

**Sugerencia de citación:** Cuéllar Villar, D. (2025). La modernización de la red viaria en España, 1845-1914. *tiempo&economia*, 12(1), 1-35. <https://doi.org/10.21789/24222704.2157>

**DOI:**

<https://doi.org/10.21789/24222704.2157>

# La modernización de la red viaria en España, 1845-1914

## The Modernization of the Road Network in Spain, 1845-1914

**Domingo Cuéllar Villar**

Doctor en Historia por la Universidad de Almería, Licenciado en Geografía e Historia por la UNED y Especialista en Transportes por la Universidad Politécnica de Madrid.

Profesor asociado de la Universidad Rey Juan Carlos, España.

<https://orcid.org/0000-0002-1720-8575>

[domingo.cuellar@urjc.es](mailto:domingo.cuellar@urjc.es)

### RESUMEN

La planificación, construcción y financiación de la red viaria estatal fue la primera gran infraestructura cuya responsabilidad asumió en su totalidad el Estado español durante el siglo XIX. La construcción de estas carreteras del Estado respondía a los principios básicos de configuración y desarrollo del Estado liberal durante ese momento debido al carácter estratégico de estas grandes infraestructuras económicas, ya que cumplen con el doble cometido de estimular la actividad económica y de facilitarle el control del territorio a los gobernantes, lo que se lograba en ambos casos a través de una red viaria permanente y eficiente.

Este artículo propone un estudio y revisión sobre el desarrollo de la red viaria en España en este periodo crítico de implantación del modelo de Estado liberal. Se analizan aquí los avatares políticos de la planificación de la red, los graves problemas de financiación que existieron a lo largo de todo el siglo XIX y el desigual proceso de construcción que demoró en exceso la finalización de la red viaria.

**Palabras clave:** Liberalismo; España; carreteras del Estado; planificación; financiación; historia económica.

**Códigos JEL:** N73. O52. R42

## ABSTRACT

The state road network's planning, construction and financing was the first major infrastructure endeavor to be fully undertaken by the Spanish state in the 19th century. The construction of these roads responded to the basic principles of the configuration and development of the liberal state at the time, due to the strategic nature of these large economic infrastructures: they fulfilled the dual purpose of stimulating economic activity and facilitating territorial control for the rulers. These two objectives were achieved through a permanent and efficient road network.

This article reviews the development of the road network in Spain during that critical period of implementation of the liberal state model. It analyses the political ups and downs during its planning, the serious financing problems it had in the 19th century, and the uneven construction that excessively delayed the completion of the road network.

**Keywords:** Liberalism; Spain; State roads; Planning; Financing; Economic history.

**JEL Codes:** N73. O52. R42

## Introducción

La planificación, construcción y financiación de la red viaria estatal fue la primera gran infraestructura cuya responsabilidad asumió en su totalidad el Estado español durante el siglo XIX, ya que otros tipos de obras públicas, como los ferrocarriles, los puertos y las obras hidráulicas, se ejecutaron a través de sistemas mixtos que incluían la concesión para su construcción y explotación durante un periodo de tiempo determinado, si bien también recibieron subvenciones y ayudas del erario. En valores agregados para el periodo de este estudio, un 52 % del gasto público en obras públicas se destinó a la construcción y conservación de las carreteras, un 27 % a las subvenciones y ayudas a fondo perdido para los ferrocarriles, un 10 % a puertos y faros, otro 6 % a las comunicaciones marítimas y un 5 % a las obras hidráulicas (Dirección General de Obras Públicas, 1914).

El interés en el caso de la red de carreteras del Estado estaba en la consabida relevancia que tienen estas grandes infraestructuras para estimular el crecimiento económico a través de la oferta de una red de transporte terrestre eficaz, estable y en buen estado de uso. Esto resulta especialmente relevante porque entre los graves problemas que presentaba la red viaria anterior, estaba la falta de continuidad de la traza, la escasez de obras de fábrica para superar el curso de los ríos o ramblas y el mal estado general de los caminos.<sup>1</sup> Los estudios sobre la red caminera borbónica han puesto de manifiesto estas carencias, pero también el notable esfuerzo que se realizó en ese periodo para dotar de una red principal más adecuada para el desarrollo del transporte interior.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Véase al respecto la negativa visión de la situación que ofrecía Betancourt (1869) al iniciarse el siglo XIX.

<sup>2</sup> A los clásicos estudios descriptivos de Alzola y Minondo (1994, pp. 241-324) y Menéndez Pidal (1951, pp. 115-128) habría que añadir el intenso debate de análisis entre Madrazo (1984) y Ringrose (1972) sobre el carácter limitante del sistema de transporte tradicional o no para el desarrollo económico en España. En lo que sí están de acuerdo todos es en el retraso de las obras previstas y su extremada lentitud de realización.

De todos estos problemas eran conscientes los hombres del diecinueve, tal y como se recogió en numerosas ocasiones en los preámbulos de las leyes que sucesivamente se aprobaron con el fin de regular y planificar la construcción de estas vías. Así, sentenciaba Jovellanos (1814) sobre la importancia de los caminos que “es tan notoria y generalmente reconocida, que parece inútil detenerse a recomendarla” y que gran parte del problema estaba en el mal estado de las conexiones con los caminos secundarios, donde se producían continuas rupturas de carga que encarecían los productos hasta hacerlos “invendibles” (pp. 166-170).

Pero este interés respondía también a una necesidad política propia del liberalismo emergente europeo y que llegaba con cierta sordina a España, donde el acceso y control del territorio era fundamental para la consolidación del poder. Así, las leyes y normas conducentes a la unificación del sistema de medidas, de recopilación estadística y catastral y de registro cartográfico eran la evidencia del nuevo sistema político que estaba en construcción (Pro, 2019, pp. 327-362; Reguera Rodríguez, 1998, p. 225), y las carreteras eran parte esencial de ello.

Este artículo propone un estudio y revisión sobre el desarrollo de la red viaria en España en el periodo crítico de implantación del modelo de Estado liberal, desde mediados del siglo XIX hasta 1913, considerado por muchos historiadores como el límite en el que finaliza el largo siglo XIX. Para su elaboración, hemos trabajado tanto con las series estadísticas oficiales del Ministerio de Fomento como con las memorias anuales de Obras Públicas, así como la amplia historiografía existente sobre el tema, de la que se da cuenta a lo largo del artículo. Asimismo, se traslada, aunque de modo parcial, información y análisis de fuentes primarias de los proyectos de construcción y liquidaciones de las obras de carreteras del Estado, lo cual sigue siendo la cuestión pendiente de los investigadores sobre este tema.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Los estudios de ámbito comarcal o provincial sobre la construcción de las carreteras del Estado son bastante escasos y adolecen de una visión excesivamente general, sin un detenido análisis de las fuentes primarias de los proyectos de las obras. Solo algunos casos aportan ese necesario acercamiento: Cuéllar (2003), Navarro Vera (1994) y Navas Ferrer (2012).

Este artículo se organiza, además de esta introducción y la conclusión, en tres apartados que recogen sendas cuestiones fundamentales de la evolución del sistema de las carreteras del Estado: la organización y normalización, la construcción y la inversión. De este modo, cumplimos nuestro objetivo de combinar el discurso diacrónico explicativo con el estudio sincrónico de los aspectos más relevantes en los que hemos organizado el artículo.

## Organización del sistema: departamentos, leyes y planes

La construcción de un sistema obliga a llevar a cabo la implantación de una organización estable que planifique y ejecute lo programado; hasta la consolidación de un órgano ministerial propio, el ramo de las obras públicas había estado asignado a funciones de interior, justicia o hacienda, sin un encuadre claro (Guaita, 1984, pp. 21-49). En esta etapa preministerial ya existía por parte de las estructuras del poder del Estado la intención de desarrollar un plan de modernización de las obras públicas, con especial mención a las carreteras generales y otros caminos secundarios. Así, a finales del año 1840 se publica una Orden de la Regencia en la que se califica como indispensable la realización por parte de la Dirección General de Caminos de un plan general de las carreteras principales para recabar la información sobre los arbitrios que se cobraban en estas vías; es decir, tenía más una finalidad fiscal que de realización de obras.<sup>4</sup>

En 1845, el ministro de la Gobernación, Pedro José Pidal, dictó una instrucción para promover y ejecutar las obras públicas, en la que se llamaba la atención sobre la falta de planificación y continuidad con la que se venían realizando estas obras, si bien también se señalaba la vocación unificadora de la norma sobre disposiciones previas dispersas. En general, se dibujaba un escenario de desorden en el desarrollo de estas obras, con

---

<sup>4</sup> Gaceta de Madrid, 1 de diciembre de 1840.

