

# LA LEY GENERAL DE FERROCARRILES DE 1855 Y LA POLÍTICA DE SU FOMENTO: EL ÉXITO DE UN FRACASO\*

Luis Antonio Velasco San Pedro

Catedrático de Derecho Mercantil  
Universidad de Valladolid

## SUMARIO:

### I. LA SITUACIÓN DE PARTIDA

### II. EL LARGO CAMINO HACIA LA LEY GENERAL DE FERROCARRILES

#### A. LAS PRIMERAS INICIATIVAS

#### B. EL LLAMADO *INFORME SUBERCASE* Y LA REAL ORDEN DE 31 DE DICIEMBRE DE 1844

#### C. EL “FRENESÍ” FERROVIARIO, LA CRISIS DE 1847 Y LA LEY DE SOCIEDADES ANÓNIMAS DE 1848

#### D. LA POLÍTICA DE SUBVENCIÓN DE FERROCARRILES Y LOS PROYECTOS FRUSTRADOS DE LEYES GENERALES DE FERROCARRILES

### III. EL BIENIO PROGRESISTA Y LA POLÍTICA DE FOMENTO DE LOS FERROCARRILES

#### A. LA LEY GENERAL DE FERROCARRILES

##### 1. La tramitación parlamentaria.

##### 2. El contenido de la Ley

#### B. LA FINANCIACIÓN DE LOS FERROCARRILES

##### 1. La Ley de bancos de emisión

##### 2. La Ley de sociedades anónimas de crédito

##### 3. La desamortización de Madoz

### IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA LEGISLACIÓN DEL BIENIO PROGRESISTA

## I. LA SITUACIÓN DE PARTIDA

Es un hecho, conocido y constatable, que España ingresó en la Edad contemporánea con un notable retraso económico respecto a los países más avanzados de Europa occidental (Gran Bretaña, Alemania, Francia...), aunque no sea fácil precisar en qué momento histórico se inició el retraso. El análisis de las causas de este desfase económico, que se ha mantenido hasta prácticamente las postrimerías del siglo XX, es complejo y no está completamente elucidado<sup>1</sup>, pero sin duda uno de sus factores fue el deficiente desarrollo del *sistema interno de transportes*. La Península Ibérica era –sigue siendo–, un territorio con una abrupta orografía, que separaba las regiones y los países (Portugal y España, y a esta de la vecina Francia) con escarpadas sierras, que cercaban las dos mesetas centrales y dificultaban su comunicación entre ellas y las regiones periféricas y las costas. Los ríos, por falta de caudal o por sus continuos saltos, apenas eran practicables para la navegación y no existían tampoco canales navegables como en

---

\* Trabajo destinado al Libro en homenaje al *Prof. Dr. D. Emiliano González Díez*.

<sup>1</sup> Este desfase fue compartido por otros países como Portugal e Italia, de manera que se ha hablado de un cierto *patrón latino*. Analiza con cierto detalle los factores de este retraso, centrándose en la agricultura, la educación y la alfabetización, TORTELLA, Gabriel, *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Alianza Editorial, Madrid 1994, pp. 1 y ss.

otros países europeos<sup>2</sup>. Todo esto obligaba a realizar los transportes por caminos, generalmente mal acondicionados, mediante tracción animal, cuya insuficiencia se puso de manifiesto cuando a finales del siglo XVIII se inició una cierta recuperación demográfica con crecimiento urbano, lo que incrementó el ya antiguo declive del centro peninsular frente a la periferia, con mayor facilidad de comunicación interregional e internacional a través del transporte marítimo<sup>3</sup>.

Los monarcas del siglo XVIII –sus ministros ilustrados (Ensenada, Campomanes, Floridablanca...), para hablar con mayor propiedad–, fueron plenamente conscientes de estas insuficiencias, ya que es en esa época cuando se comienza el diseño de una *red radial de carreteras* que, sin embargo, tendrá que esperar a bien avanzado el siglo XIX para que tenga un desarrollo apreciable<sup>4</sup>. Lo mismo ocurrió con los canales navegables –aunque aquí los planes fueron bastante menos ambiciosos–, como fueron el *Canal Imperial de Aragón* –para comunicar Tudela de Navarra con Zaragoza y desde allí permitir, teóricamente al menos, la navegación hasta el Mediterráneo, culminado a finales del siglo XVIII<sup>5</sup>– y el *Canal de Castilla* –para enlazar los campos cerealistas de

---

<sup>2</sup> Excepciones que confirman la regla eran el Guadalquivir, navegable desde Sevilla, y, el Ebro aguas arriba y abajo de Zaragoza, hasta el mar, aunque este último más bien con almadías y barcazas y con muchas dificultades por sus características: PÉREZ SARRIÓN, Guillermo, *El canal imperial y la navegación hasta 1812*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza 1975, pp. 89 y ss.

Hubo proyectos quiméricos de hacer navegables el Tajo y el Duero en los siglos XVI y XVII e, incluso, en el XVIII, para conectar el Cantábrico con el Mediterráneo a través del Ebro: RINGROSE, David R., *Los transportes y el estancamiento económico de España (1750-1850)*, trad. española, Tecnos, Madrid 1972, p. 34; GARCÍA TAPIA, Nicolás, “La ‘Dueronáutica’. Intentos de navegar por el Duero a lo largo de los siglos XVI y XVII”, en *La ciencia y el mar*, Instituto de Historia Simancas, Valladolid 2006, pp. 229 y ss.; PÉREZ SARRIÓN, *Canal*, o. c., p. 43.

<sup>3</sup> Véase RINGROSE, *Transportes*, o. c., *passim*, de quien procede la observación que se hace en el texto sobre el colapso del sistema español de transportes a finales del siglo XVIII (p. 9), y quien también indica que las principales ciudades costeras contaron con líneas regulares de vapor en torno a 1840, lo que sin embargo afectó poco al interior (p. 34).

<sup>4</sup> La red de carreteras española apenas alcanzaba los 5.000 km al final del reinado de Fernando VII, llegando a los 8.324 km en 1855 y 32.512 km en 1896: LÓPEZ ORTIZ, M<sup>a</sup> Inmaculada y MELGAREJO MORENO, Joaquín, “Del atraso a la convergencia. La red de carreteras en España, 1900-2010”, en *Paisaje, cultura territorial y vivencia de la geografía: Libro homenaje al profesor Alfredo Morales Gil*, Universidad de Alicante, Alicante 2016, pp. 538 y ss.

Todavía en noviembre de 1844, el diputado Orense presentaba una proposición de ley para que se acordase un empréstito de 100 millones de reales con destino a las carreteras principales (*Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, apéndice 4º al nº 38, de 25.11.1844), y en su defensa en el Congreso denunciaba que, a la fecha, “[l]as provincias principales se encuentran sin caminos de comunicación con la corte; Valencia no tiene concluido el suyo; a Granada y Málaga les sucede lo mismo; tampoco le tiene la Coruña; y el del interesante puerto de Vigo, que tiene que pasar por Salamanca y Ávila, se encuentra en el mismo estado; y el que va a León y debe comunicar con Asturias tampoco está concluido: en una palabra, es vergonzoso que no se halle comunicada la capital con la mitad de las provincias” (*Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, nº 38, de 25.11.1844, p. 598).

<sup>5</sup> PÉREZ SARRIÓN, *Canal*, o. c.

Valladolid y Palencia con el Mar Cantábrico, que se finalizó muy tardíamente en los años 40 del siglo XIX en las estribaciones de la cordillera cantábrica (Alar del Rey)<sup>6</sup>–.

Con la llegada del ferrocarril y las locomotoras de vapor, en el primer cuarto del siglo XIX<sup>7</sup>, aparece una nueva tecnología llamada a revolucionar el transporte. Los países europeos más desarrollados y la nueva potencia emergente, los Estados Unidos, se aprestaron a construir redes de ferrocarriles que, en torno a mediados de los años 40, ya habían alcanzado en ellos una extensión considerable<sup>8</sup>.

Como era lógico, ello no pasó desapercibido en España, máxime cuando las carencias de su sistema de transporte hacían más necesario si cabe su implantación. Sin embargo, para esas mismas fechas España no contaba ni con un solo km de ferrocarril, situación que, aun obedeciendo a diversas causas, los estudiosos achacan sobre todo a la inactividad estatal<sup>9</sup>. Esta situación que solo comenzará a revertir cuando durante el *bienio progresista*, el gobierno, presidido por el General Espartero, se decidió a realizar una cierta planificación de la construcción de líneas de ferrocarril, impulsando en 1855 una Ley general de ferrocarriles, a la que siguieron al año siguiente dos leyes bancarias (la de bancos de emisión y la de sociedades anónimas de crédito), entramado jurídico que fomentó, ahora sí, la construcción de ferrocarriles, al facilitar acceso a financiación pública y privada, de manera que en apenas 10 años, España empezó a contar con una red apreciable de ferrocarriles que, sin alcanzar la dimensión de otros países, contribuyó sin duda a superar las insuficiencias del anterior sistema de transporte. Con todo, la crisis económica que se desató a partir de 1864, y que, aun obedeciendo a una crisis internacional, en un momento en que la economía comenzaba a globalizarse –también por la *revolución del transporte*–, se vio agudizada por la forma en que se había emprendido y financiado la construcción de los ferrocarriles en España, de manera que la estructura bancaria y de las propias compañías ferroviarias, y la economía del país en general, quedaron gravemente dañadas, con tan altos costes que incluso, tiempo después, fue una de las concausas de la desaparición de la monarquía de Isabel II en la *Gloriosa* (1868). De ahí que quepa hablar de *éxito* –la construcción de una red significativa de

---

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ, M<sup>a</sup> del Carmen, “Comunicaciones y transportes, durante la segunda mitad del siglo XIX”, en AA. VV.: *Historia de Valladolid. - VI. Valladolid en el Siglo XIX*, Ateneo de Valladolid, Valladolid, 1985, pp. 433 y s.

<sup>7</sup> La primera vez que circuló una locomotora de vapor sobre carriles de hierro, arrastrando vagones cargados de carbón y un coche de pasajeros, fue en Gran Bretaña entre Stockton y Darlington (unos 40 km) en 1825: WAIS SAN MARTÍN, Francisco, *Historia general de los ferrocarriles españoles (1830-1941)*, Editora Nacional, Madrid p. 18.

<sup>8</sup> Gran Bretaña 3.600 km, Alemania 1.752 km, Francia 822 km: MATEO DEL PERAL, “Los orígenes de la política ferroviaria en España (1844-1877)”, en *Los ferrocarriles en España. 1844-1943. I. El Estado y los ferrocarriles*, Banco de España, Madrid 1978, p. 39. Donde tuvieron mayor extensión fue en los Estados Unidos, que en 1860 contaba ya con 48.000 km de líneas: PORTER, Glenn, *Los ferrocarriles en los Estados Unidos: mitos y realidades*, p. 5, en <http://www.docutren.com/HistoriaFerroviaria/Alicante1998/pdf/4.pdf> [consulta: 21.10.2021]

<sup>9</sup> Es la tesis de TORTELLA, Gabriel, *Los orígenes del capitalismo en España. Banca, Industria y Ferrocarriles en el siglo XIX*, 3<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid 1995, pp. 164 y ss., que también se refiere como otras causas secundarias al atraso económico (falta de capitales y de conocimientos técnicos), la orografía complicada y las situaciones políticas (la I Guerra Carlista, la crisis económica de 1847...); opinión que parece compartir MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o.c., p. 32.

ferrocarriles en poco tiempo—, pero también de un *fracaso* —la crisis económica amplificada por la forma en que se había afrontado esta construcción—.

En este contexto, el presente trabajo pretende analizar esta Ley general de ferrocarriles de 1855 y la política de su fomento. Para ello se abordarán en apartados sucesivos sus antecedentes (II); las circunstancias de la aprobación de la Ley en el bienio progresista y sus disposiciones más significativas (III, A), así como el contenido de la reforma bancaria y de la financiación pública a través de la desamortización de Madoz (III, B). Finalmente, y a modo de conclusión, se hará una referencia a las consecuencias de esta legislación y, en definitiva, de la política de fomento de los ferrocarriles (IV).

## II. EL LARGO CAMINO HACIA LA LEY GENERAL DE FERROCARRILES

El camino para llegar a la Ley general de ferrocarriles y a la coetánea legislación bancaria durante el bienio progresista, fue largo y proceloso. Aquí, a los fines perseguidos, solo cabe hacer una referencia a los aspectos más relevantes, estableciendo los principales hitos.

### A. LAS PRIMERAS INICIATIVAS

La primera etapa de la que cabe hablar se caracteriza por la apatía hacia los ferrocarriles. Desde finales de los años 20 del siglo XIX hasta finales de los 30, solo se plantean algunos proyectos por particulares y alguna diputación, para construir líneas férreas de carácter local, que no tuvieron ningún desarrollo efectivo, sea por la inestabilidad política de la época (a la muerte de Fernando VII estalló la Primera Guerra Carlista que se prolongó hasta 1840), o por la falta de apoyos públicos y privados sustanciales<sup>10</sup>. A lo más que se llegó, en alguno de ellas, cuando se planteó formalmente ante el gobierno, fue a conceder un *privilegio real exclusivo*, como había sido lo característico de las *sociedades privilegiadas* constituidas antes de la regulación *ex novo* de la sociedad anónima en el Código de comercio de 1829<sup>11</sup>. Este fue el caso de la solicitud realizada por Marcelino Calero Portocarrero para construir un llamado *Camino de Cristina* entre Jerez de la Frontera y varias localidades de la costa gaditana, al que se le concedió ese privilegio en 1830 por 25 años, y que comportaba la autorización para la libre entrada de las máquinas necesarias, usar terrenos públicos y privados, y el aprovechamiento de maderas de montes comunales y baldíos pagando su precio de tasación<sup>12</sup>.

### B. EL LLAMADO INFORME SUBERCASE Y LA REAL ORDEN DE 31 DE DICIEMBRE DE 1844

---

<sup>10</sup> Véanse WAIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., pp. 18 y ss.; MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., pp. 32 y s.

