

# Expansión minera y reforma liberal. Peculiaridades de un cambio institucional en la España del siglo XIX

Andrés Sánchez Picón  
*Universidad de Almería*

## MINING EXPANSION AND LIBERAL REFORM. PECULIARITIES OF AN INSTITUTIONAL CHANGE IN NINETEENTH-CENTURY SPAIN

### Resumen

La reforma liberal de la minería española se mueve entre la promulgación de dos leyes esenciales: la de 1825 y la de 1868. La primera ha sido minusvalorada y supuso el desestanco y privatización de la explotación de los recursos del subsuelo y el inicio de la minería contemporánea. Aunque hay que reconocer en su gestación la presión de grupos organizados (lobbies), que también marcaron la evolución posterior.

Destaca un capítulo relevante, que se ha resaltado poco, la supresión de la jurisdicción especial minera. El decreto de Bases (posteriormente ascendido a rango de ley) también resulta controvertido en su interpretación. Tuvo unos efectos perversos al favorecer el acceso a la propiedad minera, lo que se tradujo en un aumento de los costes de transacción y un obstáculo para los procesos de integración vertical.

### Palabras clave

liberalismo, minería, leyes mineras, grupos de presión, marco institucional

Códigos JEL: N13, N43, N53

### Abstract

The liberal reform of Spanish mining is based on two essential laws, approved in 1825 and 1868. The first has been undervalued, but it meant the privatization of the exploitation of the resources of the subsoil and the beginning of contemporary mining. In its origin the intervention of organised interests groups (lobbies) is appreciated.

The text also highlights the issue of the suppression of the special mining jurisdiction. The decree of Bases of 1868 has also been controversial in its interpretation. It had perverse effects by favoring access to mining property, which translated into an increase in transaction costs and was an obstacle to vertical integration processes.

### Keywords

Liberalism, mining, mining laws, lobby, institutional framework

JEL codes: N13, N43, N53

Fecha de recepción del original: 4 de mayo de 2018; versión definitiva: 17 de junio de 2018.

Andrés Sánchez Picón, Departamento de Economía y Empresa, Universidad de Almería, Edificio Departamental de Ciencias Económicas y Empresariales (Edif. B), Carretera Sacramento s/n, 04120 La Cañada de San Urbano, Almería  
Tel.: +34 950015492; E-mail: *aspicon@ual*.

**ACCION** **OCTAVO**

**N.º 26. SOCIEDAD ESPECIAL MINERA**

**ESPERANZA Y CONSORTES**

del Barranco Jaroso de Sierra Almagrera, para explotar las minas de que se compone.

Se reorganizó por Escritura otorgada en la villa de Cuevas de Vera en 19 de Diciembre de 1859 ante el numerario D. Francisco Javier Martinez Caparros, aprobada por el Gobierno de Provincia de Almería en Decreto de 19 de Enero 1860 publicado en el Boletín oficial n.º 39 Del día 15 Del mes de Febrero siguiente.

**MINA LA ESPERANZA**

Situada en el Barranco Jaroso de Sierra Almagrera, termina de Cuevas de Vera, linde las llamadas Virgen del Carmen, Santa Doabel, Constanca, Animas y Purisima Concepcion. Tiene veinte mil varas de superficie, según expediente aprobado en 19 de Mayo de 1842 y consta de treinta y una acciones subdivididas en octavos

*Esta Sociedad reconoce la propiedad del octavo quinto*  
*de la accion numero veinticin en dicha mina a*  
*favor de D. Miguel Martinez y Martinez*

Cuevas de Vera 1.º de Marzo de 1860

El Presidente *Diego Fernandez*  
 El Contador Sr. *Manuel...*  
 El Tesorero *Man.º Marquez*

*Man.º Honor...*

# Expansión minera y reforma liberal. Peculiaridades de un cambio institucional en la España del siglo XIX<sup>1</sup>

Andrés Sánchez Picón  
Universidad de Almería

## Las reformas liberales en la minería

El desarrollo de la actividad minera en España estaba bloqueado a comienzos del siglo XIX por razones de índole institucional. El peso de la administración directa de la Corona a través de sus establecimientos (minas y reales fábricas) en algunos de los principales criaderos de metales del país, de un lado, y la falta de definición de los derechos de acceso a la explotación minera para los particulares, de otro, constituían grandes obstáculos para el desarrollo del sector. Desde el Trienio Liberal se avanzó en la definición de dos elementos básicos para el crecimiento económico moderno: la propiedad privada de los medios de producción y la liberalización del mercado de los productos y los factores (Comín, 2016). Las medidas liberalizadoras socavaron la legitimidad del Antiguo Régimen a pesar del intento de vuelta atrás tras la entrada de los Cien Mil Hijos de San Luis. Llopis señala cómo en el mundo agrario la semilla de las reformas alimentó la resistencia de los campesinos a seguir sometidos a las obligaciones de los diezmos y derechos señoriales (Llopis Angelán, 2002). En la minería las resistencias a la reacción absolutista iniciada en 1823 serán también significativas en algunos de los escenarios donde durante el Trienio había surgido una impetuosa minería privada y constituirán un factor decisivo en la aprobación de una legislación minera que favorecía la actuación de los particulares en un momento, 1825, en el que el resto de la obra liberalizadora había sido liquidada.

Por lo tanto, aquí podemos anotar ya una diferencia significativa dentro del paquete de reformas liberales aplicado en España

durante el segundo tercio del siglo XIX: la liberalización minera se adelantó en al menos una década a las políticas liberales que se activarían desde 1833 y que perseguían remover las trabas institucionales y políticas que impedían el libre funcionamiento de los mercados (Comín, 2000). Ya advirtió Chastagnaret, nuestra máxima autoridad en la historia minera del Ochocientos, acerca de la importancia para el sector minero de los cambios legales producidos en el último decenio del reinado de Fernando VII (Chastagnaret, 1993). Sin embargo, esta llamada de atención no ha encontrado todavía el suficiente eco en la historiografía no especializada y en los manuales sobre la historia económica española.

La definición de los derechos de propiedad sobre el subsuelo generó un gran debate en el ámbito jurídico y político en los diferentes países. Las legislaciones mineras que intentarán dar respuesta a la cuestión central de la propiedad no fueron homogéneas y responden a una diversidad de tradiciones al respecto. Básicamente, podemos dividirlos en dos grandes sistemas: los que parten de la unidad del suelo y del subsuelo y los que separan la propiedad del uno y del otro. El primer sistema es el de accesión, según el cual la propiedad de las minas pertenece a quien es dueño de la superficie. Esta idea fue defendida por Adam Smith y se apoya en la presunción de que el interés mismo de los propietarios del suelo era una garantía de una buena y útil explotación del subsuelo y por lo tanto de que las riquezas que el mismo alberga no quedasen desaprovechadas.

Las doctrinas que separan la propiedad del suelo de la del subsuelo se subdividen en dos: las que consideran que éste forma parte del dominio del Estado y las que consideran que se trata de *res nullius* y por lo tanto sería de su primer ocupante

En torno a esta cuestión, la intervención de Mirabeau en la Asamblea Constituyente francesa en 1791 supuso un ataque frontal tanto a la idea de la accesión que defendió el diputado Lamerville, como a la tesis del derecho del primer ocupante, que defendería Turgot. Para Mirabeau, y así quedaría recogido en la legislación de 1791 y en la ley de minas francesa de 1810, las minas están a disposición de la nación y el interés común exige, además, que el subsuelo no sea accesorio de la superficie: "el interior de la

<sup>1</sup> Este artículo forma parte del Proyecto de Investigación HAR2014-56428-C3-2-P del Ministerio de Economía y Competitividad. El texto se ha beneficiado de los comentarios de responsables de la revista *Áreas* (en especial de Miguel Ángel Pérez de Perceval), así como de evaluadores y particularmente de las sugerencias de Gérard Chastagnaret, Arón Cohen y Antonio Escudero. Agradecemos también las fotografías personales que nos ha proporcionado Rosell Meseguer para ilustrar el artículo.

tierra no es susceptible de una división; las minas, por su naturaleza irregular, lo son todavía menos”<sup>2</sup>.

El principio de regalía o dominio eminente del Estado, que es quien faculta a los particulares el acceso al subsuelo mediante un sistema de concesiones, es el que se impondrá en España, como en Francia, y además en nuestro país era heredero de la tradición legal española anterior al liberalismo.

Dobado ha resumido los argumentos que justifican de modo particular la intervención del Estado en la minería, ya que la actividad extractiva no se ajusta al modelo de competencia perfecta del paradigma neoclásico. Entre ellos estarían: la heterogeneidad de la producción obtenida (minerales de diferente ley y cualidades físicoquímicas); las barreras desiguales de entrada y salida a la actividad, proclive además a comportamientos poco eficientes de los agentes económicos (rentismo, especulación y parasitismo por parte de los titulares de los derechos de explotación, que justificarían una acción correctora del Estado); la tendencia al oligopolio o el monopolio para alcanzar la madurez técnica en las minas e incorporar las indispensables economías de escala (respuesta, a su vez, a los requerimientos crecientes de capital o trabajo por unidad de producto); la información imperfecta respecto de las posibilidades de explotación y la evolución de los criaderos; o, finalmente y de manera trascendental, las externalidades negativas relacionadas con el impacto sobre el medio ambiente o con la salud de los trabajadores (Dobado, 1994).