frecuentes desavenencias entre autoridades, ingenieros y empresarios que derivaban en desengaños y arbitrariedades, mientras alentaba a la administración a impulsar estas obras y remover los obstáculos existentes. Aquí ya se dividían las obras según quienes debían ser los promotores (el Estado, las provincias o los municipios) y establecían una serie de normas que debían cumplirse para su ejecución, tales como los trámites administrativos, la redacción de los proyectos, la supervisión de las construcciones y el seguimiento presupuestario, entre otros.<sup>5</sup> Esta etapa se completaría con la creación en 1847, con rango de ministerio, de la Secretaría de Estado y del Despacho de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, siendo su primer titular Mariano Roca de Togores.<sup>6</sup>

La creciente relevancia de las obras públicas quedó confirmada en 1851 con la promulgación de la denominada Ley Arteta,<sup>7</sup> que establecía la primera división de las distintas clases de carreteras que se iban a construir. Se crearon, en primer lugar, las llamadas carreteras generales, que hacían su recorrido desde la capital de la nación, Madrid, hasta las diferentes capitales de provincia, los departamentos marítimos y aduanas de importancia. En un segundo nivel estaban las transversales, que servían de enlace entre las capitales de provincia, o bien de estas a una carretera general o a un importante núcleo urbano. En el último nivel quedaron las carreteras locales y provinciales, que eran las encargadas de propiciar la comunicación al interior de las provincias. Este sistema de clasificación de las carreteras en tres niveles decrecientes desde el centro a la periferia, si bien con diferente terminología, se ha mantenido hasta la actualidad.

Solo unos pocos meses después de esta publicación se otorgaba al Ministerio el nombre que le ha acompañado durante muchos años: Ministerio de Fomento, siendo su primer titular, en sustitución de Fermín Arteta, Mariano Reinoso. Con su creación se aplicaba una profunda reforma a la organización del departamento, el cual a partir de ese

---

<sup>5</sup> Gaceta de Madrid, 11 de febrero de 1846.

<sup>6</sup> Gaceta de Madrid, 30 de enero de 1847.

<sup>7</sup> Gaceta de Madrid, 13 de mayo de 1851.

momento se centraría en la organización, planificación y construcción de las obras públicas.<sup>8</sup> Esta etapa de consolidación ministerial se verá afectada por los vaivenes políticos que alternará gobiernos moderados y progresistas mediante sucesivas asonadas militares. En 1856 fue nombrado ministro de fomento Claudio Moyano, quien en el escaso año que estuvo en el cargo llevó a cabo la aprobación de una nueva ley de carreteras que será referente en el concepto y la forma de la consolidación del sistema.<sup>9</sup>

Entre otras cuestiones, la ley Moyano de 1857 cimentaba la clasificación de las carreteras que eran responsabilidad del Estado con base en su utilidad e importancia, aunque cambiaba su terminología, pasando a denominarse de primer, segundo y tercer orden, y, esto es lo más relevante, unificaba su financiación de manera íntegra al Estado; además, establecía una distinción entre las vías de servicio público y particular.

Subyace en este diseño la discusión sobre la excesiva radialidad del sistema de carreteras del Estado —que también se dio en la red ferroviaria— y hasta qué punto esto afectó a los tráficos y al desarrollo económico nacional. Recientemente, Herranz Loncán (2004) ha fijado el debate historiográfico entre aquellos que consideraron negativo este diseño radial porque dificultó el transporte y lo encareció y los que abogan por su relevancia ya que, al contrario, abarató el transporte y se adaptó así a un flujo de transporte ya existente (p. 69).

En lo relativo a las carreteras, donde el debate ha sido menos intenso, aunque en ningún caso ha estado ausente, tal y como mostró Madrazo (1984, pp. 151-160), la traza viaria que estudiamos proviene del diseño de las carreteras generales borbónicas del siglo XVIII y quedó sancionada por la ley del 18 de diciembre de 1856, la cual establecía la Puerta del Sol de Madrid, donde se encontraba emplazado el Ministerio de la Gobernación como el punto de partida de las carreteras.

---

<sup>8</sup> Gaceta de Madrid, 21 de octubre de 1851.

<sup>9</sup> Gaceta de Madrid, 29 de julio de 1857.

Por otro lado, en esta ley Moyano de 1857 también se anunciaba la creación de un plan general de carreteras, en el que ya se advertía que debía tenerse en cuenta la programación de la red ferroviaria para evitar duplicidades. Además, se fijaba ya un sistema de tramitación de los proyectos, realizados por los ingenieros de las jefaturas provinciales de obras públicas para su aprobación y que precisaban del visto bueno de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos, órgano asesor dentro del Ministerio de Fomento, encargado de informar bajo criterios técnicos sobre las propuestas de obras públicas recibidas.

Efectivamente, el plan Bustos de 1860 establecía esa primera taxonomía de las carreteras del Estado y advertía que la falta de este modelo había llevado a cometer errores en las inversiones de vías mal estudiadas, lo que había supuesto un “gran menoscabo” para los intereses del país.<sup>10</sup> Solo cuatro años después el plan Ulloa atendía a dos cuestiones prioritarias: planificar carreteras en aquellas comarcas que no estaban suficientemente atendidas y llevar la traza de nuevas carreteras a las líneas de ferrocarril para favorecer su explotación económica.<sup>11</sup>

Sin embargo, del análisis de los cuadros de ambos planes se deduce que el principal cambio entre uno y otro es la reducción de los kilómetros previstos de carreteras de primer orden y su traslación a un rango menor, de segundo y tercer orden sucesivamente. Intuimos aquí una corrección basada en la disminución del gasto, tanto por el menor coste kilométrico como en la merma de los kilómetros de primer orden a construir, a los que se les había dado prioridad.

A pesar de la vocación continuista y de planificación en el largo plazo que contemplaban todas estas normas, el vuelco político de octubre de 1868 trajo consigo un importante cambio en la política de las obras públicas durante el Sexenio Revolucionario (1868-1874), que se recogió en el preámbulo de la ley firmada por el nuevo ministro de fomento, Ruiz

---

<sup>10</sup> Gaceta de Madrid, 11 de septiembre de 1860.

<sup>11</sup> Gaceta de Madrid, 13 de septiembre de 1864.

Zorrilla, pero en la que participó activamente el nuevo director general de obras públicas, el ingeniero y escritor José de Echegaray:

Por importantes que sean las obras públicas y grandes los intereses que representan, no constituyen una excepción a las leyes económicas del trabajo humano: progresan con la libertad, se paralizan con los sistemas restrictivos, y en la industria privada y en la asociación libre estriban su porvenir y su engrandecimiento.<sup>12</sup>

La irrupción del pensamiento liberal en la Administración queda reflejada en este texto que, como decimos, supuso un cambio de rumbo, aunque solo fuera temporal, en el desarrollo de la gestión de la construcción y explotación de las infraestructuras de transporte en España: ahora se planteaba descargar al Estado de la obligación (véase carga presupuestaria) de llevar a cabo proyectos que podían delegarse en las provincias y municipios, o también por parte de los intereses privados, y planteaba abiertamente el abandono por parte del Estado de obras ya realizadas o en curso de ejecución.

Esta visión de ortodoxia liberal encontró notables opositores, como ya se advertía en el preámbulo de dicha ley, entre los que sobresalió el cuerpo de ingenieros, quienes a través de su organismo colegiado y su publicación oficial, *Revista de Obras Públicas*, hicieron campaña activa en contra de las medidas que se tomaban desde Fomento.<sup>13</sup>

La declaración de intenciones de la ley de 1868 se trasladaría a la realidad con la publicación del decreto del 7 de abril de 1870, el cual resolvía el abandono por parte del Estado de la construcción, conservación o reparación de hasta 2600 km de carreteras debido a la duplicidad que suponían sobre líneas de ferrocarril ya existentes o en curso de realización.<sup>14</sup> También señalaba que la conservación o

---

<sup>12</sup> Gaceta de Madrid, 15 de noviembre de 1868.

<sup>13</sup> Entre los que destacaría la ácida y exhaustiva crítica del ingeniero Alzola y Minondo (1994), pp. 363-381.

<sup>14</sup> Gaceta de Madrid, 9 de abril de 1870.

finalización de las obras ya iniciadas pasaba a depender de las diputaciones, ayuntamientos o particulares que así lo solicitaran en los respectivos Gobiernos provinciales, al amparo de lo dispuesto en la ley de bases de 1868.

Echegaray, firmante del decreto, daba cuenta de la reducción presupuestaria que había supuesto para el ejercicio económico 1870-1871 en la partida destinada a la conservación de carreteras, que debía afectar a aquellos “caminos ordinarios paralelos a los de hierro”, ya que estos debían suplir con mayor eficiencia a las vías tradicionales. Este no era un argumento nuevo propio de los liberales de la revolución, ya que también formó parte del planteamiento del plan de carreteras de 1864 sobre la base de las mejoras que traía el ferrocarril, firmado por el moderado Ulloa.

