

# Las Ordenanzas de Bilbao como antecedente de la Codificación Mercantil en España

JAVIER DIVAR GARTEIZ-AURRECOA

Catedrático de Derecho Mercantil de  
la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

FECHA DE RECEPCIÓN / SARRERA-DATA: 2011/11/07

FECHA DE ADMISIÓN / ONARTZE-DATA: 2011/12/30

**Resumen:** El objeto de este estudio consiste en mostrar la importante influencia que tuvieron las Ordenanzas de Bilbao en el primer Código Mercantil español, a saber, en el Código de Comercio de 1829. Además, se traen a colación los precedentes, así como los principales avatares en la configuración de dicho Código, resaltando la ingente labor realizada por el jurista Sáinz de Andino.

**Palabras clave:** Ordenanzas del Consulado de Bilbao; antecedentes históricos del Derecho Mercantil codificado en España; formación del Código de Comercio español de 1829.

**Laburpena:** Ikerlan honen helburua da Bilboko Ordenantzek Espainiako lehenengo Merkataritzako Kodean, hots, 1829koan, izandako eraginaren berri ematea. Halaber, gogora ekartzen dira kode horren aurrekariak ez ezik, berau gauzatzeko orduan izandako gorabeherak ere. Esangura horretan, Sáinz de Andino legegilearen lan eskerga nabarmentzen da.

**Gako-hitzak:** Bilboko Kontsulatuko Ordenantzak; Espainiako Merkataritzako Zuzenbide kodifikatuaren aurrekariak; Espainiako 1829ko Merkataritzako Kodearen eraketa.

**Abstract:** The purpose of this study is to demonstrate the significant influence exerted by the Ordinances of Bilbao on the first Spanish Commercial Code, i.e. on the Commercial Code of 1829. The background and the main vicissitudes in forming this Code are also taken into account, highlighting the extensive work done by the jurist Sainz de Andino.

**Key words:** Ordinances of the Consulate of Bilbao; historical background of Commercial Law codified in Spain; formation of the Spanish Commercial Code of 1829.

1. LOS PRECEDENTES. 2. SÁINZ DE ANDINO, “ EL HACEDOR DE LEYES”. 3. LA CODIFICACIÓN MERCANTIL DE 1829. 4. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

1. LOS PRECEDENTES

Poco después de que el régimen napoleónico promulgara el Código de Comercio francés (1807), que inicia la época de la codificación mercantil, buscando establecer un Derecho general derogatorio del “de clase” propio del Antiguo Régimen, la llamada Constitución de Bayona del 6 de julio de 1808, a impulso del propio Napoleón (que actuó como “protector” de la Monarquía Española, a la que había impuesto la abdicación y el exilio en Valençay), ya preveía en su artículo 113 la promulgación de “un solo Código de Comercio para España e Indias”.

Pero la idea no era nueva. En el siglo anterior, el gran jurista asturiano Don Pedro Rodríguez de Campomanes, Conde de Campomanes, como Ministro de la Corona, había propuesto al rey Carlos III la promulgación para todos los territorios de la Corona, como ley general mercantil, de las Ordenanzas de Comercio de Bilbao de 1737, que por vez primera en la historia de la mercantilidad habían unificado en un solo cuerpo legal todo el derecho comercial.

En la misma idea, el Consulado de Comercio de Cádiz había designado una comisión para redactar una Ordenanza General del Comercio que pudiera regir en España y en los Consulados de América (con la idea de proponerla a la sanción real). Tras diversas vicisitudes y paralizaciones de los trabajos de redacción, antes de terminarse el siglo (en concreto con fecha de 23 de febrero de 1800), se presentó un proyecto definitivo que llevaba la firma del letrado Secretario del Consulado, Don Jerónimo Quintanilla Pérez, basado en las Ordenanzas de los Consulados de Comercio de España de los siglos XVII y XVIII.

También propuso la promulgación de un Código de Comercio general, en 1797, el Abogado de Corte y Consejos Reales, Don Ramón María de Zuazo, en una Memoria redactada para Godoy, valido de Carlos IV, reite-rándola directamente ante el Rey en 1801 (apartado ya Godoy del poder).

No es de extrañar por todo ello que en las Cortes de Cádiz, en la sesión del 9 de diciembre de 1810 (reunidas en la isla de León, hoy San Fernando, puesto que no se trasladaron a Cádiz hasta el año de 1811), el procurador Sr. Espiga, propusiera la creación de comisiones para la unificación de la legislación, entre otras una particular para la materia comercial (Diario de Sesiones, 1810, I, 130).