La fijación del marco institucional de la minería española en la edad contemporánea se puede dividir grosso modo en dos grandes etapas. Una primera centuria, desde 1825 a 1944, en la que predomina, al menos sobre el papel, el ideario liberal con una tendencia decreciente en la intervención del Estado como productor, con el declive o privatización de las principales empresas públicas mineras y el apogeo de la minería privada. Este modelo, protagonista del boom minero del siglo XIX, entra en una larga crisis al doblar el siglo y va a ser recortado y amenazado por la reacción nacionalista e intervencionista desde el primer tercio del siglo XX. En esta subetapa, las ideas liberales se batían en retirada ante el avance nacionalista e intervencionista, pero no van a ser definitivamente superadas hasta la ley minera de 1944. La segunda gran etapa, desde la ley de 1944 hasta finales del siglo XX, estará caracterizada por una nueva definición de los derechos de acceso con un peso creciente de los recursos reservados al Estado, cuyos organismos asumen un papel líder en la investigación y explotación de la riqueza minera del país, y con una impronta desarrollista subsidiaria del esfuerzo industrializador de los 60 que quedará plasmado en la ley minera vigente actualmente y que data de 1973. Desde entonces, la desactivación minera primero (1970-1990) y la reactivación más reciente de algunos enclaves, con un protagonismo creciente de la iniciativa privada, conviven con un Código Minero que ha cumplido ya 45 años.

En esta visión panorámica llama la atención la relativa autonomía de estas transformaciones en las reglas de juego respecto de los cambios de régimen político. Así por ejemplo, mientras que la primera ley liberal se aprueba en plena reacción absolutista en 1825, la ley vigente en minería es preconstitucional, se promulgó en el franquismo y, a pesar de modificaciones parciales y de los

cambios en la percepción de los impactos de determinadas actividades mineras, no ha sido sustituida aún por un código minero actualizado.

Volviendo al siglo XIX y a la etapa de implantación de las reformas liberales en España, hay dos leyes mineras que han concentrado la atención de los estudiosos: el real Decreto de 4 de julio de 1825, de un lado, y el Decreto de Bases para una nueva legislación minera de 29 de diciembre de 1868, de otro. Chastagnaret ha llamado la atención acerca del olvido a que han sido sometidas las otras leyes mineras que con breve vigencia salpicaron las décadas centrales del siglo XIX (las de 1849 y 1859, fundamentalmente, mientras que la de marzo de 1868 tuvo vigencia en lo que no fuera contradictorio con las Bases progresistas de 1868) (Chastagnaret, 2000: 241-244).

Hasta cierto punto la preferente atención hacia la normativa de 1825 y 1868 tiene que ver con su indudable e inmediata repercusión en el desarrollo de la minería en España. La respuesta de la inversión privada y de la producción a estos cambios en las reglas de juego resultó tangible y espectacular, mientras que las modificaciones legales de los años 1849 y 1859 parecen responder a los intentos de cambiar algunas cuestiones a la luz de la experiencia del desarrollo minero. Hay algo de un cierto empirismo de ensayo y error en los cambios aportados en 1849 y 1859. Por el contrario, y a pesar de que se publicaban como normas con vocación de escasa permanencia, las leyes de 1825 y 1868 fueron muy longevas.

La instrucción provisional de diciembre de 1825, aun con su supuesta provisionalidad, estuvo vigente 24 años; y el decreto dando bases generales para una nueva legislación de minas, promulgado el 29 de diciembre de 1868, se mantuvo en vigor, a pesar de varios intentos frustrados de elaboración de un nuevo código minero, hasta la ley minera de 1944 (un total de 77 años). Entre las dos, durante el periodo isabelino, el activismo normativo fue tan intenso como efímero: leyes mineras ya citadas de 1849, 1859 y 1868 (marzo), así como los proyectos discutidos en las Cortes pero que no llegaron a ver la luz en 1837 y 1855.

Comín ha destacado cómo la política liberal en el periodo de las grandes reformas (1840-1880) estuvo también determinada por la capacidad de presión e influencia de los grupos de intereses organizados. En el sector minero los grupos organizados actuaron desde el principio y no es difícil rastrear ya desde los primeros compases de la liberalización minera, acciones de lobby que van a tener un reflejo evidente en la formulación legal (Comín, 1999).

El momento fundacional: ¿una ley liberal en la década ominosa?

En el relato que se hace de la expansión minera en España y su relación con la modificación del marco institucional se aprecia alguna divergencia notable respecto de la cronología del resto de la reforma liberal. La modificación institucional que alteró las reglas de juego, la ley minera de 1825, posibilitando e impulsando

<sup>2</sup> Richard, 1838: 32 y ss. Puyuelo, 1954: 5-9.

una nueva asignación de derechos de propiedad y acceso y, en consecuencia, la liberalización de la explotación de los recursos del subsuelo, se produjo en los primeros compases de una etapa reaccionaria en la historia política española: la denominada década ominosa (1823-1833). Pero de manera tal vez sorprendente, la normativa minera sancionaría e incluso ampliaría las libertades para la explotación de minas que habían aprobado las Cortes del Trienio Liberal.

Esta anomalía era imposible de procesar por los liberales radicales del gobierno provisional surgido tras la Gloriosa en 1868. Arrastrados por sus convicciones contrarias a cualquier tipo de intervención del Estado, en el preámbulo del decreto progresista de 1868 se esforzarán en vituperar la ley de 1825 como hija de un tiempo reaccionario y despótico. Desde entonces, triunfó ese relato que relacionaba la expansión del sector minero durante el siglo XIX, con la libertad de explotación concedida desde la legislación del sexenio. Esta interpretación, que ha gozado de una gran acogida en los manuales y obras de divulgación, sitúa el, llamémosle, momento fundacional de la minería privada en España y del boom extractivo de aquel siglo, más de cuatro décadas después de cuando realmente se inició, allá por la tercera década del Ochocientos.

Las Bases para una nueva legislación minera de 1868 se han interpretado como el detonante del *boom* minero español, culminando un proceso de *desamortización del subsuelo*, en expresión de Nadal<sup>3</sup>. Sin embargo, hace ya tiempo Chastagnaret y otros<sup>4</sup> han llamado la atención sobre la cronología más amplia de la expansión minera española.

Su origen cabe situarlo con relativa precisión en el desestanco y privatización aprobada con la Ley de Minas de 4 de julio de 1825. Tras un cuarto de siglo de vigencia solo sucumbiría en ese clima revisionista de 1848-49, que se había justificado en la intención de evitar un nuevo frenesí especulativo como el que se apoderó de la minería española en la década de 1840. Aunque en el Preámbulo de las Bases de 1868 la valoración que se hizo de la norma de 1825 resulta tan breve como brutal y deformante (se la motejaba de ser un “reflejo fiel de las absurdas y monstruosas Ordenanzas de Felipe II”), el resto de la legislación liberal, e incluso la Memoria para un nuevo Código Minero que se publicara en 1909, serían mucho más benévolas con la ley que había nacido de la inspiración de Fausto de Elhuyar.

Así, en el Preámbulo del Proyecto de Ley de Minas presentado por el Ministro de Fomento a Las Cortes en 3 de noviembre de 1854, en pleno bienio progresista, se reconoció el beneficioso efecto de la ley de 1825 para el desarrollo de la industria minera:

“Con una previsión que no podía esperarse de la época que produjo el Real decreto y la Instrucción de 1825, se hicieron libres las explotaciones, se concedió el derecho de registro y denuncia a nacionales y extranjeros; se creó la Dirección general del Ramo; se estableció el Cuerpo de Ingenieros de Minas, etc., etc.” (Ministerio de Fomento, 1909: 118).

<sup>3</sup> Nadal, 1975. Otro ejemplo, entre muchos, de esta interpretación dominante en Tortella, 1994.

<sup>4</sup> Chastagnaret, 2001 ; Pérez de Perceval, 2006; Sánchez Picón, 2012.

A pesar de que durante la discusión del proyecto de ley de 1849 se había propagado una interpretación que intentaba legitimar la reforma puesta en marcha, recurriendo al descrédito del decreto de 1825<sup>5</sup>, muy pocos años después, también con ocasión de la enésima discusión de una nueva ley de minas, ahora durante el bienio progresista, un destacado grupo de ingenieros que firma unas observaciones al proyecto presentado a las Cortes<sup>6</sup>, absuelve de toda culpa a la ley de 1825 al declarar que:

“La explotación de minas produce hoy por valor de 350 millones de reales de vellón al año, merced al decreto de 1825, el más liberal y más completo que se haya dado jamás sobre industria”

Incluso el mismo José de Monasterio, el ingeniero de minas más caracterizado en su vinculación con la denominada Escuela Economista, en su intervención en las conferencias librecambistas organizadas por la Asociación por la Reforma de los Aranceles de Aduanas en el Ateneo madrileño, recordará la ley de minas de 1825 ante un auditorio tan liberal destacando que

“debida al inolvidable D. Fausto Elhuyar, [...] rompió muchas de las trabas con que hasta entonces venía luchando la minería, [...] ha sido la que abrió las puertas de esta industria y la que empezó a franquear camino para el desarrollo en que hoy la encontramos” (Monasterio, 1863: 255-25).

