

Carlos Larrinaga, *Diputaciones Provinciales e Infraestructuras en el País Vasco durante el primer tercio del siglo xx (1900-1936). El caso guipuzcoano (puertos, ferrocarriles y carreteras)*. Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibersitatea, 2013, 293 pp.

Los estudios sobre infraestructuras y su impacto sobre el territorio y el crecimiento económico se hallan sobradamente consolidados. En los países desarrollados, en donde su importancia ha sido indudablemente mayor, existe una notable tradición. En España, este tipo de investigaciones también ha tenido una notoria y creciente presencia.

Las infraestructuras son equipamientos muy intensivos en capital, que posibilitan el desarrollo económico del territorio. Pero en España se han visto condicionadas por las peculiares características del medio, por su menor nivel de desarrollo económico y por un Estado habitualmente incapaz de implementar mecanismos que garantizaran la modernización del país. Por este motivo, es interesante conocer el rol de las diferentes instituciones en ese proceso de transformación socioeconómica. Por ello, cobra especial relevancia el papel desempeñado por aquellos entes capaces de auxiliar a la iniciativa privada allá donde esta era incapaz de llegar. En ese sentido, el papel de las instituciones locales es clave, en particular en aquellos territorios favorecidos por un régimen fiscal especial. Porque, en el largo plazo, la inversión en infraestructuras suele ir pareja a la industrialización y modernización de las economías, actuando frecuentemente como una condición necesaria, que activa efectos tanto sobre el lado de la demanda como de la oferta.

El autor de este libro ha continuado una línea de investigación que ya arrojó recientemente resultados, cuando comparó las funciones que en su día desempeñó la antigua Diputación Foral y las que asumió, tras su creación, la Diputación Provincial. La tesis que sostenía entonces era que lo intrincado de la geografía de las provincias costeras vascas había estimulado la preocupación de las autoridades por superar ese obstáculo. En consecuencia, aquel organismo prestó un sólido apoyo a diversas iniciativas conducentes a la modernización de la provincia de Guipúzcoa, especialmente en lo relativo a la mejora de las comunicaciones.

El argumento, ahora, es que los Concierdos Económicos de finales del siglo XIX y primeras décadas del XX permitieron un sistema impositivo más favorable que el del resto de las Diputaciones españolas, dotando a las provincias vascas de una autonomía fiscal que les permitió detraer unos recursos que sirvieron para acometer una sustancial mejora de las infraestructuras.

La narración se estructura en dos grandes bloques, que Larrinaga reconoce «de liberadamente desiguales». El primero, de un solo capítulo, analiza la situación creada en las provincias vascas tras la abolición del sistema foral que había regido en este territorio durante siglos, centrando la atención en varios aspectos: el nuevo marco institucional del que gozó el País Vasco gracias al sistema de Conciertos Económicos, la progresiva industrialización (sobre todo, de Vizcaya y Guipúzcoa), las consecuencias que esta tuvo sobre la evolución demográfica y, finalmente, el estado de las infraestructuras en las tres provincias en el último tercio del siglo XIX.

La exposición se inicia con la descripción del particular marco institucional del País Vasco, remontándose a los cambios acaecidos hacia la cuarta década del siglo XIX, cuando se trasladaron las aduanas estatales del interior a la costa y a la frontera, lo que permitió unificar el mercado español. El segundo gran acontecimiento fue la ley de abolición de los fueros vascos (1876). Finalmente, el Real Decreto que inauguraba formalmente (1878) el régimen de Concerto Económico (vigente hasta la Guerra Civil).

La trascendencia de este último hito reside en que las autoridades descubrieron las ventajas que les reportaba un régimen que, aunque reducía su capacidad normativa, les dotaba de mayor autonomía fiscal, por lo que se convirtió en un elemento decisivo para el fomento de las actividades productivas y las infraestructuras. La menor fiscalidad derivada del Concerto permitió una mayor acumulación de capital que fomentó la inversión, tanto privada como pública, impulsando las comunicaciones, con tres ejes dominantes: ferrocarriles, puertos y carreteras.

A continuación, el análisis del proceso de industrialización se sustenta en el impacto favorable que el citado marco institucional supuso para la modernización económica vasca. El autor describe la creciente importancia de la industria y de los principales sectores protagonistas (dentro de un proceso de creciente diversificación) y el positivo impacto sobre los transportes, el comercio, los servicios (en particular, los financieros) y la urbanización del país. El corolario de dicha modernización fue el cambio demográfico de la sociedad vasca, aunque de distinta magnitud en las provincias costeras y en Álava.

