

Sesión 19. ``La industria ... la prosperidad de una nación``: Revolución Liberal y Revolución Industrial en España (1808-1874).

La renuncia de los liberales a sus ideas sobre la empresa pública: privatizaciones, arrendamientos y concesiones en la España del siglo XIX.

COMÍN, Francisco
Universidad de Alcalá, España.
cominco@telefonica.net

Abstract:

This communication deals with the survivals in the policies and management of public companies in Spain during the nineteenth century. After analyzing the new economic and budgetary institutions of the liberal revolution, it is shown that the economic policy of the liberals allowed the industrialization process to begin but, in the long run, prevented it from culminating in the 19th century. That failure is explained by the persistence of backward elements of the Old Regime and by the inefficiency of industrial and fiscal policy. The communication delves into the public companies policy, studying the destiny and management of the main public companies: the so-called state properties, the fiscal monopolies, the commercial and administrative services provided through budgetary public bodies, such as the post office, the canals and the railways, as well as the military industries, such as the arsenals.

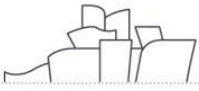
Keywords:

Royal factories, public companies, privatization, railways, arsenals, management lease, concession, corruption.

INTRODUCCIÓN¹

La comunicación se ajustará al objetivo de la sesión 19 de este congreso de la AEHE de Bilbao que es analizar el papel de las instituciones políticas y económicas a la hora

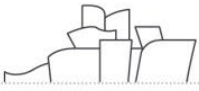
¹ Quiero agradecer a Pablo Martín-Aceña que me acogiera en el Programa de Historia Económica de la Fundación Empresa Pública y que me encaminara hacia el estudio de las empresas públicas durante casi dos decenios. Asimismo, le agradezco que ahora me permita utilizar algunos de aquellos trabajos conjuntos, en particular sobre Renfe y Tabacalera, recogidos en la bibliografía.



de explicar el crecimiento industrial. Comparto la hipótesis de partida de los coordinadores de la sesión que sostiene que el proceso de revolución burguesa en España instauró un Estado liberal que careció de una política industrialista, porque surgió del pacto político entre la nobleza terrateniente y la burguesía comercial, lo cual impidió que el temprano inicio de la industrialización culminase en España en el siglo XIX. También estoy de acuerdo en que las particularidades españolas de aquella “doble revolución”, política e industrial, pueden explicarse analizando los importantes, pero moderados y lentos, cambios legales y las pervivencias institucionales del Antiguo Régimen, resultado de la larga y accidentada construcción del Estado liberal que se moderó en la década de 1830 y, todavía más desde 1843. Aquellos cambios no tan revolucionarios se fraguaron en un contexto de varias guerras, que se interpreta como una larga guerra civil, en las que no pudieron imponerse ni los liberales (finalmente, el ejército isabelino) ni los absolutistas (los carlistas). Tras varios cambios rápidos de régimen (absolutista o liberal) y, tras el convenio de Vergara de 1839, de nuevos cambios, ahora solo de gobiernos liberales, entre moderados y progresistas, conseguidos por pronunciamientos de espadones, que alargaron el proceso revolucionario desde 1808 hasta 1874.

Adoptando el enfoque institucional propuesto por los coordinadores de la sesión, centraré esta comunicación en el campo menos conocido de la intervención pública en la España del siglo XIX que son las empresas públicas, adoptando una perspectiva temporal de casi un siglo. Tomando como referencia las políticas de las reales fábricas del siglo XVIII, la comunicación tratará de explicar por qué unas desaparecieron y por qué otras sobrevivieron a la revolución liberal del siglo XIX. Asimismo, intentaré mostrar que, frente a los evidentes cambios en las instituciones políticas y económicas, la revolución liberal en España fue acompañada de pesadas inercias históricas que evitaron que aquellos cambios legales cambiaran los comportamientos de los agentes políticos y económicos. Está admitido que nada fue igual después de 1808, a pesar de la terquedad de Fernando VII y, después, de los carlistas, pero también hay acuerdo en que las pervivencias del Antiguo Régimen fueron numerosas y obstaculizaron el crecimiento industrial. En otros trabajos he señalado las pervivencias en el fraude preventivo, consistente en impedir o aguar las reformas fiscales, y en las prácticas fiscales que potenciaban el fraude realizado en todos los impuestos. En esta comunicación me centraré en las permanencias en las políticas y gestión las empresas públicas, que se daban de bruces con el pensamiento de los economistas clásicos y con la ideología liberal, con las que comulgaban los ministros de Hacienda liberales.

En la sección primera se analizan las nuevas instituciones económicas y presupuestarias de la revolución liberal. En la segunda se examina la política económica de los liberales decimonónicos que permitió iniciar el proceso de industrialización pero que, a la larga, lo entorpeció quedando aquel sin culminar en el siglo XIX. Para explicar aquel fracaso se estudian en dos subsecciones, primero, la persistencia de elementos retardatarios del Antiguo Régimen y, segundo, la ausencia o, cuando menos, la ineficiencia de la política industrial y fiscal (incluida la aduanera y de lucha contra el contrabando). En la sección tercera se examina la política liberal frente a las empresas públicas durante el siglo XIX, repasando el destino de las empresas



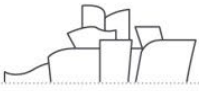
públicas supervivientes en el siglo XIX, que se clasifican en cuatro subsecciones: en la primera se tratan las denominadas propiedades del Estado, que eran los bienes de dominio administrativo (terrenos, montes, minas y edificios); en la segunda, los estancos o monopolios fiscales; en la tercera, los servicios comerciales y administrativos suministrados, regulados o subvencionados a través de organismos públicos encuadrados dentro del Presupuesto, como los correos y telégrafos, los canales y los ferrocarriles; en la cuarta se tratan las industrias militares, particularmente el caso de los arsenales.

Ya adelanto, para evitar que el lector se vaya directamente a las conclusiones, que en la sección tercera se encuentran las principales aportaciones de la comunicación, que pueden resumirse en las siguientes.

Primera, en el campo de las empresas públicas, las políticas de los liberales también fueron, en la legislación y en la práctica, mucho menos revolucionarias de lo que señalaban sus declaraciones políticas y sus textos académicos o partidarios. En la realidad, en estas instituciones hubo más continuidad que cambio durante la revolución liberal, lo que pudo contribuir al controvertido desempeño de la revolución industrial en la España del siglo XIX. Segunda, apenas hubo lugar para que se privatizaran las empresas industriales (las reales fábricas textiles o siderúrgicas), porque fueron destruidas por la guerra o abandonadas por la falta de consignaciones presupuestarias para pagar salarios, mantener los edificios y máquinas y comprar materias primas. Tercera, sí se vendieron las propiedades territoriales del Estado, básicamente los bienes nacionales obtenidos por la desamortización eclesiástica y civil, pero a precio de saldo y pagados parcialmente en títulos de la deuda muy depreciados; aparte de que se cometieron muchas irregularidades en las ventas, que redujeron los ingresos de la Hacienda por lo que apenas contribuyeron a reducir la deuda en circulación; el único objetivo cumplido fue conseguir adeptos al régimen isabelino, lo cual fue decisivo para no perder la guerra contra los carlistas.

Cuarta, por el contrario, las propiedades mineras no se privatizaron hasta el Sexenio democrático, mediante la desamortización del subsuelo; mientras tanto, la explotación de algunas minas públicas se cedió en arrendamiento, por procedimientos venales propios del siglo XVIII, como fue el caso de Remisa, siendo al mismo tiempo adjudicador y adjudicatario de la explotación de Río Tinto o de la privatización del canal de Castilla, a empresarios nacionales que saquearon los yacimientos; se mantuvo la comercialización de los productos de los yacimientos más ricos de Almadén como garantía para el pago de los préstamos a los grandes asentistas. La explotación minera se dejó en un régimen de concesión que favorecía el patronazgo en la asignación de las mismas, así como la especulación con esos derechos de explotación por parte de los favorecidos por el regalo.

Quinta, se mantuvieron las rentas estancadas más rentables para la Hacienda que fueron explotadas en administración directa por el Estado hasta que se abolieron en el Sexenio, con la excepción del tabaco que, finalmente, se cedió en arrendamiento al



Banco de España, principal prestamista del Estado desde que se le concediera el monopolio de emisión en 1874. Como en el Antiguo Régimen, el Estado devolvía los favores a los prestamistas dándoles negocios fiscales, como la gestión de este monopolio, al que se unió el negocio de la tesorería de la Hacienda Pública. El estanco del tabaco estuvo a punto de arrendarse en 1844 a un potente grupo de suministradores de hoja, pero el proyecto de ley no llegó a aprobarse porque cambió el gobierno.

Sexta, los servicios públicos fueron financiados por el Estado pero no siempre fueron gestionados por la administraciones públicas sino que se cedieron en régimen de concesión, como fue el caso de los ferrocarriles y los transportes marítimos y los correos con las colonias; estas concesiones también se asignaron a prestamistas del gobierno, ya fueran los grandes financieros internacionales, ya fueran los grandes capitalistas españoles como los marqueses de Campo o de Comillas. También como en el Antiguo Régimen, estos favorecidos por la fortuna tenían excelentes relaciones con la camarilla real. En el caso del transporte fluvial, el único canal apetecido por la iniciativa privada fue el canal de Castilla que fue privatizado, como acabo de decir, a una sociedad controlada por un “agente fiscal” que había preparado la privatización. Gaspar Remisa fue el empresario modelo para Fernando VII, su viuda la reina regente María Cristina y el segundo marido de esta, Fernando Muñoz, padrastro de Isabel II.

Séptima, en el caso de la industria militar se repitió el colapso desde 1893 de los arsenales del Estado, que tan brillante ejecutoria habían tenido entre 1817 y 1892, debido al impulso de los ministros favoritos de los primero Borbones, básicamente Patiño y Ensenada, pues la armada fue destruida o capturada por la armada británica en Trafalgar y no hubo un plan de reconstrucción de la Escuadra hasta 1887, que fracasó, y 1908, el de Maura, que fue un éxito, pues los pedidos de buques por el Estado se dieron a la SCN, creada al efecto con capital y tecnología británicos; ahora bien, los arsenales siguieron siendo propiedad del Estado y sus zonas industriales se cedieron a esta empresa. Algo no muy diferente a lo que se hacía en el siglo XVIII cuando, en largos períodos, las instalaciones y la construcción de buques eran cedidas a asentistas constructores.

Octava, en la comunicación se muestra que el mantenimiento de ciertas empresas públicas, su privatización o su cesión en arrendamiento o concesión respondió más que a la ideología liberal a los intereses de los empresarios, cortesanos y subsidiados; que fueron las grandes fortunas del siglo XIX; algunos se enriquecieron con la trata de esclavos y multiplicaron su capital con negocios fiscales o concesionarios. Las instituciones legales fueron parecidas en todos los países europeos. Lo que cambió, en relación a los países europeos del norte fueron las circunstancias políticas, el desarrollo o no de una opinión pública y la los comportamientos políticos y empresariales de quienes ocuparon aquellas instituciones. Los liberales españoles no emprendieron el viaje hacia Dinamarca, que sustituyó la corrupción por la meritocracia y que desarrolló unas políticas económicas industrializadoras.



1. LAS NUEVAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS Y PRESUPUESTARIAS DE LA REVOLUCIÓN LIBERAL.

En el plano legal, muy sucintamente, recordaré que las principales medidas de la revolución liberal en España fueron similares a las que habían sido aprobadas en la Francia “posrevolucionaria”; es decir, por Napoleón, que alcanzó el poder tras un golpe de Estado en 1799, para proclamarse emperador de los franceses en 1804. A lo largo de 1808 y 1874 se establecieron en España, las nuevas instituciones liberales que se imponían en Europa: políticas, económicas y presupuestarias. Inicialmente, en las Cortes de Cádiz, las nuevas normas supusieron una ruptura radical con la legalidad de la monarquía absoluta aboliendo los privilegios estamentales y los derechos feudales del Antiguo Régimen, pero en los siguientes períodos liberales las reformas rebajaron el diapasón revolucionario, para incorporar al proceso revolucionario a la nobleza laica durante la guerra carlista, moderándose aún más en la década de 1840, para incorporar al clero al nuevo sistema político².

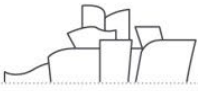
Primero, entre las nuevas instituciones políticas destacaron las Constituciones (antes la de Bayona que la de Cádiz) que establecían regímenes políticos liberales con división de poderes, el Estado de derecho y la igualdad de los ciudadanos ante la ley. La Constitución de 1837 y las siguientes fueron más conservadoras que la de Cádiz, pues fijaron una soberanía compartida entre el pueblo y el monarca, que mantenía poderes fundamentales como los de nombrar gobierno; también prescindieron del sufragio universal masculino, optando por un régimen electoral censitario, en que sólo votaban los propietarios y las profesiones liberales.

Segundo, de las nuevas instituciones económicas traídas por la revolución burguesa en el período 180-1874 resaltaré las que contribuían a la liberalización de la actividad del sector privado, como fueron la creación de los mercados de los factores de producción (tierra, trabajo y capital), la liberalización de los mercados de productos y servicios (abolición de los gremios y de la tasa del trigo); declaración de la libertad de industria; la libertad de comercio interior y liberalización del comercio exterior), la creación de la propiedad privada de la tierra (desamortización, desvinculación de mayorazgos, abolición de señoríos); el establecimiento del sistema monetario metálico y del sistema métrico decimal, así como de la legislación empresarial (sistema bancario, sociedades anónimas y bolsa). En segundo lugar, se establecieron las instituciones públicas que crearon el Estado liberal: sistema tributario liberal, presupuesto de gastos para suministrar bienes públicos, funcionarios públicos, reforma de la deuda pública, sistema educativo, beneficencia pública³.

Tercero, las nuevas instituciones presupuestarias fueron las correspondientes al Estado liberal, de manera que teóricamente los revolucionarios liquidaron las empresas públicas, prescindieron del intervencionismo y prohibicionismo mercantilista y realizaron las reformas fiscales, del gasto presupuestarios y de la deuda propuestas por los economistas clásicos. El cambio hacendístico fundamental fue que, en los períodos constitucionales, la Real Hacienda (todas las propiedades eran del monarca, incluidos los oficios) fue sustituida por la Hacienda Pública y los oficiales reales fueron sustituidos por empleados públicos. En el régimen liberal quedaron abolidas las rentas reales y los

² Martorell, 2018; Veiga Alonso, 2016; Comín, 2020. Para el legado del Antiguo Régimen, Llopis, 2004.

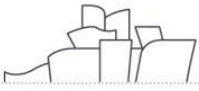
³ Gutiérrez-Poch, 2018; Cuevas, 2018; Pro, 2019.



privilegios fiscales, sustituyéndose por las contribuciones liberales que atendían a los principios tributarios clásicos: el de legalidad que establecía la responsabilidad del gobierno ante las Cortes para aprobar anualmente las reformas tributarias y los presupuestos anuales del Estado, de ingresos, gastos y emisión de deudas; el principio de generalidad se dirigió a la abolición privilegios fiscales, personales y territoriales; el principio de suficiencia exigía equilibrio presupuestario, de manera que los ingresos ordinarios financiaran los gastos, sin permitir el déficit y la deuda, salvo para inversiones reproductivas en obras públicas y educación; el principio de equidad tributaria era la proporcionalidad de la cuota tributaria a la riqueza del contribuyente; además de otros principios que desterraban la doble imposición de las bases tributarias, la economía recaudación de manera que se renunciaba a los impuestos que eran muy costosos de recaudar, dejando un producto líquido muy inferior al producto bruto y, finalmente, la recaudación debía hacerse respetando la privacidad del contribuyente, es decir sin investigaciones directas de la riqueza el contribuyente ni mediante declaraciones del mismo a la Hacienda.