<sup>11</sup> Sobre estas sociedades privilegiadas, que se diferenciaban de las compañías de comerciantes del *ius mercatorum*, me remito al estudio de PETIT CALVO, Carlos, *Historia del Derecho Mercantil*, Marcial Pons, Madrid 2016, pp. 178 y ss.

<sup>12</sup> La concesión del privilegio por Fernando VII se publicó en la *Gaceta de Madrid*, nº 40, de 3.4.1830, p. 170.

Finalizada la Primera Guerra Carlista, que había afectado gravemente a los caminos que discurrían por las zonas de enfrentamiento, la opinión pública, alentada, cuando no creada, por la prensa del momento y el ejemplo de los países más desarrollados, se mostró crecientemente favorable a los ferrocarriles como solución idónea para mejorar drásticamente las comunicaciones en España. Esto coincide en el tiempo con el planteamiento de numerosas solicitudes de construcción de líneas ferroviarias a partir de 1843-1844, con mayores visos de prosperar al afectar a algunas de las grandes ciudades, como eran particularmente Barcelona y Madrid, y contar en ciertos casos con el apoyo de inversores extranjeros procedentes de países con una red ferroviaria en funcionamiento: de José María Roca para construir un ferrocarril desde Barcelona a Mataró; de la línea Madrid a Cádiz, apoyada por el ingeniero francés Jacqueau Gulbrin; de la línea Madrid a Avilés, pasando por León, por el hombre de negocios británico Ricardo Keyli, etc.<sup>13</sup>.

La acumulación de estas solicitudes, y el propio clima de opinión favorable a los ferrocarriles, hizo inevitable que el gobierno del momento tomara la iniciativa de establecer una cierta ordenación general. Para ello, en el seno de la *Dirección General de Caminos* –que se había constituido como tal en 1836 y que había sido precedida en 1835 por la del cuerpo de Ingenieros Civiles<sup>14</sup>–, se procedió a encargar un informe sobre las solicitudes planteadas a su *Junta Consultiva* formada por ingenieros. La Junta concluyó su dictamen –que se conoce como *Informe Subercase*, por estar presidida por el Inspector Principal Juan Subercase– el 2 de noviembre de 1844, que acabó siendo en realidad una propuesta de las condiciones generales bajo las que debía afrontarse la futura construcción de ferrocarriles en España<sup>15</sup>.

El informe planteó numerosas consideraciones de tipo *técnico*, entre las que estaba la elección del ancho de vía, que recomendó, a la vista de las distintas alternativas elegidas en las solicitudes presentadas, que fuera de 6 pies (equivalentes a 1,67 m), mayor del que se estaba utilizando en otros países europeos de 5,17 pies (equivalentes a 1,45 m), no en atención, como a veces se dice, a consideraciones de tipo militar para obstaculizar invasiones desde Francia –argumento que no pasa de lo que hoy llamaríamos una *leyenda urbana*–, sino a que, a juicio de los ingenieros redactores, “permite locomotoras de dimensiones suficientes para producir en un tiempo dado la cantidad de vapor bastante para obtener con la misma carga una velocidad mayor que la que podría conseguirse con

---

<sup>13</sup> Véase MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., pp. 36 y ss.

<sup>14</sup> WAIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., pp. 26 y ss.

<sup>15</sup> Oficialmente “Informe dado en 2 de noviembre de 1844 por una Comisión de Ingenieros de Caminos de la Dirección General del ramo, y adoptado por ésta al proponer a la aprobación del Gobierno las condiciones generales bajo las cuales se han de autorizar a las empresas de los ferrocarriles”. A este informe se le ha prestado bastante atención en la literatura especializada. Entre otras, véanse las referencias de WAIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., pp. 30 y ss.; MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., pp. 41 y ss.; ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo, “Gobernanza en la regulación del sector ferroviario español. Un análisis histórico: 1844-1941”: *Revista de Historia Industrial*, 61 (2016), pp. 84 y ss.; GOSÁLBEZ-PEQUEÑO, Humberto, “Los orígenes de la concesión de obras públicas en el derecho español: el principio del concesionario interpuesto en la legislación ferroviaria del siglo XIX”: *Revista digital de Derecho Administrativo*, 19 (2018), pp. 228 y ss.

El informe se publicó en sucesivos números de la *Gaceta de Madrid* a partir del 3789 de 28.1.1845. Una versión completa con ortografía actualizada se puede consultar en [https://www.grijalvo.com/Subercase/Informe\\_Subercase\\_modernizado.htm](https://www.grijalvo.com/Subercase/Informe_Subercase_modernizado.htm) [consulta: 21.10.2021].

las vías” de menores anchuras; argumento que luego no se confirmó y que ha dificultado, como es bien sabido la conexión, con las redes europeas transpirenaicas<sup>16</sup>, hasta la adopción de estándar europeo en las modernas vías de alta velocidad construidas en los últimos decenios en España<sup>17</sup>.

Ya en relación con consideraciones de *política jurídica*, que son las que aquí interesan, el informe comenzaba resaltando las dificultades que existían en España para evaluar las diversas solicitudes presentadas para construir ferrocarriles, debido a la ausencia de una legislación general como la existente en otros países y las distintas condiciones planteadas por los solicitantes (concesiones, privilegios exclusivos). Asimismo, indicaba la diversidad de soluciones adoptadas por los distintos países y la falta de acuerdo sobre cuál sería la más adecuada habida cuenta de los intensos debates que se habían producido en el ámbito técnico y político: construcción por los gobiernos (Bélgica, Rusia, Alemania, entre otros países europeos); construcción por los gobiernos y las compañías (Francia) y construcción por las compañías (Inglaterra y, mayormente, en los Estados Unidos). La comisión, entendía, no obstante, que la solución más adecuada sería la que se ajustase mejor

“[A] las circunstancias particulares de cada país, ya con respecto a su riqueza agrícola, industrial y comercial, ya con respecto a las dificultades que presenta la superficie de su suelo para la abertura de estas vías de comunicación, ya con respecto a su población más o menos compacta, reunida en grandes centros o diseminada en pequeñas poblaciones; ya con respecto a la abundancia o escasez de capitales que hacen bajar o subir el interés del dinero de que necesitan grandes sumas estas empresas; ya finalmente, con respecto a la inclinación y hábito de sus habitantes a reunirse en asociaciones y arrojarse en especulaciones arriesgadas, y al conocimiento más o menos vulgarizado de los elementos necesarios para formarse una idea siquiera aproximada de los resultados de estas grandes empresas. Porque de la reunión de estas circunstancias en un sentido adverso o favorable depende que los ferrocarriles sean causa o efecto de la riqueza pública”.

Estas consideraciones le llevaron a estimar que, si bien el sistema preferido era el de la construcción pública, “la posición económica de los gobiernos podrá obligarles algunas veces a admitir condiciones más o menos duras de parte de las compañías, a trueque de proporcionar al país, aunque sea incompletamente, este poderoso medio de prosperidad y civilización”; observación que, sin duda, estaba pensando en lo exiguo de las arcas públicas en la España del momento para acometer estas costosas obras.

Precisamente debido a ello el informe acababa aceptando como inevitable que en España se recurriese al auxilio de compañías privadas para la construcción de los ferrocarriles. No obstante, advertía que, por la “tendencia natural egoísta” de estas compañías, y la necesidad de proteger los intereses de la “generalidad de la industria” y, en definitiva, los “intereses públicos, que no tienen en tales contratos más defensor que el Gobierno”, debían controlarse por este las *condiciones de las concesiones*.

En relación con esta cuestión el informe resaltaba la importancia de establecer un control gubernativo de las *tarifas* a aplicar por las compañías a los usuarios. En diversas partes del informe se evoca el carácter de “monopolio” que tendrán las diferentes compañías, adelantando intuitivamente los efectos económicos indeseables de esta

---

<sup>16</sup> Portugal acabó adoptando el mismo ancho de vía que España.

<sup>17</sup> Sobre esta cuestión, con cierto detalle y desechando que se tomaran en cuenta consideraciones relacionadas con la defensa nacional, WAIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., p. 350.

situación, que hoy la ciencia económica sitúa en el *poder de mercado* del monopolista que le permite imponer *precios supracompetitivos*<sup>18</sup>. Como principal conclusión de este análisis, se recomendaba que “se introdujera la revisión de las tarifas como condición indispensable de todas las concesiones que se pidan”.

En esta misma línea de defensa de los intereses públicos, se recomendaba asimismo que las concesiones fueran siempre temporales (no a perpetuidad como en la Inglaterra de la época), para que los ferrocarriles acabaran revirtiendo al Estado, y que se arbitrara un sistema que permitiera incluso una adquisición anticipada por el gobierno abonando a la compañía una renta por cada año que faltase hasta expirar aquella (calculada sobre la media de los productos líquidos de los últimos cinco años, sin que pudiera sobrepasar del 12 %).

El lector de hoy en día solo puede reconocer la sensatez y el realismo del informe que, probablemente, en lo único que erró –paradójicamente, pues lo elaboraron ingenieros–, fue en su parte técnica, al aconsejar un ancho de vía que aislaba antes de nacer al sistema ferroviario español de la Europa más próspera.

Esto es lo que debió de pensar el propio gobierno pues basándose en este informe dictó poco después la Real Orden de 31 de diciembre de 1844<sup>19</sup>, que es el primer marco general para la construcción de ferrocarriles que se estableció en España, aunque con una evidente falta de rango, pues una cuestión de este calado debería haberse articulado a través de una ley debatida y aprobada en Cortes. Por otro lado, como se verá enseguida, la orden reconocía una sorprendente posibilidad de realizar *concesiones provisionales*, sin la realización de estudios previos serios y sin tener que hacer desembolso alguno, que acabó causando un aluvión de solicitudes que luego se demostraron carentes de fundamento.

En cuanto a su contenido, y en relación con los aspectos más sustantivos, presentaba como principales puntos de interés los siguientes:

[1º] Aunque no se decía con la suficiente claridad en la orden, de su preámbulo, de lo que se señalaba en su punto I y del tenor del *pliego de las condiciones generales* que se acompañaban, se deduce que la finalidad que se perseguía era establecer un marco general para las solicitudes de ferrocarriles presentadas y las que se presentasen en el futuro. Particularmente esto se infiere de que, conforme señalaba este punto I, se sometían a *autorización real* las solicitudes que comportasen las declaraciones de utilidad pública y de algún tipo de privilegios, pues con independencia de que esto se solicitase en las proposiciones –que seguramente se haría en todas–, sin su auxilio sería inviable la construcción de ferrocarriles, comenzando por la necesaria invasión de espacios y terrenos, tanto públicos como de propiedad privada<sup>20</sup>.

[2º] También en el punto I, se señalaba que las propuestas debían formularse por compañías que deberían suministrar los fondos precisos para la construcción del

---

<sup>18</sup> En relación con esta conocida conclusión, por todos, me remito a POSNER, Richard A., *Antitrust Law*, 2ª ed, The University Chicago Press, Chicago-London 2001, pp. 9 y ss.

<sup>19</sup> *Gaceta de Madrid*, nº 3780, de 19.1.1845.

<sup>20</sup> Técnicamente, sin embargo, a diferencia de lo que se hizo en alguna temprana solicitud, como ya se ha indicado, el régimen que se establecía en el pliego de condiciones generales anexo, era más bien el de una *concesión de obra pública*, que es el sistema que también se seguirá en la legislación posterior: véase GOSÁLBEZ-PEQUEÑO, *Orígenes*, o. c., pp. 221 y ss.

ferrocarril, como se señalaba además en el art. 1º del pliego de condiciones generales<sup>21</sup>. Lo cual implicaba, en definitiva, que por el Estado no se aportaría recurso financiero alguno.

[3º] Nada se decía de si los fondos a aportar por las compañías deberían ser *fondos propios*, aportados por los socios, o si podrían obtenerse como *financiación ajena* (obligaciones, créditos bancarios, préstamos de particulares...). Tampoco se exigían *capitales adecuados* para emprender unas obras que se presuponían con altos costes. La orden se limitaba en el punto I a exigir que los socios se obligasen a satisfacer las tres cuartas partes del capital necesario y a que, además, se depositasen en el *Banco de San Fernando* o en el de *Isabel II*, la décima parte de su valor o la que designe el gobierno (punto I, 2ª parte)<sup>22</sup>.

[4º] Para apreciar “la utilidad de la empresa, el costo del camino y los gastos e ingresos anuales”, se exigía la aportación de determinada *documentación técnica* en el punto II: diversos tipos de planos y perfiles de la línea proyectada y sus pasos difíciles, y una memoria.

[5º] Las anteriores exigencias, aunque con inconcreciones como la procedencia de los fondos a emplear por las sociedades, para evitar lo que hoy en día llamaríamos el *apalancamiento* excesivo de las compañías concesionarias (que en el futuro se revelará como la principal causa de quiebra de las compañías ferroviarias), eran bastante sensatas. Sin embargo, todo esto se desmoronaba cuando en el punto III de la orden se estableció la disposición que a continuación se reproduce textualmente:

“Cuando el suscriptor o suscriptores de las propuestas de caminos de hierro sean sujetos de conocido arraigo y ofrezcan además las garantías que el Gobierno estime suficientes, se les concederá un término de 12 a 18 meses para que puedan presentar los documentos y llenar las formalidades que expresan las disposiciones precedentes, con la autorización necesaria para obtener los datos precitados, reservándoseles entretanto la preferencia sobre otras propuestas”.

Efectivamente, aquí se estaba haciendo una excepción a los requisitos anteriormente examinados que, aunque fuera temporal, carecía de justificación y, lo que es más grave, que dejaba en manos gubernamentales determinar con la mayor de las discrecionalidades, por un lado, quiénes eran esas personas “de conocido arraigo”, y, por otro, la estimación de la suficiencia de las garantías alternativas ofrecidas, reservándoseles además la preferencia sobre otras propuestas, se supone que competidoras para las mismas o semejantes líneas<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Este artículo señalaba: “[l]a compañía se obliga a ejecutar a su costa y riesgo, y sin ninguna carga para el Estado, en el término de .... años, contados desde la lecha de la concesión, todos los trabajos necesarios para el establecimiento de un camino de hierro desde .... a .... de modo que esté transitable en todas sus partes al expirar el término”.