Como sería de esperar, con el viraje nacionalista de finales del XIX se vuelve a reivindicar con intensidad la legislación de 1825, a la vez que se intensificaron las críticas a la orientación impulsada desde las Bases del sexenio, que habían venido:

“a truncar (la) simpática nacionalización de la industria extractiva que desde 1825 se había desarrollado a impulsos de empresas españolas” (Bravo Villasante, 1919).

El enaltecimiento de la ley de 1825, auspiciado particularmente por los miembros del cuerpo de ingenieros de minas, hijo de la misma legislación, se propagó a través de los medios a su alcance, hasta el punto de que se le consideró como la palanca que promovió la expansión de la minería privada en España.

<sup>5</sup> Como ha analizado Chastagnaret (2001), la construcción de esta imagen reaccionaria respondía, especialmente, al intento, promovido por buena parte de los ingenieros del ramo, de facilitar la privatización de las minas que habían quedado reservadas al Estado. Se trataba, fundamentalmente, de un ataque a la oportunidad de un sector público en la minería española.

<sup>6</sup> Entre los firmantes se encontraban personajes vinculados tanto a la Escuela de Minas como a la Revista Minera: Luis de la Escosura, Lucas Aldana, Manuel Fernández de Castro, Manuel Abeleira, Lino Peñuelas, Eugenio Maffei y Eduardo Cifuentes: *Observaciones al proyecto de ley de minas presentado a las Cortes*, Madrid, 1855.

Sin embargo, no debemos olvidarnos de las circunstancias específicas que se producen en el primer cuarto del siglo XIX y que impulsaron los cambios legales. La trayectoria anterior, desde finales del siglo XVIII, sobre todo con las dimensiones que había alcanzado la explotación privada en la zona (las minas de plomo de las Alpujarras explotadas por particulares que servían el mineral a las fábricas reales), donde resurgió con fuerza la minería y el impacto de la política de hechos consumados practicada por parte de los intereses locales, nos obliga a matizar lo que tuviera de previsión la ley de 1825 y a considerar que tuvo bastante de aceptación de una realidad preexistente. Los apremios de la Hacienda fueron determinantes en la acción del gobierno; pero no podemos menospreciar la actuación de un lobby local organizado en torno a la explotación del plomo en Granada y Almería, que desde comienzos del siglo XIX y en particular desde algunas normas aprobadas en 1817, que vinculaban la explotación de las galenas al Crédito Público, desplegaría estrategias variadas para conseguir sus fines: desde la respetuosa solicitud, hasta la indisimulada presión, pasando por el cultivo de relaciones y representaciones influyentes. Esta presión, en colaboración con el resto de las circunstancias, hizo inviable, incluso en la encrucijada de 1825, en plena reacción absolutista, una vuelta atrás. Desde nuestro punto de vista, cabe la interpretación de que el mercado político, en el que no solo actuaban los notables situados en la Corte, sino también los locales en un momento de grave inestabilidad, y la influencia de una demanda internacional en expansión, hicieron muy difícil la vuelta al estanco. Así fue como, en medio de la reacción absolutista contra la acción de gobierno del trienio constitucional, viera la luz una ley que sancionaba y consolidaba las conquistas “liberales” obtenidas por los mineros de Sierra de Gádor durante el periodo revolucionario.

Desde 1825, el impacto sobre el crecimiento de la producción minera fue muy destacado. Aunque el volumen de extracción de minerales no sería equiparable antes de 1868 al que se anota desde el último tercio del siglo XIX, se da un crecimiento impetuoso a un ritmo del 20 por 100 anual entre 1820 y 1839 (de 10 millones a 130 millones de reales crece el valor de la producción minera). En vísperas de la revolución de 1868, el valor de los productos de la minería, unos 560 millones de reales, suponían todavía una tasa anual de crecimiento muy elevada si la estimamos a partir de 1839 (un 5,3 por 100, atemperada la explosión inicial). Esta extraordinaria eclosión era el fruto del laboreo y el beneficio de unas 6.500 minas y más de 570 oficinas metalúrgicas, que daban empleo a unos 42.000 y 11.000 trabajadores, respectivamente (Sánchez Picón, 2005). A la altura de la revolución de 1868 no cabe afirmar por lo tanto que la minería española fuese un sector productivo incipiente o infantil.

A ello hay que sumar una movilización de asociativa desconocida en la historia económica española, ya que centenares de compañías se organizarían en el medio siglo de actividad minera que precede a las Bases de 1868. En ellas estarían interesados miles de accionistas, no solo de las regiones mineras sino de todo el país e incluso del exterior.

Liberalización minera, burbujas especulativas y reacción normativa

La política liberal aplicada al sector minero alentaría, de manera análoga a otras medidas liberalizadoras, el surgimiento de verdaderas burbujas especulativas durante las décadas centrales del XIX protagonistas, como señala Comín, de verdaderos espejismos de crecimiento económico (Comín, 2016).

El crecimiento del laboreo hispano estuvo jalonado por “fiebres” mineras como la de la Sierra de Gádor y las Alpujarras (Almería y Granada) a partir de 1820, o la “minomanía” de los años 1840 en torno a las sierras de Almagrera (Almería), Cartagena (Murcia) e Hiendelaencina (Guadalajara).

Los capitales invertidos en esta movilización sin precedentes, aunque no estamos en condiciones todavía de poder cuantificarlos, debieron ser muy relevantes. Solo la fiebre minera de Almagrera, en los apenas cinco años que siguieron al descubrimiento de la plata del Jaroso (1839-1845) movió unas 13.500 compraventas de acciones (completas o troceadas en fracciones cada vez más pequeñas) de las centenares de sociedades improvisadas en los meses siguientes al hallazgo. Las ventas se sucedieron a una media diaria de unas seis operaciones escrituradas, con su cénit en los años 1841-1843, y alcanzaron un montante superior a los 60 millones de reales. Todo esto sin contar, pues, ni los beneficios repartidos entre los accionistas, ni el valor de los minerales y metales producidos en esa comarca minera<sup>7</sup>.

La conmoción financiera propagada desde el Jaroso alcanzó dimensiones nacionales (no hay más que ver los boletines oficiales de muchas provincias de aquellos años, en los que se anotaban las solicitudes de registros mineros) e internacionales<sup>8</sup>.

El legado de las burbujas mineras de los años 1840 (la *minomanía* que se recoge, por ejemplo, en tantas entradas del Diccionario de Madoz) y las pérdidas que acarreó el estallido de la más importante, la de Almagrera a partir de 1845, ayudarían a construir una imagen muy negativa de la cultura empresarial desarrollada en torno a la minería en España. En las siguientes décadas se producirían otras convulsiones, al calor de nuevos hallazgos en diferentes parajes de la Península, que, aunque de una dimensión inferior, reanimaban la esperanza de muchos en un súbito enriquecimiento. Y ya en esta época se comenzó a hablar de la *minería de papel* así como a lamentar la impronta fuertemente especulativa de muchos negocios mineros. Entre las voces que criticaron en aquel tiempo estas prácticas citamos el lamento del ingeniero José de Monasterio, que, como dijimos antes, por su vinculación con la Escuela librecambista y el grupo de Echegaray, terminaría teniendo una influencia determinante en la elaboración de la ley minera de 1868.

<sup>7</sup> Sánchez Picón, 2005: 39. La especulación minera llegó a dejar rastro en la literatura popular. Modesto Lafuente publicó en 1846 un relato satírico titulado: *Don Frutos de las Minas. Historia verídico-novelesca, político-metalúrgico-subterránea* (citado por Chastagnaret, 2002: 239).

<sup>8</sup> *The Mining Journal* ofrece varios artículos en 1842 y 1843 sobre la convulsión desencadenada tras el descubrimiento del Jaroso.

“Porque se cree que la minería es sólo patrimonio de unos cuantos, más bien *industriosos* que industriales, egoístas y embaucadores de oficio, que en una época no lejana inundaron la plaza de Madrid con una gran masa de papel de minas que pudiera llamarse *mojado*, papel que ha dado, como no podía ser menos, solemnes chascos [...] y soñando con los tesoros de Montecristo [...] hemos abierto presurosos nuestras arcas a todos estos mercaderes de esperanzas”.

Monasterio reivindicaba la minería como una industria más, que exige por lo tanto “capital, inteligencia y constancia”, frente a esa minería artificial que es la *minería de papel*, como expresión de una “pseudominería” (Monasterio, 1863: 251-252).

