



---

**Universidad de Valladolid**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, JURÍDICAS Y DE LA  
COMUNICACIÓN

Grado en Administración y Dirección de Empresas

TRABAJO DE FIN DE GRADO

**La empresa pública en España en perspectiva histórica**

Presentado por Javier de la Mata Hernando

Tutelado por Ricardo Hernández García

Segovia, 27 de junio de 2016

## **Motivación**

## **Estado de la cuestión**

### **Capítulo 1. Introducción a la empresa pública**

### **Capítulo 2. Antiguo régimen**

2.1 Reales fábricas

2.2 Industria militar

2.2.1 La construcción naval militar

### **Capítulo 3. Configuración del Estado Liberal (XIX)**

3.1 Propiedades del estado

3.1.1 Bienes de dominio administrativo. Montes y servicios públicos.

3.1.2 Bienes de dominio fiscal. Minas.

3.2 Monopolios fiscales.

3.3 Correos y telégrafos.

3.4 Industria militar.

### **Capítulo 4. Restauración, Dictadura y Segunda República**

4.1 Pre-nacionalización de los ferrocarriles

4.2 Banca pública

4.3 Industria militar

4.4 Monopolios fiscales.

### **Capítulo 5. Conclusiones**

### **Referencias bibliográficas**

# Motivación

La crisis económica global que ha asolado España durante los últimos ocho años y, que a día de hoy, parece que atisba su final, ha puesto en tela de juicio nuestra “sociedad del bienestar”. El organigrama institucional y la manera de hacer las cosas desde las instituciones también han quedado en entredicho. El tejido empresarial ha quedado mermado, el paro ha aumentado y las diferencias entre clases sociales han aumentado exponencialmente.

Sin embargo, el bombardeo de noticias, no precisamente muy halagüeñas, sobre nuestra economía durante estos años, ha despertado un interés inusitado entre la población y concretamente en un público joven que hasta entonces había vivido en el limbo de la comodidad y no se había preocupado por su futuro.

¿Cómo interviene la administración en la economía?, ¿Cómo desarrolla su actividad en la actualidad?, ¿Qué papel ha desarrollado el Estado desde su posición de “empresario” a lo largo de la historia?, son algunas preguntas que, en mi caso particular, siempre me han llamado la atención y han despertado mi curiosidad.

Por tanto, cuando tuve la oportunidad de elegir entre una serie de temas para desarrollar mi Trabajo de Fin de Grado, no lo dudé y me decanté por la rama de historia económica y, concretamente, de la historia de la empresa pública en España.

Este trabajo me ha dado la oportunidad verificar parte de los conocimientos adquiridos a lo largo de los estudios de Grado en Administración y Dirección de Empresas, pudiendo comparar las competencias obtenidas en algunas de las materias cursadas, sobre todo las relacionadas con el ámbito de la historia económica y de la teoría económica.

Una vez concretado el tema de este TFG con mi tutor, me propuse como objetivo principal hacer una crónica breve y concisa de lo acontecido en relación con la empresa pública en España desde el siglo XVIII hasta el primer tercio del siglo XX (1936).

# Estado de la cuestión

La empresa pública es un tema muy estudiado y a la vez controvertido donde se enfrentan posturas radicalmente diferentes mezcladas de argumentos económicos e ideológicos contrapuestos. Sin embargo, a pesar de las diferentes posiciones, un estudio riguroso de la empresa pública en España facilita suficientes evidencias para sostener las siguientes ideas:

- Que los problemas fundamentales de la organización de la actividad económica, en particular en su vertiente productiva, se remontan a los siglos XVII y XVIII, y son recurrentes.
- Que los economistas no han logrado influir, de manera decisiva, en el objetivo de delimitar con precisión el ámbito de lo positivo y de lo normativo.
- Que la economía española no ha seguido pautas de comportamiento básicamente diferentes de las de los países de su entorno cultural.

La discusión sobre formas alternativas de organización, es decir, la polémica entre intervención y mercado libre, es un viejo debate inaugurado, en el sentido moderno del término, por Adam Smith en su crítica a los mercantilistas. Para este autor, el mundo gremial y minuciosamente regulado de las monarquías absolutas europeas constituía un obstáculo fundamental para el desarrollo de las fuerzas productivas que, en su opinión, exigía la aplicación del principio de la libre competencia. Doscientos años más tarde, las polémicas entre neoliberales y poskeynesianos siguen cuestionando la adecuada combinación de mercado de intervención pública, o el grado de eficacia relativa de las políticas económicas discrecionales.

Es de sobra conocido que en una economía capitalista de propiedad privada, la intervención pública tiene una doble función: corregir fallos de mercado y mejorar la redistribución de la renta. Para ello el estado cuenta con instrumentos como: la generación de incentivos, positivos y negativos, a la empresa privada, la regulación de las actividades productivas y la creación de empresas de capital público o mixto. Sin embargo, se siguen produciendo en nuestros días privatizaciones que no mejoran la calidad del servicio ni su eficiencia, nacionalizaciones de empresas privadas ruinosas y mantenimiento de empresas públicas que arrojan pérdidas.

Este tipo de problemas no son nada nuevo, tienen su origen en el siglo XVIII y se siguen repitiendo con más frecuencia de la deseada.

Es muy posible que parte de estos problemas tengan su origen en la incapacidad de los economistas para presentar, de forma clara y sin contaminar, los resultados del análisis económico de la intervención estatal. Pero, sin duda, y de manera proporcional, este estado de cosas corresponde a quienes toman las decisiones y a las restricciones impuestas por la realidad de la economía en cada momento.

Como iremos viendo a lo largo del trabajo, los problemas de la iniciativa pública en el ámbito de la producción, y sobre todo en determinados sectores y prácticas, se vienen repitiendo de forma ininterrumpida a lo largo de los últimos dos siglos. Los grandes temas siguen siendo los mismos: los criterios de intervención, la eficiencia de la gestión y el marco institucional en que desarrollan su actividad las empresas públicas.

Por otra parte conviene señalar que los grandes procesos de intervención pública en la esfera de la producción y los cambios experimentados en la concepción de esta última, no presentan diferencias sustanciales en el caso español respecto a las economías europeas más desarrolladas. Los procesos intervencionistas ligados al mercantilismo y a las monarquías absolutas son comunes a todos los países europeos. Las diferencias se encuentran más en la existencia de un cierto retraso temporal y en el hecho de ser España una economía menos sólida y desarrollada institucionalmente que las grandes potencias europeas de los siglos XVII-XIX.

En cualquier caso, conviene indicar que el conocimiento de la propia historia constituye un útil ingrediente para situar los problemas económicos en sus justos términos y detectar los límites precisos entre las recomendaciones económicas y las decisiones políticas.

# **CAPÍTULO 1**

## **Introducción a la empresa pública**

La empresa pública es, simplemente, una forma de intervención pública más, en la que la administración asume directamente el riesgo de explotación de una actividad económica.

Podemos entender la empresa pública, en el contexto histórico anterior a la Guerra Civil española, como aquella organización, organismo, servicio, o empresa, cuya propiedad está, total o parcialmente, bajo dominio de los poderes públicos. Dicha empresa puede vender bienes o servicios a un precio de mercado, o suministrar bienes o servicios preferentes a la población. En ambos casos, estas sociedades son financiadas mediante impuestos.

La empresa pública se va a desarrollar en España, al igual que en los países del entorno, en primer lugar, para gestionar las propiedades y rentas que pertenecen al estado y, en segundo lugar, para proporcionar bienes públicos y preferentes.

Las empresas públicas en España tienen, en su origen, una serie de motivaciones que determinarán la tipología de las mismas:

- Empresas públicas con el fin de fomentar el desarrollo económico.
- Empresas públicas para gestionar las propiedades y rentas del estado.
- Empresas de servicios públicos que satisfacen servicios esenciales como: correos, canales y caminos, armamento, etc.

Con la aparición de la empresa pública y la intervención del estado en la economía, surge la polémica entre intervención y mercado libre. Se enfrentan teorías contrapuestas, por una parte, el planteamiento de Adam Smith, con una visión liberal, considera como eje fundamental del desarrollo económico el trabajo de personas libres, que se debe regir por el principio de libre competencia (pensaba que la excesiva reglamentación de las monarquías absolutas europeas eran un freno al desarrollo económico) y, por otra, el pensamiento mercantilista, favorable a la intervención pública en determinados sectores estratégicos de la economía.

La intervención pública en una economía capitalista de propiedad privada tiene como objetivo corregir los fallos de mercado y mejorar la distribución de la renta. La imagen de intervención racional del gobierno para solucionar los fallos de mercado impulsó el protagonismo de éste, siendo su función principal, la de corregir las insuficiencias del sector privado. El volumen de la actuación estatal vendrá acorde con la magnitud de dichas empresas.

El caso español, es bastante similar al resto de las economías europeas más desarrolladas. La diferencia más significativa se encuentra en un cierto retraso temporal.