Sin embargo, las críticas fueron intensas y denunciaban el supuesto erróneo de la existencia de incompatibilidad entre el desarrollo de la red ferroviaria y la inversión en carreteras (García Ortega, 1982, p. 91), mientras dejaban traslucir los intereses de los grupos de presión ferroviarios que estaban detrás de este decreto para desviar esos fondos económicos al auxilio de las compañías ferroviarias (Alzola y Minondo, 1994, pp. 377-379). Esta conexión entre los intereses de los revolucionarios de 1868 y las compañías ferroviarias ha sido explicitada por Fontana (1973).

El resultado de todo esto fue temporal, aunque ocasionó, como veremos más adelante, una evidente desinversión caminera hasta que la Restauración trajo una vuelta a las políticas en infraestructuras del periodo final isabelino. De hecho, a partir de la aprobación de la ley de bases para la legislación de obras públicas en diciembre de 1876 se acometió una completa revisión de la legislación surgida del Sexenio, recuperando buena parte de lo legislado con anterioridad a 1868. Así, en el marco del largo ministerio del conde de Toreno en Fomento se aprobaron nuevas leyes para carreteras, ferrocarriles, aguas y puertos, con sus correspondientes reglamentos (Cuéllar, 2002).

En lo concerniente a las carreteras, la ley y el plan Toreno de 1877 tuvieron una promulgación muy seguida, muestra del interés existente en la vuelta al sistema anterior.<sup>35</sup> En lo esencial, se mantenía la misma clasificación de las carreteras que se había establecido en 1857 y se restablecía la dependencia estatal de las carreteras abandonadas por el decreto de 1870. En lo relativo al nuevo plan, este intentó adaptar la programación de carreteras a construir y conservar a las nuevas dinámicas que se habían desarrollado en el país desde la promulgación del plan de 1864. Así, el nuevo plan se movió sobre tres premisas: aumentar la conectividad con el ferrocarril, tener más presencia en los puertos y aumentar el número de kilómetros que se debían incluir en él. Era un planteamiento equilibrado entre la realidad, de dar impulso a la intermodalidad con ferrocarriles y puertos, y la prudencia, de incrementar levemente el kilometraje del plan.

Sin embargo, este esquema de medida se vendría abajo por el artículo adicional del plan, en el cual se establecía la posibilidad de que el ministro de fomento pudiera incorporar mediante un real decreto otras carreteras “siempre que resulten beneficiosos a los intereses públicos”. Esta fue la rendija por la que se colaron cientos de leyes que incrementaron el plan general en cerca de 50 000 km (Tabla 1).

**Tabla 1.** Las carreteras parlamentarias.

Años	Nº leyes Aprobadas	Nº carreteras aprobadas	Nº kilómetros incorporados	Kilómetros acumulados en el plan general
<b>1876-1884</b>	134	193	7905	48 569
<b>1885-1891</b>	313	414	10 011	58 580
<b>1892-1898</b>	612	704	15 352	73 932
<b>1899-1912</b>	sd	sd	14 002	87 944
<b>Total</b>	<b>1059</b>	<b>1311</b>	<b>47 280</b>	

*Nota.* Tomado de Cuéllar (2002).

<sup>35</sup> Respectivamente, Gaceta de Madrid, 6 de mayo y 23 de julio de 1877.

Encontramos dos razones detrás de estas carreteras parlamentarias<sup>16</sup>: el desarrollo de prácticas caciquiles orientadas a conseguir el favor en el distrito político de su influencia o directamente a enriquecerse a través de expropiaciones de tierras de su propiedad, y la transferencia irregular de carreteras locales y comarcales a la responsabilidad del Estado por la falta de recursos económicos por parte de ayuntamientos o diputaciones.

El grave problema provocado por las carreteras parlamentarias se aprecia mejor si miramos el volumen de obra pendiente. Así, en 1910 todavía estaban pendientes de construir unos 10 000 kilómetros del plan original de 1877, a los que habría que sumar algo más de 30 000 que se habían ido sumando sin orden y que, como era previsible, no se habían desarrollado. El volumen de inversión necesario era realmente desproporcionado: estimamos que se hubieran necesitado un mínimo de 900 millones de pesetas de la época para completar su construcción, una cifra inasumible ya que en ese momento el presupuesto que el Ministerio de Fomento asignaba al departamento de carreteras apenas superaba los 40 millones anuales.<sup>17</sup>

En resumidas cuentas, la culminación del plan carreteras del Estado de 1877 era inviable y era necesario afrontar cambios profundos en el propio sistema. El encargado de hacerlo fue el casi permanente ministro de fomento liberal del primer cuarto de siglo XX en España, Rafael Gasset, más conocido por sus propuestas sobre política agraria hidráulica (Sánchez Illán, 1997). Las medidas de Gasset se concretaron en la ley de 1911, que anulaba la legislación anterior, y en el nuevo plan de 1912, el cual quedaría limitado a las carreteras que ya estaban en servicio y aquellas que estaban en curso de ejecución, pero hasta un límite de 7000 km, en los que se daba prioridad a los tramos incompletos de las

---

<sup>16</sup> Esta es la denominación que se dio a este proceso cuando fue denunciado desde la tribuna de la Revista de Obras Públicas, véase Alzola y Minondo (1994, pp. 391-395) y "Un alto ejemplo de inmoralidad. Las carreteras parlamentarias" (1898).

<sup>17</sup> Para esta estimación de gasto establecemos el coste medio del kilómetro construido en 20 000 ptas., cifra que se obtiene de los estudios realizados en los casos de las provincias de Alicante y Almería, que son las únicas disponibles hasta ahora. Dado que estas carreteras eran casi en su totalidad de tercer orden, este es el coste medio que se deduce de las citadas investigaciones de Alicante (Navarro Vera, 1994) y Almería (Cuéllar, 2003).

carreteras ya construidas y a aquellas que sirvieran de unión entre una carretera ya iniciada con otra carretera de interés general ya construida, una estación de ferrocarril o un puerto.<sup>18</sup>

Como podemos intuir, la aprobación a través de una comisión parlamentaria de la distribución de esos kilómetros de carreteras entre las diferentes provincias estuvo rodeada de gran polémica y en los debates parlamentarios que se desarrollaron se acusaba al ministro de asignaciones caprichosas que no respetaban el sistema previamente establecido por el propio Ministerio. Había una clara denuncia a la presencia de las políticas del favor y la influencia en la que se priorizaba a determinados caciques y sus distritos,<sup>19</sup> cuestión que había sobrevolado siempre sobre el diseño y ejecución de las grandes infraestructuras económicas, cuya realización era, y sigue siendo, un aval de legitimación del poder.<sup>20</sup>

## La construcción

La lenta ejecución de toda esta planificación muestra las limitaciones del sistema, lo que venía provocado sobre todo por la escasez de recursos. Como lo señala Comín (1996), en realidad el Estado español del diecinueve ni siquiera cumplía con las premisas del Estado mínimo inspirado en Adam Smith, quien propuso los servicios de justicia, seguridad y obras públicas como las funciones que debían ser atendidas por los Estados, dejando en manos del libre mercado el devenir económico (p. 36).<sup>21</sup>

El escaso poder recaudatorio y el enorme peso de la deuda son las principales razones argumentadas que explicaban esa incapacidad de los

---

<sup>18</sup> Gaceta de Madrid, 5 de julio de 1911, 30 de junio de 1912 y 31 de diciembre de 1912.

<sup>19</sup> Entre los más críticos estaba el cacique conservador palentino que había formado parte de esa comisión parlamentaria y que emitió un voto particular contrario, en el que deja una interesante constancia de las discusiones y los datos en las provincias (*Reducción del Plan general de carreteras del Estado a 7000 km. Discursos de Don Abilio Calderón Rojo*, 1912). Sobre este político, véase Calzada del Amo (1995).