Por último, se analiza el impacto del Concerto Económico sobre las comunicaciones. Comienza con las infraestructuras portuarias, dedicando sendos apartados a los dos principales puertos, Bilbao y Pasajes. Interesa destacar este último, que fue cedido en 1870 por el Ministerio de Fomento a la Diputación. La creación de la Sociedad de Fomento del puerto de Pasajes en 1871 teóricamente (en la práctica, fue un fracaso, disolviéndose en 1884) sería el instrumento que permitiría adaptarlo a los requerimientos de la época, para detentar el rol de verdadero puerto de la provincia, que San Sebastián no estaba ya en condiciones de asumir. En cuanto a las carreteras, compara la situación antes y después de los Conciertos, concluyendo que la Diputación Provincial de Guipúzcoa llegó a ejercer con igual eficacia que la Diputación foral sus competencias en materia de carreteras, permitiendo un fuerte impulso durante el último cuarto del siglo XIX, cuando se configuró un notable entramado viario que favoreció el crecimiento económico provincial. Finalmente, describe las distintas iniciativas implementadas en los ferrocarriles, en las que las Diputaciones practicaron una

importante política de auxilios a las compañías ferroviarias. Dos extremos quedan evidenciados. Por un lado, la creciente orientación (en el caso de los ferrocarriles de vía ancha) hacia el mercado interior y la preocupación (en los de vía estrecha) por la articulación del propio territorio, generando nuevos flujos de productos y de pasajeros. Por otro, la enorme importancia que los ferrocarriles tuvieron para la modernización económica provincial.

El segundo bloque, organizado en tres capítulos, comienza con los avances en materia de infraestructuras logrados en Guipúzcoa entre 1900 y 1923, siendo el más extenso de esta sección. En el capítulo 2 se analizan, en primer lugar, las infraestructuras portuarias. La Sociedad general del Puerto de Pasajes (con importante presencia de capital francés), que se hizo cargo del mismo en 1884, nació con el afán de ser un vehículo de modernización. Sin embargo, la ausencia de inversiones obligó a la Diputación a hacerse cargo parcialmente de suministrarle recursos para acometer diversas obras de acondicionamiento, aunque con escaso éxito. En cuanto a los ferrocarriles, se reseña la construcción de varias líneas nuevas que completaron la red ya existente, dotando a Guipúzcoa de una infraestructura sin parangón a nivel nacional. En cambio, la infraestructura de carreteras se concentró, principalmente, en dos frentes: la densificación de la red secundaria, complementando los notables esfuerzos que se habían realizado durante la Restauración, y el mantenimiento de las vías existentes. Ello permitió que la provincia contase con una buena red de carreteras, justo en el momento en que los automóviles y los camiones comenzaban a ser cada vez más relevantes.

El tercer y cuarto capítulos (más breves) están dedicados, respectivamente, a la Dictadura de Primo de Rivera y a la Segunda República. El análisis del periodo dictatorial contiene un importante sesgo hacia las medidas de reforma administrativa auspiciadas por el régimen y el marco en que estas se gestaron. Tras la contextualización económica del periodo, Larrinaga describe el proceso de reversión del puerto de Pasajes al Estado (1927), lo que abrió para este por fin una etapa de crecimiento, tanto de las inversiones como del tráfico, que se consolidó durante la etapa republicana. Por lo que respecta a los ferrocarriles y las carreteras, la principal novedad reside en la asunción por parte de la Diputación de la construcción y explotación de una nueva línea (el ferrocarril del Urola), una decisión sin precedentes. Finalmente, las actuaciones durante el periodo republicano estuvieron, como cabría esperar, condicionadas por la crisis económica, aunque mantuvieron la línea de la década anterior.

En síntesis, se trata de un estudio sólidamente fundamentado, aunque con cierta descompensación de los dos últimos capítulos, que probablemente podrían haberse fundido en uno solo. La exposición, presentada de manera ordenada y muy detallada, confluye en la formulación de unas excelentes conclusiones, claras, coherentes y resultado lógico del análisis previo. En definitiva, un magnífico trabajo, que completa otros estudios ya existentes en torno al papel de las instituciones locales en el desarrollo económico español del periodo contemporáneo.

JESÚS MIRÁS ARAUJO
Universidade da Coruña