La especulación minera de los 40 provocó también efectos en el marco legal. La ley minera de 1849 se justificó como un medio para atajar el agio y los fraudes que habían caracterizado al sector en la década anterior. Sin embargo, aparte de algunas modificaciones formales necesarias en un régimen constitucional, como sería pasar de la propiedad eminente de la Corona a la del Estado, la nueva legislación mantuvo esencialmente el tamaño de las concesiones que preveía la ley de 1825; aunque, como subraya Chastagnaret, manifestaba su desconfianza hacia los excesos de la iniciativa privada con una multiplicación de los trámites administrativos para la obtención de un registro (Chastagnaret, 2000: 239-244). Más importante será la desaparición de la jurisdicción especial en minería que, como veremos, va a estar determinada también por la actuación de algunos intereses organizados, aparte de que su encaje en un régimen constitucional con división de poderes pudiera resultar difícilmente justificable.

#### La presión para la supresión de la jurisdicción especial minera

La actividad de los intereses locales organizados no se detuvo en 1825. Aunque los mineros, fundidores y comerciantes de Sierra de Gádor parecían estar muy agradecidos y aliviados de que la privatización del Trienio no hubiera sido revertida, hasta el punto de que llegaron a plantearse en el mismo 1825 erigir una estatua de bronce del monarca benefactor en las alturas de la sierra<sup>9</sup>, la actuación no decaería en los siguientes años. Varios temas van a estimular la movilización de los centenares de interesados en las pequeñas empresas mineras. La más importante, aunque fallida, serían los intentos de regulación de la producción a través de las juntas de mineros, para contrarrestar la caída de precios del metal

<sup>9</sup> El agradecimiento de los beneficiarios llevaría a impulsar la iniciativa de erigir una estatua de bronce de la real persona de Fernando VII, “sobre una columna de mármol enfrente de la ermita que hay en Sierra de Gádor”, a expensas de los mineros y fabricantes de alcoholes plomizos, según real orden de 24 de octubre de 1825. Aunque no hay mucha información sobre este homenaje, no parece que finalmente se llevara a efecto (Ruz Márquez, 1981: 119).

que se produce en los años 1830 como consecuencia de la saturación de los mercados.

Pero también, con el advenimiento del régimen liberal y la aparición de nuevas plataformas de acción política como el parlamento o las juntas revolucionarias que acompañaban a los pronunciamientos liberales, los intereses mineros sabrán utilizarlos como altavoz o vía de su reivindicaciones. Así se mantenía ese “viento del sur”, al que años más tarde, en 1849, se referiría en el Senado López Ballesteros, aquel ministro de Hacienda que en el arranque de la década ominosa desde su cartera auspiciara la atípica legislación liberalizadora<sup>10</sup>.

Un asunto que no ha llamado suficientemente la atención de los historiadores de la minería es el de la pugna que hubo en torno a la jurisdicción especial de minería<sup>11</sup>. La Instrucción de diciembre de 1825 confirmaba y desarrollaba la jurisdicción privativa para los asuntos mineros en las Inspecciones de distrito y en la Dirección General de Minas. Esto tenía un claro antecedente en la tradición minera hispanoamericana<sup>12</sup>, pero muy pronto, en una minería tan litigiosa como la surgida de la mano del minifundio minero en el sur de España, los conflictos entre las empresas y los ingenieros, investidos de esa autoridad judicial para solventar los contenciosos, fueron en aumento. Los mineros trataban de sortear con frecuencia la autoridad de la Inspección de Minas con demandas entabladas ante los juzgados ordinarios. En general, estas cuestiones de jurisdicción se irían haciendo cada vez más frecuentes en la década de 1830.

Finalmente, en las juntas de gobierno revolucionarias que se organizan con ocasión de diferentes levantamientos liberales, la supresión de la jurisdicción especial se va a sumar a las reivindicaciones estrictamente políticas de los alzados contra el gobierno. Las juntas de gobierno asumían durante el pronunciamiento toda la soberanía en el territorio bajo su control, de tal modo que no eran, obviamente, la representación del gobierno al que contestaban, sino que aspiraban a ser el mismo gobierno en plenitud de soberanía en el ámbito provincial. En septiembre de 1840 la junta de Almería hizo uso de esa atribución mientras que se mantuvo, como diría el diputado Laureano de los Llanos (un rico minero y fundidor de las Alpujarras) años más tarde desde su escaño en el Congreso, “en el apogeo de su poder”; esto es, hasta el 14 de octubre, en el que pasó a desempeñar un papel de auxiliar del nuevo gobierno presidido por Espartero, antes de su disolución. Pues bien, en las pocas semanas en las que mantuvo la absoluta vigencia de su autoridad, los miembros de la Junta, entre los que se encontraba Llanos, adoptaron una prolija normativa sobre un asunto que debió parecerles de capital importancia: las atribuciones de la Inspección de Minas. El 29 de septiembre la Junta de Almería presidida por Joaquín Oliveras remitió al Inspector de Minas una orden desglosada en 10 puntos, entre los que se ordenaba que la Inspección de Minas quedara reducida a las “atribuciones gubernativas y facultativas”, ya que los asuntos contenciosos deberían ser despachados en adelante por los jueces de primera instancia de los partidos judiciales en donde se

<sup>10</sup> Sobre este asunto. Sánchez Picón, 2012 y 2015.

<sup>11</sup> Aparte de Chastagnaret (2000), algún historiador del derecho minero también ha prestado atención a este asunto. Fernández Espinar (1996).

<sup>12</sup> El Tribunal General de Minería previsto en la minería novohispana según sus Ordenanzas.

encuentren las minas, y en apelación ante la Audiencia Territorial y el Tribunal Supremo.

En 1843, otro pronunciamiento, en este caso antiesparterista, también fue secundado con prontitud en Almería, y rápidamente la nueva Junta de gobierno, con una presencia destacada de antiguos progresistas y algunos moderados y presidida ahora por el mismo Laureano de los Llanos, adoptaría inmediatas medidas para meter en cintura otra vez más, de acuerdo con su visión y sus intereses, a la Inspección de Minas de Adra. En una suculenta carta enviada a la Dirección General por el ingeniero jefe Felipe Bauzá desde Granada, adonde había huido buscando refugio, éste se explaya en estos términos:

“Según el programa es probable que a estas horas me haya depuesto la Junta de Almería, y si no ésta la de Adra o Berja, pues por ahí he oído decir que en caso de Juntas querían ser independientes de Almería. Los fondos los intervendrán, para esto ya teníamos concertadas unas medidas Villuendas y yo, a Salazar le dejé un oficio encargándole la Inspección sólo para el despacho de expedientes y la correspondencia con esa Dirección. Como Llanos es el presidente de la Junta, enemigo de la Inspección, de la Dirección y de todo cuanto es Minas, para poder apropiarse de las que el convinieran como cacique que es de aquella parte, antes reconozco al diablo que a la Junta de Almería, cuyas primeras providencias reconocida que fuese serían Inspección a Almería, caudales a la Intendencia, contencioso a los jueces y VV., señores ingenieros, criados y capataces suyos...”<sup>13</sup>.

Toda esta pugna quedaría definitivamente resuelta con la Ley de Minas de 1849. Los objetivos de buena parte de los mineros (dueños de minas y fundiciones) serían atendidos con la modificación del marco normativo: esto es, la desaparición de la jurisdicción especial de minería y el control de la acción gubernativa en asuntos de minas por parte de los jefes políticos o gobernadores civiles. Desde 1849, los contenciosos surgidos en asuntos de minas se dirimirán en la jurisdicción ordinaria, pasando la privativa o especial de minas a mejor vida.

Un aspecto sobre el que Chastagnaret ha llamado la atención en varias ocasiones es el referido a la modificación de peso político del cuerpo de ingenieros de minas. Como se infiere de la correspondencia reproducida, la reacción que conduce a la ley de 1849 es experimentada por los ingenieros del servicio oficial como un incremento de la carga burocrática a la vez que como una pérdida del poder y las atribuciones que disfrutaban desde 1825 (Chastagnaret, 2001).

Las Bases progresistas y los modelos empresariales en la minería española

En estas décadas anteriores a la legislación progresista de 1868, España se había encumbrado ya como una potencia minera en Europa, en especial en el ramo más importante del momento, el de la minería y la metalurgia del plomo. La pequeña minería local, que esta disposición consagrará, se mantendrá vigente durante más de un siglo: en una primera etapa, como protagonista de una explotación con frecuencia desordenada, y, más adelante, orientada a administrar los derechos de acceso a los criaderos de mineral.