<sup>22</sup> Aunque no se imponía la fórmula de la sociedad anónima o, alternativamente, la de la comanditaria por acciones, esta exigencia de asunción de lo que hoy denominaríamos dividendos pasivos o desembolsos pendientes a cargo de los socios, comportaba implícitamente la adopción de una de estas dos fórmulas, porque en las colectivas los socios respondían personalmente de las deudas sociales: art. 267 del Código de comercio de 1829, entonces en vigor.

<sup>23</sup> La literatura historiográfica y jurídica que se ha ocupado de esta disposición la valora generalmente también de forma muy negativa: WAIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., pp. 32 y ss.; TORTELLA, *Orígenes*, o. c., pp. 167 y s.; ORTUÑEZ GOICOLEA, *Gobernanza*, o. c., pp. 84 y s.; GOSÁLBEZ-PEQUEÑO, *Orígenes*, o. c., p. 231. Parece, no obstante, discrepar de esta



La Real Orden, como ya se ha dicho, se acompañaba de un *pliego de condiciones generales*. En gran medida eran condiciones técnicas, entre ellas las del ancho de vía que, como se ha mencionado, se fijaba ya oficialmente en 6 pies (art. 6), pero también había reglas de contenido más sustantivo como la facultad del gobierno de adquirir la propiedad del ferrocarril al final de cada periodo de cinco años (art. 34) y las *tarifas*, que eran temas que habían preocupado en el previo *Informe Subercase*. En relación con esta última cuestión, aunque no se entraba en su cuantía –que, aparentemente, podía determinarse libremente por la compañía concesionaria, si bien tenían que ser autorizadas inicialmente por el gobierno y solo podían revisarse bajo ciertas circunstancias cada cinco años (art. 33)–, sí se establecía de manera bastante pormenorizada cuál debía ser su estructura, fijándose además determinados parámetros para viajeros y mercancías que debían respetarse (anexo final de las condiciones generales).

### C. EL “FRENESÍ” FERROVIARIO, LA CRISIS DE 1847 Y LA LEY DE SOCIEDADES ANÓNIMAS DE 1848

Aunque, como se ha indicado, antes de la Real Orden de 1844 ya estaban presentadas diversas solicitudes de líneas ferroviarias, estas se incrementaron significativamente con su promulgación, de manera que hasta julio de 1846 se habían ya otorgado 25 *concesiones provisionales* –un auténtico *frenesí ferroviario*–, 22 de las cuales nunca fueron ejecutadas y solo una estaba concluida al final de la década: el ferrocarril de Barcelona a Mataró, de algo menos de 50 km, inaugurado en 1848<sup>24</sup>.

La mayor parte de estas concesiones se hicieron a extranjeros o empresas participadas por ellos<sup>25</sup>, probablemente por suponérseles su *expertise* en el sector al proceder de países con líneas construidas y en funcionamiento, pero en algún caso se concedieron líneas a personas influyentes carentes de toda experiencia en la materia como fue el caso de José de Salamanca, más bien un especulador con grandes conexiones políticas<sup>26</sup>, que obtendría varias concesiones y/o participaría en las sociedades concesionarias<sup>27</sup>. También se beneficiaron de este contexto los duques de Riánsares –la ex Regente y madre de la Reina, María Cristina de Borbón-Dos Sicilias, y su esposo Fernando Muñoz–, de los que en su época se dio por hecho su participación en negocios relacionados con determinadas obras públicas y, más en concreto y por lo que aquí interesa, en los ferrocarriles de Aranjuez y Langreo<sup>28</sup>.

---

valoración MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., p. 44, al negar que provocase una gran especulación y mostrarse comprensivo con ella en atención a la (delicada) situación del Tesoro (público) en aquel momento.

<sup>24</sup> WEIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., p. 34; TORTELLA, *Orígenes*, o. c., p. 168.

<sup>25</sup> WEIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., p. 34.

<sup>26</sup> La figura de este controvertido personaje, con luces y sombras, sigue ejerciendo fascinación hoy en día, y ha llamado la atención de los estudiosos. Un ejemplo de esa fascinación es la obra de TORRENTE FORTUÑO, José Antonio, *Salamanca bolsista romántico*, Taurus, Madrid 1969.

<sup>27</sup> WEIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., pp. 68, 75 y 84 y s.

<sup>28</sup> Estos negocios fueron investigados por el parlamento en el bienio progresista, junto con otras irregularidades que se le achacaban a la pareja, aunque en este punto no se llegó a resultados concluyentes: BURDIEL, Isabel, *Isabel II. Una biografía (1830-1904)*, Debolsillo, Barcelona 2018, pp. 414 y ss.

En el entreacto se generó la crisis de 1847-48, la primera crisis propiamente capitalista que conoció España. “En ella muchas sociedades anónimas suspendieron pagos, algunos ferrocarriles aplazaron sus obras (...) y muchos industriales textiles despidieron a sus obreros”<sup>29</sup>.

Esta crisis financiera comenzó a gestarse en Gran Bretaña y Francia en 1846, y en ella tuvieron claramente también que ver los ferrocarriles. Entre las concausas específicamente españolas tampoco hay que descartar cierta influencia del nuevo marco abierto por la Real Orden de 1844, que permitía concesiones provisionales de ferrocarriles puramente especulativas, aunque habría que investigarlo<sup>30</sup>. Sea como fuere, la crisis desató el pánico entre la clase política<sup>31</sup>, y sirvió de justificación para un endurecimiento de la legislación sobre sociedades anónimas con la promulgación de la Ley de 28 de enero de 1848, “preceptuando que no se pueda constituir ninguna compañía mercantil, cuyo capital en todo o en parte se divida en acciones, sino en virtud de una ley o de un Real decreto, con lo demás que se determina”<sup>32</sup>.

Esta Ley de 1848 no prohibía la creación de sociedades anónimas<sup>33</sup>, que además siguieron constituyéndose<sup>34</sup>, pero sí las sometía a duros requisitos que dificultaban considerablemente su fundación. Entre ellos, y como más importantes los siguientes:

[1º] Las sociedades anónimas debían fundarse “en virtud de una ley o mediante Real decreto” (art. 1º), estableciéndose un procedimiento de *autorización gubernativa* si se seguía esa última vía, que exigía la formación de un expediente y la consulta del Consejo Real (arts. 6 y 7)<sup>35</sup>. Asimismo, estaba sometida a autorización gubernativa la reforma de los estatutos y reglamentos de la compañía (art. 11).

En el caso de bancos y de compañías cuyo objeto fuera construir “carreteras generales, canales de navegación y caminos de hierro”, la norma era aún más rigurosa, ya que en adelante solo podrían constituirse mediante una ley (art. 2).

[2º] Debían constituirse “precisamente para objetos determinados y con un capital proporcionado al fin de su establecimiento” (art. 5), requisito que se ha interpretado modernamente como la exigencia de una adecuada capitalización tendente a evitar la *infracapitalización* de las sociedades<sup>36</sup>. En ningún caso se podían autorizar las sociedades

---

<sup>29</sup> TORTELLA, *Orígenes*, o. c., p. 43.

<sup>30</sup> Un ejemplo de una probable especulación con acciones de la compañía del ferrocarril de Langreo en WEIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., pp. 75 y s.

<sup>31</sup> No debe olvidarse que 1848 fue un año de revoluciones en Europa, y la fecha en la que aparece el célebre *Manifiesto comunista* de Marx y Engels.

<sup>32</sup> *Colección Legislativa de España*, tomo XLIII, primer semestre 1848, nº 48, pp. 51 y ss.

<sup>33</sup> TORTELLA, *Orígenes*, o. c., p. 43, extremando la situación señala que “[l]a ley de sociedades por acciones de 1848 casi prohibió la creación de éstas”, pero luego facilita un cuadro donde se recogen 55 sociedades anónimas industriales creadas entre 1848 y 1866 (p. 206).

<sup>34</sup> Véase PETIT, *Historia*, o. c., pp. 458 y ss. que, si bien señala que el estudio de las autorizaciones producidas bajo esta legislación está por hacer, realiza una primera aproximación a esta cuestión.

<sup>35</sup> Anteriormente la constitución de sociedades anónimas solo estaba sometida a autorización del Tribunal de Comercio por el art. 293 del Código de comercio de 1829, que, sin ser derogado por esta ley, continuó en vigor como mero Derecho supletorio.

<sup>36</sup> PÉREZ DE LA CRUZ BLANCO, Antonio, *La reducción del capital en sociedades anónimas y de responsabilidad limitada*, Real Colegio de España, Bolonia 1973, pp. 40 y s., nota 27. No

que se dirigiesen “a monopolizar subsistencias u otros artículos de primera necesidad” (art. 4)<sup>37</sup>. Por otro lado, este objeto debía ser de “utilidad pública” a juicio del gobierno (art. 9); requisito que parecía convertir la autorización gubernativa de nuevas sociedades anónimas en *discrecional*.

[3º] Se prohibía la emisión de títulos de las acciones antes de la constitución definitiva de la compañía (art. 12), así como, salvo que la sociedad fuera autorizada a ello por ley, la emisión de billetes, pagares, abonares, ni documento alguno al portador bajo sanción de multa (art. 15). Estas reglas, sobre todo la primera, trataban de evitar la *especulación* con los títulos emitidos por la sociedad, especialmente grave cuando aún está en fase constitutiva; lo que al parecer se había producido en la práctica con anterioridad.

[4º] Debía suscribirse (por los accionistas) “una mitad, por lo menos, del capital de la compañía” (art. 8) y una vez autorizada esta desembolsarse al menos el 25 % (art. 9). Con ello se trataba de que la sociedad contase desde el principio con recursos efectivos para poder desarrollar su actividad, a la vez que constituir un cierto *patrimonio de responsabilidad* que sirviera de garantía a los socios, pues, como establecía el art. 278 del Código de comercio de 1829, “los socios no responden tampoco de las obligaciones de la compañía anónima, sino hasta la cantidad del interés que tengan en ella”.

[5º] Las compañías una vez constituidas estaban asimismo sujetas a la inspección que el gobierno considerase necesaria, aunque esta debía desarrollarse “sin gravar los fondos ni entorpecer las operaciones” (art. 17). Desarrollando esta previsión, el artículo 30 del Reglamento de la Ley<sup>38</sup>, atribuyó la “constante inspección” de las sociedades anónimas a los jefes políticos (ulteriormente gobernadores civiles) de las provincias de su domicilio.

A pesar de su rigor, en algunos aspectos la Ley de 1848 se atenía a los estándares internacionales de la época, donde lo habitual seguía siendo someter la fundación de estas sociedades a autorización gubernativa (sistema del *octroi*)<sup>39</sup>. Por otro lado, era una norma sorprendentemente técnica para la época, que establecía algunas cautelas que llegaron para quedarse, como la prohibición de emitir acciones, y, por consiguiente, transferirlas, antes de la constitución de la sociedad, la exigencia a los accionistas de un desembolso mínimo del 25 % y, si no la prohibición de las *acciones en cartera*, como se hará más adelante en las legislaciones modernas<sup>40</sup>, sí al menos establecer un límite a su volumen (como máximo el 50 % del capital nominal).

---

me consta que esta última cuestión se tuviera en cuenta para autorizar estas sociedades. Habría que investigarlo.

<sup>37</sup> Esta regla evoca un Derecho de la competencia *avant la lettre* importante rama del Derecho que surgió en Estados Unidos cuando se promulgó la célebre *Sherman Act* de 1890, y que se hará esperar en Europa hasta los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas en los años 50 del siglo XX, y en España a la Ley de prácticas restrictivas de la competencia de 1963.

<sup>38</sup> Real Decreto de 17 febrero de 1848, “dictando el reglamento para la ejecución de la ley de 28 de Enero de este año sobre compañías mercantiles por acciones” (*Colección Legislativa de España*, tomo XLIII, primer semestre 1848, nº 91, pp. 100 y ss.).

<sup>39</sup> Véase GIRÓN TENA, José, *Derecho de sociedades anónimas*, Universidad de Valladolid, Valladolid 1952, pp. 9 y ss.

<sup>40</sup> En España en la Ley de sociedades anónimas de 1951, cuando se estableció el principio de íntegra suscripción de capital en su art. 8.

#### D. LA POLITICA DE SUBVENCIÓN DE FERROCARRILES Y LOS PROYECTOS FRUSTADOS DE LEYES GENERALES DE FERROCARRILES

Los magros resultados conseguidos por la aplicación de la Real Orden de 1844, que dejaba totalmente en manos de los capitales privados los ferrocarriles, en el doble sentido de elección de las líneas y financiación de su construcción, unidas a las dificultades para constituir nuevas compañías de ferrocarriles que resultaban de la Ley de sociedades anónimas de 1848, acabó persuadiendo a la clase política de la necesidad de fomentar su construcción mediante la aportación fondos públicos, al menos para garantizar la finalización de las líneas en marcha, y de introducir, de paso, una cierta planificación de las líneas principales que se estimaran necesarias, que hasta la fecha brillaba por su ausencia.

La subvención pública de los ferrocarriles se planteó por vez primera en el proyecto de ley de ferrocarriles presentado por el entonces Ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas Juan Bravo Murillo en 1848 que, además, ordenaba al gobierno a acometer por su cuenta los estudios de cuatro líneas principales que, partiendo de Madrid, llegasen hasta Francia, Portugal, Cádiz y a uno de los puertos del Mediterráneo<sup>41</sup>. Sobre este proyecto, pese a lo razonable de cambiar el modelo hasta entonces existente, surgió inmediatamente la sospecha de que estaba motivado por la solicitud que previamente se había presentado en las Cortes para que se subvencionase la línea de Langreo, sobre la que planeaba la alargada sombra de los Riánsares, y que la Real Orden de 1844 impedía conceder. El proyecto no prosperó<sup>42</sup>, lo que no fue óbice para que por una Ley especial de 12 de marzo de 1849, aprobada por una exigua mayoría parlamentaria, se acabara subvencionando este ferrocarril<sup>43</sup>.

