

INDUSTRIALIZACIÓN Y DERECHO DE DAÑOS EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XIX *

FRANCISCO CABRILLO
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

A partir de la tesis de Horwitz sobre la industrialización y el derecho de daños, este artículo estudia el derecho de accidentes y la regulación pública de la industria en la España del siglo XIX. Muestra que tanto el sistema del *common law* como los sistemas legales continentales ayudaron al desarrollo de la industria y los ferrocarriles mediante la aplicación de la regla de responsabilidad por culpa y una regulación administrativa favorable. Concluye el artículo con una breve discusión sobre la teoría de la búsqueda de rentas y la ideología como argumentos que explican estos cambios legales.

ABSTRACT

Beginning with Horwitz thesis on industrialization and tort law, this paper studies the law of accidents and the public regulation of industry in XIXth century Spain. It shows that both the common law and the continental legal systems helped to develop industry and railroads through the negligence rule and positive public regulation. The paper concludes with a short discussion of rent-seeking and ideology as arguments that can explain these changes in the legal tradition.

I. EL SIGNIFICADO ECONÓMICO DE LAS NORMAS JURÍDICAS

Uno de los temas menos estudiados por los historiadores de la economía es el de las ideas económicas subyacentes tras las normas jurídicas y las resolu-

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Congreso de Historia Económica de San Sebastián (sept. 1993) y en el seminario de análisis económico del derecho de la Universidad Carlos III. Los profesores Fernando Gómez y Pedro Fraile han hecho interesantes comentarios, que han permitido mejorar dicha primera versión.

ciones de los tribunales de justicia. Este olvido es explicable, en buena medida, por la separación que tradicionalmente ha existido entre los historiadores del derecho y los de la economía. Mientras los primeros rara vez han sabido interpretar la lógica económica —entendida como búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos— que reflejan muchas leyes y sentencias, los últimos han tenido, por lo general, un desconocimiento excesivo del derecho y sus efectos sobre la vida económica. Pero esta ignorancia mutua ha sido perjudicial en muchos casos. El análisis de la industrialización a lo largo del siglo XIX es uno de los ejemplos que muestran claramente las ventajas de incorporar a la historia de los hechos y las doctrinas económicas algunas de las ideas fundamentales del mundo jurídico.

El siglo XIX fue el siglo de la industrialización en la mayor parte del mundo occidental. Y las normas jurídicas desempeñaron un papel importante en este proceso. De acuerdo con el análisis de Coase, en un mundo sin costes de transacción y con derechos de propiedad bien definidos las situaciones conflictivas serían solucionadas de manera eficiente mediante acuerdos entre las partes. Pero, en un mundo real de derechos de propiedad confusos y costes de transacción positivos, las normas legales y los tribunales de justicia desempeñan un papel importante en cuanto pueden ejercer influencia directa sobre la vida económica. Esta influencia ha sido a veces eficiente y otras veces ha sido, en cambio, muy negativa. Por ello, si desde el punto de vista de la política económica resulta muy interesante que los legisladores y los tribunales conozcan el significado económico de las normas que promulgan o interpretan, para el historiador de la economía o de las doctrinas económicas es importante saber cuál fue el papel de aquéllos en los procesos de desarrollo económico y cuáles eran las ideas que inspiraron sus actuaciones.

Muchas son las vías mediante las cuales el derecho puede influir en un proceso industrializador en progreso. Por citar sólo los ejemplos más importantes, piénsese en el papel que desempeñaron las leyes sobre gremios y libertad de ejercicio de oficios; o las leyes que en nuestro país dieron el carácter de honrado y honorable al ejercicio de determinados oficios y actividades industriales. Otra vía empleada para fomentar la industrialización ha sido la legislación arancelaria, que permitía desarrollar con más facilidad determinadas industrias y transferir rentas de los consumidores a los fabricantes. Y esta transferencia de rentas pudo realizarse también a través de normas fiscales que favorecieran determinadas actividades económicas en perjuicio de otras mediante el juego conjunto de impuestos y subvenciones.

Menos conocido es, en cambio, el papel que las normas de derecho de daños y de regulación administrativa de fábricas pudieron tener sobre el proceso in-

dustrializador. Estas normas, que fueron reflejo de unas determinadas ideas económicas que experimentaron modificaciones sustanciales a lo largo del siglo XIX, no fueron neutrales con respecto al desarrollo industrial de la época. Como no lo son en nuestros días cuando tratan de resolver problemas tan graves como los daños causados en los bienes públicos o privados por determinadas empresas o consumidores.

Como ha señalado Richard Posner, en el análisis de problemas económicos como los planteados por el derecho de daños, la teoría estricta de los fallos de mercado ofrece una visión parcial y a menudo mal orientada. Lo que suele suceder en estos casos es que ciertamente falla el mercado; pero, al mismo tiempo, fallan también las normas de derecho privado que son prerequisites para el funcionamiento del mercado. Rara vez nos encontramos ante una simple disyuntiva libre mercado-regulación pública. El problema es, más bien, la opción entre dos formas de control, ambas emanadas del poder público: el derecho privado y la regulación administrativa ¹. Y esta distinción resulta especialmente relevante a los efectos de este trabajo, ya que lo que en él se estudia es cómo a lo largo del siglo XIX se reorientaron tanto el derecho de daños como la regulación administrativa en el sentido de favorecer la industrialización, idea en la que coincidieron países muy diferentes y de sistemas jurídicos distintos.