Al respecto del modelo minifundista que sancionaba la legislación de 1825<sup>14</sup>, hay que anotar el revelador debate que desde las páginas de sendas publicaciones, los Anales de Minas francés y español, sostendrían en 1846 el ingeniero de minas Joaquín Ezquerro del Bayo, una de las autoridades del ramo minero en España ya que en aquel momento era Inspector General del Cuerpo de Minas, con un joven ingeniero francés, Pernollet, a propósito del tamaño de las concesiones mineras españolas. Pernollet, tras visitar el distrito minero de Sierra Almagrera, criticaba en su artículo la subdivisión de la propiedad, sosteniendo que con la legislación minera francesa las nueve minas productivas del rico barranco Jaroso no formarían más que una concesión de 1.000 metros de longitud por 500 de anchura; mientras que en España han dado lugar a 40 concesiones de forma invariable (un rectángulo de 167 metros por 84), fruto de un “sistema de concesión vicioso”, que suponía abrir “una lotería de 2.000 billetes de mil francos cada uno para no más de 20 lotes de una importancia determinada”. Ezquerro, formado en Francia y Alemania (aunque solo tenía a la minería sajona como el modelo a imitar), pero muy susceptible siempre con las críticas provenientes del otro lado de los Pirineos, defenderá a la legislación española con el siguiente argumento:

“También critica mucho la poca extensión de nuestras pertenencias, comparándolas con las enormes extensiones de su país; pero no ha comprendido la previsión de nuestra filantrópica y sabia ley de minería, cuyo fin es evitar la acumulación de grandes riquezas en un corto número de individuos privilegiados. Si el hermoso filón del barranco Jaroso se hubiera concedido al estilo de Francia, quiere decir que en el día habría en España un hombre poderoso que daría de comer a muchos proletarios; en lugar de que, según está nuestra ley con sus pequeñas pertenencias, han resultado una porción de familias que se han hecho ricas y que además sostienen a un número mayor de proletarios o trabajadores que los que hubiera mantenido aquel potentado”<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Carta de Felipe Bauzá a Lorenzo Gómez Pardo, Granada, 3 de junio 1843 (Gómez-Pardo, 2012: 255-256).

<sup>14</sup> En el que también pesaba el pasado “americano” del inspirador de la ley, Fausto de Elhuyar, hostil a las grandes concesiones por lo que pudieran suponer de acaparamiento improductivo. Chastagnaret, 2000: 122-125.

<sup>15</sup> Pernollet, 1846-1849; Ezquerro del Bayo, 1846.

Es interesante señalar el contraste de la valoración tan negativa que hizo de la pequeña minería Pernollet, a la vista del suceso de Almagrera, con la netamente favorable de otro ingeniero galo, Adrien Paillette, publicada en 1841 en la misma revista especializada, que pondera la adecuación del minifundio minero a las condiciones locales. Hay en este juicio una defensa de ese arcaísmo bien adaptado a las circunstancias específicas, en expresión afortunada, de nuevo, de Chastagnaret (2000: 214-217). Posiblemente, alguna clave complementaria a la diferente valoración de Pernollet y Paillette pueda encontrarse en que el primero asiste, tal vez escandalizado, al inicio del estallido de la efervescente burbuja de Almagrera, avanzada la década de 1840, mientras que el segundo es testigo del laboreo de Sierra de Gádor seis o siete años antes, a finales de la década de 1830<sup>16</sup>.

La presencia de una nutrida minería de capital español anterior a 1868 modifica la percepción de que las riquezas del subsuelo español solo se activaron mediante la inversión extranjera. Los enclaves “colonizados” del apogeo del *boom* minero, fueron antes cuencas puestas en explotación por la movilización de una multitud de inversores locales. Además, esta minería autóctona no desaparecería con la llegada de las grandes empresas extranjeras. Sobreviviría durante bastantes décadas, muchas bajo la fórmula de unas peculiares *sociedades especiales mineras*, previstas en la nueva normativa de 1859, que administraban los derechos de acceso que habían sido consagrados por la legislación ultraliberal de 1868. Las Bases de los revolucionarios del sexenio serían, desde esta perspectiva, no solo la puerta a la inversión extranjera (como han sido con frecuencia interpretadas) sino también, o tal vez sobre todo, la garantía definitiva del disfrute como unas “propiedades firmísimas” (preámbulo del Decreto) de las miles de concesiones registradas desde el comienzo de la minería privada en España en 1825.

Las Bases aprobadas por el gobierno provisional revolucionario en los últimos días de 1868, colocaron a la minería española, durante más de 75 años –hasta la legislación minera aprobada en los primeros años del franquismo (1944)–, en unos estándares de “facilidad” en el acceso a los recursos mineros, que estaban muy por encima de los del promedio de los países europeos<sup>17</sup>. La desaparición de sendas obligaciones, por parte del registrador, de demostrar la existencia de mineral y de mantener la concesión en actividad (el tradicional “pueblo” de la legislación minera precedente<sup>18</sup>), redujo los requisitos del concesionario al mero abono de una contribución anual (canon de superficie) que había ido moderando su cuantía a lo largo del siglo XIX<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Arón Cohen se hizo eco también de este debate. Cohen, 1997: 285.

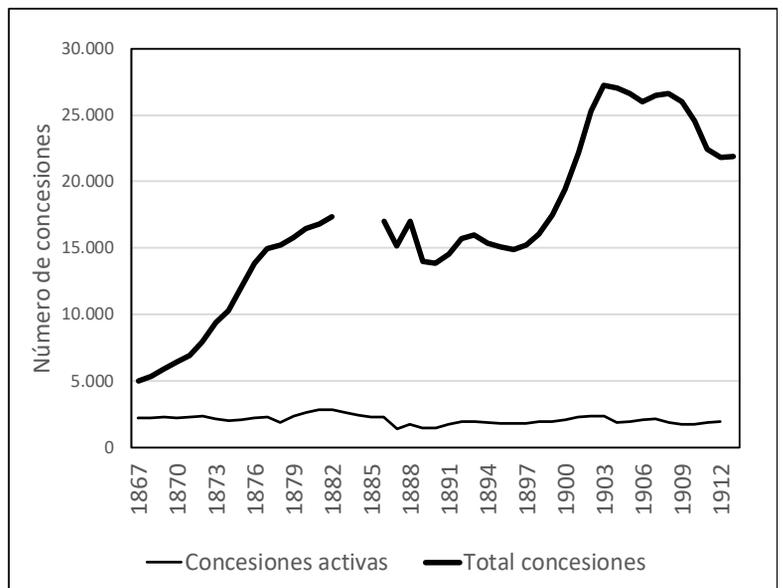
<sup>17</sup> Un repaso a la tradición legal española y europea en Ministerio de Fomento (1908).

<sup>18</sup> El “pueblo” consistía en la obligación, vigente hasta 1868, de mantener la mina en actividad con un cierto número de trabajadores durante un periodo de tiempo que variaría con los sucesivos cambios legislativos. También se establecía la obligación de realizar la llamada “labor legal”, esto es, la apertura de una galería o zanja de reconocimiento, para obtener el registro. Estos requisitos quedaron suprimidos en las Bases de 1868, por lo que desde esta fecha se obtendrían las concesiones sin realizar ninguna labor minera, ni presentar plan de explotación alguno, ni, en suma, demostrar la existencia de mineral explotable en el subsuelo.

<sup>19</sup> Las disposiciones de 1825 establecían una contribución anual de 1.000 reales por pertenencia de 20.000 varas cuadradas (1,4 hectáreas); en 1849 por la pertenencia, ampliada hasta las 6 hectáreas, debía abonarse un canon anual de 300 reales; y en 1868 se estableció, finalmente, un canon de 150 reales para las pertenencias de 1 hectárea en las minas metalíferas (tercera sección), aunque el otorgamiento de una

La disminución de las barreras de acceso a la propiedad del subsuelo tuvo una repercusión inmediata en el número de minas concedidas por la Administración (el principio de regalía minera, que mantenía al Estado como propietario del subsuelo, no había sido derogado). A partir de 1868 el número de concesiones mineras se triplicó en España (de 5 mil a 15 mil) mientras que el número de las productivas se estancó con una ligera tendencia a la baja, manteniéndose por debajo de las 2.500. Cuando el tirón de la extracción de las piritas y del hierro elevó por encima de 25 mil el número de registros mineros en los años anteriores a la Guerra Europea, las minas en labor eran ya sólo apenas el 10 por ciento del total.

Gráfico 1. Número de concesiones en actividad y el total de concesiones registradas en España, 1867-1913



Fuente: *Estadística Minera de España* de los años comprendidos. Los datos corresponden al 31 de diciembre de cada año, salvo en el caso de 1891, 1892 y 1893 que corresponden al 30 de junio.

El aumento de la competencia internacional, el agotamiento de los recursos mineros más accesibles y el comienzo de la transición energética hacia la electrificación exigía una reestructuración del sector, que se vio bloqueada por la ineficiencia del marco regulador establecido en 1868. La consecución de economías de escala solo podría hacerse mediante la constitución de grupos mineros que planificaran una explotación ordenada del recurso<sup>20</sup>.

concesión minera tendría que realizarse sobre un mínimo de cuatro pertenencias. Ministerio de Fomento (1908), *passim*.