El período que vamos a analizar en este Trabajo de Fin de Grado abarca desde el siglo XVIII hasta el primer tercio del siglo XX, concretamente hasta el inicio de la Guerra Civil en 1936.

La trayectoria de la empresa pública en España podemos segmentarla en tres fases para facilitar su comprensión:

- La primera fase se ciñe al siglo XVIII. Esta centuria estuvo dominada por las ideas mercantilistas que concedieron un papel principal a las Reales Fábricas.
- La segunda etapa abarca buena parte del siglo XIX, donde se impone el principio liberal de subsidiaridad de la empresa pública. Ésta pierde importancia, no solo por la entrada de la ideología liberal, sino además por las penurias de la Hacienda. Como consecuencia de esta situación se produce la privatización de algunas de las Reales Fábricas, tierras y montes públicos, así como el desestanco de determinados productos.
- La tercera etapa tiene su desarrollo desde finales del siglo XIX hasta los inicios de la contienda civil. Durante este periodo la empresa pública vive un pequeño auge por medio de una política económica intervencionista, a pesar de que siempre tuvo en su contra a parte de la clase política y empresarial, que consideraba a la empresa pública estatal un desleal y, además, mal competidor.

Es la propia evolución histórica la causante de las transformaciones en la gestión y organización de las empresas públicas.

Las formas de organización de las empresas públicas han sido las siguientes:

- 1) Departamentos ministeriales o municipales financiados desde el presupuesto del estado o de los municipios (Correos y telégrafos, industrias militares, empresas municipales para el servicio de agua, etc.).
- 2) Cajas especiales propiedad del estado con mayor flexibilidad que las anteriores, obtenían su financiación a través de transferencias del presupuesto (Caja Ferroviaria, Patronato de Firms Especiales, etc., entidades propias de comienzos del siglo XX).
- 3) Sociedades participadas, en mayor o menor medida, por el estado o municipios, pudiendo ejercer control sobre la dirección de la empresa, aunque la administración tuviera menos carga accionarial (Reales Fábricas y algunas compañías dedicadas a la construcción de canales u obras ferroviarias).
- 4) Empresas privadas reguladas que gestionaban servicios, productos o rentas públicas en régimen de concesión o arrendamiento (Tabacalera, arrendatarios de minas, etc.).

Podemos concluir que la empresa pública en España fue de la mano de una gestión ineficiente, explicada fundamentalmente porque los criterios económicos se supeditaban a los políticos. Por otra parte, tanto la privatización de estas empresas públicas, su cesión en régimen de arrendamiento y su concesión, no tuvieron el resultado esperado, siendo en la mayoría de los casos frecuentes las situaciones en las que la empresa privada era incapaz de gestionar la producción, ineficientes también en cuanto a la gestión y con escasa rentabilidad.

## **CAPÍTULO 2**

### **Antiguo Régimen**

## 2.1 Reales Fábricas

La empresa pública tiene como condición indispensable la propiedad total o parcial de una empresa por parte del estado. Su titularidad no depende de factores como seguridad nacional o monopolio fiscal, sino que responden a intenciones estatales tales como reducir importaciones, elevar el nivel de producción manufacturera en una determinada zona, etc.

A lo largo del siglo XVIII, la empresa pública aparece caracterizada generalmente con la denominación de Real Fábrica. Éstas van a ser el antecedente más remoto de lo que hoy en día conocemos o entendemos como industrias públicas<sup>1</sup>.

El precursor de las Reales Fábricas españolas fue Jean Baptiste Colbert (1619-1683), ministro de hacienda de Luis XIV, quien entendía el Estado como principal promotor de la industria. Fue el creador de las “Manufacturas Royales”<sup>2</sup> que medio siglo después se convertirían en las Reales Fábricas en nuestro país.

Al inicio del siglo XVIII, accede al trono español Felipe V encontrándose un país con las arcas vacías y con unas manufacturas muy pobres. Para revertir esta situación, intentó focalizar gran parte de su política no solo a cambiar la situación económica, sino que esto viniera unido a un incremento de poder y de prestigio. El incremento del poder del estado era el objetivo principal y la mejora económica era solo un medio para conseguir dicho objetivo.

Esta manera de entender la industria viene reforzada por la corriente de pensamiento más importante de la época, el *Depotismo Ilustrado*, cuyo fin era aumentar los ingresos de la hacienda pública y la corrección de la balanza comercial, desarrollando industrias capaces de sustituir las importaciones.

Como se comentó anteriormente, las Reales Fábricas eran todas aquellas industrias en las que el Estado intervenía de una u otra manera. Esto no quiere decir que todas ellas fueran iguales. Se pueden clasificar en varios modelos:

- Un primer modelo se referiría a un número de empresas privadas a las cuales el rey otorgaba esta denominación meramente honorífica.
- Un segundo modelo, también denominado bajo el término de Real Fábrica, fueron las compañías de Comercio y Fábricas. Eran empresas mixtas, en las que el estado poseía un porcentaje de capital social que oscilaba entre el 10 y el 40% y de las cuales guardaba derechos sobre su control y gestión. Estas Reales Fábricas estaban dedicadas principalmente al textil.

<sup>1</sup> El carácter precursor de las Reales Fábricas se planteó de forma hipotética, y con ciertas reservas, por los primeros estudiosos del tema. Véase, por ejemplo, Enciso Recio (1963), págs. 34 y sigs. Pero las investigaciones efectuadas desde entonces han reforzado dicha interpretación, y en la actualidad es generalmente aceptada.

<sup>2</sup> Sobre las *Manufactures Royales*, son básicos los trabajos de G. Martín (1899 y 1900), E. Coonaert (1949) y E. Pauly-Charreyre (1961a y 1961b). Pero también sobre este tema existe una importante obra inédita de P. Boissonade, titulada *Les Manufactures royales avant 1789*, que se encuentra en el Archivo de la Academia de Ciencias Morales y Políticas de París.

- Por último, las Reales Fábricas en sentido estricto. Éstas habían sido creadas por el Estado, estaban gestionadas por funcionariado público y su financiación dependía directamente de la Hacienda. A continuación paso a desglosar con más detalle sus características en función de la industria a la que se refiera:
  - *Industrias suntuarias*: dedicadas a satisfacer la demanda de artículos de lujo de la familia real y de la corte, muy propias de las monarquías absolutas.
  - *Industrias militares*: cuya razón de ser estaba en cubrir las necesidades de armamento de las fuerzas armadas, marina y ejército. Podríamos clasificarlas en dos:
    - ✓ Industrias dedicadas a la construcción de barcos y
    - ✓ Fábricas de armamento.
  - *Industrias vinculadas a la explotación de regalías y monopolios fiscales del Estado*: compuestas por un grupo muy variado de industrias que poseían como elemento común el ejercicio de antiguas regalías o prerrogativas exclusivas de la corona, tales como monopolizar la producción y/o distribución de artículos como sal, pólvora, tabaco, etc.
  - *Industrias piloto*: conjunto de Reales Fábricas con las que el estado trató de introducir nuevas manufacturas con la intención de que empresarios y artesanos sintieran la necesidad de conocerlas y de tratar de ponerlas en marcha de modo particular.
  - *Industrias vinculadas a la asistencia social*: Hospicios y Casas de Misericordia en las que se trató recuperar a las personas de clases bajas que resultaban improductivas para la sociedad. En estos centros se les enseñaba un oficio para que después, con su propio trabajo, ayudaran al mantenimiento de estas instituciones.

En el aspecto cronológico, se pueden distinguir dos etapas bien diferenciadas respecto a las Reales Fábricas:

- La primera etapa coincide con el apogeo de las Reales Fábricas. En esta fase reciben un apoyo incondicional por parte del estado. El primer ejemplo lo tenemos con la fundación de la Real Fábrica de Paños Finos de Valdemoro (Madrid), en 1712, pero fue, una vez concluida la Guerra de Sucesión, cuando aumentaron en número e importancia las Reales Fábricas: como la de Paños de Guadalajara o la de vidrios de San Ildefonso<sup>3</sup>. El inicio del reinado de Fernando VI coincide con el periodo de mayor expansión de las industrias del Estado. Esta primera etapa finaliza en 1770.
- A partir de aquí, se inicia una segunda etapa, influida por un pensamiento económico liberal. Poco a poco se van abandonando las directrices mercantilistas y se comienza a poner en duda la utilidad y el rendimiento de las

---

<sup>3</sup> “No fue sino hasta después de concluida la guerra de Sucesión cuando, por iniciativa principalmente de los ministros Alberoni y Ripperda, se crearon las primeras Reales Fábricas verdaderamente importantes, como la de Paños de Guadalajara (1717-1719), la de tapices de Santa Bárbara (1721) o la de vidrios de San Ildefonso (1736)”. Véase Historia de la empresa pública en España de F. Comín y P. Martín, págs.. 75-76.