Más concretamente, el objetivo de este trabajo es el análisis de las normas y la jurisprudencia sobre responsabilidad civil y reglamentación de industrias nocivas y peligrosas a lo largo del siglo XIX como instrumentos que facilitaron el desarrollo industrial en Europa y en América. Parte del tema más elaborado por la literatura moderna, los efectos sobre los cambios de las normas sobre responsabilidad civil en la industrialización norteamericana del siglo pasado. A continuación se pasa al estudio de lo que podríamos denominar el «modelo continental», en el que son las normas de regulación administrativa las que desempeñan el papel protagonista. Para ello se considerará brevemente el caso de Francia, que tanto influyó en el siglo pasado en el desarrollo del derecho de nuestro país y, en mayor detalle, la actitud del legislador español frente al proceso de industrialización. Posteriormente se analiza la aplicación de los principios de responsabilidad por culpa y responsabilidad objetiva en la España del siglo XIX, se llama la atención sobre el diferente tratamiento recibido por sectores distintos como los ferrocarriles y la minería y se presentan algunas semejanzas interesantes entre la jurisprudencia anglosajona y la española sobre responsabilidad civil. La cuarta sección ofrece algunas comentarios sobre el

¹ Posner (1992), p. 367.

progresivo impulso de la reglamentación estatal sobre industrias nocivas a la luz de la situación actual. Concluye el artículo con una breve reflexión sobre búsqueda de rentas, derecho de daños y reglamentación administrativa.

II. FOMENTO DE LA INDUSTRIA Y REFORMAS JURÍDICAS

Tras una larga polémica, desarrollada a lo largo de las décadas de 1970 y 1980, goza en los Estados Unidos de aceptación bastante general la hipótesis de que la jurisprudencia civil evolucionó a lo largo del siglo XIX de un modo claramente favorable a los intereses de la industria. La forma en que esta transformación se llevó a cabo no fue una modificación sustancial de las leyes que regulaban la actividad industrial, sino mediante la de un cambio significativo de la interpretación jurisprudencial del derecho de daños o responsabilidad extracontractual. Esta idea es generalmente conocida como «tesis de Horwitz», pero su desarrollo y estudio han sido llevados a cabo por numerosos historiadores². La idea principal es que el *common law* fue abandonando paulatinamente la regla de responsabilidad objetiva, dominante en el período anterior a la industrialización, para pasar a examinar las demandas por los daños ocasionados por las instalaciones industriales según la regla de responsabilidad por culpa.

No es difícil entender por qué este cambio de la regla de responsabilidad pudo tener efectos importantes tanto en la asignación de recursos como en la distribución de la renta. Según la regla de responsabilidad objetiva, o estricta, la persona, o empresa, que causa un accidente debe soportar el coste de los daños causados al margen de que haya adoptado o no medidas para intentar evitar que dicho accidente tuviera lugar. Bajo esta regla el fabricante que, por ejemplo, cause un incendio accidental en las tierras colindantes u ocasione pérdidas en la producción agraria de las fincas limítrofes por escapes de humo mal controlados deberá indemnizar a los perjudicados. Distinta sería, sin embargo, una resolución judicial a una demanda por daños en la que se aplicara la regla de responsabilidad por culpa, ya que en este caso, el propietario de la fábrica sólo deberá indemnizar a los perjudicados si no ha adoptado unas normas de precaución razonables³.

² Véase especialmente Horwitz (1977). Un análisis de esta tesis pueden encontrarse en Schwartz (1981) y Hovenkamp (1983).

³ La literatura sobre análisis económico de la responsabilidad civil es amplísima. Para una visión general puede consultarse Posner (1992), cap. 6. Un buen estudio sobre el tema con referencias al derecho español es Gómez y Pastor (1990).

Para quienes defienden la hipótesis del cambio de regla de responsabilidad en la jurisprudencia norteamericana, los jueces no fueron neutrales en la aplicación del derecho de daños, sino que aplicaron un criterio utilitarista que permitía —en lenguaje de economía del bienestar— transferir parcialmente a terceros los costes externos generados por el proceso industrializador. En otras palabras, los jueces norteamericanos asumieron una ideología económica proindustrial en su interpretación de la responsabilidad civil.

La política económica del continente europeo, y muy especialmente la de Francia, tenía una tradición reguladora e intervencionista más acusada que la existente en Gran Bretaña. No es de extrañar, por tanto, que el fomento de la industrialización desde el mundo jurídico adoptara formas distintas de las que se desarrollarían en el mundo anglosajón. Podríamos así hablar de un «modelo continental» en el que la industria se vería también favorecida desde las normas jurídicas, pero en la que las leyes y reglamentos administrativos desempeñarían un papel preponderante.

El caso más significativo de una política económica reglamentista en relación con la industria es, sin duda, el de Francia. En la Francia del Antiguo Régimen, junto a las normas de derecho privado que protegían a un propietario de los daños que la actividad económica de un vecino pudiera ocasionar en sus bienes, existía una tradición de intervención y control administrativo que ponía en manos de las autoridades y parlamentos locales la concesión de autorizaciones para el establecimiento de fábricas. Tras la Revolución, la Ley Municipal de diciembre de 1789 mantuvo los reglamentos existentes y dio mayor protagonismo a los alcaldes en la concesión de estas autorizaciones.

Este sistema fue pronto objeto de numerosas críticas, tanto en lo que se refería a la falta de capacitación de las autoridades locales como al hecho de que éstas cedían demasiado fácilmente a las presiones de sus convecinos opuestos a la creación de establecimientos industriales en sus localidades. Consecuencia de ello fue el decreto de 1810 sobre «Manufacturas y talleres que producen olores insalubres o incómodos», mediante el cual el Estado clasificaba las industrias en tres grupos y establecía un elevado número de requisitos burocráticos para la apertura de una fábrica, cuya autorización quedaba en manos de la administración central (Consejo de Estado, prefectos y subprefectos).