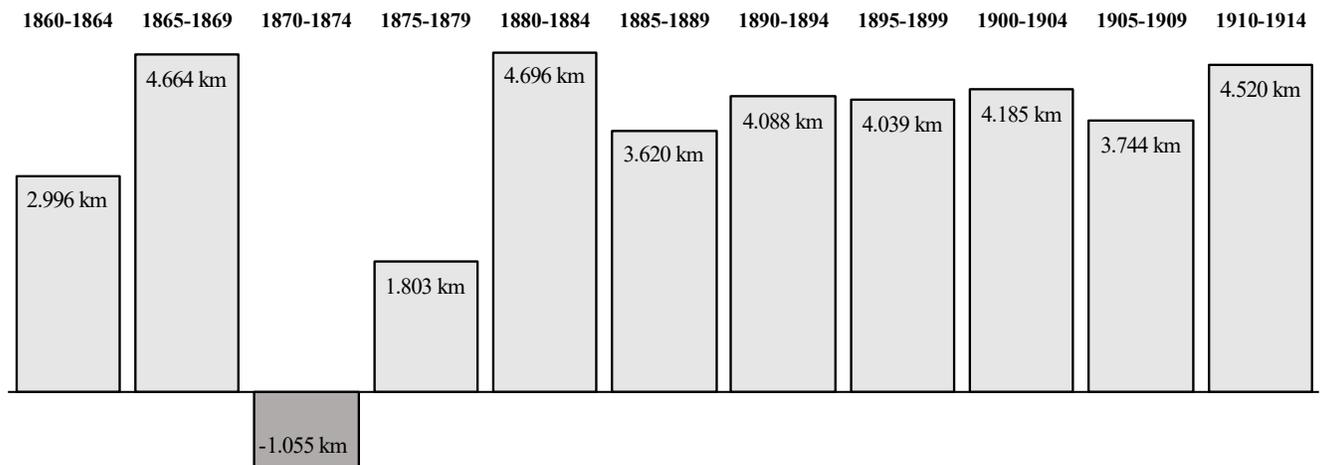
<sup>20</sup> Esto se puede constatar a través de los numerosos casos explicados en el texto de Varela Ortega (2001).

<sup>21</sup> Véase Comín (1996, p. 36). Sobre la argumentación de Adam Smith dedicada a las obras públicas puede revisarse la edición a cargo de Carlos Rodríguez Braun (Smith, 1994, pp. 685-691).

diferentes Gobiernos para atender esas obligaciones presupuestarias mínimas. De ahí la escasez de fondos para la construcción de las obras públicas, lo que se hacía sentir con mayor gravedad en el caso de las carreteras, que, como hemos indicado, se financiaban desde 1857 íntegramente de los presupuestos públicos anuales, lo que daba como consecuencia una escasa capacidad de construcción, limitándose a un ritmo medio de construcción anual en torno a los 700 km, lo que supuso que para completar la red se necesitara más de medio siglo, con obras que se eternizaban, grandes retrasos y paralizaciones que provocaban a su vez el deterioro o desaparición del material acopiado para la construcción.

Así, con la excepción de la disminución temporal de kilómetros de la red derivada de la ley Echegaray de 1870 de abandono de carreteras, la similitud del volumen de construcción en alrededor de 4000 km quinquenales (Figura 1) muestra que el sistema estaba en el límite de su capacidad y no era capaz de incrementar el ritmo de construcción, como hubiera sido propio de aceleraciones o impulsos cíclicos que sí observamos en la construcción de otras obras públicas durante este periodo. En todo caso, en 1914, tras los reajustes kilométricos de la ley Gasset, ya se habían completado 45 714 km, lo que suponía un 91 % del total previsto.

**Figura 1.** Evolución de la construcción de carreteras del Estado por quinquenios (1860-1914).



*Nota.* Tomado de Herranz Loncán (2004), cuadro II-7.

Si descendemos al detalle veremos que en la construcción también se estableció una jerarquía evidente en la prioridad de las obras, anteponiéndose las carreteras de primer orden a las de segundo orden, y estas a las de tercer orden. A grandes rasgos, el resultado era que en 1865 ya estaban en servicio el 92 % de los kilómetros de carreteras de primer orden abiertas al tráfico, mientras que las de segundo orden solo tenían en servicio un 57 % de las planificadas y las de tercer orden apenas llegaban al 20 % de los kilómetros previstos. Veinte años después la relación entre los tres tipos de carreteras era 96 %, 74 % y 28 %, y en 1905 se había situado en 97 %, 89 % y 37 %, si bien en este último caso el dato estaba distorsionado por el desmesurado incremento producido en las carreteras de tercer orden derivado del episodio de las carreteras parlamentarias que hemos visto en el apartado anterior. Si ponderamos esta distorsión, las carreteras de tercer orden se encontrarían ya en un 60 % de su ejecución. Aun así, había pasado todo el siglo XIX sin que las redes provinciales financiadas por el Estado estuvieran cerca de su finalización.

Tal y como señala el ingeniero Alzola y Minondo (1994), en lo concerniente a la red principal España se encontraba a la altura de otros países, como el caso de Francia, pero muy lejos en lo que se refería a las

redes secundarias (pp. 337-340). Esto, como ya hemos advertido, a partir de los argumentos de Fontana era negativo para el desarrollo del tráfico general en el país, ya que en las vías secundarias este movimiento era muy dificultoso y no conectaba con las vías principales ni —lo que es más importante— con los ferrocarriles, lo que también impedía una conexión ágil y rápida con las ciudades.

Respecto a los motivos de los retrasos en la construcción, se encontraban principalmente en la realización de las travesías urbanas, la instalación de algunos puentes metálicos y algunos tramos conflictivos en los que se habían generado desavenencias con los contratistas. En el primer caso, se trataba de un problema recurrente porque la necesaria adaptación del viario urbano a las dimensiones de las carreteras obligaba a demoler inmuebles y rediseñar las calles, lo que añadía más gastos y no pocas desavenencias en expropiaciones y otras gestiones administrativas; muchas de estas travesías urbanas no serían completadas hasta el primer tercio del siglo XX.

En segundo lugar, también había importantes demoras en la construcción de puentes y viaductos en los que se había optado por la utilización del hierro para la estructura. Esta decisión obedecía a cuestiones técnicas: bien relacionadas con la amplitud del vano para facilitar el curso de las aguas, especialmente en las avenidas imprevistas, bien por la escasez en la zona de piedra, caliza o granito para la realización de obras de fábrica, que fueron las más utilizadas. Cuando se optaba por el puente metálico se producía un cuello de botella debido a la debilidad del suministro nacional.

**Tabla 2.** Estado de liquidaciones pendientes en las distintas provincias, 1905.

Situación	Provincias	Número
Sin liquidaciones pendientes	Gerona, Vascongadas y Navarra	0
Con retrasos entre 1 y 6 años	Badajoz (12), Baleares (1), Barcelona (3), Canarias (2), Castellón (2), Ciudad Real (6), Córdoba (10), Coruña (14), Guadalajara (12), León (14), Lérica (5), Logroño (4), Madrid (5), Orense (1), Salamanca (5), Segovia (5), Sevilla (5), Tarragona (4), Toledo (4), Valencia (5), Valladolid (4), Zamora (2) y Zaragoza (4)	129
Con retrasos entre 6 y 12 años	Albacete (14), Burgos (25), Cuenca (18), Huelva (2), Huesca (11), Lugo (14), Murcia (5), Pontevedra (8) y Santander (14)	111
Con retrasos entre 12 y 20 años	Alicante (9), Ávila (2), Cáceres (6), Granada (14), Jaén (9), Málaga (12), Soria (6) y Valencia (11)	69
Con retrasos superiores a 20 años	Almería (20), Cádiz (6), Oviedo (24) y Teruel (13)	63
<b>Total</b>		<b>372</b>

*Nota.* Tomado de Dirección General de Obras Públicas (1905). Los números entre paréntesis indican las obras que se encontraban paralizadas en cada provincia.

El tercer episodio de paralizaciones afectaba a tramos o puntos concretos de la construcción en los que existían discrepancias sobre los precios, las mediciones o la fábrica final de la carretera. Algunos casos fueron especialmente graves y las paralizaciones, que empezaron a recogerse en las estadísticas oficiales de obras públicas a partir de 1895, se prolongaron incluso por más de 20 años. En 1905, un total de 372 obras se encontraban con la construcción paralizada por algunos de los motivos que hemos indicado anteriormente, y de ellas 63 se habían iniciado más de 20 años atrás. Las provincias más afectadas eran Almería, Cádiz, Oviedo y Teruel, mientras que las que no tenían ni un solo kilómetro de carretera paralizada eran las provincias vascas y Navarra, cuya

construcción se realizaba por las respectivas diputaciones forales, y Gerona (Tabla 2).

La ejecución de estas carreteras, pues, resultaba algunas veces extremadamente compleja. El sistema administrativo por el que se llevó a cabo la construcción de la mayor parte de estas carreteras era el de contrata, en el que se otorgaba la concesión de la construcción a la empresa que ofreciera un mejor precio para la obra. El valor de la obra surgía del presupuesto de ejecución material que se elaboraba en la Jefatura de Obras Públicas provincial, utilizando para ello las mediciones y precios que ya estaban estandarizados en la mayor parte de las obras públicas. Este presupuesto de ejecución material se veía incrementado para las obras que se iban a realizar por contrata en un 16 %, constituyendo el presupuesto de contrata, que era sobre el que se hacía la puja. Ese incremento procedía de un 9 % de beneficio industrial, un 5 % de dirección de obra y otro 2 % de imprevistos. Finalmente, la baja porcentual que propusiera el contratista adjudicatario reducía el presupuesto final o de adjudicación.