Al proyecto de Bravo Murillo le sucedió en otra legislatura, ya en 1850, el presentado por el también Ministro Manuel de Seijas Lozano<sup>44</sup>. La comisión dictaminadora, presidida por el progresista Olózaga, abrió una información parlamentaria para el examen de la futura ley, por considerarla de una importancia que imposibilitaba aprobarla en breve tiempo, pero entretanto se producía dicha aprobación decidió desglosar de la misma una parte por la que se autorizaba al gobierno para otorgar o ratificar concesiones provisionales y garantizar su subvención<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, apéndice 3º al nº 70, de 24.2.1848. Véanse WEIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., pp. 42 y ss.; MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., pp. 134 y ss.

<sup>42</sup> Se volvió a plantear, también sin éxito, en la siguiente legislatura: *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, apéndice 13º al nº 15, de 15.1.1849.

<sup>43</sup> *Colección Legislativa de España*, tomo XLVI, primer cuatrimestre de 1849, nº 154, pp. 225 y ss. Esta ley permitió a la empresa constructora la obtención del 6 % del capital invertido, mientras durase la construcción. Véase MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., pp. 134 y ss.

<sup>44</sup> *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, apéndice 2º al nº 65, de 12.3.1851. Véanse WEIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., pp. 43 y s.; MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., pp. 139 y ss.

<sup>45</sup> Estudia en detalle la actuación de esta comisión, que convocó a expertos para que expusieran su opinión, MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., pp. 53 y ss., y 61y ss.

Esto dio lugar a la aprobación, como norma *provisional*, de la Ley de 20 de febrero de 1850, “prescribiendo reglas ínterin se aprueba y sanciona la presentada por el Gobierno de S. M. sobre ferrocarriles”<sup>46</sup>, cuyo artículo único facultaba al gobierno, “para hacer o ratificar concesiones provisionales, y además de las ventajas, franquicias y exenciones acordadas por los decretos de concesión de las respectivas empresas, garantizar a estas el interés mínimo del 6 por ciento, más 1 por ciento de amortización de los capitales invertidos y que se invirtiesen en los ferrocarriles que se están construyendo actualmente, o que se construyan en adelante”. En este último punto, relativo al 1 por ciento suplementario destinado a la amortización, la norma se atenía a lo que en su día había planteado desde la oposición el progresista Mendizábal, cuando se presentó en el Congreso de los Diputados el proyecto anterior, como medio de atraer capitales extranjeros<sup>47</sup>.

La ley definitiva no llegó a aprobarse en esa legislatura, por lo que solo quedó la ley provisional, cuya aplicación generó dudas desde el principio. Probablemente por ello, apenas tuvo aplicación práctica. No obstante, fueron subvencionados los ferrocarriles de Madrid a Aranjuez, Játiva a Grao y los primeros concesionarios de las líneas de Madrid a Irún y de Alar a Santander<sup>48</sup>.

Pero gobiernos posteriores se apartaron *de facto* de las reglas de la ley provisional. En este sentido, Mariano Miguel de Reinoso, primer Ministro de Fomento, promovió de acuerdo con Salamanca la construcción directa por parte del Estado de la línea Aranjuez a Almansa, a pesar de carecer de autorización parlamentaria para ello. El Estado debía emitir las acciones necesarias con el interés del 6 % y 1 % de amortización y, en la propuesta de Salamanca la suma del valor nominal de las acciones que debía abonarse ascendería a 230 millones de reales. También se apartó del modelo de la ley provisional la subvención a la línea de Alar a Santander<sup>49</sup>.

Con todo, acabaron presentándose otros dos proyectos de Ley general: uno del propio Reinoso en 1851<sup>50</sup>, y otro de su sucesor en el ministerio Agustín Esteban Collantes en 1853<sup>51</sup>, que no llegaron siquiera a ser examinados por las Cortes debido probablemente al enrarecido clima político y a la sucesión galopante de legislaturas, que sirvieron de antesala a la revolución de 1854, que dio lugar al bienio progresista<sup>52</sup>.

---

<sup>46</sup> *Colección Legislativa de España*, tomo XLIX, primer semestre 1850, nº 163, pp. 416 y s.

<sup>47</sup> *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, nº 28, de 6.2.1849, pp. 528 y ss., la propuesta en la p. 531, aunque Mendizabal solo proponía un interés del 5 %.

<sup>48</sup> Según señala MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., pp. 141.

<sup>49</sup> Véanse SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Nicolás, “El ferrocarril de Alar del Rey a Santander (1845-1874)”: *Moneda y Crédito*, 108 (marzo 1969), p. 121; WEIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., p. 49; MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., p. 142.

<sup>50</sup> *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, apéndice al nº 72, de 6.12.1851. Del proyecto, como señala WEIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., pp. 60 merece destacarse que se contemplase que las concesiones se concedieran previa licitación pública, que es algo que vendrá para quedarse en la legislación ulterior.

<sup>51</sup> *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados*, apéndice 5º al nº 2, de 21.11.1853.

<sup>52</sup> WEIS SAN MARTÍN, *Historia*, o. c., pp. 46 y ss.; MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., pp. 74 y ss.

### III. EL BIENIO PROGRESISTA Y LA POLÍTICA DE FOMENTO DE LOS FERROCARRILES

En 1854, como consecuencia de la conjunción de un intento de golpe militar –la llamada *Vicalvarada* encabezada por el general O'Donnell–, y de revueltas callejeras en las principales ciudades, se produjo un proceso revolucionario que dio lugar al inicio del llamado *bienio progresista*, cuando el general Espartero, líder carismático de los progresistas, aceptó el encargo de la Reina de formar gobierno y se convocaron por su iniciativa elecciones a unas Cortes constituyentes<sup>53</sup>. Las causas de este proceso, como suele suceder en todos los eventos de este tipo, son complejas, pero parece claro que buena parte de la clase política –no solo progresistas y demócratas a su izquierda, sino también sectores relevantes del moderantismo–, quisieron cortar de raíz la deriva creciente de autoritarismo y corrupción moral y política que habían caracterizado a los últimos años<sup>54</sup>. En este contexto, en las revueltas callejeras que hubo en Madrid el pueblo identificó en gran medida esta corrupción con los ferrocarriles, como lo demuestra que fueran asaltadas las residencias de personas vinculadas a los negocios ferroviarios, como la de los Riánsares –que tuvieron que refugiarse en el Palacio Real hasta que se “exiliaron” discretamente por la frontera portuguesa–, Salamanca y el entonces ministro de Fomento, Esteban Collantes, además de la del último presidente del gabinete moderado, el autoritario Conde de San Luis<sup>55</sup>.

En el ánimo del momento estaba claro que había que dar un cambio de rumbo al país que permitiera reducir el desfase que tenía respecto a otras naciones más desarrolladas, como era particularmente el caso de Francia y Gran Bretaña, que alguno de los políticos de la nueva situación conocían bien por sus exilios anteriores. Para ello se puso el acento en los ferrocarriles, considerados ya en la época, después del proceso progresivo de maduración de ideas de las etapas anteriores, y pese a todos los peros de los negocios irregulares que según *vox populi* se habían generado en su entorno, como un factor decisivo de desarrollo y donde, además, aquellas naciones más adelantadas tenían gran ventaja respecto a España.

El modelo por el que se optó, pergeñado ya en parte en las propuestas *non natas* del periodo anterior, era un *modelo mixto público-privado* donde se conjuntaba una cierta planificación general y aportación de recursos públicos por parte del Estado, con la aportación de capitales privados, nacionales y extranjeros. Este modelo es el que se reflejará en la ulterior Ley general de ferrocarriles que se promulgó en 1855.

Para la aportación de *fondos públicos*, tendrá gran importancia la segunda desamortización que se iniciará durante el bienio progresista y continuará posteriormente (la *desamortización de Madoz*), que permitió sanear las arcas públicas y obtener parte de los recursos públicos que se emplearán en la construcción de nuevos ferrocarriles. En relación con la aportación de capitales privados, la pieza clave fue la reforma bancaria de 1856, con dos leyes sucesivas sobre bancos de emisión y sociedades anónimas de crédito,

---

<sup>53</sup> Estas, por exigencia de Espartero, fueron unicamerales: SHUBERT, Adrian, *Espartero, el Pacificador*, Galaxia Gutenberg, Barcelona 2018, pp. 346 y s.

<sup>54</sup> Sobre este proceso revolucionario, coincidiendo en la tesis de que Espartero salvó por esta vez el trono de la Reina, véanse, en la historiografía más reciente y documentada, BURDIEL, *Isabel II*, o. c., pp. 297 y ss.; SHUBERT, *Espartero*, o. c., pp. 343 y ss.

<sup>55</sup> Esta conexión se desataca por MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., p. 86, quien señala (en la nota 3) cómo los negocios con los ferrocarriles se utilizaron para caldear los ánimos por la prensa clandestina vinculada a sectores del progresismo (*El Murciélagos*).

que no solo facilitaron la financiación de los nuevos ferrocarriles que comenzaron a construirse, sino que en la práctica provocaron que casi todos los recursos disponibles se canalizaran hacia este sector, en detrimento de los demás.

Curiosamente este último riesgo fue advertido por Espartero, todavía a la cabeza del gobierno, cuando en una carta dirigida a Olózaga en mayo de 1856, que era embajador en París y había intercedido a favor de los Péreire para que se les adjudicase directamente el ferrocarril del Norte, le indicó que:

“[E]l entusiasmo por los ferrocarriles, si se lleva demasiado lejos, puede exponernos a una crisis que retarde, por querer marchar a una velocidad extremada, el progreso material de nuestro país, íntimamente ligado con el desarrollo razonable y proporcionado de los medios de comunicación, pero mal avenido con el desarrollo excesivo que absorbería capitales inmensos, en perjuicio de los otros ramos de la producción”<sup>56</sup>.

En cualquier caso, en las tres citadas leyes –la de ferrocarriles y las bancarias–, como revelan claramente los debates parlamentarios, hubo el deseo de liberalizar la estricta legislación sobre sociedades anónimas de 1848 que, para estas actividades, exigía nada menos que una ley especial en cada caso, y establecía exigentes requisitos.

A continuación, examinaremos estas normas generadas durante el bienio progresista, particularmente la Ley general de ferrocarriles, para dejar para un apartado final el examen de las consecuencias de esa legislación.

## A. LA LEY GENERAL DE FERROCARRILES

### 1. La tramitación parlamentaria

La *Ley General de Ferrocarriles* de 3 de junio de 1855<sup>57</sup> no surgió del vacío, ya que su planteamiento de un *sistema mixto público-privado* para la construcción de los ferrocarriles, como acaba de indicarse, se fue madurando en los distintos proyectos (cuatro) presentados en la etapa anterior, desde el de Bravo Murillo en 1848 hasta el final de Collantes en vísperas de la revolución de 1854. Estos proyectos, aunque fueron realizados en la llamada *década moderada*, no dejaban de representar una cierta *communis opinio* de la clase política del momento, como lo revela la participación activa en su día en las discusiones de personas como Mendizábal y Olózaga, vinculadas al *progresismo* –que solo ahora dominaba la situación (aunque con contrapesos importantes de otros sectores<sup>58</sup>)–, e incluso la aceptación por la entonces *mayoría moderada* de alguna

---

<sup>56</sup> *Apud* SHUBERT, *Espartero*, o. c., p 383. En esta carta, previamente le indicaba que la propuesta de los Péreire no respetaba la legislación (la Ley general del año anterior), que exigía subasta pública.

<sup>57</sup> Ley de 3 de junio de 1855, “estableciendo un sistema general de ferrocarriles”: *Colección Legislativa de España*, tomo XLV, segundo cuatrimestre 1855, nº 355, pp. 233 y ss.

<sup>58</sup> Para el complejo análisis de los resultados de las elecciones a las Cortes constituyentes, calificadas por Isabel Burdiel, especialista en el periodo, como las más limpias de todo el reinado de Isabel II, véase su obra BURDIEL, *Isabel II*, o. c., pp. 353 y ss.

de sus tesis. Por otro lado, todos los proyectos partían en el fondo de un informe técnico que tuvo mucha influencia como fue el de Subercase.

El proyecto de la futura Ley fue redactado por una comisión ministerial nombrada en agosto de 1854 por el Ministro de Fomento Francisco de Luxán<sup>59</sup>. El proyecto, remitido a las Cortes constituyentes en diciembre de 1854<sup>60</sup>, venía precedido de una exposición de motivos donde se loaba el papel del ferrocarril como medio de progreso y de acercamiento entre los pueblos, pero también se lamentaba el espíritu de especulación que había afectado a los ferrocarriles en España y la ligereza con que se habían concedido algunas líneas, males que pretendía remediar la ley, de la que se destacaba la exigencia de una ley particular para cada línea de ferrocarril.

La comisión parlamentaria nombrada al efecto<sup>61</sup> presentó su dictamen en marzo de 1855<sup>62</sup>. En el preámbulo de su dictamen se hacía un panegírico de este medio de transporte, y se defendía claramente el *modelo mixto público-privado*, con estas palabras:

“No ha tenido que pararse la Comisión a investigar las inmensas ventajas que procuran a los pueblos los caminos de hierro, ni la conveniencia de su inmediata construcción en nuestro suelo: la celeridad y baratura de los trasportes produce tan extensos y variados beneficios en todas las esferas sociales, que no hay ya quien dude sobre la oportunidad y necesidad de dotar al país de estas vías perfeccionadas de comunicación. Partiendo de esta base, la Comisión ha puesto especial cuidado, no solo en destruir todos los obstáculos que pudieran impedir o retardar la construcción de los Ferrocarriles en la Península, sino en crear todos los alicientes que pueden atraer los capitales nacionales y extranjeros a estas vastas empresas. Por eso no ha aceptado ningún sistema exclusivo, ni el de la construcción por el Estado, ni el de la construcción por particulares o compañías, ni el que auxilia a las empresas con cierta clase de obras ejecutadas por el Estado, ni el que las ayuda con una parte del capital en metálico o con un mínimum de interés por los capitales invertidos”.