<sup>20</sup> En la coyuntura depresiva de los precios del metal, los ingenieros de la época clamaban en favor de la integración de las minas minúsculas, subexplotadas, en grandes grupos. Sánchez Massiá (1883). El asunto de los desagües de las minas del

Pero el régimen de derechos de propiedad vigente actuaba perversamente en dos aspectos fundamentales del desenvolvimiento de la actividad. Por un lado, elevaba los costes de transacción en el proceso de fijación de los precios del mineral en los mercados locales; y, a la vez, dificultaba los procesos de integración vertical, ahuyentado, en fin, las inversiones y la mejora en el stock de capital fijo en el sector.

Las antiguas empresas mineras locales del plomo se replegaron hacia la mera especulación y terminaron muy lejos (por tradición y por la propia composición societaria) de cualquier proyecto industrial. Estas deficiencias son particularmente visibles en las cuencas del plomo que habían protagonizado el *boom* de la primera mitad de siglo: las de Almería y Murcia. El éxito de Peñarroya, que termina concentrando la mayoría de los negocios del plomo más importantes en vísperas de la Primera Guerra Mundial, oscurece los fracasos o las trayectorias mucho menos exitosas de muchas de las grandes inversiones acometidas por capitales nacionales o foráneos en la minería del plomo peninsular. Sin olvidar, tampoco, que el dominio de la multinacional de los Rothschild se fue construyendo en un lapso de tiempo considerable, unos treinta años, desde su fundación en 1881, con algún doloroso fracaso inicial, como su intento de penetración en la minería y la metalurgia del Sureste, precisamente la región paradigmática de la pequeña minería autóctona<sup>21</sup>.

Las inversiones que intentaron poner en pie las grandes empresas españolas e internacionales a partir del último tercio del siglo XIX se toparon en muchos parajes con un subsuelo copado por miles de compañías, que verán asegurado su derecho por las Bases de 1868, esas que precisamente han sido valoradas como el trampolín de la inversión extranjera en España. Pero, ya se ha llamado la atención del efecto deletéreo que tuvo la consagración, en una versión meramente rentista e incluso parasitaria, de las concesiones mineras en manos de cientos de sociedades mineras locales. Los costes de transacción asociados a esta circunstancia llegarán a hacer inviable en algunas cuencas mineras la instalación de negocios mineros a lo grande (Sánchez Picón, 2005).

Otro aspecto que se podría reseñar al respecto de la repercusión de la que podíamos llamar fase extrema del programa liberalizador aplicado a la minería española, sería el relativo al debilitamiento del control del Estado sobre la actividad privada. Esta desatención agravaría alguna externalidad negativa como

---

sudeste (Almagrera, pero también Cartagena –Llano del Beal–) resume, como pocos, las facilidades para un comportamiento oportunista por parte de las sociedades concesionarias. Hasta la tardía Ley de desagües de las comarcas mineras de 1889, no se reguló la obligación de colaborar a la consecución de un objetivo del que debían responsabilizarse colectivamente todas las sociedades de una misma cuenca minera. A pesar de todo, fue imposible la constitución de amplios grupos mineros que sostuvieran la producción y, por ende, el desagüe.

<sup>21</sup> Se trató del contrato de alquiler suscrito en 1885 con la Compañía de Águilas y la Sociedad Metalúrgica de Levante de cuatro fábricas situadas respectivamente en Mazarrón, Garrucha, Palomares y Almería, dispuestas a surtir de mineral de las cuencas tradicionales del Sudeste (Gádor, Almagrera, Mazarrón y Cartagena). A pesar de los fuertes desembolsos realizados, el fracaso de la iniciativa, que no duró más de un lustro, ha llevado a los cronistas de la multinacional francesa a glosar un episodio “tan desdichado en los albores de la compañía”, como la consecuencia de haberse introducido “en un avispero”, en donde “un gran minifundismo minero generaba la anarquía comercial y fomentaba la especulación y la picaresca”. Peñarroya España, 1981: 422-424. Broder (1981: 1.535-1.561) ha analizado el balance poco exitoso de las dos grandes compañías galas que intentaron consolidarse en la minería del Sureste: la Compañía de Águilas y Escombreras Bleyberg. Sobre la actuación de Peñarroya en un territorio histórico de la pequeña minería, ya en el siglo XX: Cohen, 2016

la relacionada con la seguridad en el trabajo de los obreros de la minería. No deja de ser significativo que el reglamento de policía minera se retrase hasta una fecha tan tardía como 1897<sup>22</sup>.

La defensa del marco legal liberal después de 1868: *lobbies* mineros frente a la reacción nacionalista

La ley de 1859 ya había sido sensible a la presión de algunas de las grandes compañías mineras que operaban en España. Las exenciones al impuesto sobre el producto bruto de las minas se extendieron desde la hulla y el mineral de hierro al zinc, lo que, como señala Chastagnaret, tendría que ver con la influencia y habilidad de la Real Compañía Asturiana (Chastagnaret, 2000). Así mismo, esta norma ampliaba la superficie de las concesiones mineras y posibilitaba la constitución de cotos o grupos mineros compuestos por entre 20 y 60 pertenencias. La ley, por último, flexibilizaba la exigencia del pueble (la labor legal) en estas agrupaciones. En este momento se han incorporado nuevos actores en el sector minero y las inversiones de algunas de las grandes empresas que se estaban situando en España, aparte de algunas novedades en la tecnología extractiva, exigían una ampliación del perímetro de las pertenencias.

Pero la pequeña minería autóctona trataba también de situarse en el nuevo escenario vinculándose a un formato legal que parecía muy bien adaptado a sus peculiaridades organizativas. El mismo día, 6 de julio de 1859, en que se aprobaba esta nueva ley minera, se publicaba la ley de sociedades especiales mineras. Este nuevo formato intentaba darle cauce y acogida a las características de muchas de las pequeñas empresas que componían la mayoría del panorama empresarial de la minería española. La ley les permitía organizarse sin capital determinado, con acciones nominativas, pero con personalidad jurídica para solicitar registros. Las normas de 1859 tienen, en resumen, poco de doctrinal, y son la plasmación de un pragmatismo sensible a los diversos intereses que habían ido surgiendo en el sector.

Si queremos destacar la carga ideológica o doctrinal de alguna de las leyes mineras del siglo XIX, sin duda las Bases de diciembre de 1868 se llevarían la palma. Su preámbulo, tantas veces citado, es un ejemplo elocuente del compromiso doctrinal de sus redactores con la visión más radical del liberalismo económico. Como se expone reiteradamente en su expresivo preámbulo, tres son las Bases de la nueva legislación minera: 1. Facilidad para la concesión<sup>23</sup>; 2. Seguridad en la propiedad<sup>24</sup>; y 3. Deslinde claro del suelo y el subsuelo.

---

<sup>22</sup> Recojo la importancia de esta circunstancia de una sugerencia de Chastagnaret.

<sup>23</sup> “[...] la propiedad en la minería, como en todos los ramos de la industria humana, es tanto más fecunda, cuanto menos cuesta adquirirla y más firme en su posesión” (Preámbulo de las Bases de 1868).

<sup>24</sup> Las concesiones perpetuas deben constituir propiedades firmísimas, por lo que quedan erradicados tanto el pueble como la denuncia. Así, “las minas, igualadas a las demás cosas, movilizadas por el interés del individuo, convertidas en una propiedad como las demás propiedades entrarían en la poderosa corriente del progreso” (Preámbulo de las Bases de 1868).

Uno de los primeros comentaristas de las Bases, el abogado Fernando de Madrazo, que saca a la luz sus notas apenas dos semanas después de la aprobación de la norma, la valora como un “decreto transitorio [...] mero fruto de la impaciencia por establecer ciertos principios”<sup>25</sup>.

Dos cuestiones merecen ser abordadas, en consecuencia, aunque sea mínimamente, al respecto de las Bases. Primera: ¿quiénes fueron los redactores o inspiradores del decreto? Segunda: ¿cómo, a pesar de esa impresión de transitoriedad o provisionalidad, pudo mantenerse en vigor tanto tiempo?

El ministro de Fomento del gobierno provisional, Manuel Ruiz Zorrilla, incorporaría inmediatamente en el otoño de 1868 a José de Echegaray como director general de Obras Públicas, cargo que incluía la responsabilidad en Agricultura, Industria y Comercio. Durante los tres meses siguientes a la constitución del gobierno provisional, la actividad legislativa fue intensísima: “no dejábamos (Ruiz Zorrilla y yo) descansar a la Gaceta”, se enorgulleció Echegaray recordando la vorágine normativa de aquellos tiempos. Aunque lógicamente la ley minera es firmada por el ministro Ruiz Zorrilla, Echegaray parece que fue, según confesión propia, quien redactó el preámbulo de la mayoría de las normas aprobadas en aquellos meses, incluida la referida al ramo minero. En todos ellos queda patente una intransigente doctrina liberal que se había alimentado de su militancia en la Escuela Economista desde su creación (Gómez Mendoza, 2017).