Las subastas de estas obras, habitualmente licitadas por cada una de las partes en las que se solían dividir los trazados de las carreteras dentro de cada provincia, eran tramitadas en el despacho de los gobernadores civiles provinciales ante los responsables de las jefaturas de obras públicas provinciales y los titulares de las empresas concursantes.<sup>22</sup> Se buscaba que el adjudicatario ofreciera las mayores garantías de realización. Se fijaban cantidades para contratos mayores y menores y se establecía que, en caso de subastas fallidas o falta de condiciones por parte del adjudicatario, las obras se pudieran realizar por administración. Las denuncias de corrupción y fraude eran constantes. Tras la revolución de 1856 y el vuelco en el Gobierno se afrontó la rescisión de muchas obras y contratas, similar a lo que había ocurrido en los ferrocarriles, ya que el desorden era máximo y se detectaron numerosas obras y modificaciones que se realizaban sin autorización (*Memoria sobre el estado de las obras*

---

<sup>22</sup> Decreto 27 de febrero de 1852 sobre condiciones que debía cumplir la concesión de obras de construcción: subasta pública y pliegos cerrados para evitar la confabulación de licitadores o la intervención de falsos licitadores en busca de primas por parte de los concesionarios finales.

*públicas en España en 1856, presentada al Excmo. Sr. Ministro de Fomento por la Dirección General de Obras Públicas, 1856, p. 45).*

Según se denunciaba, parte del problema estaba en las prácticas de subarriendo de las concesiones, lo que generaba una pérdida de calidad en la ejecución de las obras debido a la falta de atención en el seguimiento de su realización, sin que hubiera cumplimiento de las condiciones facultativas que figuraban en los pliegos (*Memoria sobre el estado de las obras públicas en España en 1856, presentada al Excmo. Sr. Ministro de Fomento por la Dirección General de Obras Públicas, 1856, p. 39*). Aparecen aquí, como ocurría en las construcciones de ferrocarriles y puertos, intereses cruzados entre políticos y empresarios de la construcción que normalmente tenían efectos negativos en la realización de estas obras, por sus demoras y sobrecostes. Este es todavía un terreno escasamente transitado por la investigación, pero su importancia es indudable, tanto por el volumen de gasto que conllevó como por los intereses políticos creados en torno a estas empresas.

## Inversión y financiación

Al comenzar el siglo XIX, Agustín de Betancourt, inspector general de caminos, presentaba un panorama de incapacidad y corrupción, "ignorancia y mala fe", en el que afirmaba que en la construcción de los caminos de la red general española se habían dilapidado grandes sumas de dinero y realizado obras de mala calidad que "a media docena de años no ha quedado ni forma de camino". Además, recordaba que la financiación para la construcción de caminos era insuficiente, pues solo contaba con los ingresos de algunos arbitrios parciales y el producto de los portazgos (Betancourt, 1869, p. 55).

Quedaban así recogidos los dos grandes males que afectaban a la construcción de las carreteras en España: la mala organización del servicio y la falta de recursos económicos. Por ello, el desarrollo posterior del sistema buscó solucionar con mayor o menor acierto ambos problemas. Sobre la organización del servicio y la estandarización de los procesos de contratación y construcción, ya hemos visto que a partir de

la creación de los departamentos ministeriales esto se fue solventando y, con notables altibajos, la planificación permitió ordenar el funcionamiento del sistema de carreteras del Estado. Respecto a la financiación, el problema partía de las raíces de la insuficiente modernización fiscal del Estado español, que seguía en buena medida asentado sobre el modelo del Antiguo Régimen.<sup>23</sup>

El primer tercio del siglo XIX fue poco propicio para afrontar reformas y dar continuidad a las obras de las carreteras principales: la inestabilidad política y la primera guerra carlista fueron la causa de esta paralización. Después de 1839 se tomaron medidas para buscar financiación externa al exiguo presupuesto que se asignaba a la entonces Dirección de Caminos. De ahí que en 1841 se emitieran empréstitos parciales para las carreteras de La Coruña y de Valencia, si bien eran insuficientes para cubrir todas las necesidades existentes. En este marco de necesidad por parte de la Administración aparece en 1843 la figura de José de Salamanca, emergente banquero y financiero ferroviario, solo un par de años antes de ser nombrado ministro de hacienda, quien se ofrece para conceder un anticipo de 400 millones de reales al Gobierno para la construcción de carreteras, proponiendo un interés o premio de hasta el 20 % y ofreciendo su gestión como contratista en las obras que fuera necesario realizar. Los problemas derivados de la propuesta, que se veía como abusiva, hicieron al Gobierno rescindir el primer acuerdo realizado con el banquero y en enero de 1844 se rompió la relación, si bien parece que hubo que indemnizar a Salamanca, el cual se encontraba en ese momento en la búsqueda de conseguir la concesión del ferrocarril de Madrid a Aranjuez y de iniciar otros negocios ferroviarios.<sup>24</sup>

En 1845 se llevaría a cabo una nueva operación para conseguir financiación y se lanzó una subasta para la concesión de un nuevo empréstito en junio de 1845 que, según la autorización recibida del

---

<sup>23</sup> Entre otras referencias, la falta de modernización fiscal española durante el siglo XIX se puede constatar en los estudios clásicos de Artola (1991, pp. 262-324), Comín (1996) y Fontana (1980).

<sup>24</sup> Sobre la participación de Salamanca en este empréstito, véase Memoria sobre el estado de las obras públicas en España en 1856, presentada al Excmo. Sr. Ministro de Fomento por la Dirección General de Obras Públicas (1856, pp. 29-30). Sobre el banquero y su presencia en diversos negocios de la época, entre otros, véase López-Morell (2001), Sánchez García (2003) y Tortella (2011).

Parlamento, podría llegar a los 200 millones de reales distribuidos en cinco años. El adjudicatario sería Francisco de las Rivas, marqués de Mudela, activo empresario inmobiliario y gran propietario en La Mancha, que representaba a una sociedad que se había constituido poco antes, el Banco de Fomento y Empréstito de Caminos y Canales.<sup>25</sup>

El empréstito no vino a solucionar el problema, incluso podremos decir que lo agravó, ya que el Banco de Fomento dejó de pagar a los contratistas poco antes del año de iniciado el convenio y solicitaron nuevos plazos, mientras que en diciembre de 1848 el Consejo Real solicitó el cumplimiento del empréstito o su rescisión, la cual finalmente llegaría en 1850, cuando solo se había recibido algo más de la cuarta parte de la financiación prometida. La situación resultante era grave para la Administración, ya que había que cubrir la parte del empréstito y los pagos pendientes a los contratistas, lo que obligó a buscar una financiación extraordinaria a través de una emisión de obligaciones, con las que pretendía cubrir los pagos pendientes y afrontar la construcción de nuevas obras. Esta operación se realizó aprovechando la autorización dada en 1845 por parte del Parlamento, se realizaron hasta tres emisiones de acciones entre 1850 y 1852, que finalmente ascenderían a 245 millones de reales —por encima de los 200 millones previstos en la ley de 1845—, lo que habla a las claras de la falta de control en la gestión de estos recursos. Además, en la propia Dirección General de Obras Públicas se cuestionaban los resultados de la ejecución de estas obras como deficientes por las malas prácticas en la contratación (*Memoria sobre el estado de las obras públicas en España en 1856, presentada al Excmo. Sr. Ministro de Fomento por la Dirección General de Obras Públicas, 1856, p. 38*).

Tras la revolución de 1856 ya no se realizaron emisiones de deuda para la construcción de carreteras, aunque sí, como recuerda Artola (1978b), bajo el epígrafe genérico de obras públicas, pero que resultaron un fracaso (p. 21). Es decir, hasta mediados del siglo hubo intentos de

---

<sup>25</sup> En esta sociedad participaban otros financieros ligados a Mendizábal que habían conseguido la concesión del transporte ultramarino colonial. Tampoco parece que Salamanca estuviera muy lejos porque algunos de ellos, el propio Mudela o Guillermo O'Shea, compartían negocios con el banquero malagueño. Véase Artola (1978b, pp. 20-21) y Roldán de Montaud (2003, pp. 263-264).

conseguir financiación externa para la construcción de carreteras, al igual que habría de ocurrir con otras obras públicas.

De aquí se desprende que el desarrollo de la construcción ferroviaria, portuaria e hidráulica no dependió en su totalidad de la dotación presupuestaria pública, como sí terminó ocurriendo con la red viaria, lo que explica los intentos fallidos de financiación externa para las carreteras que se dieron por finalizados a partir de 1856. Si bien también es necesario recordar que con la ley Arteta de carreteras de 1851 hubo un intento de repartir la financiación entre administraciones (central, provincial y municipal) que tendría escasa relevancia y sería modificada por la ley Moyano de 1857, cuando se estableció (art. 19) que se llevarían por cuenta del Estado los gastos de estudio, construcción, conservación y reparación de las carreteras, para cuya distribución presupuestaria anual se establecía un sistema de asignación que se debía repartir equitativamente entre las provincias y los diferentes tipos de carreteras (primer, segundo y tercer orden) según los fondos disponibles, sin que inicialmente pudieran hacerse transferencias entre las distintas partidas.