El dictamen, además de cambiar la estructura del proyecto originario, que técnicamente mejoró, introdujo algunas modificaciones de calado, entre las que destacan:

[1ª] Frente a la indefinición del proyecto originario, introdujo una determinación de las líneas de *primer orden*, contemplando 8 líneas: 5 radiales partiendo de Madrid (a un puerto del Mediterráneo por Albacete, a Irún por Valladolid y Burgos, a la frontera de Portugal por Badajoz, a Cádiz con ramal a Málaga, a Barcelona por Zaragoza) y otras 3 transversales (de Zaragoza hasta la línea Madrid-Irún; de Valladolid a Santander y de Valladolid a Galicia) (art. 2).

---

<sup>59</sup> Se nombró por Real Decreto de 23 de agosto de 1854, presidida por Facundo Infante, teniente general, y de la que formaban parte, entre otros, José Subercase (hijo de Juan Subercase, presidente de la Junta que elaboró el informe que se conoce con su nombre y de la que él también fue miembro) y Constantino Ardanaz, a la sazón oficiales del Ministerio de Fomento: *Colección Legislativa de España*, tomo LXII, segundo cuatrimestre 1854, nº 515, pp. 295 y s.

<sup>60</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, apéndice 3 al nº 25, de 2.12.1854

La tramitación del proyecto de Ley general coincidió en el tiempo con los proyectos de ley de revisión de las diversas concesiones de líneas ferroviarias existentes, de autorización de las sociedades anónimas que se encargarían de su construcción y explotación y de contratas de obras: *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, apéndice al nº 38, de 19.12.1854

<sup>61</sup> En la comisión participaron todos los partidos: MATEO DEL MORAL, *Orígenes*, o. c., p. 90.

<sup>62</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, apéndice 6º al nº 110, de 20.3.1855. La comisión introdujo más adelante algunas modificaciones: id., apéndice al nº 159, de 22.5.1855.



[2<sup>a</sup>] Se precisaba que las concesiones se otorgarían por una ley, siempre que fuera una línea de primer orden o se concediera “una subvención, interés o privilegio no comprendido en esta ley, que grave los fondos públicos”, pudiendo en otro caso hacerlo el gobierno mediante Real Decreto (art. 7).

[3<sup>a</sup>] En relación con la aportación de recursos públicos, con algo más de concreción que en el proyecto, se señaló que podría hacerse “bien ejecutando con ellos determinadas obras, bien entregando a las empresas en ciertos plazos una parte del capital presupuestado, bien asegurando a las mismas por los capitales invertidos un mínimo de interés o un interés fijo, según se convenga y determine en la ley de cada concesión” (art. 8). Estas subvenciones, además, se sacarían a subasta pública (art. 9).

[4<sup>a</sup>] El dictamen suprimió el art. 9.4 del proyecto originario, en la parte relativa a la constitución provisional de las compañías –que se siguió manteniendo–, y donde se hacía responsables subsidiarios a los fundadores de estas sociedades de la obligación que asuman los primeros suscriptores, en tanto esta se constituía definitivamente.

El *debate parlamentario* se inició el 17 de abril y se desarrolló con bastante discontinuidad (se estaban discutiendo en la época, además de la futura Constitución, otras leyes importantes, como la de desamortización). El punto que concentró la mayoría de las enmiendas fue el de la determinación de las líneas de primer orden que hacía el art. 2 del dictamen, interés motivado por los localismos que defendían los diputados. La cuestión se acabó zanjando con un nuevo artículo donde se señalaba salomónicamente que “[e]ntre las líneas de servicio general se clasificarán como de primer orden las que partiendo de Madrid terminen en las costas o fronteras del Reino”<sup>63</sup>.

En esta primera sesión se produjo el debate de mayor interés y altura, cuando Sagasta tomó la palabra en la *discusión sobre la totalidad*<sup>64</sup>. Su intervención era de peso pues él mismo era *progresista* –por tanto, no hostil a las iniciativas del gobierno presidido por un progresista como Espartero– e ingeniero de caminos con experiencia en la construcción de obras públicas<sup>65</sup>. Su larga intervención<sup>66</sup>, comenzó con un exordio donde manifestó, quizá como disculpa por su condición de progresista, que su deseo era solo contribuir a la discusión de una cuestión de tanta importancia como esta. Su disconformidad con el dictamen de la comisión se centraba en tres puntos. En primer lugar, en la manera en que la comisión había abordado las diferentes formas de subvencionar a las compañías de ferrocarriles, dejándoles a estas elegir las que estimasen

---

<sup>63</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, apéndice 1º al nº 131, de 17.4.1855; id., apéndice al nº 133, de 19.4.1855; id. apéndice al nº 139, de 26.4.1855; id. apéndice al nº 144, de 3.5.1855; id., nº 145, de 4.5.1855, p. 4470; id., nº 146, de 5.5.1855, p. 4504; id. nº 148, de 8.5.1855, p. 4550; id., nº 159, de 21.5.1855, p. 4948.

Referencias a alguna de estas enmiendas y a la solución que finalmente se arbitró, en MATEO DEL MORAL, *Orígenes*, o. c., p. 92.

<sup>64</sup> Se refiere también a esta intervención y sus réplicas, MATEO DEL MORAL, *Orígenes*, o. c., pp. 93 y s.

<sup>65</sup> Años después en el *sexenio democrático*, a la muerte de Prim, acabaría liderando dentro de este grupo la facción de los *constitucionalistas* y posteriormente el *Partido Liberal*, siendo presidente del gobierno en varias ocasiones durante la *Restauración*, en el marco del llamado *turnismo* con el *Partido Conservador*: véase su biografía, redactada por Carlos Seco Serrano, en el *Diccionario biográfico de la Real Academia de la Historia*: <https://dbe.rah.es/biografias/5594/praxedes-mateo-sagasta-escolar> [consulta: 25.10.2021].

<sup>66</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, nº 131, de 17.4.1855, pp. 3854 y ss.

más convenientes, “aunque puedan ser las más inconvenientes para el país”. En este punto criticó las modalidades de subvención alternativas a la de la *subvención directa* – y al interés fijo, que consideraba equivalente–: la de hacer obras porque era un sinsentido cuando se había optado por encomendar la construcción de los ferrocarriles a particulares para ahorrar costes; la que consiste en asegurar un *mínimum* porque es indispensable que el gobierno conozca los productos líquidos del ferrocarril, lo que estimaba difícil de conseguir “a no ser que la empresa quiera que los sepa, que probablemente no querrá nunca”. La subvención directa, en cambio, era conveniente, admisible, justa y equitativa:

“Digo que es justa, porque justo es auxiliar a los capitales de la industria particular que se emplean en beneficio del país. Es equitativa, porque de esa manera dará el país lo que solo debe dar, lo necesario y nada más, y porque el país sabe qué compromiso adquiere, qué sacrificio hace. Y es conveniente, porque de otro modo quizá no podrían realizarse las líneas más importantes”

En segundo lugar, aun compartiendo con la comisión el excesivo rigor de la Ley de sociedades por acciones de 1848, Sagasta se mostró crítico con la supresión en el dictamen del ap. 4 del art. 9 del proyecto (relativo a la responsabilidad subsidiaria de los fundadores por las aportaciones que deben realizar los primeros suscriptores), que a su juicio debía mantenerse, citando en apoyo de su posición algunos casos de concesiones (como la del canal del Ebro) donde se habían cometido abusos antes de la constitución definitiva.

Finalmente, Sagasta se mostró asimismo crítico con la determinación de las líneas de primer orden que hacía el dictamen, indicando que le habría parecido bien si fuera el gobierno el que las construyera, pero que lo consideraba una “utopía” cuando no iba a ser así. Criticó, además, la inconcreción de alguna de las líneas propuestas, donde no se señalaba por qué lugares se iban a hacer las conexiones previstas. Defendió, además, con cierto ardor –que luego se le censuraría– que las líneas llegaran hasta Vigo y Cartagena, que a su juicio eran los puertos más importantes.

La réplica del discurso de Sagasta rechazando sus argumentos, la hicieron el ministro Luxán y, en nombre de la comisión, el diputado Navarro Zamorano<sup>67</sup>. Ambas intervenciones concordaron en oponerse a lo indicado por Sagasta. En cuanto a las críticas a las diversas formas de subvención previstas, razonaron desde la necesidad de dotarlas de flexibilidad dada la dificultad que existía de calcular con exactitud los costes, y de dar las máximas facilidades para que se construyan los ferrocarriles, que era el objetivo perseguido. En cuanto a la cuestión de la inconcreción de las líneas de primer orden, Navarro Zamorano señaló que esta era una cuestión que correspondía precisar al gobierno y la administración, y que no se podía traer a una ley. Asimismo, respecto a las modificaciones que se introducían en la constitución de las compañías de ferrocarriles, defendió el texto del dictamen “porque no desapareciendo los inconvenientes de la ley de 1848, las sociedades anónimas para ferrocarriles son imposibles”. En la contrarréplica, Sagasta abundó en sus argumentos originarios. Tras las intervenciones de otros diputados se declaró el punto suficientemente discutido y se dio paso a votar el dictamen artículo por artículo, aprobándose ese mismo día el art. 1<sup>68</sup>.

Después de varias sesiones de discusión del dictamen de la comisión y de las enmiendas presentadas, la votación final de la ley se realizó en la de 23 de mayo de 1855,

---

<sup>67</sup> *Ibíd.*, pp. 3861 y ss.

<sup>68</sup> *Ibíd.*, p. 3867.

donde fue aprobada con algunas modificaciones por 118 votos a favor (entre los que estaba también el de Sagasta) y 38 en contra<sup>69</sup>.

## 2. El contenido de la Ley

Como principales aspectos de la Ley general de ferrocarriles, desde un punto de vista sustantivo, merecen destacarse a mi juicio los siguientes:

[1º] La Ley final, aunque siguió manejando el concepto de *líneas de primer orden*, renunció a su concreción, al señalar que se considerarían como tales las líneas de servicio general “que partiendo de Madrid terminen en las costas o fronteras del Reino” (art. 2). La indefinición en este punto quedaba paliada en la medida en que paralelamente se estaban revisando en otras leyes por las Cortes las distintas concesiones que se habían ido concediendo en el periodo anterior, algunas de las cuales se ramificaban hasta las costas o las fronteras o conectaban con las que lo hacían. En todo caso, quedaba claro que, aún sin concretarlo en la Ley, se había optado por un *modelo radial* que tenía como centro Madrid, y como ejes las líneas que discurrirían hasta las fronteras y los límites peninsulares.

El art. 43 preveía, además, que el gobierno se hiciera cargo “desde luego” —esto es, inmediatamente— del estudio de las líneas generales de primer orden o completase los ya comenzados, por comisiones de ingenieros nacionales o extranjeros.

[2º] El art. 2 señalaba que “[t]odas las líneas de ferrocarriles destinados al servicio general son del dominio público, y serán consideradas como obras de utilidad general”. Precisamente este precepto fue uno de los primeros que en España utilizó el término de *dominio público*, procedente del Derecho francés, para referirse a bienes de titularidad pública destinados al uso o al servicio público, que ulteriormente se contemplará con carácter general en el art. 339 del Código civil de 1889<sup>70</sup>.

[3º] La Ley contemplaba la construcción de ferrocarriles tanto por el Estado como por particulares y compañías privadas.

Al primer supuesto se refería el art. 5, al permitir la construcción de ferrocarriles por el propio gobierno, utilizando fondos públicos del Estado, de las provincias o de los pueblos, previa autorización de una ley.

Asimismo, se preveía que la explotación de estos ferrocarriles públicos pudiera hacerse directamente por el gobierno o por empresas que contraten el servicio en pública subasta, “según sea más conveniente para los intereses públicos” (art. 40).

[4º] Los particulares y las compañías, por su parte, solo podían construir líneas, fueran de servicio particular o general, previa *concesión* otorgada por una ley (arts. 6 y 7). Aunque no se precisaba la distinción entre estas dos modalidades de líneas, la terminología hacía claramente referencia a su diferente uso: *particular* si estuviera destinada solo a servir las necesidades de una empresa (por ejemplo, un ramal para dar

---

<sup>69</sup> La discusión de las enmiendas se realizó a partir del 8 de mayo: *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* n° 148, de 8.5.1855, pp. 4560 y ss.; id., n° 159, de 21.5.1855, pp. 4949 y ss.; id., n° 160, de 22.5.1855, pp. 4999 y ss.; n° 161, de 23.5.1855, pp. 5028 y ss. El resultado de la votación en este último, p. 5046 y s., y el texto finalmente aprobado en el apéndice 7º al n° 163, de 25.5.1855.

<sup>70</sup> Véase SERNA VALLEJO, Margarita, “Los bienes públicos: Formación de su régimen jurídico”: *Anuario de Historia del Derecho Español*, 75 (2005), pp. 989 y ss.

servicio a una explotación minera o industrial concreta), *general* si se destinase al público en general.

No obstante, siguiendo el ya indicado *modelo mixto público-privado*, se preveía que la construcción de líneas de servicio general, pudieran realizarse también en parte con *fondos públicos*. Como modalidades de *ayudas públicas* admitidas, se contemplaba la ejecución de obras, la entrega de una parte del capital invertido (considerando como límite mayor el presupuestado) y, finalmente, el aseguramiento (para los capitales invertidos) de un mínimo de interés o un interés fijo, según se conviniera o determinase en la ley de cada concesión (art. 8).