En las postrimerías de su existencia Echegaray dictaría sus *Recuerdos*, que serían publicados en tres tomos tras su muerte en 1916. Algunos aparecieron también en otras publicaciones como *Madrid Científico* o la *Revista de Obras Públicas*. Precisamente, en los publicados en la primera revista es donde el antiguo ministro se refiere a la gestación del decreto de bases de la minería y por ese testimonio podemos saber algo de la trastienda de su elaboración.

Las bases de la minería se redactaron inmediatamente después de las bases para una nueva ley de Obras Públicas que, aprobadas en noviembre, también incorporaban un prólogo de gran contenido doctrinal. En un ambiente de entusiasmo, el director general relata cómo afrontaron el “problema de la minería”, o sea, la necesidad de superar “una legislación absurda, insensata e inmoral”, para sustituirla por “una reforma individualista, muy individualista, como quería yo y como querían todos los de mi escuela”<sup>26</sup>.

Echegaray confiesa que buscó el asesoramiento de entendidos en la industria minera como Nicolás María Rivero o la de varios ingenieros de minas, entre los que destacaría la contribución del inspector José de Monasterio, miembro además “de nuestra escuela económica”.

La obra de liberalización económica impulsada por Echegaray como director general y como ministro de Fomento desde junio de 1869, catapultaría su carrera política. Muy pronto le llegarían ofertas para obtener actas para las Cortes desde algunas de las más caracterizadas provincias mineras como Asturias o Murcia. Dos años más tarde, en 1872, la prensa progresista se haría eco de como Anglada y Orozco, miembros del partido radical en Almería

de importantes industriales de la minería, le ofrecían la representación de la provincia almeriense, oferta que el ministro Echegaray declinaría<sup>27</sup>.

Desde entonces, las bases de 1868 y la figura de Echegaray serían veneradas en aquellos sectores que consideraban que los derechos de acceso y propiedad del subsuelo, habían quedado por fin plenamente garantizados. Pondremos algunos ejemplos para concluir.

Escudero ha escrito acerca de las resistencias dentro del empresariado minero al viraje nacionalista impulsado desde finales del siglo XIX por las asociaciones de ingenieros de minas, intelectuales regeneracionistas y el propio Instituto de Reformas Sociales. Desde estos grupos, además de exigir protección arancelaria para la industria nacional, se reclamó una nueva legislación minera que paliara los efectos negativos del Decreto de 1868: la rapiña colonial del subsuelo, los beneficios expatriados, el déficit en la balanza de pagos, los escasos ingresos fiscales, el laboreo irracional y las malas relaciones laborales, eran asuntos que justificaban un viraje radical en la orientación de la política minera. Sin embargo, los dos proyectos que trataron de incorporar estas demandas, un nuevo Código minero y las Bases de Cambó, no llegarían a ratificarse en el parlamento (Escudero, 1994).

Escudero ha desvelado las razones de este fracaso al referirse a la actuación de un activo *lobby* minero, en torno al Círculo de Bilbao, que, con el uso de variadas estrategias, entre las que destaca el sostenimiento de parlamentarios a sueldo, conseguiría bloquear unas reformas que serían tildadas, a propósito del proyecto de nuevo Código minero de 1910, por el senador Federico de la Iglesia, de poseer “una línea socialista muy grave para sus intereses”<sup>28</sup>.

La oposición al viraje nacionalista no solo se producía en la minería del norte; también en el sur de España algunas organizaciones corporativas reivindicaban la vigencia de los principios de 1868.

En 1908 los portavoces de la minería cartagenera y murciana se expresaban así:

“Que es conveniente, ante todo, mantener en la legislación que se proyecta los principios de facilidad en la concesión, seguridad en la posesión y libertad en la explotación, consignados en el Preámbulo del Decreto-ley de Bases para la Minería de 29 de diciembre de 1868, y desenvueltos con perfecta claridad en el conciso y comprensivo articulado del mismo”<sup>29</sup>.

Desde el decreto de Cambó de 1921 hasta ciertas medidas adoptadas a partir de 1923, algunas cuestiones del programa nacionalista se habían incorporado al marco legal (nacionalidad de los concesionarios, tratamiento fiscal, etc). Sin embargo, las Bases se mantenían vigentes en lo esencial. Cuando años más tarde, en 1925, en plena dictadura de Primo de Rivera se vuelva a plantear la aprobación de ese Código que había quedado bloqueado por la acción de estos grupos de presión, va a ser ahora la Cámara Mi-

<sup>27</sup> *La Nación. Diario progresista*, 3 de agosto de 1872.

<sup>28</sup> Escudero, 1990; Escudero, 1994: 333.

<sup>29</sup> Comisión del Ateneo Mercantil de Cartagena, Cámara Oficial de Comercio y Sindicato Minero de la provincia de Murcia (en Ministerio de Fomento, 1908: 318).

<sup>25</sup> Las anotaciones están firmadas el 16 de enero de 1869 (Madrazo, 1869).

<sup>26</sup> “¡A otro decreto antes de que se apague el entusiasmo!” (Echegaray, 1916: 640).

nera de Almería la que eleve un escrito al dictador en estos elocuentes términos:

“Se destruirán, por su base, con dicho Proyecto legal, la libertad, garantía y facilidad en el sostenimiento de las concesiones mineras que el Estado otorga y que tanto preconizó el gran Echegaray; a quien debemos, realmente, el desarrollo y actual progreso de las industrias minera y metalúrgica de España” (García Fernández, 1925: 9).

## Conclusiones

El cambio institucional en el sector minero presentó algunas peculiaridades en su gestación y desarrollo dentro del programa de reformas liberales que conducen a la construcción de un nuevo Estado entre 1820 y 1880. Dos leyes, la de 1825 y la de 1868, fueron determinantes en la definición de unas nuevas reglas de juego. Ambas fijaron los procedimientos en el acceso a los recursos del subsuelo y las garantías para la conservación de las concesiones mineras. En este trabajo hemos intentado poner de relieve que la liberalización minera comenzó en el Trienio Liberal y, a pesar de la reacción absolutista en 1823, se mantuvo e incluso se amplió con el Decreto de 1825. Esta circunstancia sorprendente se explica tanto por razones fiscales como por motivos políticos conectados a la actividad de grupos locales de interés organizados que presionaron muy eficazmente a la Administración. El impacto de esta liberalización, muy anterior a la de otros sectores, en el crecimiento de la producción minera fue espectacular. De este modo, podemos insistir en la idea apuntada por otros autores (como Chastagnaret o Pérez de Perceval) de que el boom minero en España tiene un recorrido cronológico mayor que el que se recoge en muchas obras de divulgación de historia económica. Hasta ahora ha sido muy difundido el relato que sitúa el origen de la expansión minera española del siglo XIX en la legislación que alumbró la Gloriosa en 1868.

Hemos tratado, además, de resumir la contradictoria interpretación que a lo largo del siglo XIX se hizo de la ley de 1825, aparte de señalar la presencia siempre determinante de intereses organizados desde las empresas del sector empeñadas en alentar o frenar los cambios legales. A este respecto hemos insistido en un asunto hasta ahora poco tratado, como fue el de la ofensiva en contra de la jurisdicción especial minera, que finalmente sería suprimida en la ley de 1849.

El papel de los lobbies también va a ser decisivo, como ya destacó Escudero, desde finales del siglo XIX, cuando se comienzan a escuchar en determinados ámbitos profesionales (ingenieros de minas)<sup>30</sup> o políticos, voces que propugnaban incrementar la inter-

vención estatal y corregir la orientación marcadamente liberal de la ley de 1868. Desde la representación corporativa de los dueños de minas tanto en los distritos del norte como del sur de España se planteó una oposición cerrada a estos cambios. Este seguramente es un factor no desdeñable para explicar la extraordinaria longevidad de las Bases de 1868, que se mantuvieron vigentes hasta 1944.