Reales Fábricas. Esto último ocurre sobre todo por dos razones, la primera, por las cuantiosas inversiones necesarias para su creación y puesta en funcionamiento y, la segunda, por las carencias, cada vez más crecientes, de la Real Hacienda. Estas circunstancias hacen que se reduzcan las subvenciones e inversiones en estas entidades, lo que ahogó su viabilidad económica y su continuidad en el tiempo. Las críticas contra las Reales Fábricas arreciaron durante el trono de Carlos IV, siendo el propio Gobierno muy crítico con el funcionamiento de las mismas (aunque se siguieron subvencionando industrias suntuarias como la Real Fábrica de vidrios de San Ildefonso o la de porcelana del Buen Retiro)<sup>4</sup>. Algunas se cerraron, otras se privatizaron (como es el caso de la Real Fábrica de algodón de Ávila). Las primeras guerras del primer tercio del siglo XIX y la Revolución Liberal acabaron con las manufacturas reales en España, algo que sucedió igual en el resto de potencias europeas.

Las Reales Fábricas, a modo de conclusión, supusieron un rotundo fracaso, no solo no fueron capaces de conseguir el objetivo principal con el que surgieron, sustituir las importaciones, ya que no pudieron llegar a competir con ellas, ni en precio ni en calidad, además, tampoco llegaron a conseguir el otro fin con el que habían sido concebidas, el de crear prestigio a la nación más allá de nuestras fronteras.

A parte de no conseguir los objetivos para los que fueron creadas, hubo otras muchas razones que llevaron al descalabro de estas entidades, por citar algunos:

- No fueron capaces de conseguir introducir nuevas manufacturas y nuevas formas de hacer las cosas.
- La gestión y comercialización de las Reales Fábricas fueron un completo desastre:
  - ✓ La gestión se dejó en manos de funcionarios públicos que carecían de la formación y experiencia adecuadas.
  - ✓ La comercialización siempre estuvo lastrada por una sobreproducción permanente, sin ser capaces de conseguir una demanda adecuada para los productos que generaban. Todo ello hacía que el género se acumulara en los almacenes hasta que se liquidaba a precio de saldo que no llegaba, en muchos casos, a cubrir los costes.



<sup>4</sup> Sobre el cr... y sigs.

## 2.2 Industria militar

Podemos definir la industria militar como aquella que, independientemente de su titularidad, se dedica a satisfacer, total o parcialmente, las necesidades militares de su comprador, el Estado.

Las empresas encargadas del suministro militar se pueden clasificar en tres tipos diferentes:

- 1) Empresas independientes: conjunto de empresas que no dependen de la demanda del Estado para garantizar su actividad económica. La producción dirigida al Estado no supera el 15% del volumen total de su producción.
- 1) Empresas nacionalizadas: centran sus ventas en el sector público estatal y dependen de éste para obtener nuevos contratos y asegurar su supervivencia.
- 2) Empresa pública militar: son empresas dependientes del Estado, muy burocratizadas y centralizadas. Están financiadas a través del presupuesto del Estado.

Las razones para crear empresas públicas militares son múltiples:

- Necesidad de autoabastecimiento de pertrechos de guerra.
- Necesidad del Estado de asegurar la calidad y la disponibilidad del producto final.
- Necesidad de incrementar la oferta en tiempos de guerra.
- El carácter secreto de muchas actuaciones y la necesidad de controlar las ventas a enemigos potenciales.

Sin embargo, la industria militar en manos del Estado presenta también algunos problemas como la falta de competencia y la total dependencia del tesoro, lo que obstaculiza la adopción de mejoras técnicas<sup>5</sup>. Además, la seguridad de la colocación del producto no estimula la adopción de nuevas fórmulas y mercados.

Bajo la dependencia del Estado, la industria militar se organizaba de la siguiente manera: las fábricas de pólvora, municiones, artillería y armas portátiles estaban bajo la dirección del Cuerpo de Artillería y los arsenales del Estado (la construcción naval) estaban en manos del Cuerpo de Marina.

---

<sup>5</sup> En suma, la empresa pública militar “se muestra históricamente resistente al cambio y sensible al conservadurismo de sus clientes”. Véase Kaldor (1986), pág. 74.

Centrándonos en el siglo XVIII, podemos poner de manifiesto la importancia de la empresa pública en este período. De este siglo datan los más importantes establecimientos para la producción de pertrechos del estado. El poder durante este siglo estuvo ostentado por los Borbones, los cuales siguieron los rasgos mercantilistas basados en la expansión del poder estatal y la autarquía nacional.

La corona aparece como agente directo en este período y se centró en la creación, nacionalización e intervención de todos los establecimientos suministradores de material bélico.

Se remontan al siglo XVIII el conjunto de empresas públicas militares que han seguido desarrollando su actividad sin grandes cambios hasta nuestros días.

Con los Borbones proliferaron las Reales Fábricas militares. Las primeras en experimentar la intervención estatal fueron las fábricas santanderinas que la corona terminó por expropiar en 1769, quedando primero en manos del Ejército y, después, en el Cuerpo de Marina. Más tarde, el Gobierno convirtió una serie de talleres dispersos por Toledo en una fábrica de espadas. En 1777 se crea la fábrica de cañones y balerío de hierro de Ximena de la Frontera, al objeto de surtir las plazas de América.

Las fábricas que trabajan en la industria militar se clasifican según el objeto de su producción. Las más importantes son de pólvora, de municiones, de artillería y de armamento ligero, todas ellas bajo la dirección del Cuerpo de Artillería. Además de todas las citadas hay que destacar la construcción naval militar.

### Pólvora

La industria de fabricación de pólvora que hasta el siglo XVIII no había estado intervenida, pasa ahora a ser propiedad de la Corona y explotada en régimen de concesión a partir de permisos reales. El control sobre la pólvora se debía principalmente a la necesidad de abastecimiento del estado<sup>6</sup>.

Así las fábricas de pólvora de Granada, Manresa, Murcia, Alcázar de San Juan pasan a depender de la Real Hacienda. Sin embargo, los resultados de esta intervención estatal sobre la pólvora siguen la tónica general del resto de las empresas públicas en esta época, no consiguen los objetivos marcados, entre otros el de mejorar el producto (la pólvora fabricada es muy poco evolucionada y deficiente).

### Municiones

Desde el segundo tercio del siglo XVI, hasta principios del siglo XIX, la corona española fue adquiriendo, en algunos casos, y poniendo en marcha, en otros, algunas fábricas para la producción de municiones tan necesarias en tiempos tan convulsos

<sup>6</sup> El control que se ejercía sobre la pólvora, más que una medida encaminada a *“apartar de la rebelión a los súbditos poderosos, era pretensión asegurarse que al Estado no le faltase para sus propias necesidades”*. Véase Lloyd y Western (1979), pág. 142.

políticamente, con frecuentes guerras con los países del entorno, sobre todo con Francia. Sin embargo, la mala ubicación estratégica de las mismas hizo que no se aprovechara su potencial cuando eran más necesarias, en tiempos de guerra<sup>7</sup>.

A esto se le sumó que los ensayos para avanzar técnicamente en la producción de munición tampoco dieran los resultados deseados.

La invasión francesa de 1808 paralizó los trabajos en estas fábricas que, en algunos casos, quedaron destruidas por la fuerza invasora y, en otros casos, arruinadas. Tras la Guerra de la Independencia nace una nueva fábrica de municiones, esta vez en Sevilla, que ha ido evolucionando hasta la actualidad.

### Artillería

Las fundiciones de artillería tuvieron su origen en 1540 en una pequeña fábrica de Sevilla que, junto a campanas, fabricaría cañones para los ejércitos de Carlos V. Un siglo después esta fábrica pasaría a ser propiedad de la corona dedicándose principalmente a satisfacer los pedidos para los galeones, flotas y otras armadas que iban a las Indias. Su trayectoria está marcada por constantes reformas y ampliaciones, hasta que en 1900 se deja de utilizar la fundición del bronce para la artillería, sustituyendo dicho metal por el acero.

También, aunque de menor nivel productivo, hubo otras fábricas de artillería a lo largo del territorio nacional, por ejemplo, la anteriormente citada de Ximena de la Frontera (Cádiz).

### Armamento ligero

En cuanto al armamento ligero, hasta finales del siglo XV los maestros armeros vascos habían sido los principales proveedores de los ejércitos de la corona. A lo largo del siglo XVI, a pesar de que la fabricación de armas sigue en manos de particulares, éstos están controlados por la Corona que les obliga a seguir una serie de exigencias técnicas, a respetar unos criterios en la elaboración de los productos y a que su trabajo pudiera ser inspeccionado. También estaban obligados a no poder exportar su producto mientras no estuvieran satisfechas las necesidades del reino. Para efectuar un control exhaustivo de la producción se crea a finales del siglo XVI un centro oficial donde se unifican todas las pruebas para la expedición de armas<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> “...éste gravísimo inconveniente de la localización de Orbaiceta y Muga se manifestó durante la guerra con Francia de 1793 a 1795”. Véase Historia de la Empresa Pública en España de F. Comín y P. Martín, pág. 233.