En el art. 9 se establecía que “[l]as provincias y los pueblos interesados inmediatamente en la construcción de la línea contribuirán con el Estado a la subvención o abono de intereses en la proporción y en la forma que determine la ley de concesión”. Aunque los términos de este artículo, leído hoy en día, pueden producir la impresión de que se estaba refiriendo a situaciones donde las provincias y los pueblos reclamasen perentoriamente la construcción de líneas ferroviarias, el debate parlamentario pone de relieve que se estaba aludiendo a las provincias o localidades por donde fuera a pasar el ferrocarril, a cuyas diputaciones y ayuntamientos se exigía que contribuyeran a su financiación. Lo cual se justificaba por los beneficios que obtendrían estos territorios y localidades, pero también de alguna manera por los fondos adicionales de los que iban a disponer en un futuro próximo como consecuencia de la desamortización de los *bienes de propios* que se estaba debatiendo también en aquellos momentos por las Cortes<sup>71</sup>.

La contribución concreta exigida a estas administraciones locales quedaba encomendada, en todo caso, a lo que estableciera la correspondiente ley de concesión. No obstante, la disposición adicional de la Ley les imponía una contribución de la tercera parte “en la construcción de líneas ya concedidas”.

[5º] Cuando el ferrocarril se construyera con financiación pública, el art. 10 de la Ley establecía un procedimiento de concesión mediante *subasta pública*, cuyas condiciones se fijarían en cada caso por ley que, además, establecería el máximo de subsidio o de interés que se otorgaría al mejor postor.

No era muy precisa la Ley en este punto. Daba la impresión de que se estaba pensando en que la determinación de la modalidad de subvención, y su máximo, era algo que tenía que ser propuesto por los promotores del proyecto, para que se recogiera en la ley de concesión de la línea<sup>72</sup>, pero que su importe, en todo caso, sería el resultado de una subasta “a la baja”. En la práctica, la modalidad más habitual fue la de una cantidad por km construido<sup>73</sup>.

Asimismo, se indicaba en este mismo artículo que el adjudicatario debería abonar, “a quien corresponda el importe de los estudios del proyecto que hubiesen servido para la concesión, importe que deberá fijarse antes de hacerse la subasta”. Gastos que había que abonar al propio Estado, si hubiera sido el gobierno el que acometiera estos estudios –lo que estaba previsto en las líneas de primer orden–, o al promotor privado de la línea que los hubiera hecho y, lógicamente, no hubiera ganado la subasta.

---

<sup>71</sup> El debate parlamentario fue muy intenso en este punto, entre partidarios y detractores de la norma: *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes*, nº 160, de 22.5.1855, pp. 5000 y ss.

<sup>72</sup> Así lo interpretaba Sagasta en su discurso parlamentario antes referido.

<sup>73</sup> TORTELLA: *Orígenes*, o. c., p. 169.

[6º] La ley ofrecía garantías adicionales a la inversión extranjera, dando inmunidad a los capitales empleados en la construcción o en empréstitos para este objeto (obligaciones), frente a represalias de guerra (art. 19) así como la exención de aduanas y otros derechos equivalentes, en relación con el material fijo y móvil, incluido el coque, combustible utilizado por las locomotoras de vapor (art. 19, 5º)<sup>74</sup>.

[7º] Las líneas de servicio general se concederían como máximo por 99 años (art. 15), revirtiendo al final del plazo establecido al Estado “con todas sus dependencias” (art. 16). La Ley no preveía ningún mecanismo de rescate anticipado de estas concesiones, como se hacía en proyectos precedentes, aunque sí establecía causas de caducidad de las concesiones, entre las que se encontraba la no conclusión de las obras en el periodo previsto, o la interrupción del servicio (arts. 22 y 23).

[8º] La concesión comportaba la aprobación de las tarifas a aplicar, cuya revisión futura podría hacerse pasados cinco años, momento en que el gobierno podría establecer una rebaja que, si no se aceptase por la empresa, podría imponerse mediante ley (art. 16.1, 5º, y 31 y ss.)

[9º] La Ley no imponía una forma concreta a los empresarios de ferrocarriles. Da la impresión, sobre todo al leer el art. 6, que estos podrían ser tanto personas físicas (los “particulares”), como sociedades (las “compañías”).

En relación con estas últimas, se estaba pensando, aunque no imponiendo expresamente, que fueran *sociedades anónimas*, ya que se establecieron algunas peculiaridades de régimen en los arts. 46 a 49, en la idea, como apuntan los debates parlamentarios, de superar las rigideces de la Ley de sociedades anónimas de 1848. En este punto, la principal flexibilización es que se permitía la “autorización provisional” de estas compañías –para la constitución definitiva se siguió exigiendo una ley (art. 47)–, sometida al cumplimiento de dos requisitos que fijaba el art. 46: el capital social debía ser cuando menos igual al coste de las obras y se exigía una suscripción mínima de los dos tercios de ese capital; disposiciones ambas que, ya de forma clara, trataban de evitar la *infracapitalización nominal* de estas sociedades.

Asimismo, este mismo art. 46, con el objetivo de evitar la especulación durante el periodo de autorización provisional, por un lado, prohibía la emisión de acciones u otros títulos transferibles, “siendo nulas y de ningún valor las trasferencias que se hagan de las promesas de acciones o de las acciones provisionales que se entreguen a los suscritores”, y, por otro, limitaba las facultades de los administradores a los actos necesarios para obtener la concesión definitiva, incluida la petición a los accionistas del 10 % de sus acciones con destino a cubrir los correspondientes gastos y los depósitos exigidos en garantía.

Como pronto se vio, la Ley proporcionó, junto a la legislación bancaria que se examinará seguidamente, los mecanismos y los incentivos necesarios para construir –ya

---

<sup>74</sup> Esta exención de derechos de aduana ha sido considerada por TORTELLA, *Orígenes*, o. c., p. 51, nota 78, como “un golpe muy duro para los industriales nacionales porque les privaba de la posible demanda derivada de la construcción de ferrocarriles”, pero, como ya he señalado en otro lugar, seguramente fue algo inevitable ya que en la España preindustrial de la época se carecía de la tecnología avanzada y la estructura industrial que requerían los ferrocarriles, particularmente para la fabricación de los raíles y las locomotoras de vapor.

Cosa distinta es que se aprovechara esa exención para un intenso contrabando en relación con todo tipo de artilugios metálicos, alegando un supuesto destino para los ferrocarriles: FONTANA, Josep, *La época del liberalismo*, Crítica-Marcial Pons, Barcelona 2006, p. 294.

sí, de manera significativa– la red básica de los ferrocarriles españoles en un periodo de tiempo relativamente corto, habida cuenta de la difícil orografía peninsular.

Sin embargo, faltaban en esta legislación mecanismos para controlar debidamente la aportación por las empresas de los fondos propios necesarios. Aunque el capital de las compañías, como se ha visto, se debía fijar en atención a los costes de construcción, lo cierto es que no había ningún mecanismo que garantizase su cálculo correcto en los estudios que servirían de base a la concesión –los presupuestos de construcción y mantenimiento de la línea y del material de explotación debían aportarse por el solicitante de la concesión (art. 18.4), sin que se estableciera procedimiento alguno de revisión por una instancia independiente<sup>75</sup>–. Como luego se vio en la práctica, estos costes, seguramente estimados con demasiado optimismo en el momento de las solicitudes, también para atraer a los inversores, se acabaron disparando en muchos casos, y no solo por la ya señalada difícil orografía del país, sino también por la intervención de intermediarios más bien especulativos, como fueron en la práctica las sociedades anónimas de crédito, a las que luego me referiré.

Asimismo, la falta de objetivación de la subvención –que se calculaba, no tanto en relación con los costes de la obra y lo que fuera razonable aportar por el Estado en función de parámetros como la rentabilidad previsible, sino de lo que resultara en una subasta a la baja–, junto a lo que acabamos de indicar sobre la insuficiencia de los capitales propios, originó una *infrafinanciación* de los ferrocarriles con recursos propios, que se hará sentir durante su construcción y, sobre todo, tras la crisis económica que se inició a partir de 1864.

Por otro lado, la no exigencia de un desembolso mínimo a los accionistas –más allá de la *facultad* de los administradores de reclamar el 10 % para atender a gastos y garantías–, junto al recurso a la suscripción pública que posibilitaban las (futuras) acciones de las sociedades anónimas, y la seguridad de contar inicialmente con subvenciones, facilitaba la promoción de los proyectos sin hacer desembolsos significativos, lo que indudablemente era también un incentivo perverso para la actuación de los especuladores. Igualmente lo era el que se permitiera el excesivo endeudamiento que, en la práctica se produjo mediante la emisión de obligaciones, aunque en teoría se limitase –ciertamente de manera bastante confusa– al tercio del capital no suscrito, en el art. 48.

Tenía razón Sagasta al criticar la supresión de la responsabilidad de los fundadores en el dictamen y, a mayores, en la Ley finalmente aprobada, lo que permitió a los especuladores aprovecharse de todas estas facilidades, sin arriesgar sus patrimonios, engrosados, como luego se verá, con la especulación sobre las acciones.

## **B. LA FINANCIACIÓN DE LOS FERROCARRILES**

En paralelo a la legislación ferroviaria, se procedió a una *reordenación bancaria*, mediante la promulgación simultánea de sendas leyes de bancos de emisión y de sociedades anónimas de crédito<sup>76</sup>. Por otro lado, los recursos públicos necesarios para

---

<sup>75</sup> En términos actuales diríamos sin establecer una auditoría de costes.

<sup>76</sup> Ya me he referido a esta legislación en trabajos anteriores, una parte de cuyas consideraciones se aprovechan en este: VELASCO SAN PEDRO, Luis Antonio, *El Crédito Castellano de Valladolid (1862-1889). La quiebra de una ilusión*, Universidad de Valladolid, Valladolid 2019, pp. y “La Ley de sociedades anónimas de crédito de 1856: el intento fallido de crear una banca

subvencionar los ferrocarriles se obtendrían en gran medida de la *desamortización de Madoz*, que también se estaba poniendo en marcha por aquellas fechas. A continuación, se examina todo ello.

## 1. La Ley de bancos de emisión

La primera de las dos normas bancarias, fue la Ley de 28 de enero de 1856, “mandando que el Banco español de San Fernando tome en los sucesivo el nombre de *Banco de España*, con lo demás que se expresa”<sup>77</sup> y que era, en realidad, como se acaba de indicar, una norma general que regulaba los bancos de emisión.

España contaba al comienzo del bienio progresista con solo tres bancos de emisión: el de *San Fernando* (el futuro *Banco de España*), el de *Cádiz* y el de *Barcelona*<sup>78</sup>. Para la creación de nuevos bancos, como ya se ha indicado, la Ley de sociedades por acciones de 28 de enero de 1848 exigía una ley, por lo que teóricamente podrían haberse constituido nuevos bancos mediante este procedimiento, pero la ulterior Ley de 4 de mayo de 1849, “reorganizando el Banco Español de San Fernando”<sup>79</sup>, en su art. 6 vino a congelar la situación prohibiendo la creación de nuevos bancos, e instando al de *San Fernando* para que se pusiese de acuerdo con los de *Cádiz* y *Barcelona* para fusionarse, pudiendo estos últimos, caso de no hacerlo, continuar con la emisión de billetes pero solo hasta el importe de su capital efectivo y desembolsado. Por otro lado, las autoridades gubernativas mantuvieron durante el periodo precedente una actuación muy restrictiva respecto a los bancos existentes, denegándose tanto al *Banco de Cádiz* como al *Banco de Barcelona*, la autorización para abrir nuevas sucursales o realizar determinadas operaciones<sup>80</sup>.

La necesidad de romper el *statu quo* se hizo evidente al comienzo del nuevo periodo, habida cuenta de la insuficiencia de la oferta monetaria fiduciaria de los tres bancos, en particular del de *San Fernando*, que fungía de banco nacional y financiaba al Estado, y las numerosas peticiones elevadas a las Cortes para que se autorizaran nuevos bancos, y que amenazaban, de ser aceptadas, con “una anarquía en el crédito”<sup>81</sup>. Estos planteamientos son los que llevaron a Ramón de Santillán a proponer al Ministro de Hacienda la presentación en las Cortes de una ley que reordenase el crédito<sup>82</sup>, que finalmente se convertiría en la Ley de bancos de emisión.

---

de negocios en España”, en *Homenaje al Profesor José María de Eizaguirre*, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao 2000, pp. 429 a 453.

<sup>77</sup> *Colección Legislativa de España*, tomo LXVII, primer cuatrimestre de 1856, n. 70, pp. 93 y ss.

<sup>78</sup> Véase BLASCO-MARTEL, YOLANDA, “Regulación bancaria y bancos provinciales”, en *La pluralidad de emisión en España, 1844-1874*, Fundación BBVA, Bilbao 2016, pp. 91 y ss.

<sup>79</sup> *Colección Legislativa de España*, tomo XLVII, segundo cuatrimestre 1849, n° 271, pp. 19 y ss.

<sup>80</sup> Véase lo indicado por TORTELLA, *Orígenes*, o. c., p. 44 y BLASCO-MARTEL, *Regulación*, o. c., pp. 99 y ss.

<sup>81</sup> En expresión del entonces gobernador del *Banco de San Fernando*, Ramón de Santillán [DE SANTILLÁN, Ramón, *Memorias (1825-1856)*, Colección histórica del Estudio General de Navarra, Pamplona 1960, II, p. 247].

