



Universidad de Valladolid

**Facultad de Ciencias Económicas
y Empresariales**

Trabajo de Fin de Grado

**Grado en Administración y
Dirección de Empresas**

**La privatización de la empresa
pública en España en perspectiva
histórica**

Presentado por:

Álvaro Peñín Risco

Tutelado por:

Ricardo Hernández García

Valladolid, 11 de Mayo de 2019

RESUMEN:

En este Trabajo Fin de Grado se pretende llevar a cabo un análisis más profundo de los orígenes, remotos y cercanos, de la empresa pública en nuestro país. Se examina la progresiva transformación de sus formas organizativas y su gestión, desde las Reales Fábricas o departamentos ministeriales a las sociedades mercantiles. Estudiaremos a su vez los notables cambios en las ideas existentes acerca del papel del Estado como productor directo de bienes y servicios. Se procederá de igual forma a un estudio de las metas principales que tienen las empresas públicas, así como un pequeño análisis de algunos ejemplos de este tipo sociedad que nos podemos encontrar en España en la actualidad.

Palabras clave: Empresa pública, Reales Fábricas, Estado, Objetivo

Clasificación JEL: B30, H11 y H41.

ABSTRACT:

This end-of-degree project aims to analyse in depth the origins, both far and close, of public companies in our country. I have researched into the gradual transformation of their various organizational forms and their management, from Royal Factories and ministerial departments to trading corporations. I have also studied the significant changes in existing ideas about the role of the State as a direct producer of goods and services. Furthermore, the main goals of public companies has also been evaluated, together with some examples of this type of society that we can find nowadays in Spain.

Keywords: Public companies, Royal Factories, State, Goal.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. CONCEPTO Y ORIGEN DE LA EMPRESA PÚBLICA	5
3. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA	9
4. OBJETIVOS DE LA EMPRESA PÚBLICA	13
4.1 Rentabilidad/eficiencia económica	13
4.2 Redistribución de la renta	15
5. EVOLUCIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN ESPAÑA	17
5.1 Primera fase: S. XVIII	17
5.1.1 Empresas de carácter privado.....	17
5.1.2 Compañías de Comercio y Fábricas.....	17
5.1.3 Reales Fábricas.....	17
5.2 Segunda fase: S. XIX	18
5.3 Tercera fase: Primer tercio S. XX	25
5.4 Cuarta fase: El franquismo	33
5.4.1 Autarquía.....	33
5.4.2 1964 - 1970.....	34
5.4.3 Década de los 70.....	35
5.5 Quinta fase: La democracia	36
6. PRINCIPALES EMPRESAS PÚBLICAS EXISTENTES EN ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD	39
7. CONCLUSIONES	42
8. BIBLIOGRAFÍA	44

1- INTRODUCCIÓN.

En el presente trabajo se lleva a cabo un estudio de la evolución y relevancia que ha tenido la empresa pública a lo largo de los diferentes periodos de tiempo en los que ha existido.

Para ello dedicaremos un extenso apartado en el que podremos observar la paulatina transformación desde sus orígenes en el siglo XVIII, atravesando los cambios que acontecieron a la empresa pública como consecuencia de una transformación en el pensamiento de la sociedad del siglo XIX, y centrándonos finalmente en los cambios que se produjeron en el siglo pasado, estudiando su evolución desde la dictadura de Primo de Rivera a los años del franquismo. Finalmente nos centraremos en las últimas décadas del siglo XX, periodo en el que se llevó a cabo una drástica transformación de las empresas públicas, a raíz de la llegada de los gobiernos socialistas al poder, con el fin primordial de operar en aquellos sectores en los que pudiera hacerlo con eficiencia y efectividad.

Asimismo, procederemos al análisis de la organización y gestión de la empresa pública a lo largo de su existencia, intentando explicar el contexto de su origen así como las diferentes causas que han provocado su paulatina desaparición. También expondremos cuáles son los objetivos principales que tiene, centrándonos en dos principales; la rentabilidad o eficiencia económica y la redistribución de la renta. Se ha procedido a ampliar la visión inicial, no sólo a la privatización sino a la esencia de la empresa pública en su conjunto.

Por último haremos una breve mención de las empresas públicas más importantes que podemos encontrar hoy en día en España, haciendo una pequeña introducción de cada una de ellas a fin de conocer brevemente su evolución histórica y algunos datos relevantes.

2- CONCEPTO Y ORIGEN DE LA EMPRESA PÚBLICA.

Entendemos por empresa pública aquel tipo de unidad económica cuya función principal es la de producir, comercializar o financiar bienes y servicios en la cual el Estado tiene directa o indirectamente la propiedad del capital y/o la capacidad de nombrar a los miembros que integran el órgano directivo de la misma.

Dentro de las características principales de la empresa pública destacamos dos:

- La propiedad siempre va a ser pública, esto obliga al equipo directivo a actuar de acuerdo con las directrices fijadas por las instancias políticas que haya en dicho momento. A través de esta se pretende conseguir el "interés público".
- Se trata, en algunos casos, de una empresa creada para la obtención de un conjunto de objetivos que se dicen públicos, por lo que tiene que estar sometida a un sistema de responsabilidades y controles administrativos. Además, dado que se trata de un organismo que participa en el mercado, deberá buscar la maximización del beneficio así como la minimización de los costes¹.

A la hora de hablar del nacimiento de las empresas públicas nos tenemos que remontar al siglo XVIII, época en la que el mercantilismo concedió un papel muy destacado a las Reales Fábricas como instrumento de prestigio político, de reindustrialización y como gestor del patrimonio público.

Generalmente, cuando aludimos al surgimiento de la empresa pública tenemos que hacer referencia a la utilización de ésta con el objetivo de corregir determinados "fallos del mercado". Otra función a la hora de crear las empresas públicas fue la de combatir los monopolios y oligopolios, así como

¹ Cuervo (1997:13).

apoyar el crecimiento de la economía del país con el fin de aliviar las posibles depresiones económicas, ayudar o apoyar a determinados sectores y regiones en dificultades o fomentar el desarrollo económico.