Se establecía, también, que todos los peajes (portazgos, pontazgos y barcajes) existentes debían ser para el Estado, manteniendo así esta ayuda a la financiación de las carreteras. Sin embargo, esas tasas tuvieron un confuso vaivén de funcionamiento: en vigor hasta 1868, restablecidas en 1877 y suprimidas definitivamente en 1882.<sup>26</sup> Además, su poder recaudador era limitado, consiguiendo un promedio en el periodo hasta 1868 de 5 millones de pesetas anuales, el cual se reduciría a unos 3 millones de pesetas anuales en el corto periodo de restablecimiento temporal de 1877 a 1882, cifras que suponían el 10-15 % del presupuesto total de los gastos del sistema, lo que era una cantidad nada desdeñable que hubiera ayudado a sufragar parte del gasto si la tasa hubiera tenido continuidad.<sup>27</sup> Los motivos de su desaparición parecen estar en la complejidad del cobro, el aumento de las exenciones de algunos tráficos

---

<sup>26</sup> Alzola y Minondo (1994, p. 395). Para estos derechos de tránsito en el periodo final del Antiguo Régimen y la ubicación de los principales puntos de control, véase Madrazo (1982).

<sup>27</sup> El cálculo de los porcentajes se ha realizado a partir de los datos del Instituto de Estudios Fiscales (1975) en valores deflactados a pesetas de 1913 para hacer la comparación con el gasto total.

y una ola de rechazo general en la población española, que seguía asociando esta tasa al privilegio señorial original y no a la financiación de un servicio colectivo.<sup>28</sup>

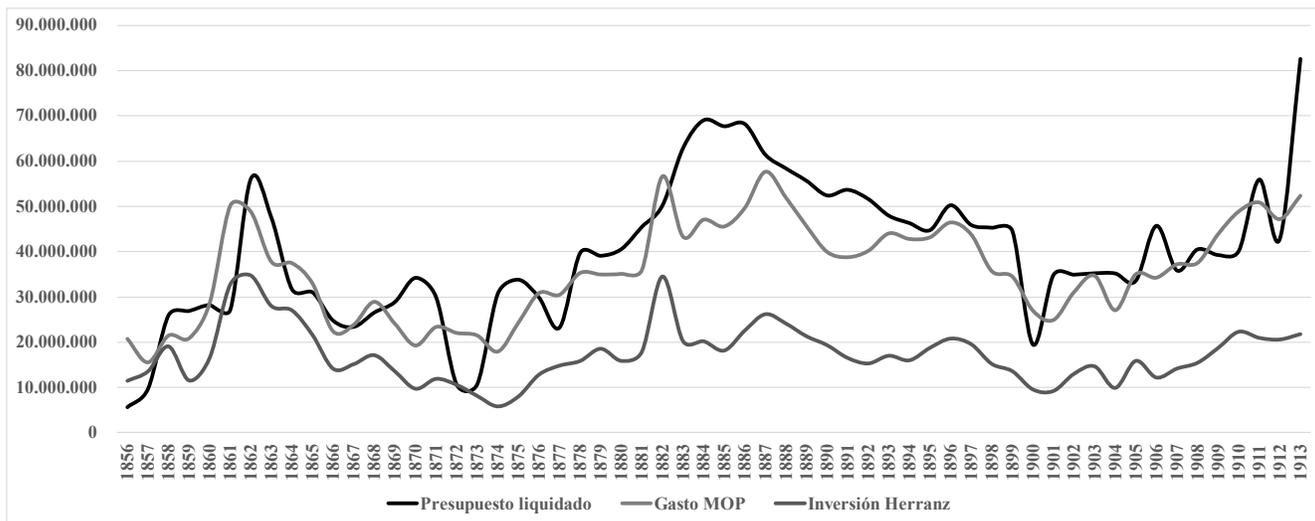
Descartadas, por tanto, otras vías externas de financiación, los presupuestos generales del Estado eran el único canal para la construcción de las carreteras del Estado, de lo que se desprende la relevancia de las decisiones políticas en la planificación y ejecución de las mismas, como en el ejemplo que hemos visto del episodio de las carreteras parlamentarias, el cual conllevó un desvío de las inversiones a aquellos distritos electorales más fieles a los partidos del turno gobernante, provocando una caída de la inversión en los distritos donde eran mayoría los partidos en la oposición, además de la relevancia y capacidad de influencia mayor que tenían los antiguos responsables en altos cargos, como era el caso de los exministros, para conseguir inversiones en los distritos que representaban.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Véase Madrazo (1982) y Uriol Salcedo (1992, pp. 152-155).

<sup>29</sup> Véase el exhaustivo análisis de Curto Grau et al. (2010).

**Figura 2.** Evolución del presupuesto liquidado en los Presupuestos Generales del Estado y del gasto realizado según las Memorias de Obras Públicas en la construcción de carreteras, en ptas. de 1913.



*Nota.* elaboración propia a partir de Instituto de Estudios Fiscales (1975, 1976, 1979) y Herranz Loncán (2004).

La estimación de la inversión realizada en la construcción de las carreteras del Estado resulta algo compleja y es por tanto solo aproximativa (Figura 2).<sup>30</sup> La relevancia de estos datos reside en la perspectiva a largo plazo en la que podemos establecer que el esfuerzo inversor por parte del Estado en la creación de este capital social fijo tuvo un largo periodo de continuidad sin apenas grandes oscilaciones, si bien aparecen algunas variaciones interesantes que se pueden asociar a periodos muy concretos.

En primer lugar, la evolución cíclica del comportamiento inversor del Estado en las carreteras se constata en varios periodos expansivos (1856-

<sup>30</sup> A falta de un estudio sistemático de las liquidaciones de las obras realizadas, la información se puede obtener de las series anuales que se publicaban por parte de la Dirección General de Obras Públicas en las memorias del ramo o de las series publicadas por el Instituto de Estudios Fiscales de las cuentas del Estado español, en las que se recoge tanto el presupuesto previsto como el realmente gastado en cada uno de los departamentos de obras públicas. Estas series han sido recogidas por varios autores: Artola (1978b, pp. 26-27), Gómez Mendoza (1991, p. 192) y Uriol Salcedo (1992, pp. 182-183.). Por último, Herranz Loncán (2004) ha realizado una estimación de la inversión bruta real en la construcción y conservación de las carreteras.

1862, 1872-1884 y 1900-1913) y otros recesivos (1863-1871 y 1885-1899). En el caso de estos últimos, conocíamos a través del episodio de abandono de las carreteras de la ley de 1870 esa circunstancia, pero no era tan evidente la segunda etapa de caída de la inversión, la cual se presenta en un momento de gran demanda de construcción de carreteras, mientras que la evidencia inversora arroja una aminoración progresiva del gasto anual. Las razones de esta tendencia provendrían del contexto histórico de recesión económica general de la crisis finisecular y del aumento experimentado en este periodo por las subvenciones a los ferrocarriles, tanto de auxilios directos como la ordinaria de nuevas líneas en construcción.<sup>31</sup>

En segundo lugar, podemos observar también cómo la distribución del gasto entre partidas destinadas a la inversión y a la gestión se fue progresivamente equilibrando, lo cual resulta lógico en el marco del incremento físico de la red, que había pasado de los 10 000 km en 1860 a los 20 000 en 1880 y a los 40 000 en 1905; es decir, conforme crecía la red también crecían los gastos de gestión y administración del sistema. Así, hasta 1860 el 70 % del gasto se destinaba a inversión, el cual descendió al 50 % en 1880 y al 40 % en torno a 1910. Esto no debe ser visto como un reflejo de una administración ineficaz, sino más bien como un desarrollo lógico del incremento de los kilómetros en explotación, su conservación y mantenimiento.