## Bibliografía

- BRAVO VILLASANTE, F. (1919): “La nacionalización de la minería española”, *Boletín Oficial de Minas y Metalurgia*, III, 30, pp. 1-37.
- BRODER, A. (1981): *Le rôle des intérêts étrangers dans la croissance de l'Espagne au XIXème siècle, 1767-1924*, Thèse pour le Doctorat d'Etat, Université Paris X (el tomo dedicado a la minería se ha publicado, traducido al castellano, en Broder, Albert; Pérez de Perceval, Miguel Á.; Sánchez Rodríguez, Alejandro y Marchán Sanz, Carmen (eds.) (2015), *La inversión extranjera en la minería española*, Madrid, IGME).
- CHASTAGNARET, G. (1972): “La législation de 1825 et l'évolution des activités minières”. Comunicación presentada al *Primer Coloquio de Historia Económica. Barcelona, 11-13 de mayo* (disponible en: <http://www.um.es/hisminas/wp-content/uploads/2015/04/Chasta-1972-Legislation-1825-red.pdf>).
- CHASTAGNARET, G. (1993): “Voie paradoxale de la modernité? La résurgence de l'asiento d'établissements miniers de la Couronne à la fin de l'Ancien Régime”, en J.P. Almeric (dir.), *Pouvoirs et société dans l'Espagne moderne*, Toulouse, Université de Toulouse-Le Mirail, pp. 271-282.
- CHASTAGNARET, G. (1993): *L'Espagne, puissance minière dans l'Europe du XXe siècle*, Madrid, Casa de Velázquez.
- CHASTAGNARET, G. (2001): “La construcción de una imagen reaccionaria: la política minera de la década ominosa en el espejo liberal”, *Ayer*, 41, pp. 119-140.
- CHASTAGNARET, G. (2017): *De fumées et de sang. Pollution minière et massacre de masse. Andalousie- XIXe siècle*. Madrid, Casa de Velázquez. Hay traducción al castellano por el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- COHEN, Arón (1997): “Un recorrido por las comunidades mineras del sur de España de la mano de los alumnos de la Ecole des Mines de París en la segunda mitad del siglo XIX”, *Eria*, 44, pp. 281-310.
- COHEN, Arón (2016): “Gran empresa en territorio histórico de pequeña minería: la explotación minera de la Sierra de Lújar (Alpujarra granadina) en la segunda mitad del siglo XX”, *Scripta Vetera*, 159, pp. 1-45 (trabajo de investigación de circulación restringida, disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sv-159.pdf>).
- COMÍN, F. (1999): “Los economistas clásicos y los políticos liberales ante los problemas de la economía española (1808-1874)”, en E. Fuentes Quinta (coord.), *Economía y economistas españoles. 4. La economía clásica*, Madrid, Galaxia Gutenberg, pp. 621-703.

<sup>30</sup> Chastagnaret ha subrayado en varias ocasiones la existencia de sucesivas generaciones de ingenieros con sensibilidades muy diferentes desde 1825. Una primera, en la estela de Elhuyar, comprometida con la mejora de la intervención estatal y de la gestión de las empresas públicas mineras; otra, desde mediados de siglo, que enar-

bola la defensa de la liberalización extrema; y otra por fin, en las postrimerías del siglo XIX, que se orienta de nuevo hacia un incremento de la regulación y la intervención. Sobre la hegemonía de las posiciones extremas del liberalismo en los ingenieros de minas en la segunda mitad del siglo: Chastagnaret, 2017: 19-28.

- COMÍN, F. (2016): "Industrialización y desarrollo económico en la España contemporánea: una perspectiva histórica", en D. Gallego, L. Germán y V. Pinilla (eds.), *Estudios sobre el desarrollo económico español*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, pp. 43-67
- CONTRERAS, P.J. (1840): *A los mineros de Granada y Almería*, Granada, Imprenta de Sanz.
- DOBADO, R. (1994): "Algunas consideraciones acerca del Estado y la minería en España", *Hacienda Pública Española*, número extraordinario 1, pp. 177-188.
- ECHEGARAY, J. de (1916): "Recuerdos", *Madrid Científico*, 864, XXII, pp. 639-642.
- ESCOSURA, L. de la; ALDANA, L.; FERNÁNDEZ DE CASTRO, M.; ABELEIRA, M.; PEÑUELAS, L.; MAFFEI, E. y CIFUENTES, E. (1855): *Observaciones al proyecto de ley de minas presentado a las Cortes*, Madrid, Impr. de T. Fortanet.
- ESCLUDERO, A. (1990): "El lobby minero vizcaíno", *Revista de Historia Social*, 7, pp. 39-68.
- ESCLUDERO, A. (1994): "El fraude fiscal en la minería española (1876-1935)", *Hacienda Pública Española* (número extraordinario sobre el fraude fiscal en la historia de España, dirigido por F. Comín), 321-341.
- EZQUERRA DEL BAYO, J. (1846): "Publicaciones extranjeras", *Anales de Minas*, IV, pp. 507-512.
- FERNANDEZ ESPINAR, I.c. (1997): *Derecho de minas en España (1825-1996)*, Granada, Comares.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, M. (1925): *Copia del escrito dirigido (sic) al Excmo Señor Presidente del Directorio Militar, Jefe del Gobierno de la Nación sobre el intento de profundas reformas en la Legislación de Minas de fatales consecuencias en la Economía Nacional y dictamen emitido a petición de la Cámara Oficial Minera de Almería*, Almería
- GÓMEZ IRIBARNE (1901-1902) "La riqueza minera de la provincia de Almería", *Revista Minera*, LIII, pp. 591-593 y pp. 603-606 y LIV, pp. 1-4 y pp. 13-15.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (2017): "Echegaray y la cuadratura del círculo", *Revista de Libros* (<https://www.revistadelibros.com/articulos/echegaray-y-la-cuadratura-del-circulo>).
- GÓMEZ PARDO, L. (2012): *Correspondencia epistolar de Felipe Bauzá, Polcarpo Cía y Casiano de Prado (1836-1845). Estudio preliminar, edición, notas e índices de Beatriz Vitar*, Sevilla, Padilla Libros
- LLOPIS ANGELÁN, E. (2004): "La crisis del Antiguo Régimen y la revolución liberal (1790-1840)", en F. Comín, M. Hernández y E. Llopis (eds.), *Historia económica de España, siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, pp. 165-202.
- MADARIAGA, J.M. (1917): "Pasado, presente y porvenir de la minería española", *Boletín Oficial de Minas y Metalurgia*, 1, pp. 1-40.
- MADOZ, P. (1845-50): *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar*, Madrid, Imprenta del Diccionario.
- MADRAZO, F. de (1869): *Decreto de 29 de diciembre de 1868 estableciendo las Bases generales para la nueva legislación de minas, anotado por don Fernando de Madrazo, abogado del Colegio de Madrid*, Madrid, Imp. de T. Fortanet
- MINISTERIO DE FOMENTO (1908): *Memoria informativa y proyecto de ley presentados por el Consejo de Minería al Excmo. Sr. Ministro de Fomento*, Madrid, Imprenta de la Suc. De Mi. Minuesa de los Ríos.
- MONASTERIO, J. de (1863): "Si conviene mantener la protección a los diferentes ramos de la industria minera", en L. M. Pastor, *Conferencias libre-cambistas. Discursos pronunciados en el Ateneo Científico y Literario de Madrid*, Madrid, Imp. M. Galiano, pp. 249-272.
- NADAL, J. (1975): *El fracaso de la Revolución Industrial en España, 1814-1913*, Barcelona, Ariel.
- PEÑARROYA ESPAÑA (1981): *Peñarroya- España 1881-1981. Libro del Centenario*, Madrid, Mateu Cromo.
- PÉREZ DE PERCEVAL, M.A. (2006): "Minería e instituciones: papel del Estado y la legislación en la extracción española contemporánea", en M.A. Pérez de Perceval, M.A. López Morell y A. Sánchez Rodríguez (eds.): *Minería y desarrollo económico en España*, Madrid, Síntesis, pp. 69-94.
- PERNOLLET M. (1846-1849), "Sur les mines et les fonderies du midi de l'Espagne", *Annales des Mines*, IX, pp. 35-104, X, pp. 253-381 y XVI, pp. 3-80.
- PUYUELO, C. (1954): *Derecho minero. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado.
- RICHARD, A. (1838): *Legislation française sur les mines, minières, carrières et usines*. Tome I, Paris, Impr. Cosse et Laguionie.
- RUZ MÁRQUEZ, J.L. (1981): *Adra, siglo XIX*, Almería, Cajal.
- SÁNCHEZ MASSIÁ, R. (1883): "La salvación de los plomeros", *Revista Minera*, XXXIV, pp. 21-22.
- SÁNCHEZ PICÓN, A. (1995): "Modelos tecnológicos en la minería del plomo andaluz durante el siglo XIX", *Revista de Historia Industrial*, 7, pp. 11-37.
- SÁNCHEZ PICÓN, A. (2005): "Un imposible capitalismo: empresas, tradiciones organizativas y marco institucional en la minería del plomo española del siglo XIX", *Revista de Historia Industrial. Economía y Empresa*. 29, pp. 13-54.
- SÁNCHEZ PICÓN, A. (2012): "Viento del Sur. La presión local en la liberalización minera de 1825", en Xavier Huetz de Lempis y Jean-Philippe Luis (Coor.), *Sortir du Labyrinthe. Études d'Histoire Contemporaine de l'Espagne. Hommage à Gérard Chastagnaret*, Casa de Velázquez, Madrid, pp. 45-68.
- SÁNCHEZ PICÓN, A. (2015): "Javier de Burgos, un lobby local y el debate sobre la privatización minera en el Trienio Liberal", en P. Martínez Shaw, P. Tedde Lorca y S. Tinoco Rubiales, *Andalucía, España, las Indias: pasión por la historia. Homenaje al profesor Antonio-Miguel Bernal*, Madrid, Marcial Pons, pp. 225-250.
- TORTELLA, G. (1994): *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza.



Rosell Meseguer  
"Lavando oro 1". Mina de Rodalquilar Almería  
del proyecto: Tránsitos. *Del Mediterráneo al Pacífico*  
2007