<sup>8</sup> “La villa de Placencia de Soraluze se convirtió, por su céntrica situación, en la sede de las Reales Fábricas de Armas de Guipúzcoa y Vizcaya, de Cantabria y de Placencia”. Se aplicó también la denominación de Casa Real o Errege-Etxea, en la terminología vasca. Véase Larrañaga (1988).

Sin embargo, estas actuaciones no lograron el autoabastecimiento ni tampoco la introducción de las innovaciones armamentísticas que se produjeron en Europa en el siglo XVII.

Aparte de la producción armamentística vasca, Cataluña también destacó en la fabricación de armas. A pesar de tener una producción más dirigida a particulares, también se organizaron como Reales Fábricas en tiempos de Felipe V, al objeto de manufacturar para el ejército.

En el primer tercio del XVIII, a la Corona se le presentan dos problemas importantes en lo concerniente a la fabricación de armas: el primero, la mala ubicación estratégica de la industria armamentística, muy cercana a la frontera, y el segundo que, tanto las fábricas vascas como catalanas, están anticuadas. Para solventar estos problemas se creó una nueva fábrica ubicada cerca de Madrid, la Real Fábrica de Fusiles de Silillos, intentando desvincular de su zona tradicional a la industria armera. Sin embargo, esta actuación fue un completo fracaso, por el elevado coste de las materias primas, la falta de talleres auxiliares cercanos y la escasa experiencia de sus dirigentes.

La última actuación de la Corona en este siglo fue la creación en Asturias de una fábrica de armamento portátil, tras la invasión francesa de Guipúzcoa en 1794, que dejó desabastecido de fusiles al ejército.

Por último destacar, la producción de armas blancas, que también se integran dentro del armamento ligero. En un primer momento, desde el siglo XV destaca la forja de espadas en las provincias vascongadas. Después, y al objeto de reunir a todos los matriculados en el gremio de los espaderos, se fundó en 1791 la Fábrica de Armas Blancas de Toledo.

### **2.2.1 La construcción naval militar**

En el siglo XVIII, la política naval de los borbones se centró exclusivamente en crear buques concebidos para la guerra, ya que las fuerzas navales heredadas tras la guerra de Sucesión eran mínimas, no más de veinte navíos y ninguno de línea. Se inició la modernización de nuestros arsenales y se dio un fuerte impulso a la construcción de navíos. En 1714 se unificaron todas las armadas y escuadras en la Secretaría del Despacho de Marina e Indias. El objetivo principal es intentar igualar a la marina inglesa para no perder la hegemonía en el control de los mares americanos, pieza clave de la política borbónica.

De la mano de Alberoni primero, y después de José Patiño, nombrado intendente de Marina en 1717, se impulsó un programa naval de construcciones mediante la creación

de arsenales que marcó el inicio de la recuperación del poder naval español. Se crearon los arsenales de La Carraca, en Cádiz y el arsenal de El Ferrol y se reforzaron los astilleros de Guarnizo, en Santander y el astillero de la Habana.

Patiño llegó a ser secretario de Marina e Indias, en el periodo de 1726-1736, periodo en el que dio paso a una completa reestructuración administrativa y económica de la armada. Intensificó la labor constructiva desde su llegada al ministerio y configuró los departamentos marítimos de España, siendo estos, Cartagena, Cádiz, y el Ferrol. Esto se tradujo en importantes actuaciones en el exterior como la expedición a Orán en 1732 o la conquista del reino de Nápoles y Sicilia en 1734<sup>9</sup>.

En 1740 se crea la Real Compañía de La Habana, que se haría cargo por un periodo de 10 años de las construcciones navales. A pesar de los problemas entre la Corona y dicha Compañía por su escasa rentabilidad. Ocho años más tarde el Apostadero de Veracruz se traslada a la Habana, lo que supuso la unión del astillero con la base naval de los guardacostas del Caribe. La Habana pasaba así a ser el lugar de protección de los navíos cargados con metales preciosos y el centro controlador de la defensa naval del Caribe. Además, continuaba siendo el principal astillero español de la época.

El programa cubano se vio truncado con el cambio de las políticas coloniales a finales de siglo. España sufría grandes reveses económicos debido al ingente gasto en contiendas bélicas, como la Guerra de la Revolución Americana, así como los agresivos programas militares, que hicieron que la Corona desviara estas inversiones para estimular la economía en España. A partir de 1775, el papel Habanero se limitó al mantenimiento y servicio de los barcos que pasaran por puerto.

La batalla de Trafalgar en 1805, marca el comienzo de una tendencia descendente en el ámbito de la construcción naval. La pérdida de los mejores navíos y la difícil situación de la hacienda, ponen a la armada en una situación de gran decadencia.

Como conclusión indicar que la industria militar contó con dos posiciones totalmente contrapuestas: la favorable a la potenciación de la industria militar, que considera fundamental garantizar la demanda del Estado y que considera además que así se garantiza el avance técnico de parte de nuestro tejido industrial; la detractora de esta política que pone de manifiesto la ineficiente gestión de estas empresas y el alto coste

---

<sup>9</sup> *“Los éxitos de Patiño se hicieron patentes en las palabras del embajador inglés en Madrid, Benjamin Keene: he notado con gran disgusto los adelantos que hace Patiño en su plan de fomento para la Marina española. Domina hasta tal punto esta idea que ni los subsidios pagados al Emperador, ni la miseria de las tropas españolas, ni la pobreza de las personas que componen la servidumbre real y los tribunales pueden apartarle de estos sentimientos. Tiene el Tesoro a su disposición y todo el dinero que no va a Italia para realizar los planes de la reina se aplica a la construcción de buques”*. Véase Revista de Indias, 2007, Volumen LXVII, nº 241, Páginas 763-776, Art. “El Astillero de La Habana y Trafalgar” de Allan J. Kuethe y José Manuel Serrano.

que suponen los gastos militares para las arcas del Estado. En cualquier caso, señalar que la política de la Corona respecto de la industria militar resultó ser un completo fracaso<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> *“...supusieron un estrepitoso fracaso tanto en el fin último de esta industria que era la defensa, como en el del fomento de la economía nacional”*. Véase Historia de la Empresa Pública en España de F. Comín y P. Martín, Pág. 236

# CAPÍTULO 3

## Configuración del Estado Liberal (XIX)

A finales del siglo XVIII, el desarrollo de los mercados de bienes y factores de producción a nivel mundial, hizo que las ideas que defendía el liberalismo fueran apoyadas por los industriales, comerciantes e inversores. Los gobiernos, influidos por estas ideas, adoptan medidas tales como: la libre circulación de productos, de capital y de trabajadores.

El siglo XIX estuvo dominado por la ideología económica liberal. Esta ideología tenía como principal objetivo eliminar la intervención del Estado en la economía, ya que consideraba que el Estado era un mal empresario que manejaba de manera ineficiente los recursos.

Bajo esta nueva perspectiva ideológica, el nuevo siglo trajo consigo una corriente favorable a la venta o privatización de tierras, minas, canales y Reales Fábricas. Se argumentaba que la no intervención del Estado y la gestión privada de los recursos

darían como frutos la creación de puestos de trabajo, mayores ingresos para la Hacienda y un crecimiento de la renta nacional.

Sin embargo, existían actividades en las que el control e intervención privados no garantizaban su buen uso o funcionamiento (esa era una de las razones por lo que la empresa pública había ganado importancia en el siglo XVIII). Es el caso de organismos ministeriales para la provisión de bienes públicos, monopolios fiscales con fines recaudatorios para la hacienda y otras actividades que, en manos de los liberales decimonónicos españoles fueron cedidas a manos privadas para su gestión.

En el siglo XIX, las empresas públicas españolas sufrieron un importante retroceso tanto en número como en importancia, quedando únicamente las dependientes del Presupuesto del Estado. Se clasificaban en:

- *Propiedades del estado*: minas, montes, bienes nacionales y vías de comunicación, dependientes de los Ministerios de Hacienda y Fomento.
- *Monopolios fiscales del estado*: gestionados por el Ministerio de Hacienda.
- *Correos y Telégrafos*: dependientes del Ministerio de la Gobernación.
- *Industrias militares*: las de armamento, dependientes del Ministerio de Guerra y los arsenales, dependientes de la Marina.

A continuación voy a desglosar la clasificación anterior para ver de la manera más nítida posible cómo fue la estructura de la empresa pública en España en el siglo XIX.

### **3.1 Propiedades del estado**

Se pueden distinguir dos tipos de propiedades: los bienes de dominio administrativo destinados a suministrar servicios públicos y administrativos, como son los montes y terrenos, y por otra parte, los bienes de dominio fiscal cuyo fin último era obtener recursos para la Hacienda, destacando aquí las minas y los monopolios fiscales.

#### **3.1.1 Bienes de dominio administrativo. Montes y servicios públicos.**

##### Montes

Siguiendo la definición que proporcionan las Ordenanzas de 1833, podemos considerar Monte Público a toda aquella superficie desprovista de vegetación, que no sirva para el cultivo permanente y sea apta para la repoblación.