La Constitución de Cádiz de 1812, recogiendo esos precedentes de defensa de la unidad legislativa, en su artículo 257 decía textualmente: “El Código civil, el criminal y el de comercio serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes”.

Y al año siguiente, en la sesión de apertura de Cortes, el 1 de octubre de 1813, se designó la Comisión redactora del Código de Comercio, compuesta por Don Isidoro Antillón, Don José Huerta, Don José Joaquín Ortiz, Don Andrés Navarro y Don José Antonio Navarrete.

Sin embargo, la Comisión tuvo corta vida por la reinstauración del absolutismo por Fernando VII ( que por Orden Real del 4 de mayo de 1814, derogó la Constitución de Cádiz), aunque después, durante el llamado “Trienio Liberal” (1820 a 1823), se designó una nueva Comisión para la Codificación Mercantil, nombrada el 22 de agosto de 1820, compuesta por nueve vocales presididos por el Conde de Toreno.

Pero en 1823 fue repuesto en el trono Fernando VII, tras la invasión de España por el ejército conocido como “Los Cien Mil Hijos de San Luis”, bajo el mando del Duque de Angulema, con lo que se inicia la llamada “Década Ominosa” (de 1823 a 1833, año éste último en el que en el mes de septiembre muere Fernando VII), se paralizan los trabajos para la codificación y queda suspendida la correspondiente Comisión Mercantil.

Aunque curiosamente, el propio monarca nombró, por Real Orden del 11 de enero de 1828 una nueva, a impulsos del Ministro de Hacienda Don Luis López Ballesteros, que había convencido al monarca de la utilidad de promulgar un Código de Comercio único, para lograr la modernización y el desarrollo económico de la nación. López Ballesteros llevó adelante una gran obra reformista en la Administración española, pese a la época absolutista en la que tuvo que servir, por lo que se le ha llamado a su tiempo como ministro de la Corona el del “absolutismo reformista”.

Don Luis López Ballesteros reformó la Hacienda, creó el moderno Consejo de Ministros, dotó los Presupuestos del Estado, fundó el Banco de San Fernando (para sustituir al quebrado de San Carlos) como antecedente del Banco de España, apoyó la promulgación del Código de Comercio y también de la primera Ley de Sociedades Anónimas. Con todo ello, López Ballesteros (al que en justicia se le ha de reconocer como el gran promotor de la modernidad económica en España) facilitó el despegue económico de la nación desde los inicios de la década de los 30 del siglo XIX, acompañado por las facilidades a la inversión extranjera, el fomento de los ferrocarriles y el apoyo a la industria y a la agricultura.

Para su auxilio en el desarrollo legislativo, López Ballesteros había llamado, en diciembre de 1823, como miembro de su equipo ministerial al jurista Don Pedro Sáinz de Andino, pese a sus ideas liberales, por las que estaba desterrado en Francia. Y por influencia del ministro, Sáinz de Andino fue designado vocal-secretario con voto de la Comisión para la Codificación Mercantil.

Además, Sáinz de Andino tenía el apoyo de su pariente Don Pedro Sáinz de Terrones, Tesorero General de la Casa Real, personaje de confianza, por tanto, del monarca.

## 2. SÁINZ DE ANDINO, “EL HACEDOR DE LEYES”

Don Pedro Sáinz de Andino nació en Alcalá de los Gazules, provincia de Cádiz, en 1786. Estudió Derecho en la Universidad de Sevilla, en la que se doctoró en 1806. Fue profesor de la Facultad de Derecho de esa Universidad, hasta que en 1810 fue nombrado Fiscal del Tribunal de Cuentas.

De ideas progresistas como reconocido liberal, tuvo que exiliarse en Francia, volviendo en 1817 con ocasión del llamado Trienio Liberal (momento que marcó el regreso a España de otros reconocidos liberales, como, entre otros, Javier de Burgos, Miñano o Alberto Lista). Sáinz de Andino, que al parecer no estaba seguro de su suerte, solicitó plaza como Fiscal de Cuentas en Cataluña, para estar cerca de la frontera francesa.

Su previsión no fue baldía, puesto que en 1823, con ocasión de la vuelta al absolutismo se volvió a exiliar, hasta que, como queda dicho, regresó en diciembre de ese mismo año llamado por el Ministro de Hacienda Don Luis López Ballesteros, para que le ayudara en su plan de renovación de las instituciones económicas españolas.