<sup>82</sup> Así lo señala en sus memorias: DE SANTILLÁN, *Memorias*, o. c., p. 247 e Id., *Memoria histórica sobre los Bancos Nacional de San Carlos, Español de San Fernando, Isabel II, Nuevo*

El aspecto más destacable de esta Ley es que rompió el *statu quo* de solo tres bancos de emisión, al permitir el establecimiento en cada localidad de un “establecimiento de emisión, bien sea Banco particular, bien sucursal del de España” (art. 4.1), y no exigir además una ley para ello. Como condiciones específicas establecidas a los bancos, merecen señalarse las siguientes:

[1º] Los bancos se crearían mediante concesión por reales decretos acordados por el gobierno, “previa la oportuna información y después de oído el Tribunal Contencioso-administrativo o el que hiciere sus veces, publicando los estatutos y reglamentos, después de aprobados, en la Gaceta del Gobierno” (art. 8). Además, aunque no se decía directamente, debían ser sociedades anónimas al presuponer toda la regulación esta forma social (emisión de acciones, no responsabilidad de los socios por deudas sociales, etc.).

[2º] En cuanto a su objeto, se señalaba que “[l]os bancos se ocuparán en descontar, girar, prestar, llevar cuentas corrientes, ejecutar cobranzas, recibir depósitos, contratar con el Gobierno y sus dependencias competentemente autorizadas, sin que quede nunca en descubierto” (art. 14).

Asimismo, estaban autorizados a emitir “una suma de billetes al portador igual al triple de su capital efectivo, teniendo la obligación de conservar en metálico en sus cajas la tercera parte, cuando menos, del importe de los billetes emitidos” (art. 9).

[3º] Los tenedores de los billetes y los que tuvieran saldo a su favor en las cuentas corrientes, tendrían además “el concepto de acreedores [...] por depósitos voluntarios” (art. 23). Esta era una regla importante, porque suponía considerar a estos acreedores como *privilegiados* en caso de quiebra a tenor de lo que entonces establecía el art. 1114.3 del Código de comercio<sup>83</sup>.

[4º] Se exigía que el capital de las acciones de los bancos fuera efectivo en todos los casos, prohibiéndose las “acciones de valor nominal” (art. 7.2), referencia que se dirigía seguramente a prohibir lo que hoy conocemos como *acciones liberadas* (acciones por las que no se haya aportado nada).

[5º] Se prohibía que estas sociedades “hicieran préstamos bajo la garantía de sus propias acciones” (art. 15)<sup>84</sup>.

[6º] Debían contar con “un fondo de reserva equivalente al 10 por 100 de su capital efectivo, formado de los beneficios líquidos que produzcan sus operaciones, con deducción del interés anual del capital, que en ningún caso excederá de 6 por 100”. Hasta formar ese fondo debía destinarse el 50 % de los beneficios líquidos, deducidos gastos e

---

*de San Fernando y de España*, Establecimiento tipográfico de T. Fortanet, Madrid 1865, II, *apud* TORTELLA, *Orígenes*, o. c., p. 51.

<sup>83</sup> Así lo entendía correctamente un célebre mercantilista de la época: MARTÍ DE EIXALÁ, Ramón, *Instituciones de Derecho Mercantil de España*, 5ª ed., rev. por Manuel DURÁN Y BAS, Barcelona, Librería de Álvaro Verdager, 1870, p. 302.

<sup>84</sup> Esta prohibición se estableció por vez primera en el artículo 14 de la Ley de 4 de mayo de 1849, relativa al *Banco de San Fernando*, para evitar los abusos que años antes se produjeron con el ya desaparecido *Banco de Isabel II*, que recurrió masivamente a este expediente para facilitar la especulación en bolsa, a costa, además, de erosionar la solvencia de la entidad: VELASCO SAN PEDRO, Luis Antonio, “La prohibición de que las sociedades presten con la garantía de acciones emitidas por ellas mismas”: *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, 19 (1984), pp. 563 y s.



intereses, debiendo atribuirse el otro 50 % a los accionistas; que deberían percibir la totalidad de esos beneficios después de formada la reserva (art. 24).

[7º] En caso de que “quedase reducido su capital a la mitad” –*rectius*, que el patrimonio neto quedase reducido a la mitad del capital social–, se preveía que el gobierno propusiera a las Cortes “las nuevas condiciones con que deba continuar, o bien la disolución o liquidación” (art. 22).

[8º] Debían publicar “mensualmente y bajo su responsabilidad, en la Gaceta del Gobierno, el estado de su situación, en la forma prescrita por el Ministerio de Hacienda” (art. 21).

[9º] Se preveía que el gobierno nombrase un *comisario regio* en cada uno de los bancos particulares, incluyendo los ya existentes de Barcelona y Cádiz (art. 18). Entre sus funciones estaba la de “cuidar de que constantemente existan en caja y cartera [del banco], metálico y valores realizables, cuyo plazo no exceda de 90 días, bastantes a cubrir sus débitos por billetes, cuentas corrientes y depósitos” (art. 20).

Es indudable que esta Ley adelantaba algunos aspectos de lo que ulteriormente va a ser la normativa bancaria moderna, al introducir un cierto *control prudencial de su solvencia*, manifestada por la permanente vigilancia del consejero regio, y las disposiciones ya señaladas en relación con la efectividad del capital social, la exigencia de reservas, el establecimiento de un cierto coeficiente de caja en relación con billetes, cuentas corrientes y depósitos, o la publicidad periódica en la *Gaceta* de su estado de situación. También en este punto cabe incardinar su posible disolución en caso de pérdidas cualificadas (reducción de “su capital a la mitad”), así como la prohibición de prestar con la garantía de sus propias acciones.

Con todo, no se imponían a aquellos nuevos bancos requisitos que hoy parecen absolutamente indispensables, como la exigencia de capitales efectivos mínimos para emprender una actividad de tanto riesgo como es la crediticia (aunque habría que investigar si ello fue tenido en cuenta en los expedientes gubernativos de autorización, puesto que la Ley de sociedades por acciones de 1848, no derogada y, por tanto, de aplicación al menos subsidiaria, como ya se dijo, exigía unos capitales adecuados al objeto social). Asimismo, las reservas, y el coeficiente de caja establecidos eran claramente insuficientes para hacer frente a situaciones de crisis, como luego se vio cuando comience la crisis de 1864-65, que acabó con buena parte de estos bancos.

## 2. La Ley de sociedades anónimas de crédito

La Ley de 28 de enero de 1856 “fijando las reglas que deberán observarse para el establecimiento de sociedades anónimas de crédito, y sus atribuciones”<sup>85</sup>, vino a su vez motivada por diversos proyectos de *bancos de negocios* presentados en 1855 e inspirados principalmente por grupos rivales de capital francés, teniendo especial influencia el presentado por los hermanos Péreire, muy interesados en los ferrocarriles ya que tenían la concesión francesa Burdeos-Bayona-Hendaya y acabaron haciéndose poco después

---

<sup>85</sup> *Colección Legislativa de España*, tomo LXVII, primer cuatrimestre de 1856, n. 71, pp. 96 y ss. He tratado de manera más amplia la tramitación parlamentaria y el contenido de esta ley en VELASCO SAN PEDRO, *Sociedades anónimas de crédito*, o. c., *passim*.

con la del *Ferrocarril del Norte*, desde Madrid a Irún, que conectaba con esa línea en la frontera con Francia<sup>86</sup>.

Las dificultades surgidas a la hora de aprobar algunos de estos proyectos, en parte por conflictos de interés de alguno de los diputados<sup>87</sup>, así como, de nuevo, las críticas de diputados progresistas a las duras condiciones de la Ley de sociedades anónimas de 1848, acabaron desembocando en un proyecto general sobre este tipo de banca a la que se denominará “sociedades anónimas de crédito”, que rápidamente se convierte en la imprecisa y atécnica ley final, también ante el cansancio de la cámara en la previa discusión de la Ley de bancos de emisión. Como aspectos más significativos de la norma, hay que indicar los siguientes:

[1º] Se permitía el establecimiento de estas sociedades con sujeción a lo dispuesto en la propia ley y, en lo no modificado por ella, en las que “rijan sobre sociedades anónimas”; esto es, la Ley de 1848 y, subsidiariamente, el Código de comercio (art. 1). Esto implica, entre otras cosas, que estas sociedades estuvieran sometidas a *autorización gubernativa* (aunque no a una ley), autorización a la que, además, la propia norma se refiere ulteriormente.

[2º] Como objeto de estas sociedades, se establecía un amplísimo elenco de actividades, tal como se refleja en el artículo 4, entre las que cabe citar, como más significativas, las que se refieren a la contratación con el gobierno de empréstitos públicos (nº 1); la creación de *empresas de ferrocarriles* y otras infraestructuras (nº 2); la cesión o ejecución de contratos de *obras públicas* (nº 4º); la *emisión de obligaciones* de la sociedad (nº 5); los *préstamos* sobre efectos y valores (nº 7) y recibir *depósitos* en valores y en metálico y llevar *cuentas corrientes* (nº 8).

[3º] Las acciones y las obligaciones serían *al portador* (arts. 6 y 7). Respecto a las acciones, se disponía, ciertamente con no demasiada claridad, la posibilidad de dejar *acciones en cartera* sin emitir, ya que se exigía una emisión de acciones en la constitución, desde un tercio a la mitad. El primer dividendo (pasivo, se entiende) deberá abonarse dentro de los 30 días de la aprobación de la sociedad y tendrá que ser de un 25 %; y de un 30 %, si las acciones representan la tercera parte del capital (art. 6.2)<sup>88</sup>.

En cuanto a las *obligaciones* se indicaba que el plazo de amortización no podría ser inferior a treinta días. Los límites a la emisión de estos títulos distaban de estar claros en la Ley. Mientras el nº 5 del artículo 4, señalaba que podrían emitirse “por una cantidad igual a la que se haya empleado y exista representada por valores en cartera por efecto de las operaciones” autorizadas en los nº 1 a 4 de dicho precepto; el ulterior artículo 7 establecía otros límites, en cualquier caso mucho menos exigentes: del quíntuplo del capital en obligaciones a más de un año mientras no se haya hecho efectivo todo el capital, y hasta 40 veces su importe (sic) cuando se haya realizado por completo. Ello se cerraba

---

<sup>86</sup> Véanse GARCÍA GARCÍA, Carmen, “Intereses públicos, intereses privados: los Péreire y sus aliados españoles (1856-1868)”: *Ayer*, 66 (2007), pp. 57 y ss. y la página web *Ferrocarriles de España* de Juan Pérez Torner <https://www.spanishrailway.com/caminos-de-hierro-del-norte-de-espana/> (consulta: 26.10.2021).

<sup>87</sup> El diputado Udaeta, que se opuso al primer proyecto presentado (el de Kerwegen y Millaud), aparecería poco después como promotor de un proyecto rival promovido por la sucursal francesa de la *Casa Rothschild*.

<sup>88</sup> Como advirtió sin éxito algún diputado durante la tramitación parlamentaria, la admisión de acciones al portador sin haberse desembolsado completamente el capital era un sinsentido ya que impediría en la práctica reclamar los dividendos pasivos a los accionistas morosos.

con la salvedad de que la suma de obligaciones a menos de un año, unida a las cantidades recibidas en cuenta corriente, no podría exceder en ningún caso del doble del capital efectivo de la sociedad.

[6º] También se establecía una regla sobre los préstamos con garantía de acciones propias, aunque menos exigente que en el caso de los bancos, ya que a estas sociedades sí se les permite su realización, con tal de que no excedan “del 10 por 100 del capital efectivo de la sociedad, del 60 por 100 del valor que estas tengan en la plaza y del término de dos meses” (art. 4, 7º.2)<sup>89</sup>.

[7º] Igual que a los bancos, se exigirá la publicación en la *Gaceta* de su estado de situación (art. 8).

No está muy clara la *naturaleza* exacta de aquellas sociedades de crédito, que vinieron inspiradas por los previos proyectos presentados por diversos grupos de capital francés, siguiendo el modelo de entidades que ya operaban en aquel país (principalmente el del *Crédit Mobilier* de los hermanos Péreire).

Analizando la normativa anteriormente descrita, pero sobre todo lo que hicieron en su día estas sociedades de crédito, su naturaleza aparece como *dual*. El primer aspecto de esa naturaleza era la propia de la *banca*, en la medida en que estas sociedades tenían reconocido legalmente el papel de ser *intermediarias en el mercado del crédito* ya que, por un lado, se les permitía captar *recursos ajenos* mediante depósitos, cuentas corrientes y, sobre todo, la emisión de obligaciones (lo que hoy son básicamente las *operaciones de pasivo* de la banca); y, por otro, asimismo se les autorizaba para que con ellos concedieran financiación al Estado, empresas y particulares (*operaciones de activo*). Pero a su vez también eran ellas mismas empresas productivas en otros sectores distintos de la banca, en cuanto no solo podían invertir en otras empresas y en deuda pública, adquiriendo efectos y valores públicos y privados –lo que en sentido amplio también sería actividad bancaria, encuadrable dentro de la que desarrolla la llamada *banca de negocios*–, sino emprender directamente actividades empresariales, como realizar obras públicas, algo que hicieron muchas sociedades de crédito en relación con ferrocarriles y otras infraestructuras de transporte.

Esta mezcla entre banca y empresa dedicada a otros menesteres, como se ha visto con frecuencia en diversos momentos históricos, no es buena, ya que genera incentivos para desviar la captación de los recursos procedentes del ahorro privado, única y exclusivamente hacia las propias actividades empresariales, rompiendo principios esenciales del negocio bancario como son, por un lado, la apreciación objetiva de los riesgos asumidos y, por otro, la desconcentración de estos riesgos. Esto se comprobará además en la praxis de estas sociedades, que muy mayoritariamente dedicaron sus recursos a la construcción por ellas mismas de ferrocarriles desatendiendo otros sectores productivos.

Otro aspecto criticable era la práctica eliminación de controles públicos sobre estas entidades. Si anteriormente se ha criticado la insuficiencia de los habilitados para los bancos de emisión, aquí la crítica es todavía más fundada en cuanto apenas se controlaba nada: no había comisario regio, no se exigen reservas, ni coeficientes de caja,

---

<sup>89</sup> Esta diferencia de régimen fue también objetada por algún diputado.

etc., con el agravante de que estas sociedades también eran, como se ha visto, de alguna manera bancos<sup>90</sup>.