También es necesario señalar la diferencia que existe entre bosque y monte: el bosque es una masa arbórea en estado salvaje en el que la mano del hombre no ha causado efecto y, en referencia al monte, éste sería un bosque moldeado por el hombre.

El monte cumple dos funciones: la función productiva y la función protectora. De la primera podemos obtener madera, corcho, resina y actividad cinegética. La segunda viene a poner de manifiesto la capacidad del bosque para regular las temperaturas, preservar el suelo, favorecer las precipitaciones, etc.

En función de la titularidad de los montes, se distinguen entre montes privados y públicos. Privados, son aquellos en los que su posesión y aprovechamiento constituyen un derecho reconocido a un particular. En los Públicos, la titularidad recae sobre un ente público y su aprovechamiento beneficia a una colectividad.

En cuanto a la extensión de los montes de titularidad pública y privada, es difícil precisar, por falta de información, la importancia de unos y otros. No obstante, a *grosso modo*, puede decirse que, después de la desamortización, los montes privados ocupaban las tres cuartas partes de la superficie forestal, correspondiendo el resto a los públicos<sup>11</sup>. Sin embargo, a pesar de todo, los montes que quedaban bajo titularidad pública eran los de mayor importancia por su localización y recursos.

Tras las Cortes de Cádiz, la masa boscosa que había pasado a manos de particulares y corporaciones se vio sumamente degradada, lo que obligo en 1855, tras la ley desamortizadora, a librar de la enajenación a los montes y bosques que el gobierno decidiera. Sin embargo, no fue un camino fácil debido al enfrentamiento de posturas entre el Ministerio de Fomento, partidario de conservar los montes y el Ministerio de Hacienda que centraba su objetivo en la venta de los mismos para conseguir recursos. Esta última postura fue la que defendieron los liberales decimonónicos.

En el periodo que transcurre entre 1874 y 1896, comienza a legislarse sobre el aprovechamiento, ordenación y repoblación forestal. El control y la custodia de los Montes quedarán en manos de la Guardia Civil en un intento de frenar la alta degradación a la que estaban expuestos estos espacios.

Los Montes Públicos pertenecieron mayoritariamente a los municipios, aunque fueron administrados, en mayor o menor medida, por el Estado desde mediados del XIX. Los organismos con competencias forestales dependían directamente de la administración.

La defensa del monte fue objetivo tanto de los moderados, como de los conservadores después, frente a los gobiernos más progresistas (liberales) que habían facilitado su venta y descuidada su vigilancia. Un factor clave en los partidarios de esta última postura fue la difícilísima situación de la Hacienda durante este período.

---

<sup>11</sup> GEHR (1989b).

Dos factores potenciaron la deforestación tras las desamortizaciones (como la de Madoz en 1855): el elevado precio de la madera y el buen suelo que quedaba después de roturar esos terrenos para su posterior siembra de cereal. Los daños fueron irreversibles, ya que a los pocos años se comprobaba que esos terrenos no eran aptos para el cereal y no se procedía a su reforestación.

Hasta 1896 no se llega a una legislación en España capaz de proteger los montes, favorecer su repoblación y que suspenda los procesos de venta abiertos. Los Montes de utilidad pública quedaron adscritos al Ministerio de Fomento.

### Servicios públicos

Tienen su origen en el ordenamiento de la vida en comunidades urbanas. Su función es la de suministrar bienes y servicios que, por sus características, tienen una forma especial de gestionarse. Además de las aportaciones que estos servicios dan a individuos y colectivos, también se generan externalidades negativas y positivas.

Los liberales españoles siguieron el ejemplo del resto de países europeos. Los servicios municipales quedaron en manos de empresas privadas en régimen de concesionarias. El marco institucional adoptado por el estado fue la contrata por subasta pública de las concesiones de suministro de los servicios municipales. Esto se debió principalmente a la descentralización de la competencia, la delicada situación económica de las haciendas municipales y provinciales y la influencia de los intereses privados sobre el poder gubernamental.

La administración no sólo no trató de estimular la competencia en el suministro de bienes públicos, sino que tampoco mostró preocupación por el cumplimiento de lo acordado en las concesiones.

Los servicios que se podían realizar dentro de las pequeñas posibilidades de las haciendas municipales, los que se podían afrontar en varios ejercicios, o aquellos cuyos costes podían ser recuperados con facilidad, eran acometidos por las administraciones locales. Se trataba de cementerios, pavimentación, alcantarillado, obras de urbanización y ensanche.

Los servicios que, por el contrario, exigían grandes inversiones, con una gestión industrial compleja, fueron cedidos, como se apuntó anteriormente, en régimen de concesión a compañías privadas. Por ejemplo, la distribución de aguas, el suministro de energía eléctrica, los tranvías, etc.

Paso a detallar a continuación las características de los dos servicios con mayor peso específico en las ciudades del siglo XIX: el suministro de agua y el alumbrado.

#### *Suministro de agua*

En los textos legales más antiguos se confiere ya al agua el carácter de “bien de aprovechamiento común”<sup>12</sup>. Sin embargo, el carácter municipal del abastecimiento de agua a las poblaciones no se consignó hasta la Ley Municipal de 1823, donde se indica que el municipio será el encargado de su suministro y protección. No obstante, será a partir de mediados del siglo XIX, cuando la normativa sobre aguas y sobre la competencia municipal experimentó un desarrollo más importante como consecuencia del crecimiento de los núcleos de población urbana y la ejecución de los nuevos planes de urbanismo (Ensanches) en las principales capitales españolas<sup>13</sup>.

Se distinguen dos etapas dentro del proceso de suministro de agua a las ciudades: una primera etapa donde el abastecimiento se realizaba mediante fuentes públicas y, una segunda etapa, desde mediados del XIX, donde el servicio mejora ostensiblemente y se consigue que el agua llegue a los domicilios.

Centrándonos en esta segunda etapa donde se van a realizar los planes de ensanche de las grandes ciudades españolas, vamos a pormenorizar el caso de algunas de ellas:

En el caso de Madrid, a comienzos de siglo el servicio de aguas era totalmente obsoleto. En 1829 se autorizará al Ayuntamiento de Madrid a la realización y prospección de aguas potables y de riego. Nace entonces el Canal de Isabel II, una conducción de las aguas del río Lozoya hacia la ciudad (las obras se inician en 1851 y no finalizan hasta 1858). Su gestión quedó en manos de un sindicato que funcionaba como una empresa industrial privada, regida por un delegado del gobierno. En cuanto a su situación financiera, el Canal fue rentable, cubriendo los costes de suministro y de mantenimiento de las instalaciones.

En Barcelona, el desarrollo viene a partir de los planes de ensanche de mediados de siglo. En 1867 se crea la Compañía General Anónima de Barcelona con el propósito de distribuir agua a todas las zonas de la ciudad<sup>14</sup>.

Las obras acaban en 1871 y con ello empieza el suministro de agua a los domicilios particulares. El servicio de aguas podía ser adquirido a perpetuidad o, temporalmente, mediante un contador. El suministro llegaba al casco antiguo, a las primeras viviendas del ensanche y a los municipios cercanos.

---

<sup>12</sup> Se afirma que el agua forma parte de “las cosas propiamente del común de cada ciudad o villa” y se establecen disposiciones relativas a los abastos públicos. Código de las Siete Partidas, Partidas 3 y 2.

<sup>13</sup> Véase Historia de la Empresa Pública en España de F. Comín y P. Martín, Pág. 286

<sup>14</sup> “El 19 de junio de 1867 se constituyó en Lieja la Compañía General Anónima de Aguas de Barcelona, con un capital de 4,5 millones de francos aportados por la Compaigne Générale des Conduites d’Eau y el Crédit Général de Liégois. Su propósito fue la conducción y distribución, a todos los barrios de la ciudad, de 15.000 metros cúbicos de agua cada veinticuatro horas de la cuenca de Dos Riús en Mataró”. Véase Historia de la Empresa Pública en España de F. Comín y P. Martín, Pág. 292.

### *Alumbrado público*

A partir de 1830, la responsabilidad del alumbrado fue pública, siendo obligada en las capitales de provincia y recomendable para el resto de las poblaciones, debido principalmente a la inseguridad.

Primero llega el alumbrado por gas, que había aparecido a principios del XIX en los países industrializados, y que va a llegar a España tres décadas más tarde. El primer ejemplo fue Barcelona en 1841, otorgando el ayuntamiento una concesión a la Sociedad Catalana para el Alumbrado por Gas. Le siguen Valencia en 1844 y Madrid y Bilbao en 1847.

Ante las escasas posibilidades financieras de los ayuntamientos para acometer los proyectos de alumbrado, se deja en mano de empresas concesionarias, las cuales serán las encargadas del suministro y mantenimiento de las instalaciones.