Una última reflexión sobre la distribución de la inversión en la construcción de las carreteras del Estado en el periodo estudiado nos aporta un balance de la situación en torno a 1914 (Figura 3). En ese momento todavía existía, por término medio, una cuarta parte de la población española que no tenía acceso a estas carreteras del Estado, a pesar de que en el interior, especialmente ambas Castillas, con la excepción de Madrid, Ciudad Real y Valladolid, Extremadura, las provincias mediterráneas andaluzas y las zonas pirenaicas en Huesca y Lérida, se encontraban por encima de esa media; el caso extremo

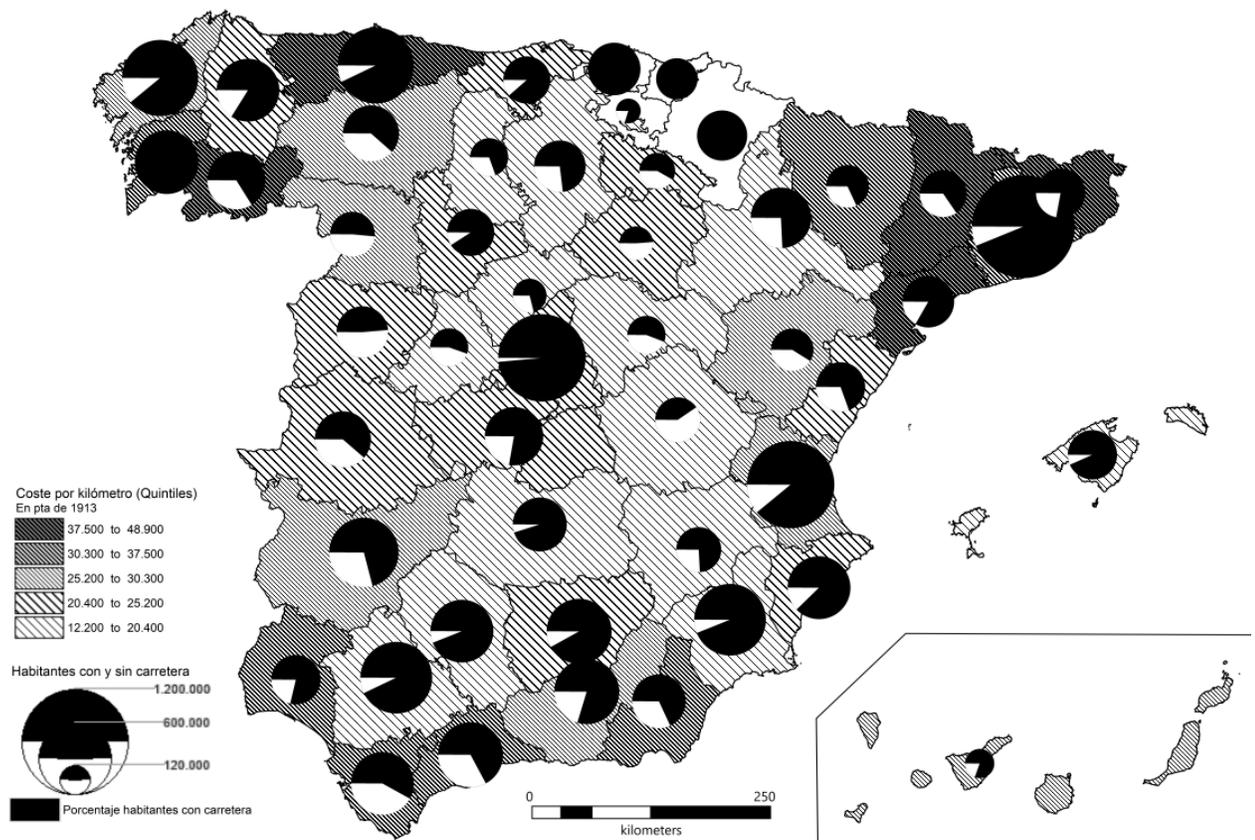
---

<sup>31</sup> Véase Artola (1978a). Para datos revisados de estas subvenciones al sistema ferroviario español, Cuéllar (2018).

desfavorable se encontraba en Cuenca y Salamanca, donde más de la mitad de sus habitantes no tenían acceso a estas vías.

También encontramos un gasto por kilómetro desigual entre el centro y la periferia, achacable en parte a las mayores dificultades orográficas en las sierras litorales que obligaban a la construcción de un mayor número de obras de fábrica y un trazado más complejo, como es el caso de los Picos de Europa, los Pirineos o la Penibética; si bien no existe una completa correlación entre ambos datos, ya que la falta de estudios sobre fuentes primarias nos obliga a ser cautelosos en esta valoración.

**Figura 3.** Datos provincializados de gasto medio por kilómetro y de habitantes con y sin carreteras.



*Nota.* Mapa elaborado por Ramón Méndez a partir de datos de la Dirección General de Obras Públicas (1914).

## Conclusiones

La construcción de las carreteras del Estado en España durante el siglo XIX respondía a los principios básicos de la configuración del Estado liberal, en el cual estas infraestructuras cumplen el doble cometido de estimular la actividad económica y de facilitar el control del territorio a los gobernantes, lo que se lograba en ambos casos a través de una red permanente y eficiente.

De ese claro interés y de la falta de una financiación externa para sufragar los costes de su realización surge la obligación para el Estado de asumir en su totalidad la construcción del nuevo sistema viario, el cual siguió las trazas esenciales de las antiguas carreteras reales ilustradas, de carácter radial, y se complementó con las conexiones con las capitales de provincia, principales puertos y otros puntos de interés. El desarrollo de la construcción discurrió sin grandes sobresaltos, aunque con una evidente falta de recursos, resultado de las estrecheces de la hacienda pública española, que no había afrontado aún una reforma fiscal que hubiera facilitado al Estado la financiación adecuada para estas obras.

La lentitud en la construcción de las carreteras del Estado y la casi nula atención a la construcción de las vías provinciales y vecinales muestra, en opinión de algunos especialistas, el escaso interés que dio el Estado liberal a este sector para el armazón de su proyecto institucional (Pro, 2019, p. 459), pero dado que también otros servicios propios de ese Estado guardián en construcción, como la justicia, el ejército o la diplomacia, tenían una carencia similar (Comín, 1996, p. 36), no parece que se tratara de un menoscabo sino de la constatación de la falta de recursos. Además, la red básica y estratégica, sobre todo de carreteras de primer y segundo orden, se encontraba en un 89 % de realización ya en el arranque de la Restauración y lo que quedaba por hacer se debía sobre todo a las travesías urbanas y algunas obras de fábrica, especialmente puentes metálicos, que sí podían dificultar el tránsito; es decir, la conexión y el acceso al conjunto del territorio ya estaba logrado.

## Referencias

Alzola y Minondo, P. de. (1994). *Las Obras públicas en España: Estudio histórico*. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Artola, M. (1978a). La acción del Estado. En *Los ferrocarriles en España, 1844-1943: Vol. I. El Estado y los ferrocarriles* (pp. 341-453). Servicio de Estudios del Banco de España.

Artola, M. (Ed.). (1978b). *Los ferrocarriles en España 1844-1943. 1. El Estado y los ferrocarriles*. Servicio de Estudios del Banco de España.

Artola, M. (1991). *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*. Alianza Editorial.

Betancourt, A. de. (1869). Noticia del estado actual de los caminos y canales de España, causas de sus atrasos y defectos, y medios de remediarlos en adelante; dada al Excmo. Sr. D. Pedro Cevallos por D. Agustín de Betancourt: Año 1803. *Revista de Obras Públicas*, (17), 54-58, 68-71, 115-116 y 156-158.

Calzada del Amo, E. (1995). Caciquismo y conservadurismo en Palencia: Abilio Calderón, 1892-1923. *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, (15), 135-148.

Comín, F. (1996). *Historia de la hacienda pública (II). España 1808-1995*. Crítica y Grijalbo Mondadori.

Cuéllar, D. (2002). Las obras públicas y el marco institucional durante la Restauración. El Ministerio de Fomento (1875-1913). *TST: Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, (2), 71-95.  
<https://doi.org/10.20318/hn.2018.4047>

Cuéllar, D. (2003). *Transportes y desarrollo en el sureste andaluz (1850-1950): Historia económica, empresarial y territorial*. Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

Cuéllar, D. (2018). Razones y maravedís: una mirada crítica a los negocios del ferrocarril en España (1844-1943). *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, (16), 522-557.

Curto Grau, M., Herranz Loncán, A. y Solé Ollé, A. (2010). The political economy of infrastructure: The Spanish «Parliamentary Roads» (1880-1914) [La política económica de las infraestructuras: las “carreteras parlamentarias” en España]. *Documentos de trabajo de la Asociación Española de Historia Económica*, (10), 1-37.

Dirección General de Obras Públicas. (1905). *Estado de liquidaciones pendientes en las distintas provincias atendiendo a los años de demora en la construcción*. Archivo General de la Administración, Obras Públicas, Caja 6320.

Dirección General de Obras Públicas. (1914). *Estadística gráfica: abril 1914*. <https://datos.bne.es/edicion/bim00002060590.html>

Fontana, J. (1973). *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*. Editorial Ariel.

Fontana, J. (1980). *La Hacienda en la historia de España: 1700-1931*. Ministerio de Hacienda.

García Ortega, P. (1982). *Historia de la legislación española de caminos y carreteras*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Gómez Mendoza, A. (1991). Las obras públicas, 1850-1935. En P. M. Aceña Manrique y F. Comín (coords.), *Historia de la Empresa Pública en España* (pp. 177-204). Espasa Calpe.