La administración central francesa, y en especial el Consejo de Estado, se mostró mucho más favorable a las solicitudes de los industriales de lo que habrían sido las autoridades locales. Tras varias décadas de aplicación del Decreto, un economista como A. Legoyt, por ejemplo, celebraba el que este organismo hubiera mostrado «la más viva simpatía por la industria, defendiéndola

enérgicamente contra la ignorancia, el egoísmo y la mala fe de terceros»⁴. Y un filósofo del derecho como M. E. Lerminier consideraba, desde una visión totalmente proindustrialista, que «el respeto a la propiedad territorial debía dejar paso al respeto a la producción»; y, para ello, el Decreto de 1810 era un instrumento excelente, en cuanto permitía al estado intervenir directamente en beneficio de la industria y, por tanto, del interés común⁵. No todos los comentaristas del Decreto, desde luego, estuvieron de acuerdo con respecto a su conveniencia. Su excesivo intervencionismo y afán por la regulación fueron muy criticados desde el principio, como se verá más adelante. Pero para no pocos economistas sus efectos positivos para el establecimiento de nuevas fábricas eran motivo suficiente para considerar positiva su promulgación.

Aunque el sistema legal que hemos denominado «continental», para distinguirlo del británico o el norteamericano, estuviera dominado por la regulación administrativa en lo que respecta a la creación de nuevos establecimientos industriales, no habría que exagerar demasiado las diferencias entre ambos modelos, ya que en ellos se dieron dos puntos de coincidencia importantes. En primer lugar, la regulación administrativa acabó apareciendo también en los países anglosajones, como se verá en una sección posterior de este artículo. Y, en segundo lugar, el cambio de la interpretación jurisprudencial de la regla de responsabilidad civil hacia la responsabilidad por culpa no era necesario en países como Francia o España, cuyos códigos civiles consagraron desde el principio la regla de responsabilidad por culpa como principio general.

III. LA IDEOLOGÍA INDUSTRIALIZADORA Y LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XIX

Un estudio de la actitud del legislador a lo largo del siglo XIX muestra que en España fueron también las normas administrativas las que desempeñaron el papel más relevante en el cambio de la orientación del legislador para favorecer la industrialización. El derecho tradicional español, como queda de manifiesto en la Novísima Recopilación, atribuía a la policía administrativa de los pueblos la vigilancia y regulación de las actividades industriales que pudieran tener efectos perjudiciales sobre los habitantes del lugar donde estuvieran establecidas⁶. Y a lo largo del siglo XIX esta competencia fue confirmada por di-

⁴ Legoyt (1853), p. 810.

⁵ Bouckaert (1991), p. 330.

⁶ Novísima Recopilación. Libro VI, Título III.

versas disposiciones administrativas ⁷. Pero ya en el siglo XVIII, como sucedería también en la centuria siguiente, el gobierno central dictaba normas cuyo objetivo era servir de orientación a las autoridades locales y establecer cauces para su actuación administrativa.

Si en temas como la consideración de honestos y honrados los oficios industriales y artesanales la legislación borbónica se mostró defensora de las actividades industriales, no sucedió lo mismo con las normas que regulaban los posibles daños que pueda ocasionar la creación de establecimientos industriales. Diversas disposiciones promulgadas a finales del siglo XVIII muestran esta desconfianza por parte del poder público de los perjuicios que a las poblaciones podía ocasionar el establecimiento de fábricas y manufacturas. Junto a normas específicas sobre sectores concretos, se encuentran algunas disposiciones generales de interés que muestran la actitud dominante en la época sobre la posible industrialización de las ciudades. Una de las más ilustrativas es una Real Cédula de Carlos IV, promulgada en 1796, en la que al promulgarse diversas normas de policía sanitaria, se establecía lo siguiente en su apartado tercero:

«Siendo igualmente útil a la pública salud que dentro del corto recinto de la Corte y demás poblaciones no se establezcan fábricas ni manufacturas que alteren é inficionen considerablemente la atmósfera como xabonerías, tenerías, fábricas de velas de sebo, cuerdas de vihuela, ni los obradores de artesanos que se ocupan en aligaciones de metales y fosiles que infectan el ayre, debiéndose permitir solamente almacenes o depósitos de materias ya trabajadas; me propondrá la Junta de Gobierno (de Medicina) quanto le parezca conveniente para evitar las funestas conseqüencias que pueden sobrevenir de esta tolerancia» ⁸.

Esta actitud de desconfianza por parte de las autoridades del Antiguo Régimen hacia los daños ocasionados por los establecimientos industriales coincide en esencia con la que hemos encontrado en el caso de las municipalidades francesas. Y como en otros países experimentó sustanciales cambios a lo largo del siglo siguiente, en el que el gobierno central acabó adoptando una decidi-

⁷ Véanse, por ejemplo, las Reales Órdenes de 11 de abril de 1860 y de 19 de junio de 1861.

⁸ Novísima Recopilación, Libro VII, Título XL, Ley V. Desde, al menos, el siglo XVII se encuentran normas diversas sobre hornos, fábricas de yeso, etc., con las que se trata de desplazar estas industrias al exterior de las ciudades, principalmente por el peligro de incendio que representaban. Véanse, por ejemplo, dos Reales Órdenes de Carlos II del año 1693, recogidas como Leyes VIII y IX del Título XIX del Libro III de la Novísima Recopilación. El desplazamiento de otra serie muy diversa de industrias (tejas, ladrillos, velas, confites, betunes, etc.) fue hecho obli-
gatorio también por diversas disposiciones de Carlos IV promulgadas entre 1790 y 1806. Véanse, por ejemplo, las Leyes X y XI del mencionado Título XIX del Libro III y la Ley I del Título XXIV del Libro VIII del Suplemento de la Novísima Recopilación.

da postura favorable a los industriales en lo que a daños a terceros respecta. Un texto legal muy importante a este respecto es el conocido Decreto de 8 de junio de 1813 sobre «Libertad en el establecimiento de fábricas y oficios». El objetivo declarado de este texto legal era «remover las trabas que hasta ahora han entorpecido el progreso de la industria»; y en él no sólo se suprimían los exámenes para el acceso a los oficios industriales y la obligación de incorporación a los gremios, sino que también se establecía un marco de libertad general de creación de fábricas en los pueblos de la Monarquía, sin necesidad de permiso ni licencia alguna, «con tal que se sujeten a las reglas de policía adoptadas o que se adopten para la salubridad de los mismos pueblos»⁹. Parece, sin embargo, que esta norma general de libertad de establecimiento chocó pronto con la atribución a las administraciones locales de competencias sobre la creación de fábricas en sus respectivos términos municipales por motivos de salubridad. Y fue precisamente la interpretación de este decreto en un sentido favorable a los industriales una de las vías jurídicas por las que el gobierno central trató de impulsar la creación de fábricas.