Ahora bien, como dice el refrán, "del dicho al hecho hay gran trecho", y los liberales españoles no llevaron a la práctica todas sus propuestas teóricas. Concretamente, en el campo que nos ocupa, los ministros de Hacienda, siempre muy pragmáticos, se inclinaron por tratar de asegurar la recaudación antes por imponer sus ideas. En la política de empresas públicas de los liberales del siglo XIX influyeron más que sus doctrinas económicas las realidades calamitosas surgidas de las continuas guerras, los cambios de régimen y de gobierno, la quiebra de la Hacienda pública y las presiones, unas legales y otras discutibles, de los intereses creados.

El mejor hacendista español del siglo XIX, José Canga Argüelles fue responsable del primer sistema liberal de Hacienda Pública, pues propuso, en enero de 1821, a las Cortes un plan tributario, que tras ser aceptado por la comisión de Hacienda, fue incorporado con algunas modificaciones en el "Presupuesto del Segundo año económico" del Trienio. Aquel sistema de contribuciones de los Presupuestos de 1821-1822 fue un precedente del implantado en 1845 por Alejandro Mon. Para lo que aquí interesa, Canga Argüelles pensaba, primero, mantener los estancos del tabaco y de la sal, los más productivos para la Hacienda, aunque proponía rebajar el precio de las labores para aumentar los ingresos. Reconocía Canga Argüelles, que "en otro tiempo" había proclamado la "libertad absoluta", pero que había decidido mantener el monopolio para evitar la reducción de los ingresos del erario, lo que le obligaría a aumentar otras contribuciones, para sustituir al estanco. Prometía que el mantenimiento del monopolio sería transitorio hasta el "arreglo de las aduanas", en el que decretaría la "absoluta libertad" en el comercio del tabaco. Segundo, Canga Argüelles quería reducir la protección arancelaria, con el fin de aumentar la actividad comercial y, por tanto, los ingresos del erario, pues sostenía que las aduanas eran un resabio feuda que dañaba el comercio, por lo que su abolición sería "muy útil a la agricultura y a las artes"; se quejaba, empero, de que "el estado de opinión y de la política de Europa" no permitían la supresión de los aranceles. Por ello, Canga proponía una política arancelaria favorable al crecimiento industrial, aboliendo las aduanas interiores, extinguiendo los "derechos particulares" sobre el comercio interior y, desde luego, acabando con las prohibiciones al comercio exterior. Se limitaría a imponer un derecho máximo a la importación del 30 % sobre las manufacturas y un mínimo del 2 % sobre los víveres y



materias primas. Suprimiría los aranceles sobre la exportación de manufacturas, manteniéndose los que gravaban la exportación de "productos naturales".

Tercero, Canga proponía reformar el papel sellado, también para evitar el aumento de los impuestos que gravaban directamente "a las clases útiles"; Canga Argüelles no era partidario de la renta del papel sellado, pero "las urgencias del erario" le obligaban a mantenerlas, pues debilitaban "las voces de la razón", y no podía prescindirse de los 14 millones que producía el papel sellado en España. A pesar de que Canga Argüelles conocía los males que ocasionaban las loterías, pues hacían a los "gobiernos jugadores exclusivos", no proponía la supresión de esta renta "porque los hombres se manejan por ilusiones y porque produce fondos sin gravamen directo ni forzado del pueblo". Cuarto, Canga Argüelles proponía suprimir las penas de cámara, porque distorsionaban las penas de la justicia y convertían "al gobierno en un comerciante de los derechos más sagrados de la sociedad"; no obstante, la supresión solo podría hacerse cuando se aprobase el "código criminal". Sexto, también proponía mantener las propiedades del Estado, como las minas de azufre de Hellín y Benamaurel, pero arrendando la elaboración de pólvora a empresarios, cediéndoles las fábricas, pero fijando los precios. Séptimo, Canga Argüelles proponía "enajenar o arrendar a los particulares... todas las fábricas nacionales". Séptimo, proponía el traspaso de Correos a la Hacienda Pública, porque era una renta fiscal⁴.

Los ministros de Hacienda liberales que le sucedieron claudicaron de la misma manera de sus principios fiscales, para evitar el descenso los ingresos del Estado, que es la pesadilla de los responsables de alimentar con dinero al presupuesto. Esto sucedió también con Alejandro Mon y Menéndez, autor del segundo sistema liberal de Hacienda Pública, aunque en este caso, las Cortes recortaron más los planes reformistas del ministro que en el caso de Canga Argüelles, pero no alteraron la estructura fiscal del ministro Mon, que se inspiró los planes de aquel. Los principales impuestos, por su peso recaudatorio, del sistema fiscal liberal de 1845 fueron la contribución territorial, el impuesto de consumos y el arancel de aduanas, pero el ministro mantuvo algunas empresas públicas. Al igual que Mon, sus sucesores, que también eran contrarios a las empresas públicas, los ministros liberales, incluidos los progresistas, mantuvieron los monopolios fiscales (tabaco, lotería) y algunas minas estatales (Almadén) para completar los ingresos públicos⁵.

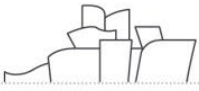
Hubo otras renunciadas a los principios tributarios clásicos por los ministros de Hacienda liberales, como los de suficiencia y equidad. Ello explica que aquel sistema fiscal de 1845 permitiera el fraude fiscal de los terratenientes y los industriales, que ocultaban su riqueza, desplazando la carga fiscal hacia los cultivadores de la tierra y los consumidores urbanos, los grupos más desfavorecidos⁶. El fraude fiscal impidió amentar las bases tributarias y, por tanto, la recaudación lo que condenó a la Hacienda Pública a un estado de pobreza que impidió que el Estado cumpliera las funciones públicas asignadas por los economistas clásicos para promover el crecimiento económico: defensa, seguridad, obras públicas y educación⁷. Esta pobreza del Estado también impidió que se pudiera

⁴ Comín y Vallejo, 2002.

⁵ Fontana, 1973 y 1977; Comín, 1988.

⁶ La corta plantilla de inspectores fiscales en Pro Ruiz, 2007b.

⁷ Viñao, 2018.



combatir el contrabando, dejando indefensa a la industria nacional, a pesar del proteccionismo nominal existente, incluso tras el arancel de Mon de 1849⁸. En cualquier caso, a pesar de la contención del gasto público, la rigidez de los impuestos ocasionó unos altos déficits presupuestarios que exigieron fuertes emisiones de deuda pública para su financiación; como la cotización de la deuda pública seguía por los suelos, los ministros tuvieron que prestamistas extranjeros, como los Austrias, que exigieron compensaciones indirectas en forma de una legislación favorable a las inversiones extranjeras en el Bienio y la concesión de monopolios bancarios en el Sexenio⁹. Aquella legislación fue perjudicial para la industrialización del país, pues influenció la política económica de los gobiernos españoles y, además, aumentó los costes de financiación del Estado y de las empresas privadas, lo que limitó la industrialización. En efecto, las penurias de la Hacienda fueron determinantes en las leyes desamortizadoras, arancelarias, bancarias, ferroviarias y mineras, diseñadas para compensar a los prestamistas nacionales y extranjeros, durante el Bienio Progresista y el Sexenio democrático, cuestiones que se aducen como factores del fracaso de la industrialización¹⁰.

2. LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS LIBERALES PERMITIÓ INICIAR EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN... PERO, A LA LARGA, LO ENTORPECIÓ.

La política económica y de empresa pública de los gobiernos liberales no consiguió la industrialización en la España del siglo XIX. Es cierto que las instituciones capitalistas establecidas tras la Guerra de la Independencia favorecieron el crecimiento económico, cuando comparamos que el que había existido previamente. En efecto, la población y el PIB per cápita crecieron simultáneamente entre 1815 y 1864, salvo durante la primera guerra carlista; además, ambas variables crecieron más rápidamente que en el siglo XVIII. En 1860, la población española superaba en un 50% a la de 1787. No obstante, el PIB per cápita español creció menos que el de otras potencias europeas, revelando el fracaso, tanto absoluto como relativo, de la industrialización española. Aunque la industrialización en España empezó pronto, el proceso fracasó dados estos condicionantes geográficos, políticos y sociales, como ya señaló Jordi Nadal (1975). Entre 1850 y 1890, el PIB español aumentó al 1,7% anual, una tasa inferior a otros países europeos; un signo del atraso fue que, en 1890, el PIB per cápita español era la mitad del de Gran Bretaña y el 75% de los de Francia y Alemania. Otra señal de menor industrialización española fue dominio de los ciclos agrarios, con sus crisis de subsistencias, pues la agricultura seguía siendo el sector principal y su producción estaba muy condicionada por la calidad tierra y un clima, seco y con pocas tierras de regadío. La prueba es que, entre 1840 y 1880, tampoco cambió la estructura de la población activa, pues la agrícola era el 64% de la total¹¹.

Tras la guerra de la independencia ocasionada por Napoleón, la industria española se recuperó y transformó entre 1815 y 1835 por la rápida recuperación de la agricultura, que aumentó la demanda de productos industriales. El cambio estructural se reinició tras

⁸ Comín, 2004; Comín, 2018a, 2018b.

⁹ Para la deuda pública Comín, 2016.

¹⁰ Nadal, 1975, Comín, 2018b; Gutiérrez-Poch, 2018.

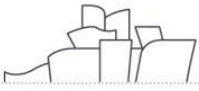
¹¹ Pascual y Sudrià, 2002; Pérez Moreda, 2010; Prados y Caballero, 2018.



la Guerra de la Independencia, porque las industrias dinámicas (algodonera, lanera, sedera, papelera, siderúrgica y harinera) se recuperaron más intensamente, al adoptar innovaciones productivas, abrir nuevos mercados y abandonar las prácticas gremiales. El avance de estas industrias modernas fue posibilitado por la liberalización del marco legislativo realizada por la revolución burguesa, porque permitió el acceso de las fábricas a inputs esenciales (agua, madera, minerales), estableció aranceles proteccionistas y, más tarde, combatió el contrabando. Las transformaciones estructurales fueron moderadas antes de 1840, pero ya tenían algunos de los rasgos de la industrialización española del siglo XIX, como la incapacidad de las manufacturas para competir internacionalmente y su concentración en Cataluña. Aunque la pérdida de las colonias afectó negativamente a la producción industrial (su coste fue inferior al 5,6% del valor añadido industrial) fueron más importantes los efectos positivos, pues aquella pérdida obligó a los empresarios catalanes a centrarse en el mercado interior, modernizando sus prácticas industriales, abandonando las exportaciones a América de tejidos con poco valor añadido en Cataluña para centrarse en la innovación tecnológica de ciclo completo para colonizar el mercado interior, desplazando a la industria tradicional y a los géneros extranjeros introducidos de contrabando. No obstante, la recuperación industrial tras 1815 fue lenta porque las innovaciones empresariales estuvieron obstaculizadas por las guerras y la inestabilidad política, que generó incertidumbre entre los industriales y que, además, provocó la destrucción de capital industrial moderno. Al moderado crecimiento industrial tras la Guerra de la Independencia también contribuyeron la insuficiencia de la demanda, la escasez de capitales, el deterioro de los equipos productivos, la desarticulación de las redes comerciales y, sobre todo, el generalizado contrabando, que en 1827 suponía el 79% de las importaciones de manufacturas textiles¹². El cuarto factor fue la insuficiencia del sistema fiscal que impidió que el Estado ejerciera una cierta demanda desde los presupuestos, pues ni siquiera era capaz de pagar sus funciones clásicas (defensa y seguridad), por lo que tampoco invirtió en capital social fijo ni en capital humano, que hubieran sido imprescindibles para el crecimiento económico¹³. En suma, las medidas revolucionarias de la Guerra de la Independencia impulsaron el cambio industrial, pero tardó dos decenios en consolidarse y luego el crecimiento fue lento y no culminó la industrialización. Los historiadores económicos atribuyen el fracaso de la revolución industrial a varios factores: primero, la inestabilidad política y las sucesivas guerras y golpes de Estado, entre 1808 y 1874, que constituyeron una auténtica y larga guerra civil que creó mucha incertidumbre y riesgo empresarial que retrajo la inversión; segundo, las persistencias de algunos elementos del Antiguo Régimen; tercero, la inadecuación o la ausencia de una política fiscal (incluida la arancelaria) e industrial, en particular por la insuficiente inversión del Estado y por la política de empresa pública de los liberales (en los monopolios fiscales, en la construcción caminos, canales y el ferrocarril en la política minera; cuarto, la estrechez del mercado interior por la baja renta per cápita y el estancamiento de la agricultura; quinto, el medio geográfico. Salvo el quinto, todos estos factores retardatarios de la industrialización son de tipo político o están relacionados con la política económica, incluido el estancamiento de la agricultura, que se vio muy afectado por las reformas

¹² Sánchez, 2010.

¹³ Pascual y Sudrià, 2002; Gutiérrez-Poch, 2018; Comín, 2010.



agrarias de la revolución liberal. Para contextualizar las políticas de empresa pública de los liberales resumiré los argumentos en torno a los factores segundo y tercero.

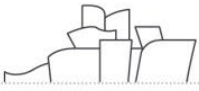
2.1.- La persistencia de elementos retardatarios del Antiguo Régimen.

Con respecto a las persistencias, quiero destacar la pervivencia de algunas prácticas políticas y económicas de las clases dirigentes del Antiguo Régimen relacionadas con la corrupción política y, también, con el fraude fiscal que tuvieron graves secuelas para el crecimiento económico y la estabilidad social¹⁴. El cambio de los comportamientos de políticos, empresarios y propietarios fue más difícil que el cambio de las leyes y las instituciones, cuyos resultados prácticos dependen de la ética de las personas que las dirigen. El largo proceso de transición política permitió entablar unas relaciones clientelares y familiares entre la nobleza y la nueva burguesía, que mantuvo las prácticas corruptas del Antiguo Régimen. El resultado fue que, entre 1808 y 1876, en la captura del Estado y en el control de la política económica se impusieron los grupos de presión dominantes en el Antiguo Régimen (iglesia, ejército, terratenientes, caciques locales) a los que se unieron otros nuevos, surgidos desde finales del siglo XVIII (negreros, industriales, banqueros, especuladores, asentistas e inversores extranjeros debidamente representados por testaferros españoles). Las alianzas políticas y matrimoniales entre la burguesía comercial y la terrateniente, en las cuales se integraron los espadones militares, los asentistas y los funcionarios, crearon un Estado decantado hacia el conservadurismo del Partido Moderado, que favoreció los intereses agrarios y de la Iglesia frente a los industriales y agricultores de exportación. Incluso los gobiernos progresistas perjudicaron a los industriales nacionales con las leyes del Bienio Progresista y Sexenio Democrático (ferrocarriles, banca, minería) para favorecer al capital exterior (y a sus testaferros españoles)¹⁵. Esto explica que no hubiera una auténtica política industrial, con la excepción de la prevista en el Arancel de Figuerola. Frente a la violencia de los cambios de régimen y de gobierno (guerras y golpes de Estado) ha quedado oculta la continuidad de las elites económicas y políticas y, por tanto, de la propia política económica practicada por ambos regímenes (absolutista y liberal). De hecho, los cambios institucionales del liberalismo fueron realizados tanto por gobiernos liberales (Cortes de Cádiz, Trienio Constitucional, Gobiernos progresistas) como por los gobiernos absolutistas de Fernando VII, particularmente en la década 1823-1833, cuando entraron en su gobierno importantes políticos afrancesados que volvieron del exilio¹⁶. La vistosidad de los acontecimientos bélicos, las rupturas constitucionales y los golpes de Estado camufló la continuidad de los personajes, las prácticas de gobierno y fiscales. Las realizadas en la Independencia fueron radicales, pero se moderaron en los siguientes períodos liberales, particularmente en las reformas definitivas del período 1833-1845. Los gobiernos de Fernando VII realizaron reformas institucionales liberales (reformas tributarias, creación de la bolsa, del código de comercio y del Banco de San Fernando), porque en su segunda restauración, el rey nombró ministros reformistas (afrancesados y asentistas de la Hacienda) que luego siguieron ocupando cargos importantes en los gobiernos liberales posteriores a 1833.

