1992): *La familia Ybarra, empresarios y políticos*. Muñoz Moya y Monraveta eds. Sevilla.
- SUDRIÀ I TRIAY, Carles (1983): «Notas sobre la implantación y el desarrollo de la industria de gas en España, 1840-1901» en *Revista de Historia Económica*; 1(2):92-118.
- TAFUNELL SAMBOLA, Xavier (1989): «La construcción» en Albert CARRERAS DE ODRIÓZOLA, (ed.). *Estadísticas históricas de España siglos XIX y XX*. Fundación Banco Exterior. Madrid.
- (1996): *Los beneficios empresariales en España (1880-1981): Elaboración de una serie anual*. Fundación Empresa Pública Madrid.
- TORTELLA CASARES, Gabriel. (1994a): *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*. Alianza Madrid.
- (1994b) «Spain» en EUROPEAN ASSOCIATION FOR BANKING HISTORY E. V., (ed.) *Handbook on the History of European Banks*. Editorial.
- TUSELL GÓMEZ, Javier & D. CHACÓN ORTIZ, (1973): *La reforma de la administración local en España, 1900-1936*. Instituto de Estudios Administrativos Madrid.
- VARELA ORTEGA, José & Luis MEDINA PEÑA (2000): *Elecciones, alternancia y democracia. España - México, una reflexión comparativa*. Biblioteca Nueva 2000 Madrid.
- VILLACORTA BAÑOS, Francisco (1989): *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX. 1890-1923*. Siglo XXI Madrid.