Por causas esencialmente políticas el Decreto de 1813 pasó por diversos avatares, y, tras su supresión en 1815, volvió a entrar en vigor el año 1836. A partir de la segunda mitad del siglo XIX se encuentran ya interpretaciones por parte del gobierno central en el sentido de que los ayuntamientos, en el uso de sus competencias sobre policía de salubridad, no podían infringir la autorización general de establecimiento de fábricas del decreto de 1813. Veamos un caso ilustrativo. Por Real Orden de 16 de febrero de 1881 el gobierno central resolvió negativamente un recurso de alzada presentado por el Ayuntamiento de Barcelona referido a la denegación de un permiso de ampliación de instalaciones industriales solicitado por la Sociedad Catalana del Alumbrado. El problema era el siguiente. Esta sociedad había solicitado del Ayuntamiento de Barcelona permiso para construir un cobertizo y varias salas destinadas a almacenes y un nuevo gasómetro dentro del recinto de su fábrica. El Ayuntamiento denegó la autorización; y la compañía recurrió en apelación al gobernador de la provincia, quien revocó el acuerdo municipal. Fue entonces el Ayuntamiento el que recurrió en alzada y obtuvo, como antes se ha apuntado, respuesta negativa por parte del ministerio. Lo interesante aquí es lógicamente la argumentación en la que se basó la decisión del gobierno. Éste afirmó que, aun siendo cierto que los dueños de las fábricas debían solicitar permisos a los ayuntamientos para hacer obras, aquéllos no podían oponerse sin más a su

⁹ M. Alcubilla (1887). Vol. V, p. 3.

realización, ya que sus facultades se limitaban exclusivamente a evitar, mediante la adopción de las reglas oportunas, que se produjeran peligros o inconvenientes; y como en este caso la Municipalidad, en vez de hacerlo así, había negado de plano la autorización pedida por la empresa en cuestión, aquella se excedió en sus atribuciones e infringió el mencionado Decreto de 8 de junio de 1813, garante de la libertad de industria ¹⁰.

No parece que éste fuera un caso único. Por el contrario, las polémicas entre industriales y ayuntamientos con respecto a las competencias de éstos en la regulación del establecimiento y funcionamiento de fábricas se desataron con bastante frecuencia, y en 1884, desde el ministerio de Fomento, Sardoal se hacía eco de diversas reclamaciones recibidas sobre la oposición a menudo encontrada por los fabricantes para el establecimiento de nuevas industrias o aplicación de nuevos inventos. Estas reclamaciones serían utilizadas como motivo para que, desde el gobierno, se diera un nuevo paso a favor de los fabricantes. No se trataba ya solamente de una interpretación jurisprudencial favorable a los industriales, sino de la promulgación de una disposición legal en la que se establecía específicamente que las autoridades provincial y municipal, así como las dependientes de la administración general del Estado, debían procurar por todos los medios permitidos por las leyes facilitar el planteamiento y desarrollo de las industrias útiles.

Esta norma legal es la real orden de 8 de enero de 1884 sobre el establecimiento de nuevas industrias e inventos. En la exposición de motivos de esta Real Orden, se incluía un auténtico canto al progreso científico e industrial, en el que se afirmaba la necesidad de las instalaciones de gas, electricidad y teléfonos y se preveían ciudades cruzadas por «tranvías o ferrocarriles aéreos», junto con todo tipo de industrias, cuyo establecimiento el gobierno debería facilitar. Para ello —se apuntaba— era necesario «sobreponerse a prevenciones que la ciencia ya no admite». Y lamentaba el legislador la «sistemática oposición en ciertas personas y corporaciones á dar impulso a la industria y al trabajo, verdaderos ejes sobre los que ha de girar la reforma para el porvenir» ¹¹.

En la Real Orden se determinaban concretamente cuáles eran las causas específicas por las que una autoridad provincial o municipal podía prohibir la instalación de establecimientos industriales dentro de las poblaciones. Estas causas tasadas eran las tradicionales de peligro de incendio, perjuicios a la salud pública o la prohibición taxativa por leyes específicas anteriores. Pero, a la hora de valorar el otorgamiento o la denegación del permiso de establecimien-

¹⁰ *Alcubilla* (1887), p. 7.

¹¹ *Alcubilla* (1887) p. 6.

to el legislador utilizaba un argumento económico interesante. Se trataba de valorar, junto a los beneficios generales del establecimiento de industrias tan claramente exaltados, los costes externos previsibles ocasionados por las nuevas fábricas. Concretamente, al referirse esta Real Orden, en su artículo segundo, a tales costes externos, o perjuicios a particulares o corporaciones, definía aquéllos como el «detrimento notorio y la consiguiente depreciación que experimenten las propiedades rústicas ó urbanas limítrofes al establecimiento industrial ó a las obras que los dueños de éste ejecuten próximas al mismo».

Este texto legal sugiere, al menos, dos comentarios. El primero, que constituye una muestra excelente de ese cambio de mentalidad con respecto a la industrialización que tiene lugar en el siglo XIX y que lleva al legislador a apoyar al fabricante frente al resto de los ciudadanos. La simple comparación de esta norma con la Real Cédula de 1796 antes mencionada corrobora la tesis aquí defendida. El segundo comentario hace referencia al hecho de que el legislador era consciente de que, al no tener todos los inmuebles el mismo valor, el perjuicio sufrido por los propietarios de las fincas perjudicadas no sería el mismo. En otras palabras, un análisis de costes y beneficios podría aconsejar la autorización de la instalación de determinadas industrias en un barrio obrero y rechazarla en un distrito residencial de más alto nivel. Esta conclusión no sorprenderá, por otra parte, a quien haya leído detenidamente a Ronald Coase, quien, entre las sentencias estudiadas en «El problema del coste social», citaba algunos casos de esta misma época en los que los jueces ingleses establecían específicamente que una determinada industria aceptable, o conveniente, en un determinado distrito podía no serlo en otro ¹².