¹⁴ Comín, 2021; Pan-Montojo, 1994.

¹⁵ Para el lobby militar, Arenas, 2019. Para el presupuesto del Ejército, Comín, 2014.

¹⁶ Pro, 2019.



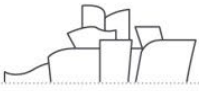
Las instituciones cambiaron, pero siguieron siendo gobernadas por idénticos personajes, que mantenían los comportamientos clientelares y corruptos del Antiguo Régimen. El Estado liberal, conformado por los gobiernos progresistas de 1837 y por los moderados desde 1844, tenía muchas pervivencias políticas del absolutismo, como la supremacía de la Corona, el clero y el ejército. Pues bien, la pervivencia de los comportamientos corruptos lastró el crecimiento económico.

Para empezar por la monarquía, institución que se impuso en Europa en la primera mitad del siglo XIX, incluida la Francia Revolucionaria. Los estudios sobre los Fernando II e Isabel II, pero también de Alfonso XII y Alfonso XIII muestran que España no tuvo suerte o destino como otras monarquías europeas. Esto ocurrió por diversos motivos, destacando la pérdida de relevancia internacional de España y la pobreza de sus ejércitos, que llevó a la sumisión de los monarcas españoles primero a Napoleón, a Gran Bretaña y la Santa Alianza, que forzaron dos restauraciones de Fernando VII liquidando dos regímenes constitucionales, así como también por el inmenso poder político, de tipo teocrático y prácticamente soberano en el sentido antiguo regimental, que las constituciones españolas, desde la de 1837, concedieron a la monarcas españoles que podían poner y quitar gobiernos, con el poder de controlar las elecciones y la constitución de las Cortes; el poder legislativo siempre estuvo sometido al ejecutivo, y el poder judicial, a ambos. También tuvo que influir la pobreza secular de las dinastías españolas, al menos desde los Trastámara, que carecían de propiedades territoriales que les permitieran vivir dignamente de su riqueza, haciéndolas dependientes del “poder del dinero” los regalos, agasajos, sobornos, venalidad encubierta y otras rentas que implicaban, probablemente, sumisión a intereses privados y participación en negocios especulativos e incluso ilegales.

De manera que, a los estragos causados por la corrupción y la rapiña de Napoleón, José I y sus generales, se sumaron las prácticas corruptas, propias de los monarcas y cortesanos del siglo XIX, como Fernando VII, su esposa María Cristina y su hija Isabel II¹⁷. Esos monarcas aguantaron el paso de revoluciones y contrarrevoluciones haciendo lo que les venía en “la real gana”. Se rodearon y favorecieron a unos cortesanos y financieros, que tenían el grueso de sus negocios y ganancias en los asientos y préstamos al gobierno, en el arrendamiento de minas públicas y en el tráfico de esclavos a Cuba, que era ilegal en España desde 1817. En estos negocios estaban las grandes ganancias, frente a los moderados beneficios de las empresas industriales. Los monarcas y la corte se aliaron con los gobiernos moderados y progresistas para saquear conjuntamente la riqueza del país, como pasaba en aquellas fechas en las nacientes repúblicas de Latinoamérica. Las potencias europeas, de Napoleón a la Santa Alianza, mantuvieron a estos monarcas españoles, absolutistas por nacimiento y formación, que estaban rodeados de una corte de absolutistas, salvo en la regencia de Espartero y en los períodos progresistas. El Reino Unido y sus financieros (los Rothschild) también contribuyeron a mantener a estos monarcas y a sobornar a los políticos. La corrupción pública explica que unas instituciones formalmente similares a las francesas pudieran tener en España unos resultados tan contrarios al crecimiento económico¹⁸.

¹⁷ La Parra, 2018; Pérez Garzón, 2004

¹⁸ Rodrigo Alharilla y Chaviano, 2017; Piqueras, 2017; Comín, 2018.



En suma, la abrumadora presencia en los gobiernos moderados y progresistas de personajes de pasado y prácticas absolutistas y, consiguientemente, la herencia de una amplia corrupción política y económica impidieron, por un lado, que las impecables leyes y constituciones liberales e instituciones capitalistas (copiadas de Francia) no funcionaran adecuadamente y, por otro, que las políticas económicas perjudicaran a las industrias modernas y a las empresas capitalistas españolas, pues favorecieron a los intereses creados de los terratenientes (en la agricultura), de los viejos comerciantes, asentistas y financieros y de los inversores extranjeros que sobornaban a las autoridades y parlamentarios españoles. Estas particularidades ocurrieron porque la revolución liberal solo pudo culminarse en España cuando la nobleza terrateniente se unió a la burguesía revolucionaria y cuando los hombres de negocios que traficaban con esclavos y con los contratos del Estado en los tiempos del absolutismo unieron sus fuerzas con los liberales patriotas y afrancesados que habían sufrido el exilio y la persecución de Fernando VII¹⁹. Esta unión política fue consagrada por uniones matrimoniales de la nobleza y la vieja burguesía comercial con la nueva burguesía industrial y financiera. Esta alianza de intereses entre las viejas y las nuevas elites explica que España fuese el penúltimo país en abolir una institución tan antiliberal como la esclavitud, ya en la década de 1880, y que sus principales dirigentes (incluida la casa real) y empresarios siguieran traficando en el Atlántico con esclavos, a pesar de que la legislación, española e internacional prohibía el tráfico²⁰. La antigua nobleza solo abandonó a los carlistas y su defensa del Antiguo Régimen, uniéndose al bando isabelino, cuando los progresistas de Mendizábal aceptaron rebajar las pretensiones revolucionarias de 1812, moderando la cuestión de la soberanía nacional (que sería compartida con la monarquía) y las leyes desamortizadoras, las librecambistas, las que abolían los señoríos y los mayorazgos, así como tergiversando las reformas tributarias y del gasto público para que permitieran compensar a la nobleza (por la abolición de las rentas enajenadas, por los juros y por sus participaciones en el diezmo) y el clero (subvencionándolo con el presupuesto de culto y clero). La nobleza feudal se convirtió en burguesía terrateniente y el clero perdió su autonomía fiscal, pero pasó a ser financiado por el Estado. En consecuencia, los únicos personajes perjudicados por la revolución liberal iniciada en la Guerra contra Napoleón fueron los campesinos, que perdieron sus derechos de usufructo de las tierras comunales y los largos arrendamientos de las tierras de la iglesia y los señoríos y que, además, siguieron pagando unos impuestos desproporcionados (territorial) y los artesanos y consumidores urbanos, que pagaban los consumos y los fuertes aranceles a la importación de alimentos. Desde el punto de vista macroeconómico, salió perdiendo “la nación” española que no puso subirse al tren de la industrialización.

2.2.- La ausencia o, cuando menos, la ineficiencia de la política industrial y fiscal (incluida la aduanera y de lucha contra el contrabando).

¹⁹ Para la persistencia del patronazgo y sus cambios hacia redes partidistas, Pro, J. 2007a, Pan-Montojo, 2007, Veiga, 2016.

²⁰ Piqueras, 2017; Rodrigo y Alharilla, 2018; Rodrigo y Chaviano, 2017.



Los argumentos sobre la ausencia de una política industrial, particularmente en lo referente a la política de comercio exterior, son los siguientes.

Primero, el prohibicionismo generalizó el contrabando de productos industriales que el gobierno no pudo controlar, siendo el resultado similar a la existencia de librecambio. Posteriormente, cuando la protección fue arancelaria, desde 1849, disminuyó el contrabando de productos industriales, pero en el Bienio Progresista la política industrial y bancaria favoreció a la industria extranjera, dejando desprotegida la industria nacional. Desde 1820, los liberales del Trienio Constitucional confirmaron el modelo prohibicionista del mercantilismo, que fue ineficaz porque el Estado español fue incapaz de contener el contrabando. Las guerras habían destruido los buques de la Marina y de los resguardos marítimos que, junto a los resguardos terrestres, carecían de personal y operatividad. Además de la pobreza de la Hacienda que incapacitó al Estado para combatir el contrabando, los gobiernos absolutistas y liberales no mostraron interés en perseguirlo y, en cualquier caso, fueron incapaces de hacerlo con éxito ante la magnitud del problema, generado por el prohibicionismo, el bandolerismo, reforzado por las guerrillas durante la Guerra de la Independencia, y la pobreza en las zonas tradicionales del contrabando, acentuada por las reformas agrarias de la revolución liberal que crearon muchos braceros en paro. La enorme dimensión del contrabando fue posible por el apoyo de algunos grandes comerciantes españoles, las fuerzas que habían de perseguirlo y los comerciantes de los países industrializados a los contrabandistas en Gibraltar, Bayona y la raya de Portugal. El contrabando no solo afectaba a productos agrarios y comerciales, sino también a los esclavos, cuyo comercio fue ilegal desde que lo prohibió Fernando VII en 1817 hasta que se abolió la esclavitud en Cuba en 1886. La liberalización de Mon (1849) y Figuerola (1869) acabaron con las prohibiciones y rebajaron los aranceles, fueron las principales medidas contra el contrabando, al reducir la prima obtenida por los contrabandistas, ampliando el comercio exterior legal. Esta liberalización comercial difundió por España los efectos de la revolución industrial en Europa, que demandaba alimentos y materias primas y que proporcionaba capitales y equipo industrial a España²¹.

Las medidas finales de la revolución liberal se adoptaron entre 1844 y 1874. El fin de las guerras, el establecimiento de los derechos de propiedad y de la Guardia Civil para garantizarlos, la estabilidad política lograda por el Partido Moderado desde 1844, la reforma tributaria de 1845, la apertura al exterior desde 1849, el arreglo de la deuda de Bravo Murillo y las políticas de los períodos progresistas (1855 y 1869) explican el aumento de la tasa de crecimiento económico tras 1845. Destacaron las reformas económicas de los progresistas (ferroviaria, bancaria, desamortizadora, societaria, monetaria, arancelaria y minera) en el Bienio Progresista (1855-1864) y Sexenio Democrático (1864-1874)²².

La liberalización del mercado interior y exterior atrajo la inversión directa y la tecnología extranjera. El crecimiento industrial fue notable por el retraso acumulado en la primera mitad del siglo XIX, que permitió aumentar la productividad con las importaciones de las

²¹ Melón Jiménez, 2009; Alonso Álvarez, 1994; Comín, 2006; Serrano Sanz, 1994; Vallejo 2018.

²² Para los aranceles y los grupos de presión, Montañés, 2009;



nuevas tecnologías, cuando se reformó la política ferroviaria y minera. Por un lado, las leyes ferroviarias y bancarias de 1855-1856 crearon una burbuja ferroviaria (1855-1866), que desvió los capitales de la inversión industrial hacia la construcción del ferrocarril, que se financió mediante los 56 bancos creados entre 1854 y 1865²³. La burbuja ferroviaria y bancaria estalló y desencadenó una crisis económica (1864-1868) y política (la Revolución Gloriosa de 1868) que destronó a Isabel II, una reina sumida en la corrupción. En España, empero, el ferrocarril no fue condición suficiente para impulsar la industrialización, a diferencia de lo sucedido en la Europa del Norte, porque su construcción fue un gran negocio para los empresarios extranjeros, pues colocaron los productos de sus fábricas extranjeras y cobraron suculentas subvenciones del Estado. Pero acabó el tendido de las líneas troncales, la gestión del tráfico por las compañías ferroviarias arrojó pérdidas contables, no había tráficos suficientes, ni de pasajeros ni de mercancías, lo cual generó una crisis ferroviaria que arrastró a los nuevos bancos que los habían financiado, la mayoría muchos de los cuales quebró. El efecto multiplicador de la inversión ferroviaria se exportó al exterior, por la franquicia concedida en 1855 a las compañías para importar libremente el material necesario. Consecuentemente, la construcción del ferrocarril no impulsó el sector siderúrgico ni las industrias metálicas en España, pues solo creó demanda interior de carbón, madera y de mano de obra para la construcción²⁴.

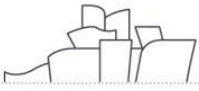
Por otro, la ley minera de 1869 permitió la entrada del capital extranjero, lo que aumentó la producción y la productividad en la minería; actividad que tampoco fomentó la industrialización, pues los minerales se exportaban sin elaborar, impidiendo la creación de una industria metalúrgica. La política comercial mantuvo una fuerte protección en el periodo analizado. El arancel de Figuerola era moderadamente protector, pues nunca llegó a aplicarse la base 5ª que obligaba a rebajas arancelarias progresivas porque fue anulada al comienzo de la Restauración²⁵.

En España, el enorme volumen de deuda pública no surgió de la promoción del crecimiento económico, sino de las guerras y el desgobierno. La gestión irresponsable de la deuda obstaculizó el crecimiento económico porque activó el efecto expulsión de la inversión privada, en los tiempos de la revolución liberal, cuando los sistemas monetarios eran metálicos y las importaciones de capital reducidas, salvo en los períodos progresistas posteriores a 1855. Los altos tipos de rendimiento de la deuda pública eran muy superiores a los beneficios obtenidos en la industria y el comercio legítimo, por lo que muchos ahorros privados se desviaron hacia la financiación del Estado o de las inversiones subvencionadas por el Estado, como los ferrocarriles. Finalmente, la insolvencia de la Hacienda pública fue responsable de los mayores tipos de interés de mercado en España frente a los menores tipos de los países del Norte de Europa. El mayor coste del crédito redujo la competitividad de la industria española, como lo hacía el alto coste del carbón. El efecto expulsión de la inversión privada por la deuda pública, incluso en la fase de alta inversión extranjera posterior a 1855, fue posible

²³ Tortella, 1973; Martín-Aceña y Nogués-Marco, 2013; Sudrià y Blasco 2016. Para los orígenes de la banca pública Tedde, 1988, 1999, 2015; Martín Aceña, 1991.

²⁴ Nadal, 1975; Comín, 1999.

²⁵ Montañés, 2009; Sánchez Picón, 2018; Sudrià y Pascual, 2002.

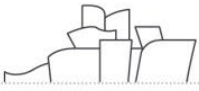


por la existencia de patrones monetarios bimetálicos que impedían la monetización del déficit.