En su labor, Don Pedro Sáinz de Andino redactó el Reglamento del Banco Español de San Fernando (1829), el proyecto del Código de Comercio (1829), la Ley de Enjuiciamiento sobre los Negocios y Causas de Comercio (1830), preparó una Ley de Bolsas y participó decisivamente en el Reglamento de la Bolsa de Madrid (1834), en el Decreto de creación del Ministerio del Interior, en la reorganización del Tribunal de Cuentas y trabajó en dos proyectos de Códigos que no llegaron a publicarse (el Civil y el Criminal). Su labor legislativa se completa con la revisión de la Ley de Montes (1845).

Sáinz de Andino fue también el primer Director General de Archivos, a más de Académico de la Historia, Senador durante dieciséis años (fue nombrado Senador Vitalicio en 1863) y Consejero Real desde 1845 (sirviendo como tal con Fernando VII, con la Regente María Cristina y con Isabel II).

En 1829, como antes había hecho Javier de Burgos (1826), redactó un informe para la Corona en el que proponía la creación de un Ministerio de Fomento, propuesta que fue asumida como propia por López Ballesteros, de modo que al fin, por Decreto del 5 de noviembre de 1830, se creó el indicado Ministerio, que resultó vital para el desarrollo económico de España por la creación de importantes infraestructuras.

A ello acompañó también la derogación de los viejos gremios (1834), que imponían una estratificación profesional anquilosada, así como, en otro orden de cosas, la unidad aduanera (1841) y la eliminación de tasas e impuestos indirectos sobre los productos comerciales.

En 1863, a la edad de 67 años, murió en Madrid Don Pedro Sáinz de Andino, que como vemos fue muy justamente llamado “El Hacedor de Leyes”.

### 3. LA CODIFICACIÓN MERCANTIL DE 1829

Como ya queda indicado, a impulso del ministro Don Luis López Ballesteros, Fernando VII, por Real Orden del 11 de enero de 1828, designó una Comisión para la redacción de un proyecto de Código de Comercio General de España. Esta Comisión, de nueve miembros, fue presidida por el magistrado Don Bruno Vallarino, siendo su Secretario Don Pedro Sáinz de Andino.

La primera sesión de la Comisión se celebró el 25 de enero de 1828, en la que se acordó partir en sus trabajos de las Ordenanzas de Comercio de los Consulados de España, y concretamente se solicitó la entrega a los miembros comisionados, como texto que recogía las principales aportaciones históricas, del proyecto de Ordenanzas Generales del Real Consulado de Cádiz, concluidas el 23 de diciembre de 1800.

La Comisión se reunió nada menos que en 164 ocasiones, entre el 25 de enero de 1828 y el 27 de mayo de 1829.

Desde el primer momento las reuniones mostraron un conflicto abierto entre las posiciones de Sáinz de Andino y otros destacados miembros, significativamente su presidente Don Bruno Vallarino y los vocales Don Manuel María Cambronero y Don Ramón Pérez Pelegrín. De inicio Don Pedro Sáinz de Andino incluso se negó a aceptar un proyecto común de la Comisión, lo que provocó que el Presidente, Don Bruno Vallarino, presentase su dimisión al Rey (en febrero de 1828), que no la aceptó.

Para salir del paso y poder cumplir el encargo real, el Presidente terminó proponiendo que cada miembro de la Comisión presentase su propio proyecto, para después comparar los articulados y tratar de llegar a un texto común.

Pero Sáinz de Andino mantuvo a rajatabla su propio texto, entendiéndose respaldado por el propio monarca, al que dirigió una exposición en la que textualmente decía: “Convencido sin duda V.M. de la necesidad y la utilidad de emprender la reforma legal, resolvió hace un año a propuesta de su celoso Ministro de Hacienda, la formación de un Código de Comercio, que pusiese orden y sujetase a reglas fijas de justicia las relaciones mercantiles, envueltas hasta aquí en un caos de oscuridad, incertidumbre y vacilación, dignándose V.M. encargarme la formación del proyecto”.

En el proyecto de Sáinz de Andino, que conocía bien el Código francés, tiene también gran influencia el Derecho mercantil tradicional español, que como muy bien ha resaltado Jesús Rubio, estaba “representado ante todo por las Ordenanzas de Bilbao”. Y lo cierto es que Fernando VII lo aceptó como Código de Comercio General, siendo así el Código de 1829 una obra personal de Sáinz de Andino.