Para entender la aparición de la empresa pública también hay que fijarse en los puntos económicos que desde su origen han defendido su utilidad y justificado su actividad²:

- En primer lugar tenemos los argumentos de planificación económica. Para una correcta planificación de la economía de un país, el Estado tiene el deber de controlar determinados sectores que se consideran básicos, como pueden ser el transporte, la energía, las comunicaciones etc.
- Otros argumentos con un peso importante son aquellos de carácter distributivo. Este caso se referiría a aquellas actividades que generan unas rentas muy elevadas debido a su situación monopolística principalmente. Con la empresa pública se trataría de mejorar o hacer un reparto más justo de esas rentas ya que éstas repercutirían sobre todos los ciudadanos y en particular sobre los más débiles, es decir, socializar las rentas del monopolio³.
- Finalmente están los argumentos de eficacia asignativa. Estos explican lo mencionado anteriormente; uno de los objetivos de la empresa pública ha sido evitar los fallos en el mercado, es decir, corregir las situaciones en las que el mercado no funciona de manera eficiente.

Las empresas públicas, como todo tipo de entidad económica, necesitan una fuente de financiación. En el caso de la empresa pública tenemos que hacer

² http://diccionarioempresarial.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAA-AAEAMtMSbF1jTAAASnjU0NLtbLUouLM_DxblwMDS0NDA1OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA3ljMsTUAAAA=WKE.

³ Fuentes Quintana (1968).

referencia en primer lugar a los gastos que éstas originan. Podemos distinguir los gastos de consumo, que hacen referencia a los que se encargan de retribuir los medios de producción, y los gastos de inversión, que están dirigidos a la ampliación y renovación de dichos medios de producción.

Cuando hacemos referencia a los primeros, tenemos que distinguir dos posibles fuentes de financiación:

- En primer lugar los precios o ingresos obtenidos por las ventas, es decir, aquellos conseguidos de los compradores a cambio de los bienes y servicios ofrecidos.
- Otra posible fuente de financiación son los ingresos que se obtienen sin contraprestación alguna. Estos pueden ser todas aquellas subvenciones a la explotación y transferencias corrientes percibidas o las reducciones o exenciones en la imposición directa, en los beneficios obtenidos etc.

Los gastos de inversión tienen la posibilidad de ser financiados por fondos propios o por fondos ajenos. Los propios son canalizados a través del ahorro bruto logrado por la empresa, mientras que los segundos pueden subdividirse a su vez en públicos (transferencias y préstamos realizados por entidades públicas), y privados (aquellos obtenidos mediante instituciones privadas).

Es importante remarcar la idea de que como regla general las empresas públicas deben cubrir costes y obtener un resultado económico positivo por lo que, en principio, el Estado no se compromete a saldar el déficit originado por una empresa, sino que tratará de evitarse mediante la concesión de una serie de ventajas como las mencionadas anteriormente (tipo de interés reducido, exenciones tributarias...). En caso de que el déficit de la empresa sea crónico, el Estado deberá de hacerlo frente enjugando las pérdidas en que la empresa haya incurrido (a través de subvenciones de explotación, de equilibrio, etc.).

Es obvio que existieron diferencias apreciables en la evolución y en los modelos organizativos de la empresa pública en función de las peculiaridades

históricas de los distintos países europeos. Los factores que determinan la evolución histórica de la empresa pública son múltiples, pero entre los más generales sobresalen tres:

- El entorno institucional: Es decir, las actitudes políticas y prácticas que estimulan y apoyan el funcionamiento efectivo y eficiente de las organizaciones e individuos. De igual manera, las empresas públicas fueron un instrumento a través del cual el partido del poder podía ejercer su influencia sobre la sociedad civil (Maraffi, 1980:508)
- Nivel de desarrollo industrial del país: Importancia que tiene este sector en el PIB del país, así como el número de empleos que genera, tanto de manera directa como indirecta.
- Orientación de la política económica en su vertiente intervencionista: La acción de la administración pública encaminada a regular la actividad de otro ámbito, bien sea público o privado, a través de la fijación de normas o directamente sustituyéndolo en su actividad.

3- ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA.

A lo largo de la historia, la organización de la empresa pública en España ha sido muy diversa, diferenciándose diferentes formas.

Inicialmente las empresas públicas surgieron a raíz de las Reales Fábricas, que tenían entre sus objetivos principales tanto aquellos de tipo estratégico, como aquellos centrados en la industrialización⁴. Además de las manufacturas reales, otro tipo de organización que también tuvo bastante éxito en su época, aunque posteriormente entraran en declive, fueron los estancos, los bienes nacionales y las minas estatales.

La gestión de las empresas públicas no ha sido siempre favorable, ya que muchas veces influía la corriente ideológica que estuviese en ese momento en alza. Cuando triunfaron en España las políticas de ideología liberal, el relieve o importancia de la empresa pública se vio claramente menguada produciendo con ello la privatización de los montes y las tierras de titularidad pública, así como el desestanco de ciertos productos monopolizados hasta entonces por la Hacienda del Estado español⁵.

La empresa pública se ha organizado de diferente manera en función del objetivo que se quería conseguir con ella. Durante determinadas etapas se utilizó como un instrumento de política económica intervencionista, aunque no fuese muy aceptado por el sector empresarial, ya que consideraban que el Estado no era un buen empresario además de que argumentaban que se estaba incurriendo en la práctica de competencia desleal.

No obstante, la empresa pública ha tenido también épocas de expansión, sobre todo durante el periodo de autarquía que vivió España una vez terminada la Guerra Civil. En esa etapa se crearon multitud de empresas en los sectores básicos. Este nuevo concepto de empresa pública que se instauró en este periodo tuvo su organismo aglutinante, el Instituto Nacional de Industria (INI). Éste tuvo un papel fundamental en el impulso de la industrialización española

⁴ Helguera (1991 y 1995) y Tedde (1991:25-49).

⁵ Jiménez Blanco (1991) y Comín (1991:241-281).

debido a la ineficiencia e incapacidad industrial y financiera de la empresa privada de la época. Además, en estos años se nacionalizaron compañías que hasta ese momento habían estado en concesión a las entidades privadas, como es el caso de las compañías ferroviarias, la banca pública⁶, etc.