Guaita, A. (1984). *El ministerio de Fomento, 1832-1931*. Instituto de Estudios de la Administración Local.

Herranz Loncán, A. (2004). *La dotación de infraestructuras en España, 1844-1935*. Banco de España.

Instituto de Estudios Fiscales. (1975). *Cuentas del Estado español: 1850 a 1890-91*. Ministerio de Hacienda.

Instituto de Estudios Fiscales. (1976). *Cuentas del Estado español, 1890-91 a 1907*. Ministerio de Hacienda.

Instituto de Estudios Fiscales. (1979). *Estadísticas de las cuentas generales del Estado. Años 1908 a 1923/1924*. Ministerio de Hacienda.

Jovellanos, G. M. de. (1814). *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el Expediente de Ley Agraria*. Imprenta de Miguel Domingo.

López-Morell, M. Á. (2022, 7-9 de febrero). *Salamanca y la construcción del ferrocarril de Aranjuez*. II Congreso de Historia Ferroviaria, Aranjuez. Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

Madrazo, S. (1982). Portazgos y tráfico en la España de finales del Antiguo Régimen. *Moneda y crédito*, (160), 39-81.

Madrazo, S. (1984). *El sistema de comunicaciones en España, 1750-1850* (Vols. 1-2). Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y Ediciones Turner.

*Memoria sobre el estado de las obras públicas en España en 1856, presentada al Excmo. Sr. Ministro de Fomento por la Dirección General de Obras Públicas*. (1856). Imprenta Nacional.

Menéndez Pidal, G. (1951). *Los caminos en la historia de España*. Ediciones Cultura Hispánica.

Navarro Vera, J. R. (1994). *Carreteras y territorio: La provincia de Alicante en la segunda mitad del siglo XIX*. Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports Instituto de Cultura Juan Gil-Albert.

Navas Ferrer, T. (2012). *Planificació, construcció i mobilitat: La modernització de la xarxa viària a la regió de Barcelona. 1761-1969* [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. Dipòsit Digital.

Pro, J. (2019). *La construcción del Estado en España: Una historia del siglo XIX*. Alianza Editorial.

*Reducción del Plan general de carreteras del Estado a 7.000 km. Discursos de Don Abilio Calderón Rojo.* (1912). <https://datos.bne.es/edicion/bimooooo667473.html>

Reguera Rodríguez, A. T. (1998). *Geografía de Estado. Los marcos institucionales de la ordenación del territorio en la España contemporánea, 1800-1940*. Universidad de León.

Ringrose, D. R. (1972). *Los transportes y el estancamiento económico de España (1750-1850)*. Editorial Tecnos.

Roldán de Montaud, I. (2003). Los intereses de los banqueros británicos en España: La Banca Baring y su pugna con los Rothschild por el control del mercurio de Almadén. *Hispania: Revista española de historia*, 63(213), 255-294. <https://doi.org/10.3989/hispania.2003.v63.i213.240>

Sánchez García, R. (2003). El Marqués de Salamanca y la amortización de los ferrocarriles. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, (25), 199-215.

Sánchez Illán, J. C. (1997). Rafael Gasset y la política hidráulica de la Restauración, 1900–1923. *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 15(2), 319-362. <https://doi.org/10.1017/S0212610900006534>

Smith, A. (1994). *La riqueza de las naciones (libros I-II-III y selección de libros IV y V)*. Alianza Editorial.

Tortella, G. (2011). José Salamanca Mayol (1811-1883). En E. Torres Villanueva (dir.), *Cien empresarios andaluces* (pp. 126-132). LID Editorial.

Un alto ejemplo de inmoralidad. Las carreteras parlamentarias. (1898). *Revista de Obras Públicas*, (1255), 389-391.

Uriol Salcedo, J. I. (1992). *Historia de los caminos de España. Vol. 2: Siglos XIX y XX*. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Varela Ortega, J. (Ed.). (2001). *El poder de la influencia: Geografía del caciquismo en España (1875-1923)*. Marcial Pons Historia.

#### *Hemeroteca histórica*

Gaceta de Madrid. (1845, 01 de diciembre). Real Orden resolviendo se forme un plan general de las carreteras principales del Reino. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1845/12/01/pdfs/GMD-1845-4096.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1845/12/01/pdfs/GMD-1845-4096.pdf)

Gaceta de Madrid. (1846, 11 de febrero). Real Decreto aprobando la instrucción inserta a continuación para promover y ejecutar las obras públicas. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1846/02/11/pdfs/GMD-1846-4168.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1846/02/11/pdfs/GMD-1846-4168.pdf)

Gaceta de Madrid. (1847, 30 de enero). Real Decreto creando un nuevo ministerio con la denominación de Secretaría de Estado y del Despacho de Comercio, Instrucción y Obras públicas. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1847/01/30/pdfs/GMD-1847-4521.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1847/01/30/pdfs/GMD-1847-4521.pdf)

Gaceta de Madrid. (1851, 13 de mayo). Real Decreto sancionado la ley de carreteras generales. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1851/05/13/pdfs/GMD-1851-6147.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1851/05/13/pdfs/GMD-1851-6147.pdf)

Gaceta de Madrid. (1851, 21 de octubre). Real Decreto creando un Ministerio de Fomento en lugar del de Comercio, Instrucción y Obras públicas, y agregando al de Gracia y Justicia la Dirección General de Instrucción Pública. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1851/10/21/pdfs/GMD-1851-6308.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1851/10/21/pdfs/GMD-1851-6308.pdf)

Gaceta de Madrid. (1857, 29 de julio). Ley decretando que los caminos ordinarios o carreteras de la Península e Islas adyacentes se dividirán en vías del servicio público y en vías de servicio particular, que estas a su vez serán clasificadas en carreteras de primer y segundo orden y demás que se expresa. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1857/07/29/pdfs/GMD-1857-1667.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1857/07/29/pdfs/GMD-1857-1667.pdf)

Gaceta de Madrid. (1860, 11 de septiembre). Real Decreto aprobando el plan general de carreteras de la Península e islas adyacentes. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1860/09/11/pdfs/GMD-1860-255.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1860/09/11/pdfs/GMD-1860-255.pdf)

Gaceta de Madrid. (1864, 13 de septiembre). Real Decreto aprobando el Plan general de carreteras del Estado. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1864/09/13/pdfs/GMD-1864-257.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1864/09/13/pdfs/GMD-1864-257.pdf)

Gaceta de Madrid. (1868, 15 de noviembre). Decreto estableciendo bases generales para la nueva legislación de obras públicas. <https://doi.org/10.1080/00378941.1868.10825171>

Gaceta de Madrid. (1870, 09 de abril). Orden dictando disposiciones acerca de la conservación de carreteras, y relación de las carreteras que abandona el Estado desde 15 de mayo de 1870. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1870/04/09/pdfs/GMD-1870-99.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1870/04/09/pdfs/GMD-1870-99.pdf)

Gaceta de Madrid. (1877, 06 de mayo). Ley de carreteras de servicio público de la Península e islas adyacentes. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1877/05/06/pdfs/GMD-1877-126.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1877/05/06/pdfs/GMD-1877-126.pdf)

Gaceta de Madrid. (1877, 06 de mayo). Ley aprobando el adjunto plan de carreteras del Estado, que sustituirá al de 6 de septiembre de 1864. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1877/05/06/pdfs/GMD-1877-126.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1877/05/06/pdfs/GMD-1877-126.pdf)

Gaceta de Madrid. (1911, 05 de julio). Ley disponiendo que desde la promulgación de la presente quede suprimido el plan general de carreteras del Estado, establecido por la actual legislación de Obras Públicas. [https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1911/07/05/pdfs/GMD-1911-186.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1911/07/05/pdfs/GMD-1911-186.pdf)

Gaceta de Madrid. (1912, 30 de junio). Real decreto aprobando la relación adjunta de carreteras que en cumplimiento de la ley de 29 de junio del año próximo pasado ha de sustituir al suprimido plan general de carreteras, y que, con las hoy en conservación y en construcción han de construir las que corran a cargo del Estado.  
[https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1912/06/30/pdfs/GMD-1912-182.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1912/06/30/pdfs/GMD-1912-182.pdf)

Gaceta de Madrid. (1912, 31 de diciembre). Ley declarando que desde la promulgación de la misma se considerarán incluidos en el plan vigente de carreteras todos aquellos trozos cuyas obras se hayan empezado por el sistema de Administración y que por cumplimiento de la Ley de 29 de junio de 1911 y por no pertenecer a la relación de los 7.000 kilómetros a que aquélla se refiere, hayan sido suspendidas y paralizadas.  
[https://www.boe.es/diario\\_gazeta/comun/pdf.php?p=1912/12/31/pdfs/GMD-1912-366.pdf](https://www.boe.es/diario_gazeta/comun/pdf.php?p=1912/12/31/pdfs/GMD-1912-366.pdf)