En resumidas cuentas, como sucedió en Gran Bretaña, el pensamiento de los economistas clásicos, en particular sobre el libre comercio, solo se llevó a la práctica cuando interesó a los empresarios capaces de imponer la política económica al gobierno y al parlamento. La diferencia fue que Gran Bretaña a mediados del siglo XIX se impusieron los empresarios industriales y comerciales, sacrificando a los terratenientes, mientras que en España se impusieron los terratenientes junto a los especuladores inmobiliarios, los comerciantes ultramarinos que traficaban con mercancías legales e ilegales, practicando el contrabando, los financieros que daban préstamos al Estado, ya fueran nacionales o extranjeros, y los suministradores de la Hacienda, el Ejército o los monopolios fiscales. Aunque estos empresarios invirtieron en algunas actividades extractivas y manufactureras, estas no eran su fuentes fundamentales de enriquecimiento. Lo cual explica que España careciese de una política económica industrializadora, que no podía ser el libre comercio, que en realidad es lo que existió hasta la creación de la guardia civil y el arancel de 1849, sino una política basada en un arancel industrialista de protección a la industria naciente, como la propuesta por el arancel de Laureano Figuerola de 1869, que fue revertido en la Restauración adoptando una protección a ultranza e indiscriminada para todos los sectores con poder de influencia política. Es el tipo de política que siguieron otras naciones en transición del absolutismo al régimen constitucional y en vías de industrialización, como pudieron ser Prusia y sobre todo Suecia o Dinamarca. Estos países del Norte de Europa contaron con varios factores ausentes en España: aparte de ser países protestantes, alejados de la influencia del Vaticano, aquellos países tenían una buena dotación de recursos naturales, realizaron fuertes inversiones en educación, primaria y universitaria, y en obras públicas, modernizaron sus ejércitos, apostaron por la meritocracia para la provisión de los empleos públicos y siguieron una lucha decidida contra la vieja corrupción, tanto de sus gobiernos como de los empresarios. En la política industrial, aquellos países nórdicos exigieron a los inversores extranjeros en ciertos sectores, como la siderurgia, la creación de sociedades conjuntas con el capital nacional, y promovieron con una protección efectiva (mayor arancel para el producto final que para los inputs importados) a ciertos sectores agrarios e industriales. Con respecto a la cuestión política, al contrario que aquellos países, los gobiernos de España y los diputados que accedían a las cortes gracias a la generalizada corrupción electoral y las prácticas caciquiles, renunciaron a combatir la vieja corrupción y las malas prácticas gubernamentales y políticas. Estas malas prácticas subsistieron por el fuerte peso que en España tuvieron ciertos grupos de presión como el Ejército, y dentro del mismo aquellos espadones que habían sido capitanes generales de Cuba, o la Iglesia, así como los problemas planteados por la quiebra de la Hacienda en la crisis del Antiguo Régimen y en el régimen constitucional.

3.- LA POLÍTICA LIBERAL Y LAS EMPRESAS PÚBLICAS DURANTE EL SIGLO XIX.

Hay una evidencia de partida: las reales fábricas no fueron cerradas por los liberales, a pesar de ser contrarios al Estado empresario. Muchas de ellas fueron destruidas en la

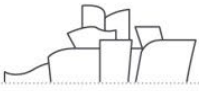


guerra por los ejércitos beligerantes o bien cerradas y convertidas en ruinas industriales por la falta de fondos para pagar los salarios, mantener los edificios o invertir en maquinaria. Los problemas de las reales fábricas se agudizaron desde 1793, cuando las guerras dejaron exhausta a la Real Hacienda que redujo sus asignaciones de fondos a los arsenales, ocasionando la reducción de actividad de los mismos. Ahora bien, la crisis de las reales fábricas en España fue ocasionada por la Guerra de la Independencia y las guerras coloniales y fue paralela a la quiebra de la monarquía absoluta del primer tercio del siglo XIX; es más, quizá se adelantó un tanto a aquella pues desde el inicio de las guerras en 1793, la escasez de fondos de la Hacienda dejó sin liquidez a las reales fábricas iniciando su decadencia. Cuando las guerras napoleónicas alcanzaron el territorio peninsular, durante la Guerra de la Independencia, algunas de las reales fábricas fueron destruidas por el ejército francés, destacadamente las que producían armas y cañones en el norte peninsular; incluso el ejército británico destruyó alguna fábrica, como ocurrió con la de porcelana del retiro, para evitar la competencia que pudiera plantear a la producción inglesa. En las fábricas no afectadas por las destrucciones de la guerra, la interrupción de los pedidos estatales, de las subvenciones estatales y de los pagos de los salarios provocó la huida de la mano de obra que abandonó los establecimientos²⁶. Acabada la contienda, con el golpe de Estado de Fernando VII contra la Regencia de Madrid, las penurias de una Real Hacienda en quiebra impidió reconstruir y rehabilitar los establecimientos industriales, que desaparecieron definitivamente o subsistieron en una situación de ruina y abandono, incluidas las casas de moneda.

A la crisis de las reales fábricas también contribuyó la política liberal que, durante el Trienio Liberal, incorporó las fábricas reales al Crédito Público, con el fin de clausurarlas o privatizarlas, como se pensaba hacer con las propiedades del Estado ya fuesen las minas o las tierras procedentes de la desamortización; de hecho, en el sistema de Hacienda de 1821, de Antonio Barata, como propiedades y empresas del Estado solo restaban las rentas de tabacos, correos y loterías. sólo hubo tiempo de deshacerse de alguna, como la de paños de Guadalajara, que fue cerrada en 1822. La restauración del Absolutismo en 1823 prolongó la agonía de las reales fábricas, aunque en el sistema de Hacienda de 1824 se volvieron a incorporar las propiedades del Estado. El triunfo definitivo de la revolución liberal en la década de 1830 así como las destrucciones provocadas por la Primera Guerra Carlista acabó con las pocas reales fábricas que subsistían, pues unas fueron vendidas y otras fueron arrendadas a empresarios privados. Solo se salvaron las fábricas y establecimientos de los monopolios fiscales, incluido correos y loterías, los arsenales públicos y las minas públicas confirmadas por la ley minera de 1825.

En consecuencia, en el siglo XIX únicamente subsistieron en España las reales fábricas, que ya comenzaron a llamarse empresas públicas, dependientes del Presupuesto del Estado, que orgánicamente se clasificaban según el ministerio al que estuviesen adscritas. En efecto, los hacendistas del momento recurrieron a la clasificación institucional. En primer lugar, dentro de la sección de Propiedades del Estado se

²⁶ Alcalá Zamora, 1974; González Enciso, 1980; Rodríguez Gordillo, 1984; Helguera, 1986; Helguera, 1991; Rabanal Yus, 1987.



encontraban (las minas, los montes y bienes nacionales, dependientes de los Ministerios de Hacienda y de Fomento. En segundo lugar, los monopolios fiscales del Estado eran gestionados por el Ministerio de Hacienda. En tercer lugar, los servicios públicos (correos, telégrafos, canales, ferrocarriles) eran dependientes del Ministerio de la Gobernación y luego de Fomento. En cuarto lugar, las industrias militares encuadradas en los Ministerios de Guerra (las de armas) y Marina (los arsenales).

3.1.- Las propiedades del Estado del Estado eran los bienes de dominio administrativo (terrenos, montes y edificios).

El Estado liberal conservó la propiedad de los montes públicos porque su conservación era demandada por las comunidades rurales que señalaban que la propiedad privada no garantizaba el mantenimiento de la masa boscosa. Las Cortes de Cádiz proclamaron la libertad de las corporaciones y particulares para disponer de sus montes según su voluntad, lo que propició la degradación de los bosques y montes. Para evitarla, la ley desamortizadora de 1855 libró de la enajenación a los montes y bosques que el Gobierno decidiera, La desidia gubernamental al respecto quedó en evidencia porque, en 1900, aún estaba por realizar el catálogo de montes exceptuados de la venta. Esto revela el conflicto subyacente que enfrentaba al Ministerio de Fomento (partidario de conservar los montes) con el Ministerio de Hacienda (que quería hacer caja) . La promulgaron las leyes de aprovechamiento, ordenación y repoblación forestal Entre 1874 y 1896 y la atribución a la Guardia civil de la custodia de los montes frenó los abusos y la depredación de los montes. Fue la ley de Presupuestos de 1896 la que acuñó el concepto de montes de utilidad pública, que habían de preservarse de las ventas, reconociendo el Estado sus responsabilidades en la conservación del patrimonio forestal. Desde el siglo XX, el Estado tendió a controlar los montes, incluso los de propiedad privada, y los ingenieros del ramo procedieron a una gestión moderniza definida como la adaptación de los productos forestales "a las exigencias del mercado y del desarrollo económico"²⁷.

Las minas públicas eran unas propiedades del Estado que tenían una finalidad recaudatoria y se explotación competía con otras empresas mineras particulares. La ley de 1859 dejó en manos del Estado las siguientes minas: azogue de Almadén y Almadanejos, cobre de Río Tinto, plomo de Linares y Falset, azufre de Hellín y Benamaurel, grafito de Marbella, hierro en Asturias y Navarra y carbón en Morcín y Ríosa (para surtir a las fábricas nacionales de armas), y los yacimientos de sal, que eran un monopolio fiscal de la Hacienda. Pues bien, en 1900 únicamente quedaban como minas públicas las de Almadén, Linares y las salinas de Torreveja. Las minas de Río Tinto se vendieron en 1873, por 93 millones de pesetas, a una compañía inglesa. La venta en comisión de los minerales extraídos con gestión directa en las minas de azogue de Almadén estuvo afectada, desde 1870 a 1900, cuando se amplió el contrato por diez ejercicios, al pago de un anticipo de la casa Rothschild a la Hacienda, en cuyo contrato, que venía de principios del siglo XIX. Las de plomo de Arrayanes, en Linares, se arrendaron por cuarenta años desde 1869, a cambio del pago de, por un lado, una suma fija y, por otro, un tanto por cada tonelada de mineral que sobrepasase un determinada

²⁷ Jiménez Blanco, 1991.



umbral. También la minas de Torrevieja y la Mata se adjudicaron en arrendamiento en 1897, con un canon fijo y el 80 % de los beneficios líquidos para el Estado .

Como en la España de los Austrias, en el siglo XIX se decidió rentabilizar la explotación del mercurio de Almadén como recurso directo del Tesoro, y desde 1830 se arrendó a particulares el monopolio de comercialización de la producción. La gestión de las minas cambió: los nuevos objetivos impelían a reducir los costes de producción para conseguir la mayor rentabilidad. Las interferencias políticas impidieron optimizar la cuenta de resultados, pues los contratos de comercialización de los productos de Almadén eran, en realidad, compensaciones por los préstamos que los Rothschild concedían a la Hacienda española del siglo XIX . Aun así, los ingresos netos de las minas de Almadén para la Hacienda pública fueron notables, ya que supusieron el 1,2 por 100 de los ingresos ordinarios de la Hacienda en 1830-31. El Estado fue mejorando las condiciones del arriendo, fijando precios más favorables para la Hacienda, y eso incrementó los ingresos procedentes de Almadén, que en 1844-45 ya ascendían al 2,8 por 100 de las rentas impositivas del Estado, lo que es una cifra respetable (aproximadamente la mitad de la Contribución industrial y de comercio). La pérdida del monopolio tras la puesta en explotación de las minas de California redujo los ingresos netos, que en 1847-1855 supusieron un promedio del 0,3 por 100 de los ingresos de la Hacienda. En el siglo XIX, hubo opiniones sobre la conveniencia de privatizar Almadén, pero las minas siguieron siendo propiedad pública. Las minas de Almadén no se vendieron por los intereses de la Hacienda; su venta de las minas solventaría los apuros momentáneos del Tesoro, pero acabaría con los saneados recursos que, a la largo plazo, prometía la explotación directa de Almadén²⁸.

En el siglo XIX el Estado decidió abandonar las instalaciones de las minas de Río Tinto por varios factores: la carencia de medios del erario impedía a la Hacienda rehabilitarlos; la crisis internacional del cobre de principios del siglo XIX; el descalabro anterior de la administración directa del siglo XVIII y el escándalo público producido por los permanentes litigios y las “conductas sospechosas de los gestores”. En 1818 y 1825 la Hacienda optó por la restauración de las explotaciones, dotando las consignaciones necesarias para abastecer de cobre a las fundiciones de artillería y a las casas de moneda; una vez más, proporcionar materiales a la industria primó sobre los intereses fiscales. No se consiguió aquel objetivo pues, en 1826, la Fábrica de Artillería de Sevilla se quejó de que le resultaba “antieconómico” comprar los cobres de Río Tinto. De manera que, en 1828, se subastó el arriendo de las minas de Río Tinto. De las propuestas presentadas se eligió la de Gaspar Remisa que, no era la mejor, pero que contaba con la inestimable, pero dudosamente legal, ventaja de que adjudicatario ocupaba, precisamente en aquel momento, la dirección del Real Tesoro. Como el mismo era el regulador de la explotación, Remisa aprovechó esta favorable circunstancia para incumplir los compromisos fijados en el contrato, literalmente “saqueó” las propiedades de la Hacienda, y, como miembro del gobierno, impuso contratos de suministro a largo plazo, con precio fijo cuando los precios internacionales estaban cayendo, para todos los demandantes cautivos públicos, como las reales fábricas. Su posición le permitió conseguir del gobierno la protección del mercado nacional frente a las importaciones. En 1871, las minas de Río Tinto se vendieron en pública subasta, enajenándose en

²⁸ Dobado, 1991, 1994; Sánchez Picón, 2018.



1873. Con todo, las principales razones de la privatización de Río Tinto fueron la ideología de los progresistas del Sexenio democrático y por los tremendos apuros de la Hacienda tras 1868²⁹.

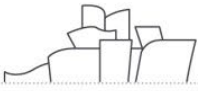
3.2.- Los estancos o monopolios fiscales.

En términos relativos, los ingresos aportados a la Hacienda por las rentas estancadas perdieron peso con la caída del Antiguo Régimen pues, mientras que en 1824-1833 aportaban entre en torno al 22,5% de los ingresos del Tesoro, en 1829 habían caído a la mitad, fundamentalmente por los problemas de producción y administración de los principales durante la guerra carlista y por la imposibilidad de controlar el contrabando de los productos estancados. La ideología liberal de Alejandro Mon llevó a a que, en la reforma de 1845, sólo se asignase a los monopolios fiscales el 10% de la recaudación total. Como en las estadísticas fiscales se anotaban los ingresos brutos de los estancos, que incluían los costes de producción, en la práctica recaudatoria las rentas estancadas aparentaban recaudar hasta el 16 % de los ingresos ordinarios del Estado en 1850-1853, para ir perdiendo importancia hasta el 10%, después del arrendamiento a la Cat, debido a que desde entonces en la contabilidad públicas se anotaban los rendimientos netos del estanco de tabaco, en más recaudador. A pesar del liberalismo económico de los revolucionarios burgueses, algunos monopolios y regalías de la Corona permanecieron en el ámbito público, destacando las loterías, el tabaco y la sal, derogado este último estaco en el Sexenio Democrático. Lógicamente, también se mantuvo el monopolio de acuñación, creándose la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, para la gestión centralizada de las casas de moneda. Es curioso que el monopolio de la Pólvora y materias explosivas fue derogado, pero a finales de siglo XIX se repuso por motivos estratégicos y de defensa³⁰.