Otro factor en contra que tuvo la empresa pública fue el de la creación de los denominados Planes de Desarrollo Económico y Social, (instrumentos de planificación indicativa que dieron lugar a un potente desarrollo económico). A raíz de estos, las empresas de dominio público sólo pudieron emprender actividades abandonadas o despreciadas por las sociedades de capital privado.

Con la llegada del gobierno socialista al poder en 1982, se inició un proceso de reconversión industrial y de saneamiento de la empresa pública que implicó el intento de frenar el deterioro, así como la mejora de los resultados empresariales. Esto consistió en una reestructuración del sector público a partir del cual se focalizaron esfuerzos para que la empresa pública sólo continuase en aquellos sectores en que tenía sentido su actividad.

Por último, a la hora de hablar de la organización y la gestión de las empresas públicas a lo largo de la historia española, podemos destacar diversas formas⁷:

1. En primer lugar están las empresas y centros adscritos a departamentos ministeriales, que dependían legal y financieramente del Presupuesto del Estado. Ejemplos de este tipo de empresas pueden ser Correos y Telégrafos, Dirección de Obras Públicas, etc.
2. En segundo lugar, los organismos autónomos que son de total propiedad del Estado. En este caso sus actividades no estaban incluidas orgánicamente en el Presupuesto del Estado, aunque tenían la posibilidad de financiarse con fondos estatales. Dentro de éstos destacamos las Cajas Especiales, las Juntas de Obras de Puertos etc.

⁶ Martín Aceña y Comín (1991) y Ballesteros (1993).

⁷ Martín Aceña (1991).

3. Por último tenemos las sociedades estatales, que pueden ser sociedades anónimas (con la mayor parte del capital controlado por las Administraciones), o bien aquellas constituidas por un ente público (que rigen sus operaciones por la ley mercantil). Un ejemplo bastante remoto de las sociedades estatales podrían ser las Reales Fábricas.

Para finalizar podemos exponer brevemente el por qué del surgimiento de las empresas públicas. A través de la experiencia histórica se puede exponer:

- En algunas ocasiones surgieron por estatalizaciones de compañías privadas que acarreaban momentos de dificultades, cuando no estaban ya hundidas en la quiebra, que generalmente se hacían a favor del capital privado y, por tanto, con un final ruinoso para la Hacienda estatal. Otras ocasiones, la nacionalización simplemente tenía como objetivo razones bélicas o por motivos estratégicos⁸, especialmente en circunstancias bélicas.
- Muchas empresas estatales se crearon para algo tan práctico como la gestión directa de propiedades y rentas del Estado, destacando las explotaciones mineras y los monopolios fiscales⁹.
- Otra finalidad que se perseguía a través de las empresas públicas fue la de distribuir la renta y mantener el empleo, de la que posteriormente hablaremos con detenimiento. Una empresa pública a través de la cual se pudieron alcanzar dichos objetivos fueron las Reales fábricas del siglo XVIII.

⁸ Helguera (1991).

⁹ Tejerizo (1975) para los monopolios fiscales, y Dobado (1991) para las minas.

En el cuadro 2.1 podemos estudiar la evolución histórica de la empresa pública a través de las diferentes etapas por las que se ha ido sucediendo.

Cuadro 2.1: Etapas históricas de la empresa pública.

Etapas EP	1	2	3	4	5
	Siglo XVIII	Siglo XIX	1900-1939	1940-1974	1975-1991
Grado de industrialización	Protoindustria	Industrialización	Crecimiento	Madurez	Declive
Etapas de la política económica	Mercantilismo	Liberalismo	Nacionalismo y proteccionismo	Intervencionismo	Desregulación
Formas Jurídicas	Manufacturas Reales	Direcciones Ministeriales	Organismos Autónomos (OA)	Holdings (OA) y las EP son S.A.	Holdings y Empresas (sociedades comerciales)
Propiedad	Estado / Capital privado	Estado	Estado	Estado	Estado / Capital privado

Fuente: Elaboración propia a partir de Comín (1995:7).

4- OBJETIVOS DE LA EMPRESA PÚBLICA.

Como hemos comentado anteriormente, el peso que ejerció la empresa pública en nuestro país fue evolucionando en función, principalmente, de dos largos ciclos. El primero de ellos tuvo su inicio durante el siglo XVIII y se agotó con las privatizaciones llevadas a cabo durante la Revolución liberal. El segundo de los ciclos tuvo su auge desde principios del siglo XX hasta su consolidación tras la Guerra Civil, y su declive se inició en la década de 1980.

La historia nos muestra como la empresa pública es un instrumento maleable para la política económica, ya que se ajusta a cualquier objetivo buscado por el gobierno central o aquellos de ámbito local.

A la hora de hablar de los objetivos primordiales que las empresas públicas han tenido, y aquellas que siguen existiendo aún tienen, destacamos dos: la consecución de rentabilidad o eficiencia económica y la obtención de la distribución de la renta a través de estas.

No obstante, estas no son las únicas metas que se han tratado de alcanzar. Otros objetivos, aunque de menor calibre, son por ejemplo la maximización de beneficios o la incidencia de estas empresas a la hora de lograr objetivos macroeconómicos.