El alumbrado eléctrico llega a España a la par que al resto de potencias industrializadas europeas. El primer ejemplo, también en Barcelona, en 1873, una fábrica para el suministro eléctrico a establecimientos comerciales. El avance definitivo del alumbrado eléctrico llegó tras el descubrimiento de la lámpara de filamento de Edison en 1879, unido al desarrollo de las máquinas rotativas, lo que permitió la comercialización de electricidad.

En 1882 se crea la Sociedad Española de Electricidad que comienza la instalación del tendido eléctrico y el suministro en distintas ciudades españolas.

El poco éxito del alumbrado por gas, los avances técnicos y nuestra debilidad en recursos energéticos hacen que España consiga, a inicios del siglo XX, tener la tasa de electrificación para alumbrado doméstico más alta de Europa.

Tanto en lo que se refiere al alumbrado como al suministro de aguas, el Estado, en la mayoría de los casos, no actuó como agente directo de estos servicios, sino que los delegó a empresas privadas subsidiarias, por dos razones importantes: la primera, por la incapacidad económica para llevar a cabo estos proyectos; la segunda, por razones de tipo ideológico ligadas al liberalismo. El Estado limita sus competencias, por una parte, a sus labores de legislador en la materia y, por otra, a las de controlador de las actuaciones de estas empresas.

### **3.1.2 Bienes de dominio fiscal. Minas.**

Se trata de las únicas propiedades del Estado con una finalidad únicamente fiscal y se explotaban en competencia con otras empresas mineras particulares. Podemos definir el sector minero estatal como el conjunto de unidades productivas que explotan los yacimientos de propiedad estatal.

Durante el siglo XVIII fue constituyéndose un poderoso sector minero estatal al cual pertenecían los principales criaderos minerales de mayor valor económico.

Los yacimientos más reseñables a lo largo de la geografía Española podemos enumerarlos de la siguiente manera: las minas de azogue de Almadén y Almadanejos, de cobre de Río Tinto, de plomo de Linares y Falset, de azufre de Hellín y Benamaurel, de grafito de Marbella, de hierro de Asturias y Navarra, y de carbón de Morcín y Riosa, estas últimas destinadas al surtido de las fabricas armamentísticas nacionales. También eran incluidos aquí los yacimientos de sal pertenecientes a la Hacienda.

La idea de que la iniciativa privada resultaría mejor para la explotación minera que iniciativa estatal no aparece hasta bien entrado el siglo XIX. Hasta ese momento la legislación se caracterizaba por la exclusión de particulares de la propiedad de los criaderos minerales. El avance de los liberales y su influencia en grupos sociales con capacidad de influencia en la vida pública, unido al aumento de la demanda de minerales potenciado por la revolución industrial, va a poner en tela de juicio la actividad minera estatal.

En los últimos años del siglo XVIII y los primeros del XIX, toma forma el modelo de gestión característico de la minería, basado en la administración directa de los establecimientos mineros. Éstos no disponían de autonomía financiera y dependían totalmente de la Secretaría de Hacienda, lo que hacía que no tuvieran la mínima opción de manejo de los precios de venta y que la minería quedara relegada a fuente de ingresos de la Corona.

Los tres primeros cuartos del siglo XIX fueron intercambiando la titularidad de los yacimientos, entre administración directa estatal y arrendamientos. En 1824 las minas estatales son adscritas a la Administración de Rentas. La ley de Minas de 1825 incorpora el régimen de concesiones por tiempo limitado, es la primera en mencionar también los yacimientos reservados. Los primeros intentos de arrendamientos llegaron en 1824 en Almadén, y entre 1828 y 1829 en Río Tinto, pero ambos fueron muy poco productivos para las necesidades hacendísticas, debido principalmente, a la irregularidad de los contratos realizados, de las manos en las que quedaban estos arrendamientos y, sobre todo, por la búsqueda de una rentabilidad inmediata descuidando aspectos importantes como: la inversión en instalaciones y medios y la adopción de innovaciones técnicas.

En las primeras décadas del siglo XIX, la crisis del sector minero estatal fue ocasionada, en gran parte, por la escasez de recursos financieros del Estado que impidió la rentabilización de los yacimientos. Esto provoca que la nueva modalidad de gestión se vea de una manera mucho más positiva. El estado deja de tener una posición privilegiada e insustituible a la hora de gestionar los yacimientos y se ve abocado a la necesidad de escuchar ofertas de privatizaciones o de gestión de los yacimientos por capitales privados.

Con la finalización de algunos de los arrendamientos más importantes, los yacimientos vuelven a manos estatales. La parte técnica queda en manos del Ministerio de Fomento y la parte económica o financiera en manos del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, la descoordinación entre Ministerios, los problemas presupuestarios y la rigidez de las actuaciones estatales provocaron que los liberales se decantaran por nuevos arrendamientos o directamente por la privatización.

### **3.2 Monopolios fiscales**

Los monopolios o estancos son actividades para las cuales el Estado se reserva un régimen exclusivo de explotación. Las actividades estancadas son eficientes cuando se realizan sobre productos con hábitos de consumo fuerte y con una demanda inflexible al precio. El motivo de un monopolio puede ser también controlar fuertemente un sector de la economía o un producto, o reducir el consumo de un determinado bien que sea perjudicial para la sociedad. En ocasiones el objetivo más importante para el Estado es recaudatorio ya que proporciona abundantes ingresos para el tesoro. Esto último explica que, bienes tan normales como la sal o, servicios tan importantes como correos, estuvieran estancados.

Por parte del Estado liberal y de la corriente de pensamiento imperante en el siglo XIX, existió una contrariedad absoluta hacia el monopolio o estanco, es por esto que, con la llegada de los liberales decimonónicos, ya no bastaba con la justificación recaudatoria, sino que tenían que tener alguna justificación más, como por ejemplo, la estratégica, o que sirviera para desincentivar un determinado consumo.

Los liberales derogaron el estanco de la sal, aunque de manera tardía, en 1870. Se trataba de un estanco muy regresivo que gravaba un bien de consumo necesario y que perjudicaba en mayor medida a las clases bajas de la población. Sin embargo, mantuvieron otros monopolios que, a su juicio, no ocasionaban perjuicios a la economía de las clases más desfavorecidas. Estos monopolios tenían unas características comunes: habían sido establecidos desde su origen, estaban bien gestionados y no eran bienes o servicios de primera necesidad y uso común. Un ejemplo lo tenemos en el estanco del tabaco.

Otro ejemplo de estanco importante fue el monopolio sobre la producción y venta de la pólvora. Éste no respondió a la necesidad recaudatoria de la hacienda, sino que trató de ejercer un control férreo sobre la producción y uso de este bien, ya que podía tener aplicaciones contrarias a los intereses de la sociedad.

Como ya se ha comentado anteriormente, la empresa pública estaba mal considerada por la ideología liberal. Por esta razón buena parte de los estancos quedaron en manos de empresas particulares, a través de arrendamientos y concesiones. Se cede la explotación de las actividades industriales y comerciales objeto del monopolio. Un ejemplo de esta práctica se produce con el estanco del tabaco que fue arrendado por

concurso al Banco de España, cediendo este sus derechos a la Compañía Arrendataria de Tabacos.

La forma de estanco o monopolio fue muy utilizada durante el antiguo régimen y conservó su importancia durante buena parte del siglo XIX a pesar de la llegada del pensamiento liberal. Esto responde principalmente a la necesidad imperiosa de ingresos de la hacienda. Los monopolios fueron una gran fuente de ingresos para el Estado y llegaron a ser un complemento muy importante en materia fiscal, pudiendo realizar, en algunos casos, las funciones de los impuestos directos o indirectos.

Las consecuencias directas del uso de monopolios se tradujeron en mayores precios y en una oferta de productos más rígida. Los precios eran mayores a los existentes en el mercado internacional y la oferta pública era lenta a la hora de adaptarse a las variaciones de la demanda.

### **3.3 Correos y telégrafos**

La aparición de las sociedades liberales unidas a la revolución de los transportes, hizo de los correos algo indispensable. Éste carácter necesario e imprescindible del correo hacen que sea controlado por el Estado para garantizar un precio mínimo y, además, salvaguardar las comunicaciones con el objetivo de fomentar el crecimiento económico.

A mediados del XIX, aparecen las primeras ayudas a la prensa en un intento de fomentar la lectura entre la población que redunde a su vez en su educación. De la mano de estas medidas, aparecen otras relacionadas con el correo. Su abaratamiento hizo que se incrementase el volumen de correspondencia, triplicando el volumen movido por Correos hasta entonces. Esta rebaja en el precio, unida a la mayor rapidez y seguridad de los envíos, al establecimiento del giro postal y de los apartados de correos, tuvieron como consecuencia inmediata el aumento de la actividad económica.

La generalización del uso de correos y telégrafos llegó a nuestro país con la llegada del ferrocarril que regularizó la distribución postal y abarató aún más los costes.

Aunque la postura liberal, una vez más, abogaba por la privatización del servicio de Correos ocurrió lo que en otros monopolios donde se asumió que debía de ser un servicio público administrado por el Estado.