III. LA RESPONSABILIDAD CIVIL Y EL DERECHO DE DAÑOS EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XIX

La Real Orden de 8 de enero de 1884 y la interpretación jurisprudencial antes señalada del Decreto de 1813 muestran cómo el legislador español hizo uso de la vía administrativa para fomentar la industrialización con un objetivo similar al que en los Estados Unidos se había buscado utilizando la vía de la responsabilidad civil por culpa. En ambos casos se partía de las ventajas que al bienestar social ofrecían las nuevas industrias y tecnología, y se arbitraban fórmulas para que los terceros afectados soportaran una parte del coste externo. Pero, como antes se apuntó, el derecho español mantuvo además a lo largo del

¹² Coase (1988), pp. 122-123.

siglo XIX, con escasas excepciones, el principio de responsabilidad por culpa, lo que permite encontrar semejanzas interesantes entre la jurisprudencia española y las sentencias de los tribunales ingleses y norteamericanos que suelen citarse en apoyo de la hipótesis de la tendencia industrialista del *common law* en el mismo siglo.

Aunque no hay estudios detallados sobre la interpretación legal y jurisprudencial de la responsabilidad civil anterior al Código Civil, parece que, salvo casos especiales, el criterio dominante en nuestro derecho ha sido el de la responsabilidad por culpa. Y este es el principio predominante también en el actual Código Civil, en vigor desde 1889¹³.

En la jurisprudencia española del siglo XIX podemos encontrar numerosos ejemplos de la aplicación de este principio. En relación con el tema de la industrialización tienen especial interés los casos de accidentes y daños producidos por los ferrocarriles, tanto por reflejar la actitud de los tribunales españoles ante un nuevo descubrimiento técnico como por ofrecernos elementos de comparación interesantes con la jurisprudencia británica y norteamericana.

La tesis que mantenía la jurisprudencia española era que el ferrocarril necesariamente daba origen a riesgos y accidentes y que era obligación de los empleados de las compañías ferroviarias adoptar todas las medidas precisas para evitarlos. Pero si, aun cuando se adoptaban tales medidas, los accidentes ocurrían, las compañías no debían ser consideradas responsables de lo sucedido.

En este sentido resulta interesante la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1865, en la que se declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto por un propietario de Burgos contra la sentencia de la Audiencia de esta ciudad que absolvía a la empresa del ferrocarril de Isabel II de los daños causados por el incendio de un argomal propiedad del recurrente¹⁴. El caso es bastante habitual en la jurisprudencia de la época, dentro y fuera de España. Al atravesar las vías del ferrocarril las fincas del recurrente, las locomotoras provocaron en más de una ocasión incendios que causaron daños importantes en dichas fincas. Su propietario reclamó ante la Audiencia de Burgos una indemnización, a la que se opuso la compañía ferroviaria. Los argumentos

¹³ El Código Civil francés de 1804 enuncia en sus artículos 1382 y 1383 el principio de responsabilidad por culpa; y en el mismo sentido se pronunciaron los proyectos españoles de Código de 1836 y 1851. En García Goyena y Aguirre (1842) se expresa con claridad la idea de la culpa como base de la responsabilidad: «Para que el daño esté sujeto a reparación debe ser motivado por falta o imprudencia de alguno: si no puede ser atribuido a esta causa será obra de la suerte, cuyos golpes debemos sufrir...» (IV, p. 301). Desde 1889 la responsabilidad por culpa está regulada en los artículos 1902 y siguientes del actual Código Civil.

¹⁴ *Jurisprudencia Civil*, 1865, pp. 872-875.

de ésta eran los siguientes. Se reconocía que eran ciertamente las locomotoras las causantes de los incendios. Pero se alegaba que dichas locomotoras habían funcionado según su naturaleza (el subrayado es mío) y que los incendios habían sido de todo punto irremediables e independientes de la voluntad de los maquinistas. El Tribunal Supremo aceptó esta argumentación y señaló que, al no haberse probado la imprudencia o culpa de los maquinistas, no había fundamento para imponer el pago de una indemnización al perjudicado.

En el mismo sentido se manifestó el Tribunal Supremo en diversas ocasiones. Por citar sólo otro ejemplo, considérese el caso resuelto por el mismo tribunal en sentencia de 3 de junio de 1901. Se trataba en aquella ocasión de una máquina que, haciendo maniobras en una estación, produjo un incendio en un almiar de paja cercano ¹⁵. En este caso el tribunal, además de acogerse al principio antes señalado de no existencia de culpa o negligencia por parte del conductor de la máquina, señalaba que los almiarres de paja se habían colocado junto a la vía, sin convenio o pacto que limitase el derecho de la empresa a utilizar la vía, y a sabiendas del uso constante que se hacía de dicha vía y del consiguiente riesgo de la mercancía.

Desde nuestro punto de vista resulta especialmente interesante la semejanza de estos casos y los criterios que orientaron las resoluciones judiciales que resolvieron casos similares en los países anglosajones en la misma época. Y cualquier economista familiarizado con los argumentos utilizados por Pigou y con las críticas subsiguientes de Coase se encontrará en terreno conocido. Véanse, a manera de ejemplo, dos sentencias norteamericanas interesantes, en las que los argumentos de los jueces coincidieron tanto con el entusiasmo industrialista que hemos visto reflejado en el texto de la Real Orden española antes mencionada como con la mencionada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo.