Nosotros nos centraremos en los dos principales:

4.1 Rentabilidad/eficiencia económica

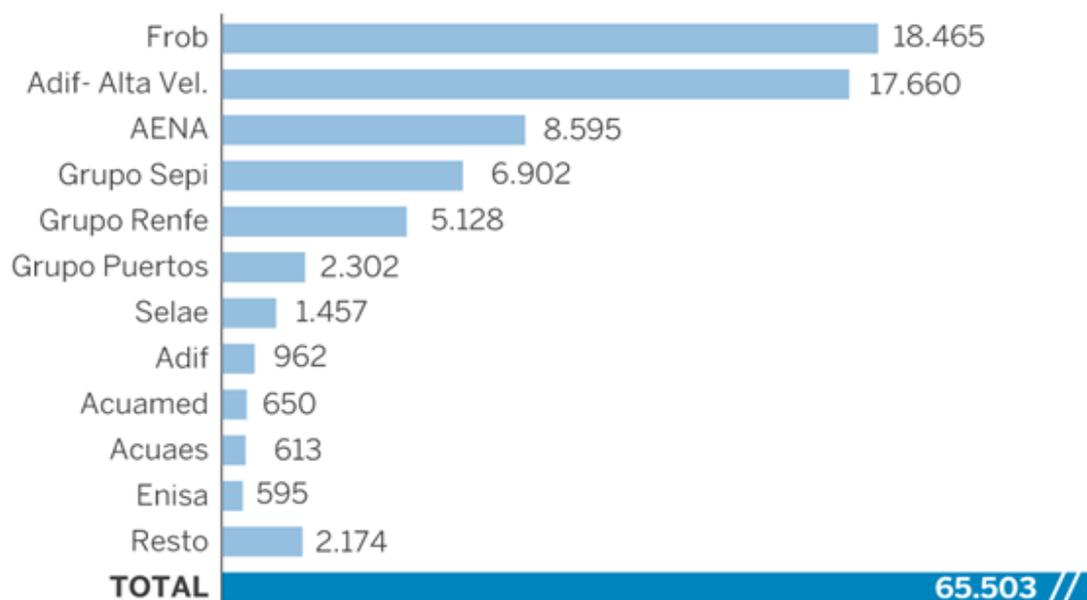
Históricamente se ha utilizado este objetivo a la hora de atacar la empresa pública, ya que si se analizan sus cuentas de resultados se puede apreciar la falta de rentabilidad financiera, pues estas muestran unas pérdidas crónicas. Las causas de esta pérdida de dinero son varias:

- Los criterios empresariales han quedado sometidos a los objetivos políticos y sociales.
- Insuficiencias financieras y tecnológicas, las inversiones que se hacen en las empresas privadas no pueden ser comparadas con las que se llevan a cabo en las entidades públicas.
- Falta de preocupación a la hora de anotar las pérdidas ya que estas eran subsanadas con el Presupuesto de Estado.

Por lo tanto, la idea es que pese a que ciertas actividades pueden no ser rentables desde un punto de vista macroeconómico, se estima que sí que lo son desde la perspectiva del conjunto de la sociedad. Esto provoca la contradicción con el objetivo de la rentabilidad o eficiencia económica ya que se produce la distorsión de los precios del producto o del coste de los factores (subvenciones para mantener el personal en aras de combatir el paro por ejemplo).

Es importante comentar que pese a que la empresa pública rara vez alcanza este objetivo, eso no indica que las empresas privadas siempre sean más eficientes o se eviten las pérdidas. Muchos son los casos en los que esto no se ha producido o que se ha tenido una mejora de los resultados financieros a costa de empeorar el servicio público que suministraba.

Gráfico 3.1: Endeudamiento de sociedades y entidades no financieras



Fuente: Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2017.

4.2 Redistribución de la renta

Otro de los objetivos principales de la empresa pública es la redistribución de la renta. Esto se consigue como consecuencia de que este tipo de sociedades suelen actuar sobre la renta de los consumidores garantizando un determinado nivel de prestación del servicio más elevado, o bien a través de la aplicación de un sistema de precios políticos que posibilita que tenga lugar una efectiva distribución real de renta.

No obstante, la consecución de este objetivo se puede lograr de muchas maneras diferentes. Una de ellas es, por ejemplo, la vertebración en integración territorial y beneficiar la movilidad de grupos sociales poco

favorecidos. Este caso se consigue sobre todo a través del sector transporte, con empresas como RENFE o mediante compañías públicas de transporte metropolitano.

Otra vía para lograr este objetivo puede ser el mantenimiento de actividades, así como la renta económica, de las regiones en las cuales se han implantado los centros de producción de las empresas públicas. En este caso podemos destacar ejemplos cómo el sector minero en Asturias y León o el sector naval en Galicia y Cádiz.

Este modo de actuación provoca el vencimiento de las preferencias a favor de la distribución y en contra de la rentabilidad, por lo que este objetivo no ha estado exento de polémica.

5- EVOLUCIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN ESPAÑA

5.1. Primera fase: Siglo XVIII

A principios de este siglo tuvo lugar el experimento de crear las primeras empresas públicas en España, aunque su éxito fue más bien escaso. Dentro de esta denominación se englobaban diferentes situaciones empresariales¹⁰:

5.1.1 Empresas de carácter privado

Recibían esa denominación por voluntad expresa del monarca, recibiendo dicha denominación a título honorífico. En este caso el Estado únicamente se limitaba a llevar a cabo un control y estudio de la calidad que tenían sus productos.

5.2.1 Compañías de Comercio y Fábricas

Eran empresas mixtas en las que el Estado solía poseer entre un 10 y un 40 por ciento del capital social y en las que además se reservaba un control sobre su gestión. La actividad comercial era más importante que la fabril y únicamente Las Reales Fábricas de Paños de Segovia y Ezcaray fueron manufacturas concentradas.

5.3.1 Reales Fábricas

En su sentido más estricto, eran aquellas empresas de ámbito público con una finalidad industrial creadas directamente por el Estado y gestionadas por funcionarios. Éstas eran fábricas concentradas, con integración vertical con el objetivo de poder llevar a cabo un control en la calidad de los productos y para imponer una disciplina y orden a los trabajadores.

¹⁰ Comín (1995).

Estas Reales Fábricas se caracterizaban por la falta de mecanización, por la inexistencia de división del trabajo así como por el predominio de la mano de obra artesanal.

Con la llegada al poder de los últimos gobiernos de Carlos III, y principalmente con los de Carlos IV, se comenzaron a abandonar paulatinamente los postulados e ideas mercantilistas. Todo esto sumado a la opinión negativa de la cada vez más influyente minoría ilustrada provocó el deterioro de las Reales Fábricas.

Además, se produjo la paralización de las subvenciones debido a las dificultades que empezó a atravesar la Hacienda Real. El punto definitivo que supuso la paralización de alguna de ellas fueron las guerras del primer tercio del siglo XIX y el avance de la revolución liberal.