El estanco de tabacos era el más importante en el Antiguo Régimen y en el Estado liberal. Aunque pervivió, los liberales cambiaron las formas de gestión para aumentar sus rendimientos para la Hacienda. Con el establecimiento del Estado liberal, en el primer tercio del siglo XIX, se llevó a cabo un proceso de privatización de las propiedades públicas, a través de la desamortización, y de la venta de las reales fábricas; las que no lograron venderse se cerraron. No obstante, en España, el pragmatismo de los ministros de Hacienda forzó la supervivencia del estanco del tabaco, porque era muy rentable para la Hacienda pública. Con la intención de mejorar ese rendimiento fiscal, hubo un arrendamiento de su gestión, en 1844, a la Compañía de Tabacos SA, que duró poco tiempo. Esta etapa finaliza en 1887, año en el que se arrendó definitivamente el estanco del tabaco a la CAT. La revolución liberal perfiló un cambio radical en el estanco del tabaco, entre 1808 y 1887. Al menos en el plano teórico e ideológico, porque los liberales del siglo XIX se oponían frontalmente a los monopolios fiscales, por lo que propusieron reiteradamente su abolición en las Cortes de Cádiz, durante el Trienio y en los períodos progresistas posteriores. El desestanco del tabaco se realizó en dos ocasiones, pero volvió a restaurarse inmediatamente. por la imposibilidad de encontrar recursos alternativos para la Hacienda. Así pues, el

²⁹ Para Remisa y otros banqueros catalanes, como Xifré y Safont, véase Faes Díaz, 2017.

³⁰ Comín, 1991.



pragmatismo de los ministros de Hacienda determinó la supervivencia del estanco del tabaco, porque era muy rentable para la Hacienda pública. El fin recaudatorio exigió mejorar la gestión para aumentar sus rendimientos; objetivo que se mejoró dentro de unos límites impuestos por la rigidez de la gestión administrativa, desde la Dirección General de Rentas Estancadas, de un negocio comercial. Precisamente, con la intención de mejorar el rendimiento fiscal, se aprobó el arrendamiento de su gestión, en 1844, a la Compañía de Tabacos SA; pero esta experiencia duró pocos meses, volviéndose enseguida a la administración directa³¹.

Finalmente, la explotación de la renta del tabaco fue arrendada mediante concurso al Banco de España, que cedió sus derechos a la Compañía Arrendataria de Tabacos, constituida en junio de 1887, con un capital de 60 millones de pesetas. El Banco de España se iba constituyendo en el empresario preferido del Estado pues, por entonces, también fue encargado de los servicios de tesorería de la Hacienda Pública. Es más, en 1892, se reformó el formarse el contrato de arrendamiento del tabaco y, dentro de las compensaciones, se encargó a la Compañía Arrendataria tanto la venta de los efectos timbrados como el servicio del giro muto del Tesoro. Tras el arrendamiento de la renta del Tabaco, en 1887, el producto líquido para el Tesoro mejoró del 9,5% al 12% de los ingresos ordinarios del Hacienda. La mayor parte del producto líquido de la renta iba a parar a las arcas del Tesoro. Desde el arrendamiento, se advierte un crecimiento sincopado de los productos líquidos del Tabaco, originados, sin duda, por las recurrentes novaciones del contrato con la Compañía Arrendataria del Tabaco.

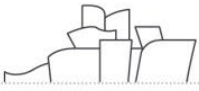
El caso del tabaco muestra que la organización empresarial de la explotación de los monopolios era más eficaz que su gestión desde organismos ligados a la normativa burocrática de los presupuestos. Los responsables de la Dirección General de Rentas Estancadas airearon, después del Sexenio democrático, las deficiencias de la administración pública de las tres rentas estancadas supervivientes, porque eran de difícil gestión, rendían menos recursos al Tesoro de que eran susceptibles de aportar, y constituían el blanco preferido de las censuras públicas a la financiación del Estado. La Compañía Arrendataria de Tabacos perfeccionó la administración, la organización de las fábricas y las expediciones del tabaco; también subió los precios (con la preceptiva autorización del Ministerio de Hacienda), mejoró la calidad, y creó resguardos especiales, cuya acción redujo el contrabando. Con todo ello, la Compañía Arrendataria logró incrementar las ventas de las labores de tabaco, los rendimientos netos para el Tesoro, y también obtuvo una rentabilidad apreciable³².

3.3.- Los servicios comerciales y administrativos suministrados a través de organismos públicos encuadrados dentro del Presupuesto.

Las vías de comunicación eran un servicio público básico durante el siglo XIX, que requería la intervención del Estado. Normalmente, la financiación, construcción y gestión de la obras públicas viarias se ejecutó a través de la Dirección de Obras Públicas, pero también se recurrió en algunos casos a las concesiones a empresas privadas, a las

³¹ Rodríguez Gordillo, 1994; González Enciso y Torres Sánchez, 1999; Alonso Álvarez, 1984, 1995;

³² Comín, 1996; Comín y Martín Aceña, 1990, 1999.



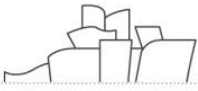
empresas públicas no dependientes del Presupuesto y organismos autónomos . Naturalmente, las comunicaciones eran onerosas para el Estado; si hubiesen sido actividades rentables, los liberales del siglo XIX las hubiesen dejado en manos privadas. Los caminos ordinarios no proporcionaban ningún ingreso al Tesoro, desde que se abolieron definitivamente los portazgos en 1881 . En España, los ferrocarriles se construyeron y explotaron por compañías privadas, en régimen de concesión; por tanto, tampoco generaban ingresos directos para el Tesoro, aunque existía un impuesto sobre el Transporte de viajeros y mercancías. Sólo los canales de navegación fluvial y de riegos aportaban alguna renta directa para el Estado, que contribuía a reducir los gastos de su construcción y conservación .

Primero, entre los canales, destacó el Canal de Castilla que surgió como una empresa pública dependiente del Presupuesto, luego su explotación se cedió en concesión a una empresa privada y, finalmente, cuando concluyó el contrato, el canal revirtió de nuevo al Estado, que lo gestionó directamente. Las vicisitudes del Canal de Castilla durante el siglo XIX reflejan la problemática de estas empresas. Fernando VII ordenó proseguir las obras del Canal de Castilla en 1815 y la Comisión de Caminos y Canales del Trienio liberal hizo ambiciosos planes para el mismo. En 1828, Fernando VII volvió a declarar la urgencia de concluir las obras del Canal, al tiempo que reconoció que la Hacienda pública no podía financiarlas. Por lo que creó una Comisión denominada Real Junta de los Canales de Castilla que lo administró hasta 1831 y planteó las condiciones para transferirlo a la iniciativa privada. En 1831 se otorgaba a la Compañía del Canal de Castilla la concesión de la empresa del Canal de Castilla en unas condiciones muy favorables, gracias a los empréstitos que los financieros favorecidos negociaron para la Hacienda Rea, entre los que destacó Gaspar Remisa. La principal obligación de la Compañía era concluir las obras del Canal en siete años; como principal contrapartida se le otorgaba la explotación exclusiva de todos los aprovechamientos del Canal por ochenta años³³.

Segundo, los servicios de Correos y Telégrafos sufrieron una modernización con el surgimiento de la sociedad liberal, pues comenzó a considerarse a Correos como un servicio público que debía suministrar el Estado lo más barato posible, con el fin de facilitar las comunicaciones y el crecimiento económico. Con tal fin, se modificó el sistema de fijación de las tarifas postales, cuyo importe se abarató, la distancia recorrida por la correspondencia dejó de ser argumento en la fijación del precio del servicio; desde entonces sólo el peso influyó sobre el franqueo. No obstante, a pesar de sus manifestaciones, los liberales no renunciaron a seguir empleando el servicio de Correos como un expediente fiscal. Piernas Hurtado se quejaba de que cobrar un precio superior al coste del servicio de Correos equivalía a recaudar un impuesto sobre la correspondencia. Aunque la ideología financiera liberal proponía la desmonopolización y privatización del servicio de Correos dejándolo en manos de la iniciativa privada, lo cierto es que los liberales españoles siempre lo mantuvieron como servicio del Estado, de la misma manera que conservaron algunos monopolios fiscales³⁴. Digno de mención son los correos de ultramar que cuya explotación se cedió en concesiones privadas, destacando el hecho de que los servicios con Cuba y Filipinas acabaron en poder de

³³ Helguera, 1988; Gómez Mendoza, 1983.

³⁴ Rodríguez, 1982.



sendas compañías del marqués de Comillas, la Atlántica y la de Filipinas, adquirida al concesionario inicial que fue el marqués del Campo³⁵.

Las primeras líneas telegráficas se abrieron en 1855, y desde 1864 se autorizó el establecimiento de líneas privadas. El decreto de 1882 facultó al gobierno para otorgar, mediante concurso, el establecimiento y explotación de redes telefónicas a las compañías y particulares que lo solicitasen; el Estado se reservaba la facultad de organizar ese servicio directamente. Después de vacilaciones, en 1890 se estableció un sistema mixto de construcción de las redes telefónicas por el Estado y concesión de su explotación a particulares mediante el abono de un canon fijo por kilómetro y conductor. Un decreto de 1900 sostenía con alguna limitación las concesiones privadas de las redes urbanas, pero disponía que las líneas interurbanas sólo podrían ser instaladas y gestionadas por el Estado, dando un paso hacia la nacionalización del servicio, que se haría en 1924.

Cuarto, la construcción de los ferrocarriles se retrasó en España por las disputas partidarias, movidas por las camarillas de la corte y la política. Como el resto de las reformas económicas y constitucionales importantes, la primera legislación sobre los ferrocarriles hubo de esperar a 1844, con el gobierno moderado de Narváez. En efecto, el lema de la real orden de 1844 (“la acción del gobierno con el eficaz concurso de los particulares”) era una fórmula ambigua que abonó el terreno para que floreciese la especulación de los financieros bien relacionados políticamente. Concretamente, la real orden de 1844 estableció una cláusula por la cual el gobierno daría preferencia en las concesiones a las personas que le merecieran garantías suficientes por ser “sujetos de conocido arraigo”; asimismo, la concesión a la que optasen estos sujetos se les reservaría durante 12 meses, en perjuicio de otros solicitantes. Esta cláusula abrió la puerta para que financieros y políticos próximos al poder se adelantasen para conseguir las concesiones de las líneas con perspectivas de ser las más rentables. Ésta holgura para la especulación estaba ausente en los informes de los ingenieros. Además, la real orden facilitaba la acción de los especuladores con influencias en el gobierno y en la corte porque era muy barato solicitar las concesiones ferroviarias. Inicialmente, no se exigió ningún depósito. Después se estableció que había que depositar una pequeña fianza al ser otorgada la concesión. Pero se fijó un plazo para la constitución de dicho depósito, dentro del cual estaba permitida la cesión de los derechos adquiridos por la concesión. En cualquier caso, dicho depósito era devuelto en caso de que la concesión caducase a los 12 meses. Con aquellas facilidades, tras la real orden de 1844 apareció un aluvión de peticiones de concesiones ferroviarias. La longitud de las líneas concedidas en 1845 ascendió a 6.665 km. La mayor parte de las mismas fueron concesiones especulativas, como muestra el hecho de que, a finales de 1846, la inmensa mayoría de ellas (6.517 km) habían caducado. Esto significa que sólo se habían empezado a construir el 2,3% de los kilómetros concedidos por el gobierno. Entre los empresarios que participaron en la especulación ferroviaria inicial, destacaron José de Salamanca y el duque de Riánsares. Las solicitudes de concesión originaban conflictos de interés entre empresarios o entre distintos grupos empresariales. La resolución del conflicto se decantaba a favor de los empresarios con mejores contactos en el gobierno.

³⁵ Rodrigo y Alharilla, 1996, 1998, 2001; Faes Díaz, 2009.



La especulación con las concesiones y las irregularidades cometidas por los concesionarios, tras 1844, levantaron tantos y tan sonados escándalos que obligaron al gobierno reaccionar. Estos escándalos ferroviarios fueron una de las mechas que encendieron el proceso revolucionario de 1854³⁶.

La legislación definitiva para el tendido de las redes troncales de ferrocarriles fue aprobada en el Bienio progresista, que aprobó la ley general de ferrocarriles de los progresistas, en 1855, y las leyes bancarias de 1856, muy influidas por el tráfico de influencias de los financieros extranjeros

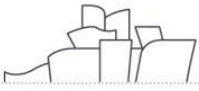
En segundo lugar, para acabar con los favoritismos y la especulación, la ley de 1855 cambió los criterios básicos en las subastas para la concesión de las líneas. Las nuevas concesiones habían de otorgarse por ley de las Cortes, recortando la discrecionalidad previa de los gobiernos para favorecer a sus allegados políticos. Con las discusiones parlamentarias se intentaba contrarrestar las presiones al gobierno de empresarios particulares que habían prevalecido durante la década moderada. Para acabar con la especulación, también se endurecieron los requisitos que habían de cumplir los solicitantes que participasen en las subastas para acceder a las concesiones, ya que tenían que depositar el 1% del presupuesto de la obra, en metálico o en deuda pública. Al adjudicarse la línea, el depósito se ampliaba al 3% o al 5%, según la línea estuviese subvencionada o no. En los criterios para la concesión de las licencias de líneas, al objetivo de la rapidez de la construcción de las redes troncales, los progresistas de 1855 añadieron otro que era la minimización de las subvenciones del Estado (por la pobreza de la Hacienda). Para conseguir una construcción rápida en las subastas se elegiría a los licitadores que prometieran los plazos más cortos de terminación de las obras. Para reducir las subvenciones, en las subastas se primaban las propuestas que solicitasen una menor subvención estatal y, mejor aún, las que renunciaban a solicitarla. Aunque la ley ferroviaria de 1855 se inspiró en la legislación francesa, los progresistas despreciaron la aplicación del criterio francés de adjudicar, en las subastas, las líneas a los grupos que presentasen mayores garantías para la construcción de la línea en los plazos previstos para iniciar la explotación. Por el contrario, con los criterios adoptados en España, las líneas se adjudicaron a los empresarios más arriesgadas, que no siempre presentaban los mejores proyectos técnicos. De hecho, estos criterios de adjudicación crearon serios problemas a las compañías ferroviarias y, de rebote, al Estado que tuvo que sacarlas de la quiebra con mayores subvenciones y ayuda. De manera que, aunque se redujo la arbitrariedad del gobierno, el concesionario particular siguió siendo el protagonista del proceso de las adjudicaciones de concesiones ferroviarias. En la mayoría de las ocasiones, los concesionarios eran meros intermediarios cuya solicitud precedía a la creación de la sociedad ferroviaria. En unas ocasiones, los solicitantes eran sujetos con buenas relaciones políticas que luego mercadeaban el derecho de concesión adquirido, pues era evidente que carecían de intención de construir de algún tramo ferroviario. En otros casos, los concesionarios eran agentes de sociedades ferroviarias ya existentes, que les delegaban la licitación para la obtención de concesiones de nuevas líneas. Finalmente, estaban los individuos vinculados a las sociedades bancarias y ferroviarias que obtenían la concesión para sí mismas. Probablemente, el nuevo sistema encareció el coste del proceso de obtención de la

³⁶ Comín, Martín Aceña, Muñoz y Vidal, 1998.



concesión, pues el asunto exigía la participación no sólo del gobierno, sino del partido y su grupo parlamentario. Finalmente, por el lado empresarial, las sociedades ferroviarias podían pedir concesiones sin estar formalmente constituido. La ley de ferrocarriles de 1855 levantó para las compañías ferroviarias las restricciones a la constitución de sociedades anónimas de la ley de 1848, facilitando el trámite con las concesiones provisionales que permitían arrancar a las empresas ferroviarias incluso sin haberse constituido, aunque necesitaban el posterior refrendo del Congreso de los Diputados.