La primera se dictó para resolver un caso referido a la explosión de una fábrica que causó daños en una finca vecina. En una fecha no muy lejana de la citada Real Orden un juez del Estado de Nueva York afirmaba, al redactar la sentencia del caso *Losee v. Buchanan* (1873) que «la sociedad tiene que tener fábricas, máquinas, diques, canales y ferrocarriles. Estas instalaciones son demandadas para satisfacer las necesidades múltiples de la gente y constituyen la base de nuestra civilización». Y añadía que si se producía un daño a la propiedad de un tercero a causa de un accidente el propietario de la industria no debía ser considerado responsable por ello ¹⁶. La segunda, algunos años posterior, está redactada desde unos presupuestos económicos similares. Se trata de

¹⁵ *Jurisprudencia Civil*, 1901, pp. 921-923.

¹⁶ Hovenkamp (1983), p. 687.

la sentencia que resolvió el caso *Georgia Railroad and Banking Co. v. Maddox* (1902), en la que el juez afirmaba que si una estación de ferrocarril había sido autorizada y se explotaba de la forma adecuada, las personas que residieran en las inmediaciones no podían demandar por daños a la compañía, que tales efectos eran resultados inevitables de la existencia misma del sistema ferroviario¹⁷.

El Tribunal Supremo español falló ciertamente en algunas ocasiones en contra de las compañías ferroviarias. Pero siempre lo hizo cuando consideró que había existido culpa por parte de aquéllas. Por ejemplo, en la resolución de un recurso de casación de fecha 4 de diciembre de 1858, referido a una sentencia de la Audiencia de La Habana, el Tribunal Supremo afirmó que «cuando falta precaución de las máquinas de un ferrocarril producen incendios en los campos contiguos a la vía, la empresa es responsable de los daños y perjuicios que se ocasionen»¹⁸. La sentencia resolvió un problema muy similar al planteado por el recurrente de Burgos, arriba comentado. Se trataba esta vez del incendio de un cañaveral ya cortado. Pero la sentencia fue diferente, porque, además de probarse que fue la locomotora la causante del incendio, se estableció la culpabilidad de los conductores, que llevaban los ceniceros de la máquina abiertos, produciendo una gran humareda en una situación de fuerte viento, lo que dio origen al fuego del cañaveral.

En el mismo sentido se manifestó regularmente el Tribunal Supremo en el caso de las indemnizaciones por daños solicitadas por las víctimas de atropellos o sus familiares¹⁹. Hay, sin embargo, una excepción notable a la aplicación del principio de responsabilidad por culpa en el derecho español de daños del siglo XIX. Se trata de los daños a terceros producidos en la explotación de minas. Para resolver estos conflictos la Ley de Minas de 6 de julio de 1859 establecía en el párrafo segundo de su artículo 59 que los mineros estaban obligados a indemnizar, por convenio o por tasación pericial, los daños y perjuicios que causare a intereses ajenos, dentro o fuera de las minas, y en operaciones anteriores, simultáneas y posteriores a la extracción del mineral²⁰. Pocos años después una sentencia del Supremo, de fecha 9 de abril de

¹⁷ Coase (1988). Esta interpretación de las normas de responsabilidad no se limitó, desde luego, a los Estados Unidos. Para el caso de Gran Bretaña, véanse las referencias del propio Coase en el mismo artículo. Bouckaert (1991), p. 332, cita alguna jurisprudencia francesa de principios del siglo XX en el mismo sentido.

¹⁸ *Jurisprudencia Civil*, 1860, pp. 78-82.

¹⁹ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 22 de octubre de 1864 (*Jurisprudencia Civil*, 1864, pp. 288-292), de 12 de junio de 1900 (*Jurisprudencia Civil*, junio 1900, pp. 64-69) y de 18 de junio de 1902 (*Jurisprudencia del Código Civil*, 1902, pp. 454-456).

²⁰ M. Alcubilla (1887), vol. VII, p. 266. Esta disposición fue reproducida en el artículo 26

1866, seguía una interpretación estricta de esta norma al afirmar la obligación de los mineros a indemnizar por los daños causados *de cualquier modo* (subrayado en el original) a dichos intereses ajenos²¹. El caso resuelto no era muy distinto de los que antes examinamos. Se trataba esta vez de los daños producidos por los humos de la empresa minera Tharsis, cuyas teleras de calcinación de mineral estaban situadas en las cercanías de terrenos dedicados a cultivos, pastos y arbolados, propiedad del demandante. Éste argumentaba que la producción de estos terrenos se había visto sustancialmente reducida como consecuencia de dichos humos, y solicitaba una indemnización de valor equivalente a dichos daños. La empresa respondió que no tenía obligación de indemnizar, ya que los humos eran consecuencia inevitable de una actividad permitida. Parece que la empresa tenía razón en su alegación, pues en aquella época la única forma de tratar grandes cantidades de mineral era la calcinación a cielo abierto; y aun mucho después el procedimiento seguía en uso²². Pero la resolución del Tribunal Supremo, que confirmó una sentencia anterior de la Audiencia de Sevilla, señaló que la compañía Tharsis tenía obligación de indemnizar, ya que los daños causados se debían a actos voluntarios practicados por dicha empresa en utilidad y beneficio suyo.

Desde el punto de vista legal el razonamiento del Tribunal Supremo resulta difícil de criticar tanto en los casos en los que hemos visto que negaba la indemnización por daños como en aquél en el que la concedía. Pero desde el punto de vista económico la distinción tiene poco sentido. En los primeros supuestos examinados la ley y el tribunal aceptaban que la industrialización y el progreso tenía costes y que dichos costes sólo debían ser asumidos en su totalidad por las empresas si actuaban con negligencia. En el segundo, en cambio, la ley y el Tribunal Supremo obligaron a internalizar en su totalidad los costes externos generados por la actividad industrial. ¿Por qué esta diferencia? Parece que un mero análisis de eficiencia no puede darnos una respuesta convincente; habría que buscar, en cambio, cuáles pudieron ser los motivos del legislador para no aceptar que lo que era bueno para los ferrocarriles no lo era para las empresas mineras. Y esto sólo puede tener dos respuestas, sobre las que se volverá en la sección final de este trabajo: o se consideraba que los ferrocarriles y otras actividades industriales eran más necesarias que la minería para el desarrollo del país, objetivo que el poder público asumía como propio en su actividad legislativa, o los grupos de interés de los primeros resultaron

Decreto-ley de 29 de diciembre de 1868 que aprobó las bases generales de una nueva legislación de minas.