Por todo esto, en la década de 1830, las pocas Reales Fábricas que aun subsistían fueron puestas en venta o arrendadas a empresarios privados. Si bien, también se dieron casos en los que al no encontrar comprador se optó por su abandono¹¹.

4.2. Segunda fase: Siglo XIX

A principios de este siglo, algunos establecimientos de la minería pública, de los monopolios fiscales y de las industrias militares eran las pocas empresas públicas que subsistían¹². Además, los problemas empezaron a sucederse; los arrendatarios descuidaban la inversión, no

¹¹ Helguera (1991:60-80).

¹² Comín y Martín Aceña (1992).

se llevaba a cabo un buen mantenimiento de las instalaciones, se ocultaba la producción real para defraudar a la Hacienda¹³, etc.

Las características principales de la administración directa de las minas del Estado eran: la dependencia respecto a la secretaría de Hacienda por una parte, y la carencia de autonomía financiera por otra. Esto era así debido a que la minería estatal era una fuente muy importante de ingresos, ello sumado a la incapacidad para fijar precios de venta provocó que los directivos tuviesen un margen de maniobra muy pequeño.

Por todo ello, durante la primera mitad del siglo XIX tuvo lugar un importante proceso de privatización tanto de la propiedad, como de la explotación y comercialización de los productos. No obstante, hay que puntualizar que su éxito está más que en entredicho.

Un ejemplo claro fueron los arrendamientos de las minas de Río Tinto y Linares, en 1828 y 1829 respectivamente, en los que se puso de manifiesto la escasa rentabilidad para la Hacienda, el descuido de las instalaciones e incluso la validez legal de los contratos¹⁴.

Cuando los arrendamientos concluyeron, 20 años después, ambas minas volvieron a ser administradas por el ministerio de Hacienda y las cuestiones técnicas quedaron en manos del ministerio de Fomento, por lo que la descoordinación entre los asuntos administrativos y los técnicos se hizo más que palpable. Este nuevo fracaso acabó por decantar a los liberales a favor de los arrendamientos.

Un caso especial que sobrevivió a la ola de privatizaciones que tuvo lugar en este siglo fueron las empresas militares, ya que no solo aguantaron la revolución liberal, sino que consiguieron expandirse. De esta manera surgieron nuevas fábricas militares, como la de Sevilla o se restablecieron algunas que habían sido cerradas.

¹³ Dobado (1991:94-98).

¹⁴ Comín (1995).

En cualquier caso, la elaboración de algunos productos de la industria bélica, como los buques de guerra o los explosivos¹⁵, fueron cedidos a la iniciativa privada. Otra medida que se intentó llevar a cabo fue la revitalización de los astilleros. Como consecuencia del abandono durante el anterior siglo, esta tarea fue prácticamente como empezar de cero. Para evitar la dependencia de potencias extranjeras, se establecieron grandes arsenales en territorio nacional, como los de Ferrol y Cartagena.

Pese a este esfuerzo por potenciar el producto nacional, la necesidad de importar algunos componentes, debido a las limitaciones de las industrias españolas, la ralentización de los trabajos con el objetivo de evitar el despido de trabajadores y la continua variabilidad de las partidas asignadas al gasto militar en los Presupuestos del Estado, provocaron la lentitud así como la escasa eficiencia en la producción de los arsenales. No es de extrañar por tanto que finalmente se acabase imponiendo la idea de encargar la producción de buques militares directamente a la industria privada, aunque al contrario de lo que se cree, esto sucedió también otros países como así lo señaló Trebilcock (1973).

En este siglo cobra mucha importancia la Sociedad Española de Construcciones Navales (SECN) ya que ésta no solo modernizó los arsenales, sino que a través de ella se compraron factorías y se inició la construcción de alguna nueva, como la factoría en la ría de Bilbao¹⁶. Además, a través de la Sociedad se atrajo la colaboración de firmas extranjeras, por lo que la construcción de los buques militares se realizó de manera mucho más eficiente. El avance fue de tal calibre que a finales de siglo la SECN llegó a vender en los mercados internacionales.

Durante el siglo XIX, con la llegada del liberalismo decimonónico, los monopolios fiscales comenzaron a estar muy cuestionados. El objetivo

¹⁵ Tortella (1987:393-410).

¹⁶ Comín (1995).

recaudatorio ya no era suficiente por lo que se les exigían alguna otra justificación, como por ejemplo estratégica.

Los liberales se oponían a los monopolios en bienes de primera necesidad ya que lo consideraban injusto para la población y funesto para la economía nacional. No obstante, éstos defendían que aquellos que estuvieran establecidos desde hace mucho tiempo, y siempre que estuviesen bien administrados, podrían ser tolerados salvo que recayeran en artículos de uso común. Un ejemplo de monopolio que se mantuvo fue el del tabaco, pues no ocasionaba grandes perjuicios económicos ya que se trataba de "una producción todavía casi extraña a nuestro suelo peninsular cuyo consumo era puro lujo o vicio" como decía Pita Pizarro (1840). Otra de las razones que se dieron para mantenerlo fue el de la lucha o persecución del contrabando.

Otro monopolio que el Estado se reservó fue el de la producción y venta de la pólvora, que tenía el objetivo de establecer una vigilancia constante sobre las aplicaciones que pudieran convertirse contra la sociedad, así como para aprovisionar las fuerzas militares.

Además del mantenimiento de todas las empresas públicas mencionadas anteriormente, surgieron nuevas funciones del Estado que requerían una participación directa de las empresas públicas, de ámbito ministerial o local, con el simple objetivo de suministrar una serie de bienes públicos¹⁷. A continuación hablaremos de los montes públicos y los servicios municipales.

A la hora de tratar el primero de ellos, tenemos que comentar que el monte es un recurso natural con notables economías externas. A pesar de esto, la idea de mantenerlos como una propiedad pública no triunfó en España debido a la inicial oposición de los liberales decimonónicos. Paulatinamente fue creciendo el interés del Ministerio de Hacienda en privatizar los montes con el fin principal de obtener recursos económicos.

¹⁷ Comín y Martín Aceña (1990 y 1992).