El mérito del Código del 29 de mezclar las Ordenanzas y el Código de Napoleón, hicieron que el mismo no supusiera una ruptura legal con la normativa comercial histórica (aunque tuvo una oposición cerrada por parte del Consulado de Bilbao, que el día 6 de octubre de 1829, el

siguiente al del Decreto de promulgación del Código, se dirigió a la Diputación Foral de Vizcaya para pedir el pase foral del Código, es decir su inaplicabilidad en el Señorío de Vizcaya).

Pero la suerte estaba echada, el Código suponía el fin de los Consu-  
lados y el establecimiento de un Derecho mercantil general, conforme a  
la lógica de los tiempos. Además, el Código español de 1829 componía  
un cuerpo legal completo y de altura jurídica.

Tal que el gran mercantilista francés Jean Marie Pardessus, primer cate-  
drático de Derecho Comercial de la Sorbona, dijo para referirse al Código  
español: “Es evidente que los Estados que en su día se hallan sin legisla-  
ción comercial, o que la tienen incompleta, hallarán en el código español  
un modelo perfecto” (que fue precisamente lo que hicieron las nuevas  
Repúblicas de América Latina en sus codificaciones, sustituyendo a las Or-  
denanzas de Bilbao de 1737, que fueron su antecedente mercantil).

El Código de 1829, regulador de la mercantilidad general, se ordena  
en 1219 artículos con el objetivo de “dar al comercio un sistema de le-  
gislación uniforme, completa y fundada”, según la exposición del propio  
Sáinz de Andino.

Aportaciones principales de las Ordenanzas de Bilbao de 1737 al Có-  
digo de Comercio General de España de 1829.

Aunque en ocasiones se ha pasado por alto la aportación histórica de  
la mercantilidad española al Código del 29, repitiendo algunos autores la  
cantinela leída de otros de que el Código de Sáinz de Andino es una co-  
pia del de Napoleón, ello no es cierto.

Es verdad que el Código del 29 no atiende directamente al contenido  
del proyecto de Ordenanzas Generales de Cádiz de 1800, pese a que fue-  
ron aportadas por acuerdo especial al efecto por la Comisión de Codifica-  
ción, pero ya hemos comentado como se las gastó Sáinz de Andino con la  
misma, al punto que se cerró en banda a atender siquiera sus acuerdos (pe-  
se a ser el Secretario de la misma), al considerarse a sí mismo como espe-

cialmente designado por el rey (como colaborador jurídico principal del influyente ministro de Hacienda, Don Luis López Ballesteros).

Sin embargo, el Código del 29 hace un buen seguimiento de las Ordenanzas de Bilbao, a las que literalmente copia algunos de sus números o artículos, así como a las Ordenanzas de Málaga de 1825, como se ha puesto recientemente de manifiesto por algunos autores bien informados.

Pero debe destacarse que la Ordenanza de Málaga de 1825 se inspira en la de Bilbao (aunque lógicamente con redacción más actualizada), siendo la única que con la de Bilbao contiene el régimen de quiebras (Libro IV), de donde pasa al Código de Comercio (incluidas las calificaciones de los quebrados y su liquidación forzosa a falta de acuerdo de pagos o su incumplimiento), componiendo el Libro Cuarto del mismo, artículos 1001 al 1177.

Previamente, en el Libro Primero, el Código del 29 siguiendo lo indicado por las Ordenanzas de Bilbao que consideraban la comisión como una de las actividades más propias de los comerciantes, regula con extensión el corretaje mercantil (artículos 63 al 115) y a los comisionistas (artículos 116 al 172), calificándoles dentro de los “oficios auxiliares del comercio” (Título Tercero del Libro Primero), al igual que los apoderados mercantiles (“factores y mancebos de comercio”, regulados en los artículos 173 al 202) y “los porteadores” (artículos 203 al 233, que las Ordenanzas de Bilbao también calificaron como “corredores terrestres”).

También en materia contable el Código del 29 sigue a las Ordenanzas de Bilbao, que a su vez habían tomado las obligaciones contables de la anterior legislación francesa, aunque ampliando el número de los libros de contabilidad y sus efectos. El Código del 29 se diferencia del francés precisamente en esas cuestiones, conforme a la ordenanza bilbaína, muy influyente en la Sección IIª del Libro Primero del Código del 29, artículos 32 al 61 del mismo.

En materia de Sociedades el Código del 29 copia literalmente de las Ordenanzas de Bilbao la definición de las compañías de comercio, y

conforme a ellas también establece un régimen de libertad constituyente muy amplio (salvo para las anónimas, como vamos a ver) y, además, regula suficientemente sólo las sociedades colectivas y comanditarias, conforme a su época (todo lo cual se deduce claramente del Título Segundo del Libro Segundo del Código, artículos 264 y siguientes).