En cuanto a lo que a telégrafos se refiere, las primeras líneas aparecen en 1855 y desde 1864 el Estado autorizaba ya la construcción de líneas privadas.

Con el Decreto de 1882, el Estado otorgaría mediante concurso el establecimiento y la explotación de redes telefónicas, reservándose la posibilidad de administrar directamente este servicio.

### 3.4 Industria militar

Con el nuevo siglo la industria militar pública se sobrepuso a sus problemas y con el impulso de las nuevas ideas liberales logró una pequeña expansión. Ejemplos de este desarrollo fueron: la fundación de la Pirotecnia Militar de Sevilla (1827), el restablecimiento de la fábrica de Trubia (1844) y, a finales del siglo, la promoción y creación de un laboratorio central y de un taller de precisión. No obstante, durante este siglo, los liberales acabaron por ceder a la iniciativa privada parte de la fabricación de productos bélicos.

En cuanto a los arsenales del Estado, la tendencia en el resto de países europeos fue hacia la nacionalización de las construcciones navales. Sin embargo, en nuestro país, el penoso estado de nuestra industria naval, incapaz de sumarse a los avances de la época, llevó al Estado a solicitar la colaboración del sector privado como única vía para reparar nuestro retraso tecnológico.

La primera mitad del XIX estuvo caracterizada por la paralización casi absoluta de los astilleros, unida a la falta de mantenimiento de la flota. A mediados de siglo, cuando los gobernantes trataron de reactivar los arsenales estatales, se tuvo que partir casi de la nada. En 1850 se acondiciona el astillero de El Ferrol para máquinas de vapor y se acondicionan el resto de los arsenales para la reparación de la flota, evitando así la dependencia de otros países.

Podemos achacar la ineficiencia de nuestros astilleros a tres motivos principales:

- Dependencia de otros países a la hora de la fabricación, al necesitar determinados componentes que la industria nacional no es capaz de suministrar.
- La práctica habitual de ralentizar los trabajos para no despedir a parte de los empleados.
- La siempre difícil situación económica del Estado hace que los arsenales tengan que ajustarse a siempre maltrecho presupuesto, ayudando a que se imponga la idea de delegar en la industria privada la construcción naval.

Desde el poder central se trató de incentivar la producción nacional. En 1828 se obliga a los astilleros a consumir las materias primas procedentes de las fabricas nacionales; en 1833 se aprobaron una serie de ayudas, aunque poco cuantiosas, lo que hizo que no tuvieran gran impacto, más tarde con la aprobación del programa de la Ley de Escuadra se generó una capacidad industrial, aunque no una demanda constante de buques de guerra, también se aumentó el consumo de máquinas marinas y se favoreció la modernización de la siderúrgica nacional. Este programa que había nacido con la intención de mejorar los arsenales nacionales, tuvo precisamente en ese aspecto su mayor fracaso, ya que los arsenales vivían un continuo colapso y no tenían un equipamiento adecuado.

El hecho de que los arsenales tuvieran una doble estructura, militar y fabril, supuso un gran lastre para su avance en la España del diecinueve. La mano de obra de los

arsenales seguía organizada según los criterios del siglo XVIII, lo que la hacía ineficiente los métodos de trabajo del siglo XIX. Para intentar arreglar la situación, en 1871 surge un nuevo reglamento para la maestranza que, sin embargo, fue poco seguido al estar sometido a muchas presiones externas. Esta ordenanza fracasó y, en consecuencia, no se consiguió mejorar la situación que se vivía.

# CAPÍTULO 4

## Restauración, Dictadura y Segunda República

En este apartado he tratado de analizar la situación de la empresa pública durante este período tan convulso de la historia moderna, en el que entre otros hechos, se suceden la Dictadura de Primo de Rivera y la Segunda República.

Podemos hablar de un leve resurgir de la empresa pública en el siglo XX como consecuencia de una política más intervencionista. La empresa pública vuelve a reaparecer con fuerza, con gran protagonismo, algo que no sucedía desde el siglo XVIII. Esto se debe a las nuevas ideas proteccionistas y nacionalistas que van llegando a España a finales del XIX. La Primera Guerra Mundial y la Dictadura de Primo de Rivera son los detonantes de este proteccionismo y del resurgir de la empresa estatal. Sin embargo, la empresa pública no estaba bien vista, ni si quiera por las fuerzas de izquierdas de la Segunda República.

El pensamiento económico en España durante el primer tercio del siglo XX se caracteriza por el nacionalismo económico. La lucha contra la desnacionalización de la economía intenta hacer del mercado interior un espacio autosuficiente y protegido y propaga la idea de que el Estado tiene que tener un papel relevante dentro de la economía nacional.

Para estudiar lo ocurrido en la empresa pública durante este periodo, voy a analizar cuatro sectores importantes de la economía nacional, como son: ferrocarriles, banca oficial, industria militar y monopolios fiscales.

## **4.1 Pre-nacionalización de los ferrocarriles**

Con el estallido de la Primera Guerra Mundial se produjo una decadencia profunda del sistema ferroviario, que estaba ya en una situación muy complicada, comenzando así en España un proceso pre-nacionalizador de los ferrocarriles. El hecho de que España fuera neutral en el conflicto hizo que se incrementasen los pedidos a las industrias Españolas lo que saturó la red ferroviaria.

Los tres grandes problemas que acechaban al sistema ferroviario español eran: la necesidad de renovación de la infraestructura, la fijación de tarifas y las demandas salariales. La primera voz que habla de nacionalización de la red ferroviaria, fue Francesc Cambó durante su etapa ministerial 1918-1919. Con la llegada de la Dictadura, Primo de Rivera quiere tomar el control sobre la red ferroviaria e intentar atajar los problemas existentes. En 1924 ve la luz el Estatuto Ferroviario. En él se aprueban partidas públicas destinadas a las compañías para que éstas acometan la modernización y mejora de la red. Dos años más tarde en 1926, nace la EFE (Explotación de Ferrocarriles del Estado), que explotaría las líneas abandonadas o estatales. En 1928, aparece en escena otra empresa nacional, la Compañía Nacional de los Ferrocarriles del Oeste, con el objetivo de agrupar a pequeñas empresas del noroeste que atravesaban una complicada situación.

Tras la crisis de 1929 y la llegada de la Segunda República en 1931, la situación de crisis de la red ferroviaria, que había sido postergada con la intervención estatal, se incrementó duramente ya que con el nuevo Gobierno se abandona el Estatuto Ferroviario y se cortan las ayudas por parte del estado a las entidades privadas.

En 1933, con Indalecio Prieto de Ministro de Fomento nace el Plan de Enlaces Ferroviarios, que buscaba reorganizar la red ferroviaria en las grandes ciudades. Compañías como la Compañía Andaluza de Ferrocarriles, ante su difícil situación económica fueron reconducidas bajo la dirección de la Compañía de Ferrocarriles del Oeste.

## **4.2 Banca pública**

En la década que transcurre entre 1920 y 1930, se fundan la mayoría de los bancos oficiales. Se trataba de empresas privadas en las que el Estado, a través de una concesión, depositaba su confianza para la gestión y manejo de estos bancos. La propiedad de estas entidades era privada pero estaban reguladas de manera directa por el

estado, lo que le confería un carácter oficial. El Estado nombraba al gobernador, creaba delegaciones de Gobierno en el Banco o incluía a algunos miembros en los Consejos de Administración. Era el Estado el promotor de su creación y marcaba el objetivo último de cada entidad, pero era el capital privado quien lo llevaba a cabo.

Este tipo de banca oficial tenía características especiales, como su financiación o el objetivo de sus créditos. Su financiación no procedía de pequeños capitales o depósitos pertenecientes a particulares, sino que se encontraban financiados por el Tesoro o por determinados privilegios otorgados por el Estado y el objetivo final y mayoritario de sus créditos eran actividades económicas desatendidas por la banca mixta.

El origen de la Banca Oficial en los siglos XIX y XX difiere en gran medida. En el siglo XIX la Banca Oficial nace para sufragar las insuficiencias económicas de la hacienda, sin embargo, en el siglo XX, su nacimiento atiende a motivos de política económica, intentando resolver problemas existentes como: el mínimo ahorro interno, el subdesarrollo bancario que impedía los créditos a largo plazo, la financiación para la creación de nuevas industrias y para las industrias dedicadas a la exportación.

El hecho de que sus créditos llegaran a sectores de alto riesgo y baja rentabilidad hace que exista una brecha, en cuanto a rentabilidad se refiere, entre esta banca oficial pública y la banca privada de la época, siendo la banca privada bastante más rentable en el periodo 1922-1935, si bien es cierto que la rentabilidad no era el objetivo principal de la Banca Oficial.

A la baja rentabilidad se le une la falta de recursos necesarios, la lucha y oposición de la banca privada y la intromisión de dicha banca en las concesiones administrativas de banca pública. Todos estos factores hicieron que los objetivos principales de esta Banca pública quedaran bastante mermados.