Esta eliminación de controles les daba, además, a las sociedades de crédito ventajas competitivas respecto a los bancos de emisión, que seguramente penalizaron el desarrollo de estos últimos. Un aspecto adicional en esta pérdida de competitividad, fue la circunstancia de que los bancos de emisión, aunque no se lo imponía su legislación específica, siguieron la estela del *Banco de España* que no remuneraban sus cuentas corrientes, a diferencia de las sociedades de crédito que sí lo hicieron. Ello condujo a que las sociedades de crédito se adueñaran de este segmento del mercado, privando a los bancos de este importante mecanismo para captar recursos ajenos y obtener liquidez<sup>91</sup>. Cuando estalle la crisis de 1864-65, que se llevará por delante a buena parte de estas sociedades de crédito, el gobierno reaccionará dictando el Real Decreto de 30 de julio de 1865 “aprobando el reglamento para la inspección de las Sociedades anónimas de Crédito”<sup>92</sup>, pero llegará demasiado tarde para evitar los desmanes.

Asimismo, merece críticas la regulación de la *emisión de obligaciones*. Este aspecto ya fue polémico en su momento, cuando algún diputado (Avecilla) advirtió que la admisión de *obligaciones a corto* sería equivalente a la de los *billetes de banco*<sup>93</sup>, temor que luego se confirmaría en la práctica. Con todo, creo que lo más censurable fue no establecer límites mínimamente razonables al endeudamiento vía obligaciones –los que había en la Ley, además de poco claros, eran espectacularmente laxos respecto al capital efectivo (en obligaciones a más de un año, cuando se hubiera realizado por completo el capital, como se acaba de decir, ¡hasta 40 veces su importe!)–, lo que facilitó un excesivo apalancamiento de estas sociedades, que sería una de las causas concomitantes de la quiebra o disolución de buena parte de ellas.

### 3. La desamortización de Madoz

La última pieza, que permitió completar el tablero para el fomento de los ferrocarriles, suministrando buena parte de los recursos públicos necesarios para ello, fue la desamortización que se puso en marcha durante el bienio progresista<sup>94</sup> mediante la Ley general de desamortización de 1855, y que se conoce como *desamortización de Madoz* por el nombre del Ministro de Hacienda que la promovió<sup>95</sup>. Derivaríamos mucho si nos

---

<sup>90</sup> Sí se mantenía en cambio el control por parte de los gobernadores civiles que resultaba de la Ley de sociedades anónimas de 1848: SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Nicolás, “La crisis de 1866 en Madrid: la Caja de Depósitos, las sociedades de crédito y la bolsa”: *Moneda y Crédito*, nº 100 (marzo 1967), p. 14.

<sup>91</sup> TORTELLA, *Orígenes*, o. c., p. 54, quien también señala que este tema fue objeto de discusión en las Cortes, decidiéndose finalmente dejar la cuestión al arbitrio de cada entidad.

<sup>92</sup> *Colección Legislativa de España*, tomo XCIV, segundo semestre de 1865, n. 412, pp. 232 y ss.

<sup>93</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* nº 291, de 17 de enero de 1856, p. 9953.

<sup>94</sup> Previamente había habido otros procesos de desamortización, las dos más relevantes fueron la de Godoy iniciada en 1798, afectando a las obras pías y a la Compañía de Jesús, y, sobre todo, la que se realizó por Mendizábal en 1836-1837, afectando a los monasterios: véase TORTELLA, *Desarrollo*, o. c., pp. 44 y ss.

<sup>95</sup> Ley de 1 de mayo de 1855, “declarando en estado de venta todos los predios rústicos, urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, al clero y cualesquiera otros pertenecientes a manos

adentrásemos en su estudio<sup>96</sup>. Sin embargo, cabe indicar que la desamortización, que afectó principalmente a los bienes de los pueblos y continuaría durante las etapas posteriores<sup>97</sup>, permitió sanear las arcas públicas allegando hasta 1867 unos 5.400 millones de reales, de los que unos 1.300 fueron empleados en la financiación de los ferrocarriles<sup>98</sup>.

#### IV. LAS CONSECUENCIAS DE LA LEGISLACIÓN DEL BIENIO PROGRESISTA

Como ya he indicado en otros lugares<sup>99</sup> y en este mismo trabajo, a mi juicio la legislación del *bienio progresista* fue, en parte, un éxito pues consiguió fomentar la construcción del ferrocarril y otras infraestructuras públicas (puertos, carreteras, etc.), de las que tan necesitada estaba España. En 1855, cuando acababan de llegar los progresistas al poder, solo estaban en funcionamiento 477 km de líneas férreas. Pero en 1865 eran ya 4.756 km<sup>100</sup>, lo que puede considerarse una proeza habida cuenta de la complicada orografía del país y los limitados medios técnicos existentes en la época (sin apenas máquinas, sin dinamita –que se inventó por Nobel en 1865– y con pólvora negra). Las líneas construidas coincidían, además, en gran medida con la red radial que evocaba, aunque no concretaba, el art. 2 de la Ley general de ferrocarriles<sup>101</sup>, lo que permitía vía Madrid comunicar los puntos más importantes del país.

Esto se hizo en parte, por otro lado, con recursos públicos, ya que hasta 1868 se habían concedido como subvenciones a los ferrocarriles unos 1.736 millones de reales, obtenidos en buena parte, como se ha dicho ya, de la desamortización de Madoz<sup>102</sup>.

---

mueras”, *Colección Legislativa de España*, tomo LXV, segundo cuatrimestre de 1855, nº 262, pp. 5 y ss.

<sup>96</sup> Hay abundante bibliografía sobre esta desamortización, pero mayoritariamente de carácter bastante localista, centrada en sus repercusiones en determinadas zonas o provincias.

<sup>97</sup> Véase TORTELLA, *Orígenes*, o. c., p. 50 y *Desarrollo*, o. c., pp. 48 y ss., quien también señala las distorsiones que produjo.

<sup>98</sup> Las cifras las suministra FONTANA, *Época*, o. c., p. 280. TORTELLA, *Desarrollo*, o. c., cuadro III-1 de la p. 48, en el periodo 1855-1867, da una cifra de ingresos menor: 4917 millones de reales (siendo el total de lo obtenido por las desamortizaciones en España, desde 1789 a 1900, 12.808 millones de reales).

<sup>99</sup> En mis ya citados trabajos VELASCO SAN PEDRO, *Crédito*, o. c., y *Sociedades anónimas de crédito*, o. c.

<sup>100</sup> MATEO DEL PERAL, *Orígenes*, o. c., pp. 99 y s.

<sup>101</sup> Véase CORDERO, Ramón y MENÉNDEZ, Fernando, “El sistema ferroviario español”, en *Los ferrocarriles en España. 1844-1943. I. El Estado y los ferrocarriles*, Banco de España, Madrid 1978, p. 168.

<sup>102</sup> FONTANA, *Época*, o. c., p. 292. Hay una referencia desglosada de los capitales invertidos y las subvenciones recibidas por cada línea en un documento manuscrito redactado en 1867 para el Marqués de Montecastro, que se reproduce facsimilarmente de forma parcial en RAMOS CERVERÓ, Rafael, *Valladolid, en sus hombres de negocios*, Universidad de Valladolid, Valladolid 1989, pp. 67 y ss., quien en base a él determina los porcentajes de las subvenciones estatales en el capital de las distintas compañías de ferrocarriles pp. 65 y s.

Pero también fue un gran fracaso. Por un lado, la escasez de controles en el sistema financiero –sobre todo en relación con las sociedades de crédito– y el escaso funcionamiento de los pocos existentes, seguramente por la implicación de la clase política en sus negocios<sup>103</sup>, propiciaron la creación de hasta setenta bancos de emisión y sociedades anónimas de crédito en los años sucesivos<sup>104</sup>, un número a todas luces excesivo para la todavía escasa entidad económica y la demografía limitada del país, así como una gestión poco precavida y plagada de irregularidades. Los diputados que se opusieron sin éxito al proyecto de ley de sociedades anónimas de crédito cuando se tramitó en las Cortes Constituyentes, tenían toda la razón al criticar la ausencia de determinados controles.

Por otro lado, la actividad financiera de las sociedades anónimas de crédito se dirigió principalmente hacia los ferrocarriles. Y no solo porque ello estuviera previsto, que, como ya se ha visto, lo estaba, sino también porque el espíritu especulativo de buena parte de los hombres de negocios de la época (españoles y extranjeros, no olvidemos la fuerte presencia de capitales franceses) encontró en este sector el teatro perfecto para sus maniobras, por sus características y, sobre todo, por esa falta de controles a la que acabo de referirme y los incentivos perversos de la legislación ferroviaria que favorecía, según también se indicó, la presencia de intermediarios puramente especulativos.

Tortella desvela, después de haber estudiado en detalle los acontecimientos de aquella época, las *maquinaciones* que se seguían para aumentar astronómicamente los beneficios: [1º] los promotores de las compañías de ferrocarriles se aseguraban el *contrato de construcción* de las líneas para ellos o para testaferros, que luego vendían con gran beneficio a la sociedad de crédito de la que ellos mismos eran socios; [2º] la *obra era emprendida* por la sociedad de crédito con unos precios fijados muy por encima de los costes reales; [3º] mientras se construía el ferrocarril se pregonaban sus virtudes y se predecían inmensos dividendos para los accionistas, lo que al producir un *incremento en las cotizaciones*, les permitía vender sus acciones a precios muy por encima de lo que habían pagado<sup>105</sup>.

La *burbuja especulativa* que se fue creando como consecuencia de todo ello, se pudo mantener hasta la terminación de las principales líneas de ferrocarril que conformaban la red básica, algo que sucedería en torno a 1864. Pero una vez concluidas las obras se comprobó que los ingresos obtenidos por las compañías ferroviarias no alcanzaban para pagar ni siquiera los intereses de las obligaciones –que se habían emitido muy por encima de los capitales propios<sup>106</sup>– y, mucho menos, intereses y dividendos a

---

<sup>103</sup> Para la implicación de la clase política en los ferrocarriles y la nueva banca, vista en aquel tiempo como algo normal, véase GARCÍA GARCÍA, *Intereses*, o. c., pp. 60 y ss.

<sup>104</sup> Según el completo cuadro de TORTELLA, *Orígenes*, o. c., p. 108 y s. Véase asimismo SÁNCHEZ-ALBORNOZ, “Los bancos y las sociedades de crédito en provincias: 1856-1868”: *Moneda y Crédito*, 104 (marzo 1968), pp. 39 y ss.

<sup>105</sup> Resumen de lo que indica con mucha mayor extensión TORTELLA, *Orígenes*, o. c., pp. 78 y ss.

<sup>106</sup> DUQUE DOMÍNGUEZ, Justino F.: “La modernización del Derecho concursal en el siglo XIX: el significado histórico de la Ley de 12 de noviembre de 1869 sobre la quiebra de las compañías de ferrocarriles”, en *Estudios de Derecho Mercantil en homenaje al Profesor Antonio Polo*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1981, pp. 128 y s.

los accionistas<sup>107</sup>. Tortella, al que una vez más me remito, ha estudiado minuciosamente y con datos esta circunstancia, que atribuye principalmente a la escasez de la población española (solo de unos 16 millones de personas) y al todavía bajo nivel de desarrollo económico, por lo que no se pudo generar el tráfico de viajeros y mercancías necesario. Esto desinfló abruptamente la burbuja, generó pánico y se trasladó al sistema bancario que tan implicado estaba en el sector, redoblando las consecuencias de una crisis económica más general que también se fue gestando por aquellos años<sup>108</sup>. Por lo que ahora importa, acabó con buena parte de los bancos y de las sociedades anónimas de crédito constituidas en los años precedentes<sup>109</sup>.

La severa depresión que ello originó no solo terminó con lo que algún historiador ha llamado la época de una “sociedad opulenta”<sup>110</sup>, sino con el mismo reinado de Isabel II depuesta en la revolución de 1868 y a la que siguió un periodo de gran inestabilidad política y social, que solo concluyó con la *Restauración* a finales de 1874 del hijo de Isabel, Alfonso XII.

En relación con las quiebras y suspensiones de pagos de las compañías de ferrocarriles se dictaría más adelante la Ley de 12 de noviembre de 1869, “disponiendo que las obligaciones emitidas por las compañías de ferrocarriles han de regirse por las leyes que se citan, y citando la tramitación que se ha de seguir en los procedimientos ejecutivos contra dichas Compañías y en los casos de suspensión de pagos y quiebra de las mismas”<sup>111</sup>, pero esa es ya otra historia<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup> En el caso del *Ferrocarril de Isabel II*, entre Alar del Rey y Santander, en cuya construcción estuvo implicado el *Crédito Castellano*, los ingresos anuales de la línea a 30 de septiembre de 1864, eran de unos 10 millones de reales, insuficientes incluso para pagar los intereses de la deuda viva que eran del orden de 11 millones: VELASCO SAN PEDRO, *Crédito*, o. c., p. 104.

<sup>108</sup> TORTELLA, *Orígenes*, o. c., pp. 183 y ss., citando además opiniones de contemporáneos en la misma dirección.

<sup>109</sup> Véanse SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Nicolás, *Crisis*, o. c., pp. 3 y ss.; Id., *Bancos*, o. c., pp. 39 y ss.; TORTELLA, *Orígenes*, o. c., pp. 243 y ss. y COSTA, M<sup>a</sup> Teresa, *Financiación exterior del capitalismo español en el siglo XIX*, Universidad de Barcelona, Barcelona 1982, pp. 89 y ss.

<sup>110</sup> CARR, Raymond, *España 1808-2008*, ed. revisada y actualizada por J. P. Fusi, Ariel, Barcelona 2009, pp. 237 y ss.

<sup>111</sup> *Colección Legislativa de España*, tomo CII, segundo semestre de 1869, n. 800, pp. 755 y ss.

<sup>112</sup> La estudió con rigor mi maestro el Prof. Duque (en DUQUE DOMÍNGUEZ, *Modernización*, o. c., pp. 113 a 181)