En la misma materia, el Código del 29 estableció el arbitraje forzoso como cláusula necesaria del estatuto de las sociedades mercantiles, tal y como habían establecido las Ordenanzas de Bilbao de 1737, también materia previamente regulada por las Ordenanzas francesas. El llamado “modo de resolver las diferencias” entre socios, se regula en la Sección Segunda del citado Título Segundo del Libro Segundo del Código del 29, concretamente en los artículos 299 y siguientes del mismo.

Aunque el Código del 29 sólo establecía una autorización previa de los Tribunales de Comercio (artículo 293) para la fundación de sociedades anónimas (la autorización “regaliana” se establecía sólo como excepción, en el artículo 294), esta materia fue reformada limitativamente por el Real Decreto de 15 de abril de 1847.

En la misma intención controladora, al inicio del año siguiente, enero de 1848, se regularon por ley especial (por primera vez de forma concreta en el Derecho español) las Sociedades por Acciones, completada la Ley por un Reglamento (más específico todavía), promulgado como Real Decreto el 17 de febrero de 1848.

Los controles eran tales en esta legislación que se les imponía autorización previa por Real Decreto a todas las anónimas y comanditarias por acciones, e incluso por Ley de Cortes para los bancos, compañías de transportes y las sociedades privilegiadas fiscalmente (como declaración de utilidad pública a su objeto estatutario).

En materia de títulos, los pagarés cambiarios, utilizadísimos en el comercio como instrumentos de pago mercantil desde la Edad Media, regulados por ello con atención por las Ordenanzas de Bilbao, pasan igual-

mente de ellas al Código del 29 de forma directa (en los artículos 558 a 571), al igual que las cartas-órdenes de crédito (artículos 572 al 579).

Y, finalmente, la importancia dada por las Ordenanzas de Bilbao al Derecho Marítimo, conforme a las utilidades de su época, se aprecia también en el Código del 29, que le dedica un Libro completo (el Tercero, compuesto por los artículos 538 al 1000), destacando la atención prestada a las profesiones marítimas, como hicieron las Ordenanzas de Bilbao (así regula el régimen de los Capitanes en los artículos 634 a 686, el de los Oficiales y la Tripulación en los artículos 687 a 722, y los Sobrecargos en los artículos 723 y siguientes).

Curiosamente el Código del 29 sigue recogiendo el viejo contrato del préstamo a la gruesa, siguiendo el precedente bilbaíno (artículos 812 a 839), previamente a la regulación del Seguro Marítimo (artículos 840 al 899).

Además, conforme a la tradición consular, el Código del 29 concluye con un Libro Quinto (artículos 1178 a 1219) dedicado íntegramente a la “administración de justicia en los negocios de comercio”, la competencia más singular de las concesiones reales de los Consulados de Comercio en España.

Todo ello acredita al Código del 29 no como mera copia del napoleónico, sino como mixtura del mismo con la mejor normativa mercantilista de la historia española (las Ordenanzas de Bilbao), lo que hace especial y distinguido en el Derecho comparado al Código español de 1829.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ROJO, Ángel: “La Codificación Mercantil Española”. En “Centenario del Código de Comercio” (pp. 475-515). Universidad Autónoma de México. México, 1991.

RUBIO, Jesús: “Sáinz de Andino y la Codificación Mercantil”. Edic. del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1950.

EIZAGUIRRE, José M<sup>a</sup> de: “El Derecho Mercantil en la Codificación del siglo XIX”. Edic. de la Universidad Pública Vasca. Bilbao, 1987.

ABÁSULO, Ezequiel: “El Código de Comercio español de 1829 en los debates y las prácticas jurídicas del extremo sur de América”. Anuario de Historia del Derecho Español. N<sup>o</sup>. LXXVIII. Madrid, enero de 2009.

TORTELLÁ CASARES, Gabriel: “El principio de responsabilidad limitada y el desarrollo industrial de España: 1829-1869”. Revista *Moneda y Crédito*. N<sup>o</sup>. 104. Madrid, marzo de 1968.

GARCÍA MADARÍA, José M<sup>a</sup>: “El pensamiento administrativo de Pedro Sáinz de Andino, 1829-1848”. Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. Colección de Clásicos de la Administración. N<sup>o</sup>. 7. Madrid, julio de 1982.

DIVAR GARTEIZ-AURRECOA, Javier: “El Consulado de Bilbao y sus Ordenanzas de Comercio de 1737”. Edic. Academia Vasca de Derecho. Bilbao, 2010.