### **4.3 Industria militar**

Las tres primeras décadas del siglo XX estuvieron marcadas por la guerra que España libró en el norte de África, conocida como Guerra del Rif, que supuso un estrepitoso fracaso, no solo por la pérdida de los territorios en conflicto, sino por la suma de bochornosas derrotas que se cobraron un gran número de bajas en las filas del ejército nacional.

Además, a lo largo de la primera contienda mundial, el Estado denotó sus acusadas carencias. Hasta entonces, no se vislumbraba la posibilidad de que una guerra se alargara en el tiempo, por lo que la reposición de armamento y munición era muy limitada. Tras lo visto en la Primera Guerra Mundial, se hizo necesaria la cooperación

entre la industria militar estatal y la industria civil para la fabricación de material de guerra<sup>15</sup>.

Con esta idea se crea, en 1916, el Negociado de Industrias Civiles, con el objetivo de procesar los datos y preparar la movilización de la industria civil. Surge la idea de que la industria militar ya no es un organismo para proporcionar material bélico al ejército, sino que es un servicio esencial para el estado en la preparación de guerra.

Con los nuevos adelantos técnicos producidos en la I Guerra Mundial y ante la necesidad de no quedarse atrasados, se crean nuevos centros militares al objeto de preparar un armamento más moderno y eficaz. Es el caso de la Fábrica Nacional de Productos Químicos fundada en 1925.

El convulso entorno político marca en estos años los movimientos de la industria militar. En 1932, el gobierno de Manuel Azaña, líder de la izquierda republicana, crea el Consorcio de Fabricas Militares, con el objetivo de quitar el control de los establecimientos militares al ejército. La industria militar va a estar ahora en manos del nuevo gobierno y no en manos del ejército. En 1935 el Consorcio desaparece y la industria militar pasa a manos de la Dirección Ministerial de Material e Industrias.

En cuanto a la industria naval se refiere, esta se encontraba en una situación muy difícil tras el desastre de la Guerra Hispano-Estadounidense. En 1909 nace en España la Sociedad Española de Construcción Naval, empresa de capital británico que monopolizó la construcción naval hasta el inicio de la Guerra Civil Española.

#### **4.4 Monopolios fiscales**

Los monopolios fiscales vuelven a estar en boga durante el siglo XX como consecuencia de la difícil situación que había pasado de la Hacienda Pública en el siglo anterior. Estos monopolios no van a seguir la tendencia de explotación directa del siglo XVIII, sino que se optara por una gestión indirecta. En lo que si coinciden es en el objetivo principal y básico: el recaudatorio.

Aparecen nuevos monopolios, como el de cerillas o explosivos, y algunos otros tan importantes como el de la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos. También se conservan algunos ya históricos, como el del tabaco, y también aparecen otros monopolios que se turnan en fracasos, como es el caso del Monopolio del Alcohol.

---

<sup>15</sup> *“Por lo que se refiere a las industrias militares, la Primera Guerra Mundial aconsejó a los gobiernos españoles preparar la cooperación de la industria civil en la fabricación de material de guerra”.* Véase La Empresa Pública en la España Contemporánea: formas históricas de organización y gestión (1770-1995). Documento de trabajo de F. Comín, Páginas 39 y 40.

En cuanto al monopolio de cerillas se refiere, primero estuvo arrendado a una asociación de productores, para más tarde pasar a la explotación directa en 1908. Con la implantación de este monopolio se intentó conseguir una serie de mejoras en la calidad del producto, en la cantidad ofrecida y en la maquinaria e instalaciones productivas. Sin embargo, este monopolio supuso un fracaso ya que monopolizaba un bien fácilmente sustituible. Los consumidores podían obtener productos similares sin estar sometidos a los gravámenes de este monopolio fiscal.

Históricamente, el monopolio más importante, el de tabacos, se encontraba arrendado a la CAT (Compañía Arrendataria de Tabacos) desde 1887. Los resultados obtenidos de esta concesión fueron muy positivos tanto para la hacienda como para la compañía arrendataria. Dicha compañía basó su éxito en una mejora de la gestión empresarial, en la reducción de los costes de las materias primas, en una plantilla de trabajadores adecuada, y en una importante mejora de la maquinaria usada en los distintos procesos. A todo esto se une la construcción de nuevas fábricas y almacenes, la reducción de los costes de distribución y la represión del contrabando.

En 1928, siendo ministro de Hacienda del Directorio Civil, Calvo Sotelo, se implanta el monopolio de petróleos (CAMPSA), buscando con ello una serie de objetivos muy importantes para la economía nacional: fiscales, estratégicos, de política económica y sociales. El objetivo fiscal responde a la necesidad de mejorar la situación de la hacienda a través de la recaudación tributaria. El objetivo estratégico pretende asegurar el flujo continuo de combustibles. El objetivo de política económica intenta fomentar el desarrollo de la industria de refinería y de prospección petrolera. Por último, el objetivo social busca un descenso en los precios para los consumidores.

# **CAPÍTULO 5**

## **Conclusiones finales**

En este trabajo he tratado de resumir la evolución de la empresa pública en España desde el siglo XVIII hasta el primer tercio del siglo XX, con sus logros y sus fracasos, observando principalmente que los problemas de organización de la actividad económica son reiterativos a lo largo de todo ese período de tiempo y destacando que, a pesar de que existe en nuestro país una creencia popular generalizada de que siempre hemos sido diferentes al resto de Europa, verdaderamente hemos seguido unas pautas de comportamiento similares al resto de los países de nuestro entorno cultural aunque, eso sí, con un cierto retraso temporal fruto de una economía ancestralmente débil.

He podido constatar también que, en el lento crecimiento de la economía española en el período estudiado, el Estado ha participado activamente protegiendo, tutelando y en otros casos interviniendo en el proceso económico supliendo en muchas ocasiones a la iniciativa privada y al mercado.

Algunos autores defienden que cuanto más atrasada es la economía de un país más necesaria será la intervención del Estado. Esta situación encaja perfectamente en el caso de nuestro país en aquella época: un país atrasado económicamente, con escasa iniciativa y donde la industrialización llegó con retraso.

En cualquier caso, para concluir este trabajo me gustaría destacar los rasgos generales de la organización de la empresa pública en España y su comportamiento histórico que podemos resumir de la siguiente manera:

- La propiedad y el control público de las empresas públicas ha sido muy heterogénea: Organismos dependientes del Estado, Organismos autónomos con capacidad de gestión (ambos dependientes del Presupuesto del Estado), empresas con capital total público y empresas privadas con gestión o control público.
- Los resultados económicos de las empresas públicas en España antes de 1936 han sido casi siempre negativos, debido entre otras causas a una gestión ineficiente, generalmente al estar bajo la tutela de cargos políticos sin conocimientos económicos y empresariales y con una sumisión total a los objetivos políticos de los gobiernos.
- Los objetivos buscados con las empresas públicas en muchas ocasiones no estaban claramente determinados y fueron utilizadas como instrumento de la política industrial. Esta instrumentación de la empresa pública, donde la estatalización de empresas privadas y la privatización de las públicas se hacía en condiciones ruinosas para la Hacienda Pública, favorecía en buena parte de las ocasiones a intereses particulares muchas veces como compensaciones indirectas que el Estado hacía a los prestamistas del Tesoro.
- Las empresas públicas tampoco alcanzaron los objetivos de política económica para los que se crearon: no sustituyeron las importaciones, ni suministraron servicios públicos eficientes y baratos.
- Por último, la endémica dependencia de la empresa pública de las transferencias de la Hacienda Pública ha lastrado su funcionamiento y expansión y ha contribuido a agravar su ineficiencia. La permanente escasez de fondos públicos impidieron que las empresas públicas acometiesen las inversiones imprescindibles para hacerlas rentables.

## Referencias bibliográficas

Boissamade, P. M. (1789) *Les manufactures royales*

Bustelo del Real, F. (1972) “Algunas reflexiones sobre la población española a principios del siglo XVIII”, *Anales de Economía*, 15, pp. 89-106.

Comín Comín, F. (1995) “La empresa pública en la España contemporánea: formas históricas de organización y gestión (1770-1995)”, en Comín, F. y Martín, P. (coords.), *La empresa en la historia de España*, pp. 349-368.

Comín Comín, F. y Martín Aceña, P. (1990) *Empresa pública e industrialización en España*, Madrid, Alianza Editorial.

Comín Comín, F. y Martín Aceña, P. (1991) *Historia de la Empresa Pública en España*, Madrid, Espasa Calpe.

- Comín Comín, Francisco y Martín Aceña, Pablo (1996) “ Los rasgos históricos de las empresas en España: un panorama”, *Revista de Economía Aplicada*, 4, 12, pp. 75-123.
- Enciso Recio, L. M. (1963) *Los establecimientos industriales en el siglo XVIII*.
- Kuethé, Allan J. y Serrano, J. M. (2007) “El astillero de la Habana y Trafalgar” *Revista de Indias*, LXVII, 241, pp. 763-776.