²¹ *Jurisprudencia Civil*, 1866, pp. 535-541.

²² Avery (1985), pp. 187-188.

tener mayor influencia que los de los segundos a la hora de hacer prevalecer sus intereses sobre los perjudicados, los agricultores principalmente.

IV. EL TRIUNFO DE LA REGLAMENTACIÓN

Como se apuntó en la sección segunda de este trabajo, no puede hablarse de modelos puros en las reformas legales de fomento de la industrialización a partir de normas de derecho privado o de reglamentaciones administrativas. Pero el predominio de unas u otras pudo tener efectos importantes, cuyas consecuencias llegan hasta nuestros días.

La tradición continental abrió el camino a un extenso proceso de extensión de la reglamentación administrativa con todos los efectos que ésta suele producir. «La reglamentación es una planta que crece fácilmente en Francia y tiende de forma incesante a invadir todo el suelo», escribía Horace Say en 1853 al comentar los efectos del Decreto de 1810 sobre manufacturas y talleres²³. Este texto legal, aunque, como hemos visto, fue bien recibido en su día por muchos partidarios de la extensión de la industria, fue pronto objeto de numerosas quejas. En primer lugar, se criticaba la gran cantidad de requisitos formales necesarios para lograr una autorización para un nuevo establecimiento industrial, lo que suponía notables pérdidas de tiempo y costes. La larga duración de los trámites de autorización era también motivo de protestas en Francia; como en España, según reconocía la propia exposición de motivos de la Real Orden de 8 de enero de 1884.

La rigidez de las normas administrativas y sus problemas para adaptarse a una realidad cambiante era también criticada por los economistas franceses de mediados del siglo. En efecto, al pretender el Decreto de 1810 regular todas las industrias en función de los daños que cada una pudiera ocasionar, pronto se encontró la administración en la necesidad de publicar listas complementarias con las nuevas industrias y maquinarias que surgían continuamente y que no estaban incluidas en el texto original. Esto llevó a la preparación de confusas y larguísimas listas en las que se trató de regular todo tipo de industrias supuestamente insalubres y peligrosas, entre las que se encontraban, como ironizaba H. Say, actividades como el secado de castañas o la producción de café-achicoria.

Pese a estos inconvenientes, la regulación de las industrias nocivas y la asunción de competencias en este campo por la administración central frente a

²³ Say (1853), p. 645.

las administraciones locales sería un fenómeno que se extendería en todos los países. Un caso interesante es el de Gran Bretaña, donde hasta 1848 no existió propiamente una regulación administrativa para la creación de establecimientos industriales. En dicho año se aprobó, sin embargo, una ley por la que se sometía a reglamentación tanto las industrias de nueva creación como las ya existentes. Para el historiador de las ideas económicas resulta interesante constatar que esta ley no sólo recibió apoyo de quienes luchaban por una mejor salubridad en los distritos industriales, sino también por algunos defensores de la industrialización, que consideraban más eficiente para los fabricantes una regulación clara que les evitara los continuos conflictos que tenían ante los tribunales con terceros perjudicados. Mientras en las obras de carácter social o económico de la época son abundantes las críticas de los comportamientos de los fabricantes, la defensa de la ley por algunos industriales es mucho menos conocida.

Su argumento, en esencia, era el siguiente. Cuando una persona o empresa pretendía crear un nuevo establecimiento industrial en un determinado distrito, estudiaba las posibles localizaciones que pudieran resultar adecuadas y consultaba a los vecinos sobre su posible actitud ante la nueva fábrica. Si no existía una actitud muy negativa, lo que parece que era lo más habitual, se establecía la fábrica. Pero, una vez realizada la inversión, no eran infrecuentes las demandas de indemnización por daños por parte de los posibles perjudicados. La estrategia de éstos era clara. Tras haberse llevado a cabo la inversión, las pérdidas que suponía cerrar la fábrica eran lo suficientemente elevadas como para obligar a la empresa a preferir pagar las indemnizaciones antes que pensar en trasladarse ²⁴.

El argumento resulta, sin duda, interesante. Y es, además, un buen reflejo de la discrepancia que existía en la Inglaterra de la época entre los partidarios del mantenimiento del *common law* como institución básica del derecho británico y los defensores de sistemas codificadores y regulaciones estatales al estilo continental. Pero tendía a minusvalorar las soluciones de derecho privado, que podrían aplicarse al caso; y olvidaba que reglamentación administrativa no es sinónimo de certidumbre, ya que en los sistemas de derecho continental la autorización administrativa de una explotación industrial no impedía siempre la reclamación de daños por terceros perjudicados.

Con el tiempo sería la solución administrativa la que acabaría prevaleciendo en todo el mundo. Y sigue siendo hoy la dominante en la solución de problemas de efectos externos de tanta importancia como la defensa del medio

²⁴ Legoyt (1853), p. 811.

ambiente, por citar sólo el caso más significativo. Y lo es hasta el punto de que la mayor parte de la gente no concibe siquiera la posibilidad de soluciones alternativas. Sólo en los últimos años el desarrollo de la teoría económica de los derechos de propiedad y el análisis económico de la responsabilidad civil extracontractual ha permitido a los economistas plantear de nuevo la posibilidad de utilizar el derecho privado como fórmula eficiente de resolver los problemas de externalidades ocasionados por la industrialización acelerada del mundo actual.