El nuevo sistema de asignación de las concesiones ferroviarias aumentó la escala de las operaciones para conseguirlas y su coste en términos de préstamos al Estado y favores a los políticos. La ley de ferrocarriles fue una compensación indirecta y general a los préstamos al gobierno de los grandes financieros europeos, que también se vieron favorecidos por las leyes bancarias de 1856, que permitieron la creación de las sociedades de crédito, imprescindibles para financiar la construcción ferroviaria. A las sociedades de crédito se les permitieron actividades como los préstamos al gobierno, la inversión industrial, la recaudación de impuestos y las actividades típicas de los bancos comerciales, excluyendo la capacidad de emisión de billetes, reservada a los bancos de emisión. A estas sociedades de crédito se les concedieron amplias facilidades como operar con un capital desembolsado del 10% del capital social y emitir obligaciones por el quintuple el mismo. Esta ley de sociedades de crédito fue fruto de la actividad política de los empresarios europeos. Fue aprobada por las Cortes el mismo día que se aprobaban tres solicitudes de sociedades de crédito cursadas por los grupos de los Péreire, los Rothschild y los Prost, entre los financieros más importantes de Europa. Esto revela que la ley bancaria se hizo medida de lo solicitado por los grupos extranjeros peticionarios, que habían hecho préstamos al Tesoro público (Nadal, 1975). Cada uno de estos grupos creó una sociedad de crédito para financiar a sus propias compañías ferroviarias. Esta ley bancaria fue imprescindible para crear la burbuja ferroviaria pues permitió una captación de recursos nacionales y extranjeros para orientarlos a través de un crédito fácil a la construcción ferroviaria, mediante la compra de acciones, obligaciones o préstamos bancarios. La regulación bancaria fue muy laxa y permitió a los grupos extranjeros financiar sus inversiones en el negocio ferroviario con muy poco capital propio y unos excesivos recursos ajenos, en forma de obligaciones y préstamos de esas sociedades de crédito, que captaron bastantes ahorros en el mercado español. De hecho, un 60% de la inversión de las compañías ferroviaria procedió de ahorro nacional, a lo que habría que añadir el ahorro español destinado a comprar la deuda pública con la que el Estado subvencionó a los ferrocarriles. Los altos tipos de interés (asegurados por el Estado) y de dividendos de las compañías ferroviarias desviaron hacia ellas el ahorro nacional, parte del cual se desvió desde otras inversiones, como fue la industria textil, en los diez años en los que se construyó a toda prisa la red troncal. Las leyes progresistas cambiaron las reglas de juego de la búsqueda de rentas de los empresarios, pero los sospechosos habituales de la corrupción política siguieron siendo los mismos (fundamentalmente, Salamanca, pero también Riánsares, Campo, Girona, Loring), sólo que ahora estaban aliados con el capital extranjero. Sirvan de ejemplo las dos mayores compañías, Norte y MZA, en cuyos inicios tuvo un papel destacado Salamanca. Los promotores de la Compañía Ferroviaria del Norte de España (los



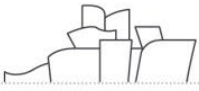
Péire) ya habían acordado el traspaso de la concesión del tramo entre Madrid y Miranda de Ebro con José de Salamanca, que continuó siendo el contratista de la construcción de esta línea (el negocio de la construcción comenzó en este período). Por su parte, la Compañía de los Ferrocarriles de Madrid a Zaragoza y Alicante surgió en diciembre de 1856, tras la subasta de la concesión del ferrocarril entre Madrid y Zaragoza, que fue adjudicado a un consorcio formado por el Grand Central de Francia, la Sociedad Mercantil e Industrial (los Rothschild) y José de Salamanca, que tuvo una participación fundamental en la creación de esta compañía. De hecho, la Sociedad Mercantil e Industrial ya había comprado los derechos José de Salamanca de las líneas entre Madrid y Alicante a cambio de una participación relevante en el accionariado de MZA y de que Salamanca terminase el tramo en construcción entre Almansa y Alicante. Este último tramo de la línea entre Madrid y el país valenciano provocó el enfrentamiento entre José Salamanca y el empresario José Campo. El conflicto se decantó a favor del banquero malagueño José de Salamanca, quien utilizó sus muchas influencias y consiguió el apoyo financiero de los Rothschild (Hernández, 1983). Es imposible profundizar en la construcción y financiación de otras líneas ferroviarias importantes, como Andaluces o el Ferrocarril de Barcelona a Francia, en los cuales participaron importantes empresarios como Jorge Loring o Manuel Girona. Campo también construyó la línea a Valencia a Tarragona mediante los mecanismos de financiación típicos de la década de 1850 (acciones y obligaciones y recurriendo también a préstamos concedidos asimismo por su sociedad de crédito (la Valenciana de Crédito) sobre la garantía de las subvenciones, las obligaciones o los títulos de la deuda que a la sociedad ferroviaria le entregaba a cuenta el Estado por la realización de las obras del ferrocarril. Campo hizo un gran negocio a costa de las sociedades en las que participó y en perjuicio de los accionistas de las empresas ferroviarias y de crédito³⁷.

Las leyes ferroviaria y bancaria crearon una burbuja ferroviaria financiada con el crédito concedido por las sociedades de crédito y por las abundantes subvenciones y garantías de rendimiento a las compañías otorgadas por el Estado. Esta fue la primera burbuja capitalista en España³⁸.

El viraje proteccionista de los gobiernos españoles se confirmó desde el arancel de 1891. Desde entonces, la anulación de la franquicia arancelaria permitió que la siderurgia española empezase a vender sus raíles y vagones a las compañías ferroviarias. La protección a la industria nacional y el plan de reconstrucción de la escuadra de Maura llevó a la creación de varias sociedades de construcción de buques, que comenzaron también la producción de locomotoras, que luego comenzaron a vender a las concesionarias. Paralelamente, los bancos españoles comenzaron a invertir en acciones ferroviarias. La adquisición por españoles de las acciones ferroviarias en manos de extranjeros implicaba la nacionalización de los ferrocarriles. De manera que, tras la guerra mundial, la constitución de los consejos de administración de las compañías ferroviarias había cambiado. Aunque los grandes accionistas franceses seguían controlando las compañías, los accionistas bancarios e industriales españoles fueron capaces de desviar sus compras hacia el mercado nacional. La primera guerra mundial llevó a una crisis a las compañías ferroviarias, pues de dislocaron los tráficos,

³⁷ Véase Comín, Martín Aceña, Muñoz y Vidal, 1998, así como la bibliografía allí citada.

³⁸ Martín-Aceña y Nogues-Marco, 2013.



aumentaron los costes de explotación, particularmente los salarios, y material rodante se desgastó excesivamente sin que fuera reemplazado, tanto porque era imposible importar maquinaria durante la guerra, como por la política proteccionista y porque, ante el acercamiento de la fecha del rescate, las compañías no tenían intención de invertir en la renovación del material. Estas circunstancias cambiaron totalmente el panorama de la política ferroviaria, desde 1918³⁹.

3.4.- Las industrias militares.

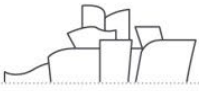
Aunque algunas fábricas fueron destruidas en la guerra de la independencia, las empresas públicas militares sobrevivieron a la revolución liberal. En el siglo XIX incluso se establecieron algunas fábricas militares, como la Pirotecnia Militar de Sevilla (1827). En 1844 se ordenó el restablecimiento de la Fábrica de Trubia. Por R.O. de 29 de febrero de 1898, se promovió la creación del laboratorio central y de un taller de precisión. En cualquier caso, durante el siglo XIX, el Estado liberal acabó cediendo a la iniciativa privada la elaboración de algunos productos bélicos (los buques de guerra y como los explosivos).

La decadencia de la flota española se gestó en la derrota de Trafalgar y se consolidó con el abandono de la construcción de navíos y el mantenimiento los buques, por la ausencia de una política naval y por las decrecientes dotaciones de los presupuestos de Marina. En la primera mitad del siglo XIX, la producción de los arsenales del Estado (La Carraca, Cartagena, El Ferrol y La Habana) prácticamente se paralizó. En la década de 1850 se habilitó en el arsenal de El Ferrol una factoría de máquinas de vapor y se abrieron talleres de reparación de máquinas marinas en otros arsenales, con el fin de reducir la dependencia del extranjero, tanto en la importación de buques y en su mantenimiento. En la década de 1860 se importaron máquinas de potencias elevadas y fragatas blindadas que sirvieron de modelo para los arsenales españoles; pero el retraso de España en la construcción de buques con casco metálico fue considerable, entre otras por la ausencia de una moderna industria siderúrgica⁴⁰.

La escasa producción de los arsenales estatales y la ineficacia de los mismos se ha explicado por varios factores: las limitaciones de la oferta de la industria nacional obligó a importar algunos componentes, lo cual retardaba la producción. Como en el siglo XVIII, los arsenales del dependían totalmente de la demanda del Estado por lo que habían de ajustar su actividad a las reducidas y variables consignaciones de los Presupuestos, insuficientes para el pago de los jornales, lo cual obligaba a ralentizar los trabajos para evitar despedir a los trabajadores; ello también retardaba la adquisición de inputs intermedios. Sujetos a la rigidez presupuestaria y los criterios administrativos, el funcionamiento de los arsenales se vio constreñido por la parsimonia burocrática, la desobediencia de las normas establecidos, la deficiente gestión de los recursos asignados, la atender a cuestiones sociales no contempladas en las ordenanzas y los alteraciones de estas, y, a medida que avanzaba el siglo, el retraso tecnológico acumulado en estos establecimiento estatales. Si a todo ello se añade, la ideología liberal partidaria de la iniciativa privada y las presiones de los empresarios, no hay que extrañarse de que se acabase encargando la construcción de buques militares

³⁹ Para los efectos globales del ferrocarril, Comín, 1999.

⁴⁰ Para la comparación de las industrias militares y arsenales en los siglos XVIII y XIX, González Enciso, 2012; González Enciso, 2012; Solbes Ferry, 2012; Torres, 2012, 2013, 2021, y Lozano, 1994, 1995.



directamente a la industria naval privada que, debido a las crisis de los astilleros, requirió el auxilio Estado que, desde 1880, obligó a los arsenales de la Marina emplear en la construcción de buques materiales procedentes de la industria nacional.

Las primeras ayudas del Estado, creadas por el decreto del 16 de enero de 1883, consistieron en primas a la construcción naval, que carecieron de efectividad, como revela los escasos fondos presupuestarios asignados a las mismas. La promulgación en 1887 de la Ley de Escuadra cambió el tipo de ayuda y aumentó los fondos puestos a disposición de los astilleros privados, que superaban los 200 millones de pesetas. Aquella ley estableció que tres de los cruceros incluidos en el proyecto se construyesen en los arsenales de Ferrol, Cartagena y La Carraca. Por otro lado, al amparo de aquella ley, en 1888 se fundó la sociedad Astilleros del Nervión, por José Martínez de las Rivas y Charles Mark Palmer. La R. O. de 8 de junio de 1889 adjudicó a estos astilleros los proyectos previstos, lo cual no evitó la quiebra de aquella sociedad en 1892, de manera que fue la propia Armada la que tuvo que terminar la construcción de los buques. Además de crear nuevos astilleros, el programa de 1887 fomentó la construcción de máquinas marinas en España y ayudó a la industria siderúrgica nacional. La ley de 1887 no consiguió modernizar los arsenales del Estado que siguieron aquejados de los problemas estructurales heredados.

La Ley de la Escuadra de Maura-Ferrándiz de 1908 privatizó la construcción de buques de guerra, adjudicándose el concurso a la Sociedad Española de Construcciones Navales (SECN), creada para concurrir al mismo. La Ley de 7 de enero de 1908, que pretendía sustituir "los trabajos por administración" (empresa pública) por un "régimen de contrata" con entidades industriales privadas domiciliadas en España. Ese mismo año, tras celebrarse el concurso, se adjudicó a la Sociedad Española de Construcción Naval la contrata para la gestión y construcción de buques, en los arsenales del Estado, para la Marina de Guerra española. La gestión estatal de los establecimientos públicos había llegado a su fin, al ser cedida la gestión de los arsenales a la iniciativa privada. Siguiendo aquella ley, en 1909, la Armada entregó a dicha compañía los astilleros y las zonas industriales de los arsenales de El Ferrol y Cartagena así como los Talleres de Artillería de La Carraca, que fueron modernizados.

Aquella ley de construcción de la escuadra de Maura, por tanto, favoreció el surgimiento de la industria privada de construcción naval española. La construcción de buques militares ganó en eficiencia desde que se cedieron los astilleros a la SECN, que contó con la colaboración de firmas extranjeras, particularmente la Vickers, tanto en la aportación de capital como en los aspectos tecnológicos y organizativos. Al ser una sociedad anónima, la empresa implantó criterios de gestión empresariales tendiendo a maximizar su cuenta de resultados y prescindió del mando militar sobre la organización de la producción, aunque la Marina si ejerció un control de calidad del producto. La producción y gestión del personal fue realizada por técnicos y ejecutivos gestores que, hasta la Primera Guerra Mundial, fueron extranjeros. La nueva compañía tuvo libertad para ajustar la plantilla a las necesidades de la producción, despidiendo a numerosos empleados. Como sucediera con los asentistas que gestionaron los arsenales del Estado en el siglo XVIII, la gestión empresarial produjo conflictos con los militares y con los trabajadores. Como se había especificado en el contrato con el Estado, derivado del programa naval de 1908, la SECN realizó un programa de inversión en equipo de los



arsenales y también expandió sus actividades, creando otras factorías. En 1914, la SECN compró la factoría de Matagorda, propiedad de la Compañía Trasatlántica (marqués de Comillas) y, un año después, inició la construcción de una nueva factoría en la ría de Bilbao, en terrenos anexos a los Astilleros del Nervión, que adquirió en 1919. En consecuencia, con la modernización de los astilleros mejoró sustancialmente la construcción de navíos bélicos, de los propulsores y de la artillería, hasta el punto que la SECN llegó a vender en los mercados internacionales. Consecuentemente, el Programa de 1908 acertó a crear un marco legal, vigente hasta la guerra civil, que permitió importar la mejor tecnología extranjera de la mano de socios ingleses. No obstante, la construcción naval quedó todavía muy dependiente de la demanda estatal; aunque la SECN trató de diversificar su actividad (construyendo buques civiles y material ferroviario y de automoción) su actividad siguió totalmente ligada a los pedidos del Estado⁴¹.