Esto provocó el enfrentamiento entre las dos posturas que surgieron dentro de la Administración; los ingenieros del Ministerio de Fomento, que llevaban a cabo las gestiones técnicas, eran partidarios del mantenimiento de las propiedades públicas mientras que el Ministerio de Hacienda, que controlaba las cuestiones financieras, consideraba que los montes eran un activo cuya enajenación resultaba atractiva dadas las penurias del Tesoro en esa época.

Durante este siglo, la sucesión de diferentes gobiernos progresistas facilitó las ventas y produjo el descuido en la vigilancia de los montes, por lo que aumentó el aprovechamiento fraudulento de ellos. Cuando tuvo lugar la desamortización de Madoz (1855), se llevó a cabo la deforestación de muchos montes públicos para roturar los terrenos dados los altos precios de la madera y los cereales. El problema surgió cuando se apreció la inadecuación de los terrenos para el cultivo ya que el monte no se podía recuperar en manos de los propietarios privados.

En el año 1859, los montes públicos ocupaban un 20% de la superficie total. No obstante, con la excusa de la falta de personal y medios, y por tanto la imposibilidad para custodiarlos, se redujo aún más su extensión.

Una consecuencia final de la constante privatización de los montes públicos ha sido la roturación, que agravó las secuelas provocadas por las inundaciones y la erosión en España¹⁸.

Para poner fin a este siglo, hablaremos de los servicios municipales. Durante toda su historia, la empresa pública ha tenido siempre un papel muy destacado en el suministro de éstos. No obstante, al igual que ocurrió en toda Europa, en España los liberales cedieron en régimen de concesión la producción de estos servicios a la iniciativa privada.

El Estado no quiso asumir su control debido, en primer lugar, a la descentralización de las competencias, las ideologías liberales que chocaban fuertemente con ello, la falta de fondos en las haciendas tanto a nivel municipal como a nivel provincial y finalmente la fuerte influencia

¹⁸ Estas secuelas aparecen detalladas en Jiménez Blanco (1991:156-265).

que hubo de los intereses privados sobre los gobernantes y parlamentarios.

A raíz de todos estos motivos, el Estado imitó la legislación de los países más avanzados por lo que el marco institucional adoptado fue la contrata por subasta pública de las concesiones de suministro de los servicios municipales.

El problema se generalizó cuando se empezaron a llevar a cabo irregularidades de forma frecuente; los plazos para decidir a quién otorgar la concesión eran excesivamente cortos, las condiciones de renegociación eran muy fáciles, y finalmente las actividades dirigidas a la búsqueda de rentas por los empresarios fueron muy intensas y propiciaron continuas prórrogas sin subasta pública.

Entre 1870 y 1924, los ayuntamientos españoles gestionaron aquellos servicios que no suponían una excesiva carga financiera. La inversión exigida no era cuantiosa ya que estos servicios eran los cementerios, mataderos, mercados de abastos etc. Además, se podían recuperar fácilmente los costes mediante contribuciones especiales tales como ensanches u obras de urbanización.

Por el contrario, aquellos servicios que exigían grandes inversiones y que por tanto no se podían fragmentar fueron siendo cedidos paulatinamente a compañías privadas en régimen de concesión. Los casos más relevantes fueron la distribución domiciliaria de aguas, el suministro de energía eléctrica, los tranvías o la producción y distribución de gas de alumbrado.

Un caso muy destacado para clarificar la incapacidad del consistorio municipal en el ofrecimiento de servicios públicos fue el del suministro de agua a la población madrileña, a través del Canal de Isabel II. El fracaso en la gestión llevó al Estado a plantearse fórmulas para contratar las obras. Finalmente, asumió la completa responsabilidad de la financiación y construcción de las instalaciones, por lo que la gestión del Canal pasó a integrarse en la sección de Obras Públicas del Ministerio de Fomento.

A principios del siglo XIX se procedió al reconocimiento de la autonomía administrativa, técnica y contable de la entidad respecto del Ministerio. Se intentó dotar al Canal de un régimen de sociedad mercantil buscando la racionalización y la rentabilidad del servicio. Aun así, los planes de obras y la emisión de nuevas obligaciones debían contar con la autorización previa del Gobierno.

El Canal de Isabel II presenta, por tanto, una excepción relativa en el suministro de los servicios públicos municipales frecuentemente resuelto por medio del arrendamiento o la concesión a la propiedad privada, ya que pese a su autonomía en ciertos periodos, éste siempre dependió del Tesoro Público.

Asimismo, durante este periodo se conservaron algunos servicios públicos en gestión directa por el Gobierno como el caso de Correos o rentas como las Loterías, a los que posteriormente se añadieron los Telégrafos.

En el caso de estos nuevos servicios, el Estado optó por dejar el suministro en manos del capital privado a los que se les otorgaba en régimen de concesión para su explotación, fijándole las tarifas y las características y subvencionándolas como contrapartida.

En resumen, se puede afirmar que en el siglo XIX se desarrollaron diversas modalidades de empresas públicas, como las mineras, que terminaron siendo privatizadas, los estancos, que fueron objeto de arrendamiento a empresas privadas o servicios que se conservaron en gestión directa por el Gobierno como correos o loterías.

4.3. Tercera fase: Primer tercio del siglo XX

Desde que se difundió la nueva política proteccionista y nacionalista a finales del siglo XIX, también se vivió en España un tímido renacimiento de la empresa pública¹⁹.

Entre la Primera Guerra Mundial y la Guerra Civil tuvo lugar en España un "proceso prenacionalizador" del sistema ferroviario, el cual había entrado en una crisis irreversible con la Gran Guerra. En la asamblea Nacional de Ferrocarriles se destacaron tres problemas fundamentales: las demandas salariales existentes, la renovación de las infraestructuras, ya que España se encontraba a la cola de Europa en ese momento y la fijación de las tarifas.

Otro hecho importante que tuvo lugar durante el primer tercio del siglo XX fue la fundación de la mayor parte de los bancos oficiales, salvo el Banco Hipotecario y el Banco de España que se fundaron en el siglo anterior "pese a las reticencias, logrando abandonar la vieja política" como dijo Miguel Muñoz (1993).