V. INTERESES, IDEOLOGÍA E INDUSTRIALIZACIÓN

El estudio del derecho de daños y la reglamentación administrativa de las industrias insalubres y peligrosas parece avalar la hipótesis de la convergencia del sistema jurídico español con los sistemas anglosajones en su propósito de fomentar la industrialización y el progreso técnico. Pero es preciso plantear aún una pregunta fundamental: ¿por qué esta orientación proindustrial? ¿Se debió a una estrategia de las empresas industriales y de ferrocarriles en defensa de sus intereses particulares, o fue inducida en buena medida por el triunfo de unos valores que el poder público hizo suyos y trató de imponer mediante modificaciones de las leyes y la jurisprudencia?

Uno de los efectos más claros de estos cambios legislativos y jurisprudenciales fue una redistribución de la renta desde los propietarios de tierras a los industriales; o, utilizando las palabras de Horwitz, un traspaso parcial de la carga de la industrialización sobre los hombros de los ciudadanos más débiles y menos activos. Algunos críticos de esta interpretación han objetado a la tesis de Horwitz que si los fabricantes hubieran querido elevar los beneficios mediante reformas legales podrían haberlo hecho —y en realidad lo hicieron— de una forma más eficiente, como presionar a los legisladores para conseguir una política arancelaria o un sistema fiscal favorables a sus intereses²⁵. Esto es cierto, sin duda; pero no excluye la validez de una hipótesis de búsqueda de rentas, que en modo alguno tuvo que limitarse a una sola dirección. En los casos español y francés hemos visto cómo, en los mismos años en los que realizaban sus campañas en favor del proteccionismo, los industriales no dudaron en acudir al gobierno central para quejarse de las dificultades que les planteaban los ayuntamientos, en los que la fuerza relativa de los intereses agrarios era seguramente más fuerte.

²⁵ Hovenkamp (1983), pp. 671-673.

En contra de una interpretación radical en términos de búsqueda de rentas puede argumentarse, sin embargo, en el caso de los países anglosajones, que habría resultado mucho más eficiente dirigir los esfuerzos a la aprobación de nuevas leyes por los órganos legislativos que acudir a una modificación del *common law* mediante una reorientación paulatina de la jurisprudencia. Una característica del *common law* es precisamente su transformación lenta, lo que le permite una adaptación paulatina a los cambios sociales, frente a los cambios rápidos y radicales a los que puede dar origen una reforma legal. Por ello cabe interpretar también los cambios experimentados por la jurisprudencia anglosajona como la expresión de un nuevo sistema de valores que fue cobrando fuerza a lo largo de todo el siglo. Estos nuevos valores —fe en el progreso técnico y en la industrialización como motores para la prosperidad y la felicidad de todos los hombres, principalmente— se habrían extendido por todo el mundo occidental; y los diversos sistemas jurídicos simplemente habrían dado respuestas técnicas distintas a una preocupación común.

Es interesante buscar semejanzas entre este afán industrializador y, por ejemplo, la fe en el librecambio de muchos economistas y políticos del siglo pasado. Hoy tendemos a interpretar —acertadamente en mi opinión— la polémica del siglo XIX sobre el librecambio en términos de estrategias de búsqueda de rentas por parte de grupos con intereses distintos. Pero no entenderíamos completamente esta polémica y el papel desempeñado en ella por algunos de sus protagonistas si dejáramos por completo de lado el debate ideológico que la sustentó.

No es casualidad que las nuevas preferencias de los consumidores en los años finales del siglo XX estén produciendo modificaciones sustanciales en la reglamentación administrativa sobre actividades insalubres y peligrosas y en las normas de responsabilidad civil. Cuando se busca la industrialización como objetivo básico, el principio de la responsabilidad por culpa y las normas administrativas tolerantes son los instrumentos legales a aplicar. Pero cuando, como en nuestros días, aumenta la valoración de bienes como el aire limpio o el medio ambiente saneado, aun a costa de técnicas de producción más caras y de frenar el ritmo del crecimiento industrial, no puede sorprendernos el desarrollo de reglamentaciones administrativas restrictivas y una nueva reivindicación del principio de la responsabilidad objetiva.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCUBILLA, M. (1887): *Diccionario de la Administración Española. Compilación de la novísima legislación española, peninsular y ultramarina en todos los ramos de la Administración Pública*, Madrid.
- AVERY, David (1985): *Nunca en el cumpleaños de la reina Victoria. Historia de las minas de Río Tinto*. Barcelona: Labor.
- BOUCKAERT, Baudouin (1991): «La responsabilité civile comme base institutionnelle d'une protection spontanée de l'environnement». *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, vol. 2, 2-3, pp. 315-335.
- COASE, Ronald (1988): «The Problem of Social Cost». En *The Firm, the Market and the Law*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 95-156.
- GARCIA GOYENA, Florencio, y AGUIRRE, Joaquín (1842): *Novísimo Febrero o Librería de Jueces, Abogados y Escribanos*. Madrid.
- GÓMEZ, Fernando, y PASTOR, Santos (1990): «El derecho de accidentes y la responsabilidad civil: un análisis económico y jurídico». *Anuario de derecho Civil*, XLIII, pp. 495-538.
- HORWITZ, Morton (1977): *The Transformation of American Law (1780-1860)*. Cambridge: Harvard University Press.
- HOVENKAMP, Herbert (1983): «The Economics of Legal History». *Minnesota Law Review*, 67, pp. 645-697.
- LEGOYT, A. (1853): «Établissements dangereux, insalubres ou incommodes». *Dictionnaire de l'Economie Politique*, publicado bajo la dirección de Ch. Coquelin y Guillaumin. Bruxelles. Vol I, pp. 809-811.
- POSNER, Richard A. (1992): *Economic Analysis of Law* (Cuarta edición). Boston y Toronto: Little, Brown and Co.
- SAY, Horace (1853): «Salubrité». *Dictionnaire de L'Economie Politique*, publicado bajo la dirección de Ch. Coquelin y Guillaumin. Bruxelles. Vol. II, pp. 645-646.
- SCHWARTZ, Gary. T. (1981): «Tort Law and the Economy in Nineteenth Century America: A Reinterpretation». *Yale Law Journal*, 90, pp. 1717-1775.