CONCLUSIONES

En la comunicación se advierte, en primer lugar, que el estudio de las instituciones es imprescindible para comprender y explicar el crecimiento o el atraso industrial de un país, siempre que no quede limitada al estudio de la legislación; tan importante como las normas, o más, son las prácticas adoptadas por los agentes políticos y económicos, que no siempre coinciden con aquellas, tanto por decisiones de los gobiernos y parlamentos, como por la capacidad o la incapacidad de las autoridades de la corte de Madrid para imponer o hacer cumplir aquellas normas, más allá de Aranjuez, y de implementar las políticas económicas. Fontana fue el primero en señalar que la reforma tributaria de Alejandro Mon supuso un gran avance legal, al establecer un sistema tributario liberal, de corte francés, pero sin grandes consecuencias en la práctica, por cuanto las formas de recaudación siguieron siendo las aplicadas antes de aquella reforma. Posteriormente, se ha corroborado aquella interpretación mostrando que en cuestiones de impuestos, por un lado, estaba la España legal mientras que la España real circulaba por otros derroteros, en los que el fraude fiscal se imponía, dejando en nada los principios fiscales liberales de equidad proporcional, generalidad y suficiencia. Estas prácticas fiscales ilegales impidieron que gran parte de los objetivos políticos y de política económica, como el proteccionismo de la economía nacional se incumplieran por la amplitud del contrabando; un régimen proteccionista confirmado por los liberales en 1820 quedó en la práctica como una librecambio integral debido a la incapacidad, o no, del gobierno de poner coto a las importaciones ilegales. Otro tanto sucedió en el siglo XIX con otros sagrados principios liberales que dejaron de aplicarse al pie de la letra, como la división de poderes, la representación parlamentaria y municipal, la generalidad de las quintas y reclutas de tropas o la meritocracia en el nombramiento de oficiales, puesto que las instituciones derivadas de aquellos fueron corrompidas por las acciones ilegítimas, legales o ilegales, de la monarquía, los gobiernos, los parlamentarios y los jueces, realizadas por las redes caciquiles que originaban el fraude electoral, el tráfico de influencias, la empleomanía y otras prácticas corruptas. En la

⁴¹ Lozano, 1994.

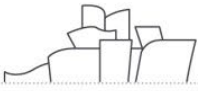


actualidad, los expertos en estos temas coinciden en afirmar que la corrupción (o mal gobierno) son una de las causas principales del atraso económico. Hace años que mostré que el caciquismo de la Restauración compró estabilidad política, ya probada por José Varela, pagando un alto precio en términos de atraso económico⁴².

En segundo lugar, para explicar estas cuestiones hay recordar que las prácticas y las conductas humanas conllevan una pesada inercia histórica; de manera que, frente a la facilidad con la que se podían publicar normas en la Gaceta de Madrid, mediante decretos de las Cortes o de Fernando VII, resalta la persistencia de personajes de raigambre absolutista, desde este propio monarca, su esposa, luego regente, y su hija luego reina, así como unos cuantos empresarios y políticos, generalmente ambas cosas, cuyos intereses estuvieron ligados a la casa real y que confluyeron políticamente en la década de 1830 con liberales que volvieron del exilio, londinense o parisino. El propio pactismo de la revolución liberal, que no se limitó al realizado entre la nobleza y los comerciantes isabelinos sino que también a incluye a los elementos carlistas, que no fueron derrotados, como muestran las condiciones del pacto de Vergara, y al que el partido moderado incorporó, en la década de 1844 a 1854, también a la iglesia, con el concordato de 1851, después de que fuera despojada de su capacidad fiscal y expropiada de sus tierras que, una vez convertidas en bienes nacionales, fueron vendidas a precio de ganga, sobre todo porque se pudieron pagar con títulos de la deuda comprados a precios mínimos, a empresarios y propietarios particulares. Los únicos que quedaron al margen del pacto de la revolución liberal fueron los campesinos y los obreros, que fueron sometidos por el ejército y la guardia civil cuando protestaron por la expropiación de sus tierras comunales⁴³. Pues bien, estos pactos entre los estamentos privilegiados del antiguo régimen y la burguesía terrateniente y comercial permitieron que bastantes instituciones del pasado sobrevivieran en el régimen liberal: la monarquía y la propia nobleza y el clero, con menos privilegios, pero controlando los gobiernos; el ejército como institución que conservó amplios privilegios, sobre todo los generales ascendidos en las guerras continuas, que emparentaron con la burguesía metropolitana y colonial, como ocurrió con los capitanes generales de Cuba, que luego fueron aclamados espadaones progresistas; es cierto que, en la metrópoli, desapareció la servidumbre y los derechos señoriales y eclesiásticos, pero en las colonias permaneció la esclavitud, reconocida implícitamente por la Constitución de Cádiz y también por la monarquía y el gobierno; aunque la esclavitud estaba prohibida en la metrópoli, los ciudadanos peninsulares con negocios coloniales participaron rentablemente en la trata de negros, a pesar de que Fernando VII la había prohibido tras haber firmado un tratado con el Reino Unido, comprometiéndose a perseguirla a cambio de una cierta cantidad de dinero; en Europa era un escándalo la participación de algunos miembros de la casa real en los beneficios de aquellos negocios ilícitos. Pues bien, este lobby colonial fue uno de los más poderosos para guiar los destinos de la política económica de la España decimonónica, que fue muy rentable para los capitalistas relacionados con Cuba, origen de algunas de las grandes fortunas que financiaron las inversiones inmobiliarias, en los medios de transportes, en los servicios y suministros públicos y en

⁴² Comín, 1988.)

⁴³ Arenas, 2018.



la industria⁴⁴. Aquella política industrial favoreció a los industriales, pero no a la industrialización.

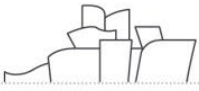
En tercer lugar, en la comunicación he intentado mostrar la pervivencia de las políticas de empresa pública propias del absolutismo del siglo XVIII en el régimen constitucional del siglo XIX. La lección principal es que aquellas pervivencias no se explican por el pensamiento económico, que cambió radicalmente, puesto que los economistas clásicos españoles criticaron y renegaron del mercantilismo, sino por las circunstancias reales que, en la España del siglo XIX, siguieron siendo bastante parecidas a las del siglo XVIII. En efecto, en uno y otro siglo las continuas guerras e intervenciones militares provocaron enormes gastos a la Hacienda regia y pública, respectivamente, que habían de cubrirse con recursos no impositivos, como los monopolios fiscales y la deuda pública. Todo ello obligó a los absolutistas del siglo XVIII a abjurar de sus principios mercantilistas, consistentes en prohibir las importaciones, promover la producción nacional mediante las reales fábricas y prescindir de los asentistas y recaudadores arrendatarios de impuestos para pasar a la administración directa de las rentas del monarca. Las urgencias fondos para financiar las guerras fue la causa de aquella traición a su ideología, junto a otros motivos como la rigidez mostrada por la administración directa por medio de comisionados reales que carecían de liquidez para pagar los suministros, que confiscaban las cosechas a precios bajos, como la falta de fondos públicos (por el fraude preventivo que evitó las reformas tributarias, como la de Ensenada) para pagar a los operarios de las reales fábricas y como la ineficacia y escasa competitividad de estas. Todo ello obligaba a los monarcas y a los secretarios de Estado y del Despacho de Hacienda, Guerra, Marina e Indias -que a veces fueron ocupados simultáneamente por los grandes favoritos, como Patiño, Ensenada o Campillo, a seguir contando con los asentistas y prestamistas, que generalmente estaban bajo su patronazgo, para recaudar impuestos, suministrar a Guerra y Marina, los dos grandes departamentos gastadores, y para gestionar la reales fábricas; justamente, lo contrario de lo que decían sus decretos mercantilistas⁴⁵.

En el siglo XIX ocurrió algo parecido: partiendo del gran hacendista y ministro de Hacienda en los dos primeros periodos constitucionales, que marcó en España los principios de Hacienda liberal, José Canga Argüelles, él mismo y los ministros que le sucedieron tuvieron que transigir con la pervivencia de los monopolios públicos y otras propiedades reales, como las minas, con el servicio de correos y loterías así como con las industrias militares. Aunque los ministros liberales mantuvieron esas empresas públicas, como pensaban que la administración pública de los estancos y minas públicas era ineficiente, acabaron arrendando su gestión a empresarios privados, como ocurrió en el Sexenio y la Restauración, básicamente por la presión de los asentistas y prestamistas de la Hacienda para hacerse con aquellos negocios fiscales, suculentos y seguros. Ocurrió algo similar con las concesiones de nuevos servicios, como los de transportes, o con los viejos como el correo con las colonias, ahora solo con las Antillas y Filipinas.

Los canales de navegación fueron de construcción pública en el siglo XVIII, pero algunos de ellos pasaron en el siglo XIX a ser gestionados por empresarios privados, como

⁴⁴ Delgado Rivas; 2017; La Parra, 2018; Faes Díaz, 2017; Moreno, 2018.

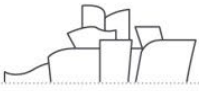
⁴⁵ Torres, 2021.



ocurrió con el canal de Castilla, que fue asignado a una empresa creada por Gaspar Remisa, Director del Tesoro que convocó la subasta de privatización del canal. Por su parte, la construcción de los ferrocarriles se retrasó en España por la indefinición legal y por las ansias de enriquecimiento de la camarilla de Isabel II, en concreto del marido morganático de su madre y regente, Riansares, que fue el aglutinante del partido moderado, que ha sido tachado como una institución asentada en la corrupción. En el caso de los ferrocarriles, la solución definitiva vino, de nuevo, de la colusión entre empresarios extranjeros, que dieron financiación a la Hacienda, y los políticos españoles que recibieron sobornos en metálico o con la entrada, a través de puertas giratorias, en consejos de administración de las compañías ferroviarias. Las minas se arrendaron o vendieron a capitalistas que habían dado créditos al gobierno. Como ocurriera desde el siglo XVI, la producción de Almadén fue hipotecada al pago de asentistas de la Corona, entonces los Fugger, y en el siglo XIX, los Rothschild, que no dudaban en sobornar a ministros y presidentes para renovar el contrato. Todo parecía seguir igual, a pesar de los radicales cambios en el régimen político, las instituciones y la legislación.

Hay otros casos que prueban que, como en el siglo XVIII, el liberalismo decimonónico también cayó en la garras de los financieros y los bancos: si Cabarrús, el mayor contrabandista de metales preciosos de finales de aquel siglo, recibió el privilegio de creación del Banco de San Carlos y de emitir vales reales a cambio de financiar a la corona, los liberales del sexenio concedieron sendos monopolios de emisión (de cédulas hipotecarias al Banco Hipotecario y de billetes al Banco de España) a cambio de créditos a una Hacienda Pública tan sedienta de fondos como la Hacienda Real del siglo previo. Los problemas de la Hacienda y las guerras siempre estaban detrás de las circunstancias históricas que empujaban a los ministros de Hacienda a ser pragmáticos; es decir, a renunciar a sus principios fiscales o a los destinos la empresa pública, para que los ingresos de la Hacienda no decayeran. Aquella renuncia ideológica de los ministros liberales siempre se veía reforzada por las presiones de los monarcas absolutos o constitucionales y de los parlamentarios de un Estado liberal que solo daba el privilegio del voto a los grandes propietarios (y mayores contribuyentes, por mucho que defraudasen) y a las profesiones liberales. Puesto que las Cortes estaban dominadas por quienes tenían que pagar más impuestos, sus diputados aguaban los proyectos de reforma tributaria de los ministros (caso del proyecto de Mon) o los acorralaban llevándolos al fracaso total (caso del impuesto personal y la reforma arancelaria de Figuerola) y asegurando conscientemente que el presupuesto seguiría en déficit y, por tanto, necesitado de financiación que exigiría la emisión de deuda pública y de empréstitos suscritos por aquellas mismas elites, que se enriquecían doblemente pagando menos impuestos y especulando con la deuda pública.

En cuarto lugar, la comunicación muestra que la empresa pública no fue tan importante en el mercantilismo del siglo XVIII, en realidad las reales fábricas y arsenales eran llevados por asentistas y cuando se pasaba a la administración directa estos eran nombrados directores o constructores a sueldo y que los ministros liberales del siglo XIX no prescindieron de ella, aunque cedieron como los mercantilistas previos su gestión a empresarios privados, mediante arriendo o concesión subvencionada. De hecho, la mayor parte de las reales fábricas industriales (textiles, metalúrgicas) que representaban los objetivos industrialistas (reindustrializadores de las ciudades castellanas) no desaparecieron porque los liberales decidieran privatizarlas sino porque fueron



destruidas durante la guerra de la independencia, por ambos ejércitos invasores el francés y el inglés, que por cierto también era venal pues sus mandos participaban del botín de guerra, y rematadas durante la primera guerra carlista. Además, fueron las guerras, casi sin interrupción desde 1808, las que dejaron sin fondos a la Hacienda y, por tanto, las que impidieron seguir demandando navíos a los arsenales y cañones, municiones y armas a las fábricas de Liérganes-La Cavada y Eugui en el siglo XVIII, seguir comprando materias primas (cáñamo para la cordelería y el velamen de los arsenales) y hoja para las fábricas de tabaco, y seguir pagando a los trabajadores de las reales fábricas, que naturalmente abandonaban los establecimientos industriales cuando no recibían sus salarios. Cuando los liberales quisieron vender estas fábricas, ya no había nada que vender, porque estaban destruidas y porque nadie las compraba porque su localización les negaba cualquier posibilidad competitiva.

En quinto lugar, lo que los capitalistas querían comprar eran otras propiedades del Estado: las tierras y edificios desamortizados, los canales, las minas y las salinas, o, en cualquier caso, arrendar su gestión si seguían siendo públicas. Pero, salvo algunos casos, la Hacienda liberal tardó en vender estas propiedades porque necesitaba las rentas líquidas que proporcionaban para financiar una Hacienda deficitaria, porque quienes tenían el control de los aparatos del Estado se negaban a pagar unos impuestos, proporcionales a la riqueza, cuyos ingresos se destinaban básicamente a proteger sus propiedades, en defensa frente al exterior y en orden público en el interior. Esto les hacía dependientes de los empréstitos, que hasta 1851, como en el siglo XVIII, no podían hacerse emitiendo deuda, porque era un bono basura, sino contratando con los asentistas y financieros, exactamente como en la época de los Austrias y de los primeros Borbones. La diferencia formal es que en el siglo XVIII los asentistas y arrendatarios de la Hacienda ocupaban los órganos directivos de la Hacienda o que los asentistas que reclutaban regimientos venales, además de las coronelías compradas, ocupaban las carteras de Guerra o Marina, mientras que el siglo XIX simplemente los prestamistas del Tesoro no entraban directamente en política y colocaban a políticos a sueldo en las Cortes o en los ministerios, siendo las excepciones más llamativas la de Gaspar Remisa, para auto concederse desde el Tesoro suculentos negocios fiscales y la de Salamanca, que entro en el ministerio de Hacienda para salvar a su banco de la quiebra. La diferencia en el siglo XIX fue que aparecieron los partidos políticos, introduciendo una nueva corrupción (la que estaba siendo combatida en Inglaterra) en torno a las elecciones manipuladas mediante el control de los distritos por los caciques locales; esto permitió que los grandes asentistas del Estado no tuvieran que descender al ruedo de la política, porque podían comprar los votos de los electores o tener a sueldo a los diputados de los partidos. El capitalismo español del siglo XIX seguía medrando “a la sombra de la corona”; las grandes fortunas dependían de la cercanía de los empresarios a las camarillas de la corte y, aunque de origen humilde, todas ellas consiguieron títulos de nobleza y actuaron según las antiguas reglas de la aristocracia cortesana, salvo aquella que le impedía ejercer oficios viles, que ya no eran tales. Aunque las grandes fortunas invirtieron en las industrias, sobre todo mineras, sus empresas se centraron en servicios públicos (ferrocarriles, correos, canales, banca, suministros al Estado) y la mayoría de ellas dependía del subsidio o la protección estatal, con algunas excepciones.