El caso de la banca pública confirma que incluso durante su fundación, el Estado confió a la empresa privada, a través de un régimen de concesión, funciones de las que posteriormente se encargarán empresas estatales.

Pese a que los bancos eran de propiedad privada, su carácter oficial o público se debía a que éstos se encontraban regulados y controlados por el Estado. Su nacionalización no ocurrió hasta mediados del franquismo. El plan seguido por el Gobierno en esta época era fomentar su creación y dictar su objeto social, aunque la constitución de estos se podía conseguir a través de concurso público.

El Ejecutivo se encargaba del nombramiento del Gobernador, así como de ciertos miembros del Consejo de Administración, o bien se designaba

¹⁹ Véase este resurgir en Comín y Martín Aceña (1992).

una Delegación del Gobierno cuyo fin era controlar las decisiones que eran adoptadas por la entidad. Asimismo, la Administración fijaba las normas de funcionamiento y la Hacienda Pública solía participar de los beneficios, aunque esta no fuese accionista del banco.

Generalmente, los bancos públicos no se caracterizaban por ser unas entidades muy grandes, ya que solamente el Banco Hipotecario tenía una relevancia comparable con los bancos de capital privado.

El objetivo prioritario asignado a los bancos oficiales fue el de suministrar preferentes a ciertas actividades económicas, debido a que en ese momento no eran atendidas correctamente por la banca mixta, lo que determinó su apreciable especialización. Otra peculiaridad de la banca pública fue de dónde procedían sus recursos, ya que normalmente no abrían depósitos a particulares y se financiaban por canales especiales. Una posibilidad era recibir financiación a través del Tesoro, ya que el Estado les otorgaba privilegios a la hora de obtener los recursos, como en el caso de emisión de ciertos títulos, los hipotecarios, y determinadas dudas especiales.

Tanto el Banco Hipotecario como el Banco de Crédito Local se financiaban emitiendo cédulas propias y soportaban mayores costes que aquellos bancos que se financiaban con recursos cedidos por el Tesoro y que el Banco Exterior de España, que obtenía sus recursos a través de cuentas corrientes e imposiciones a plazo. Esto se produjo, probablemente, debido a que el Estado renunció a competir con la iniciativa privada en el sector bancario.

El surgimiento de los Bancos se debió a la insuficiencia de la Hacienda, la cual necesitó de la financiación de éstos. Además, al Banco de España se le asignó el objetivo de apoyar económicamente la agricultura. No obstante, la creación de los bancos en este siglo se debió fundamentalmente a motivos de política económica con la finalidad de solventar determinadas deficiencias de la economía española, como el reducido ahorro interior, el subdesarrollo bancario que impedía los

créditos a largo plazo, la financiación con riesgo a las industrias nuevas y a las actividades exportadoras.

El mayor coste de sus recursos y su especialización crediticia en sectores con alto riesgo y baja rentabilidad fue determinante para que la rentabilidad financiera de la banca pública fuese bastante inferior a la obtenida por la banca privada en el periodo comprendido entre 1922 y 1935. Por lo tanto queda demostrado que la rentabilidad no había sido el objetivo para el que los bancos oficiales habían sido fundados.

Obviamente, los sectores y actividades que recibían los créditos no solían ser rentables y presentaban mayores riesgos. Los bancos de carácter público consiguieron sus objetivos únicamente, y de manera parcial, por los siguientes motivos:

- Los defectos de organización
- La legislación excesivamente restrictiva
- La escasez de recursos que limitó sus actividades
- La oposición de los grupos bancarios privados, al menos en los casos como el del Banco Exterior de España o del Banco de Crédito Industrial

Todo esto explica que la banca privada decidiera controlar a los bancos públicos mediante la adjudicación en los concursos, que como consecuencia no impulsó la competencia bancaria ni redujo la oligopolización del sector financiero. Lo que sí logró la banca oficial, a pesar de su control por el sector privado, fue la diversificación de los

mercados y de los activos financieros, así como la ampliación del mercado de capitales emitiendo nuevos tipos de títulos²⁰.

En referencia a las industrias de ámbito militar, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, el Gobierno tuvo que preparar la cooperación de la industria civil en la fabricación de material bélico. A raíz de esto se creó el Negociado de Industrias Civiles en el año 1916²¹ con el objetivo de procesar y preparar el estudio técnico necesario para la movilización de la industria civil. Como consecuencia de estas medidas se construyeron nuevos centros como la Fábrica Nacional de Productos Químicos establecida en 1925.

Durante esta época hubo numerosas protestas acusando al ejecutivo de competencia desleal con la iniciativa privada debido a la creación del Consorcio de Fábricas Militares, cuya meta principal era arrebatar el control de los establecimientos militares al ejército. Finalmente, aunque las fábricas militares no se cedieron a la gestión privada, la industria militar pasó a depender directamente de la Dirección Ministerial de Material e Industrias²².

Otra medida que se llevó a cabo durante el siglo XX fue el relanzamiento de los monopolios fiscales, cuyo objetivo primordial era el incremento de la recaudación, favoreciendo la gestión "indirecta o interesada" en detrimento de la administración directa por organismos públicos que se llevaba a cabo desde el siglo XVIII. El refuerzo de los monopolios fiscales se mostró a través del arrendamiento de la renta del tabaco a la Compañía Arrendataria de Tabacos, a través de la creación del monopolio de explosivos y cerillas, o del más conocido monopolio de la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, lo que hoy en día todavía conocemos como CAMPSA.

Inicialmente el Monopolio de cerillas estaba arrendado a una asociación de productores, pero con la explotación directa se pretendía mejorar y

²⁰ En 1900 los activos totales de las entidades oficiales de crédito representaban el 1.6%, cifra que aumentó considerablemente en 1935 hasta el 10.5%, como señaló Martín Aceña (1991:366-369).

²¹ Comín (1995:40).

²² García Delgado, Cabrera y Comín (1989).

diversificar la calidad. También se buscaba un incremento de la oferta y una disminución de los costes, sobre todo a través de la rebaja de los gastos de acopio de materias primas, invirtiendo en la modernización de la maquinaria e instalaciones y mediante la concentración de la producción para optimizar o aprovechar los rendimientos de escala.