Solo a finales del siglo XIX, los industriales españoles llegaron a tener fuerza suficiente para cambiar las políticas de comercio exterior y de pedidos del Estado, ferrocarriles, constituyendo carteles y asociaciones que actuaron como grupos de presión. Entonces, las organizaciones empresariales encarrilaron la política de industrialización hacia el nacionalismo y la protección⁴⁶.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcalá Zamora, J. (1974). Historia de una empresa siderúrgica española: los Altos Hornos de Liérganes y La Cavada, 1622-1834. Santander. Diputación Provincial.

Alonso Álvarez, L., 1984. De la manufactura a la industria: la Real Fábrica de Tabacos de La Coruña (1804-1857). Revista de Historia Económica, 3, pp. 13-34.

Alonso Álvarez, L., 1994. Notas sobre el contrabando de tabaco en España, 1800-1935". Hacienda Pública Española, 1994, Monografía 1, pp. 231-252.

Alonso Álvarez, L., 1995. Estrategias empresariales de los monopolios españoles: de la gestión pública a la gestión privada en el estanco del tabaco, 1887-1936. en Comín y Martín Aceña (eds.) (1995).

Arenas, C. 2018. Política laboral y organización obrera en tiempos de la "burguesía revolucionaria". Áreas, 37, pp. 194-208.

Arenas, C., 2019. Por el bien de la patria. Guerras y ejércitos en la construcción de España. Barcelona. Pasado y Presente.

Cabrera, M., y F. del Rey, 2002. El poder de los empresarios. Política e intereses económicos en la España contemporánea (1875-2000). Madrid. Taurus.

Comín, F., 1988. Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Comín, F., 1991. Los monopolios fiscales. en F. Comín y P. Martín Aceña (eds.), pp. 139-1175.

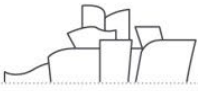
Comín, F., 1996. La empresa pública en la España contemporánea. en Comín y Martín Aceña (eds.), pp. 349-367.

Comín, F. 1999. Hacienda, ferrocarril y fracaso de la industrialización en España. En La industrialización y el desarrollo económico de España. Homenaje a Jordi Nadal, 1. Barcelona. Publicaciones de la Universidad de Barcelona, pp. 761-776.

Comín, F., 2004. La metamorfosis de la Hacienda (1808-1874). En J. Fontana (Ed.). Historia y proyecto social. Crítica. Barcelona, pp. 31-101.

Comín, F., 2006. Contrebande et fraude fiscale dans l'Espagne du XIXe siècle. En G. Béaur. H. Bonin et C. Lemercier (Eds.). Fraude, contrefaçon et contrebande de l'Antiquité à nos jours. Droz, Paris, pp. 45-163.

⁴⁶ Cabrera y Del Rey, 2002.



Comín, F., 2010. La Política Económica y el Crecimiento en España (1833-1874). En J. Morilla et al. (eds.). Homenaje a Gabriel Tortella. Madrid. LID, pp. 37-65.

Comín, F., 2014. Los presupuestos de las Fuerzas Armadas durante el siglo XIX. En M. Artola (dir.). Historia Militar de España. Tomo IV. Edad Contemporánea. vol. I. El siglo XIX. Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 222-257.

Comín, F., 2016. Las crisis de la deuda soberana en España (1500-2015). Madrid. Catarata.

Comín, F., 2018a, La corrupción permanente: el fraude fiscal en España, Hispania Nova. 16, 481-521.

Comín, F. 2018b. Una “burguesía revolucionaria” poco revolucionaria en cuestiones de Hacienda (1808-1874). Areas, 37, pp. 78-90.

Comín, F., 2020. 1808: The Napoleonic Wars and the loss of the American colonies. En Pons, M.A y Betrán, C. (Eds.). Historical Turning Points in Spanish Economic Growth and Development, 1808-2008. Palgrave, pp. 15-51.

Comín, F., 2021, The Budget and Corruption (1808-2017). En B. de Riquer, L. Ferran y G. Rubí (eds.). Money, Politics and Corruption in Modern Spain. Brighton. Sussex Academic Press, pp. 11-38.

Comín, F., P. Martín Aceña, M. Muñoz y J. Vidal, 1998. 150 años de historia de los ferrocarriles en España. Madrid. Anaya-Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

Comín, F. y P. Martín Aceña, 1999. Tabacalera y el estanco de tabacos (1636-1998). Madrid, Fundación Tabacalera.

Comín, F., y P. Martín Aceña (dirs.), 1991. Historia de la empresa pública en España. Madrid. Espasa Calpe.

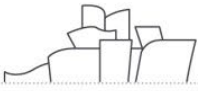
Comín, F., y Martín Aceña, P. (eds.). 1996. La empresa en la Historia de España. Madrid. Civitas.

Comín, F., y R. Vallejo, 2002. Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

Cuevas, J., 2018. ¿Revolución liberal sin revolución financiera? Banca y moneda en España, 1780-1874. Areas. 37, pp. 178-192.

Delgado Rivas, J. M., 2017. Los catalanes, el comercio de esclavos y el comercio libre a fines del siglo XVIII (1789-1796). En Rodrigo y Alharilla, M. y L. Chaviano. (Eds.). Negreros y esclavos. Barcelona y la esclavitud atlántica (Siglos XVI-XIX). Barcelona. Icaria, pp. 47-61.

Dobado, R., 1991. La minería estatal española, 1748-1873. En Comín, F., y P. Martín Aceña (eds.). pp. 89-137.



Dobado, R., 1994. Algunas consideraciones acerca del Estado y la minería en España. Hacienda Pública Española, Monografía 1, pp. 177-188.

Faes Díaz, E. (2009). Claudio López Bru, marqués de Comillas, Madrid, Marcial Pons.

Faes Díaz, E. (2017). Introducción a la reedición de Ramón de San Pedro, J. M., Banqueros románticos catalanes. Madrid, Marcial Pons.

Fontana, J., 1973. Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen español, 1823-1833. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Reedición 2001.

Fontana, J., 1977. La Revolución Liberal (Política y Hacienda, 1833-1845). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Reedición 2001.

Gómez Mendoza, A. (1983). La compañía del Canal de Castilla y el Ferrocarril de Isabel II: dos empresas de transporte en Castilla. En G. Anes, L.A. Rojo y P. Tedde (eds.). Historia económica y pensamiento social. Madrid. Alianza, pp. 371-398.

González Enciso, A. (1980). Estado e Industria en el siglo XVIII: La Fábrica de Guadalajara. Madrid.

González Enciso, A. (2012). Estado militar y empresarios de industrias militares. En González Enciso, A. (ed.). Un Estado militar. España, 1650-1820. Madrid. Editorial Actas, pp. 423-445.

González Enciso, A. (2012). Buying Cannons Outside: When, Why, How many? The Supplying of Foreign Cannons for the Spanish Navy in the Eighteen Century, en Harding, R. y Solbes Ferry, S. (comps.), pp. 135-157.

González Enciso, A. y Torres Sánchez, R. (eds.). 1999. Tabaco y Economía en el siglo XVIII. Pamplona. Ediciones Universidad de Navarra.

Gutiérrez-Poch, M. 2018. 'Oh, industria madre fecundísima'. La 'doble revolución': Revolución Liberal, cambio político y Revolución Industrial en España (1808-1874). Áreas, 37, pp. 44-58.

Harding, R. y Solbes Ferry, S. (comps.) (2012), The Contractor State and Its Implications, 1659-1815, Las Palmas de Gran Canaria, Servicio de Publicaciones de la ULGC.

Helguera, J., et. al., 1988. El Canal de Castilla. Valladolid. Junta de Castilla y León.

Helguera, J., 1986. La difícil supervivencia de una manufactura estatal a finales del Antiguo Régimen: las Reales Fábricas de San Juan de Alcaraz, 1814-1823. Investigaciones Históricas, 6, pp. 75-153.

Helguera, J., 1991. Las Reales fábricas. en Comín, F., y P. Martín Aceña (eds.), pp. 51-87.

Jiménez Blanco, J. I. (1991). Los montes de propiedad pública. En Comín, F., y P. Martín Aceña (eds.) (1991). Pp. 241-281.

La Parra, E. (ed.), 2010. La guerra de Napoleón en España. Reacciones, imágenes, consecuencias. Madrid. Casa de Velázquez y Universidad de Alicante.

La Parra, E., 2018. Fernando VII. Un rey deseado y detestado. Barcelona. Tusquets.



Llopis, E. (2004). España, 'La revolución de los modernistas' y el legado del Antiguo Régimen. En Llopis (ed.). El legado económico del Antiguo Régimen en España. Barcelona. Crítica. pp. 11-75.

Lozano, A., 1994. La organización industrial de los arsenales del Estado en el último tercio del siglo XIX. Documento de Trabajo 9406. Madrid. Fundación Empresa Pública.

Lozano, A., 1995. De empresa pública a empresa privada: la gestión de los arsenales del Estado, 1870-1936. en F. Comín y P. Martín Aceña (eds.) (1995).

Martín Aceña, P., 1991. Los orígenes de la banca pública. En F. Comín y P. Martín Aceña (eds.) (1991), pp. 331-773.

Martín Aceña, P. y Comín, F. (1990). El sector público empresarial en España antes de la Guerra civil. En P. Martín Aceña y F. Comín (eds.). Industrialización y Empresa Pública en España. Madrid. Alianza. Pp. 31-59.

Martín-Aceña, P. y Nogués-Marco, P., 2013. Crisis bancarias en la historia de España. Del Antiguo Régimen a los orígenes del capitalismo moderno". En F. Comín y M. Hernández (eds.): Crisis económicas en España 1300-2012. Madrid. Alianza, pp. 141-164.

Martorell, M. 2018. Revolución liberal en un país con pocos liberales: 1808-1874. Áreas. 37, pp. 12-26.

Melón Jiménez, M. A., 2009. Los tentáculos de la Hidra. Contrabando y militarización del orden público en España (1784-1800). Madrid. Sílex.

Montañés, E., 2009. Grupos de presión y reformas arancelarias en el régimen liberal, 1820-1870. Cádiz. Universidad de Cádiz.

Moreno, J., 2018. Las colonias y el nuevo orden fiscal liberal: las reformas de la Hacienda cubana. Áreas. 37, pp. 158-176.

Nadal, J., 1975. El fracaso de la Revolución industrial en España, 1814-1913. Ariel. Barcelona.

Pan-Montojo, J. L. (1994), Lógica legal y lógica social de la contribución de consumos y los derechos de puertas. Hacienda Pública Española, 1, pp. 217-230.

Pan-Montojo, J. L., 2007. Introducción: Poderes privados y recursos públicos. Redes sociales, grupos de interés y políticas económicas, 1844-1975, Ayer, 66.

Pascual, P., y C. Sudrià, 2002. El difícil arranque de la industrialización, 1840-1880. En F. Comín, M. Hernández y E. Llopis (eds.). Historia Económica de España, siglos X-XX. Crítica. Barcelona, pp. 203-241.

Pérez Garzón, S. (ed.), 2004. Isabel II. Los espejos de la reina. Madrid. Marcial Pons.

Pérez Moreda, V., 2010. Las crisis demográficas del periodo napoleónico en España. en La Parra, editor, 305-331.

Piqueras, J. A., 2017. La esclavitud en las Españas. Un lazo trasatlántico. Madrid. Catarata.

Pro, J. 2007a. Poder político y poder económico en el Madrid de los moderados (1844-1854). Ayer, 66.



Pro, J ., 2007b, La administración de la Hacienda en el siglo XIX y su función inspectora. En Juan Pan-Montojo (coord.), Los inspectores de Hacienda en España: una mirada histórica. Madrid, Centro de Estudios Financieros, pp. 1-26.

Pro, J ., 2019, La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX, Madrid. Alianza.

Rabanal Yus, A. (1987). Las reales fábricas de municiones de Eugui y Orbaiceta en Navarra. Pamplona, 1987.

Rodrigo y Alharilla, M. (1996), Antonio López y López, primer marqués de Comillas (1817-1883). Un empresario y sus empresas, Madrid, Fundación Empresa Pública, Documento de trabajo 9603.

Rodrigo y Alharilla, M. (1998), "Entre Barcelona, Cádiz y Ultramar: la Compañía Trasatlántica (1862-1932)", en Cataluña y Andalucía en el siglo XIX, Cornellà, Fundación Gressol, 105-126.

Rodrigo y Alharilla, M (2001), Los marqueses de Comillas, Antonio y Claudio López, Madrid, LID.

Rodrigo y Alharilla, M (2018). Cádiz y el tráfico ilegal de esclavos en el Atlántico (1817-1866). En M. C. de Cózar y Rodrigo y Alharilla, M. (eds.). Cádiz y el tráfico de esclavos. De la legalidad a la clandestinidad. Madrid. Silex, pp. 195-227

Rodrigo y Alharilla, M., y L. Chaviano (eds.) (2017). Negreros y esclavos. Barcelona y la esclavitud atlántica (Siglos XVI-XIX). Barcelona. Icaria.

Rodríguez Gordillo, J. M., 1984. La Real Fábrica de Tabacos de Sevilla. en Sevilla y el Tabaco. Sevilla. Tabacalera.

Rodríguez Gordillo, J. M., 1994. El fraude en el estanco del tabaco (siglos XVII-XVIII). Hacienda Pública Española. 1994, Monografía 1, pp. 61-78.

Rodríguez, C., 1982. Correo español. Estructura y Funcionamiento: 1700-1855. Tesis doctoral, leída en la Universidad de Valladolid.

Sánchez Picón, A. 2018. Expansión minera y reforma liberal. Peculiaridades de un cambio institucional en la España del siglo XIX. Áreas. 37, 144-156.

Sánchez, A., 2010. Consecuencias de la Guerra de la Independencia en la industria manufacturera española. en La Parra (ed.), pp. 399-422.

Serrano Sanz, J. M. 1994. Notas sobre la evasión fiscal en la Renta de Aduanas. Hacienda Pública Española. 1, pp. 301-308.

Solbes Ferry, S. (2012). Contracting and Accounting: Spanish Army Expenditures in Wardrobe and the General Treasury Accounts in Eighteen Century. En Harding, R. y Solbes Ferry, S. (comps.), pp. 273-293.

Tedde, P., 1988. El Banco de San Carlos. Madrid. Alianza y Banco de España.

Tedde, P., 1999. El Banco de San Fernando (1829-1856). Madrid. Alianza y Banco de España.



Tedde, P. 2015. El Banco de España y el Estado liberal (1847-1874). Madrid. Banco de España y Gadir.

Torres Sánchez, R. (2012), Contractor State and Mercantilism. The Spanish Navy Hemp, Rigging and Sailcloth Supply Policy in the Second Half of the Eighteen Century. En Harding, R. y Solbes Ferry, S. (comps.), pp. 317-344.

Torres Sánchez, R. (2013). El precio de la guerra. El Estado fiscal-militar de Carlos III (1779-1783). Madrid. Marcial Pons.

Torres Sánchez, R., 2021. Historia de un triunfo. La armada española en el siglo XVIII. Madrid. Desperta Ferro.

Tortella, G., 1973. Los orígenes del capitalismo en España: banca, industria y ferrocarriles en el siglo XIX. Madrid. Tecnos.

Veiga Alonso, X. R. 2016. Estado y caciquismo en la España liberal, 1808-1876. En Calatayud, S., Millán, J. y Cruz Romeo, M.(eds.). El Estado desde la sociedad. Espacios de poder en la España del siglo XIX. Alicante. Publicacions Universitat d'Alacant, pp. 41-80.

Viñao, A. 2018. ¿Existió una revolución educativa liberal en la España del siglo XIX?: discursos y realidades. Áreas. 37, pp. 128-142.