Mediante la administración directa de la producción se pretendía acabar con el problema que surgió del acuerdo con el Gremio de Productores. Este consistía en la amenaza permanente que había de incautar por parte de la Hacienda de fábricas y material. Con esto se pretendía poner término a una interinidad que tantos daños ocasionaba a los intereses estatales.

Uno de los problemas principales que se dan en los monopolios fiscales es que estos son bastante difíciles de mantener cuando el producto del estanco se enfrenta a una demanda elástica, ya que este suele tener muy buenos sustitutos. Esto ocurrió, por ejemplo, con los "aparatos encendedores", que suponían un gran perjuicio a los intereses del monopolio de las cerillas. Para intentar paliar este problema se adjudicaron a esos aparatos una serie de tasas especiales además de incluirlos en la Ley de contrabando.

A finales del siglo XIX, como mencionamos anteriormente, el estanco del tabaco había sido arrendado a la CAT y los resultados que salieron de dicha práctica fueron más que satisfactorios, tanto para la compañía privada, como para la Hacienda pública.

Antes de dicha fecha, la gestión directa del estanco del Tabaco había planteado una serie de problemas que tenían una difícil solución. La producción en las fábricas descansaba en la elaboración artesanal, los precios de las labores eran bastante elevados, y más si se comparaba con la calidad, que era bastante defectuosa. Como consecuencia de todo esto, el contrabando de tabaco era muy amplio.

Todo esto impedía obtener los máximos rendimientos fiscales para la Hacienda. Se hubiese podido conseguir una mayor rentabilidad si se

hubiese destinado una inversión bastante mayor al monopolio, aunque esto era totalmente inviable para las arcas del Estado. Al mismo tiempo, el Gobierno no pudo hacer frente al coste social que se derivó de la reducción de la plantilla, que planteó sus reivindicaciones de manera muy vehemente.

A pesar del arrendamiento de la gestión del estanco del tabaco a la CAT, el alto canon exigido implicó pérdidas en los primeros ejercicios, lo que obligó a la compañía a llevar a cabo una modificación de su estrategia y organización, adoptando una serie de medidas:

- 1) Perfeccionó la gestión empresarial mediante la introducción de sistemas contables homogéneos para todas las fábricas que modificaban la forma en la que se llevaba la contabilidad. En vez de atenderse a los precios medios, se atendía a los costes de cada labor. Asimismo, se realizaron estudios sobre el consumo y la demanda del tabaco en la sociedad.
- 2) Reducción de los costes de aprovisionamiento de la materia prima ya que se diversificó la procedencia de esta. Se exigió el control de su calidad en origen y se puso fin al fraude de los comisionistas que fijaban precios superiores a los que había en el mercado internacional. También se redujeron los costes de aprovisionamiento de los inputs tales como el papel, cartonaje, madera, etc.
- 3) Los sobrantes y los subproductos de la fabricación comenzaron a subastarse acabando con las irregularidades previas.
- 4) Reducción notable de la plantilla aprovechando la jubilación de muchos de los trabajadores. No obstante, y pese a la reducción de los empleados manuales, los trabajadores mecánicos se vieron incrementados.

- 5) Se llevaron a cabo grandes inversiones con la finalidad de adquirir maquinaria extranjera, sobre todo para las tareas de picado, liado, empaquetado y prensado. A través de estas nuevas adquisiciones se consiguió alcanzar las economías de escala del negocio, la reducción de los costes, así como la estandarización del producto final. Del mismo modo, se construyeron nuevas fábricas y almacenes para el acopio de la hoja de tabaco.

- 6) La CAT disminuyó los costes de distribución mediante el establecimiento de contratos con navieras y compañías ferroviarias que aplicaron tarifas especiales. Otras inversiones que se realizaron fueron aquellas que afectaron a la fábricas con el objetivo de rebajar los costes de traslado de puertos y estaciones.

- 7) También se aumentó considerablemente el esfuerzo para la represión del contrabando gracias, en parte, a la mayor partida presupuestaria con la que el Estado dotó a la vigilancia de las costas y el interior. Esto permitió una notable reducción de los costes y un proporcional aumento de los márgenes de beneficio tras satisfacer el alto canon a la Hacienda. Esto favoreció a la CAT ya que los precios mantuvieron una tendencia creciente, pues no en vano se trataba de un monopolio fiscal²³.

El monopolio del petróleo, el cual hemos mencionado con anterioridad, fue fundado con unos objetivos bastante claros:

- El primero de ellos era un objetivo de ámbito fiscal, que consistía en conseguir una mayor recaudación de ingresos para paliar el déficit presupuestario. Este fue el último cartucho utilizado por el ministro de Hacienda tras el fracaso de la reforma tributaria²⁴.

²³ Alonso (1995).

²⁴ Dicha reforma tributaria está analizada al detalle por Comín (1988).

- En segundo lugar, tenía un fin estratégico que consistía en asegurar el abastecimiento de combustibles líquidos a través de dos vías: la primera de ellas nacionalizando la comercialización interior, que hasta ese momento había estado en manos extranjeras, y el otro camino era adquirir pozos petrolíferos en el exterior, ya que su existencia en España era prácticamente inexistente.

- Otro objetivo fue relacionado con la política económica desarrollista y nacionalista; se pretendía crear una industria refinera nacional, favorecer la prospección petrolífera en España, y conseguir un mayor desarrollo de la industria naval. Esto último se pretendía lograr a través de la adquisición de buques para el transporte del crudo.

- Una cuarta meta fue el objetivo social. Puesto que había un oligopolio existente en España, se trataba de nacionalizar y estatizar, ya que la mayor parte eran compañías extranjeras, la actividad de importación y distribución del petróleo con el fin de conseguir que las rentas monopólicas que obtenían las compañías de capital privado fuesen aprovechadas por el Estado y por toda la sociedad en general.

La creación de CAMPSA deparó graves problemas internacionales a España en ese momento. Aunque la totalidad de las finalidades no se vieron cumplidas, el mantenimiento a lo largo de los años se debe a que alguna ventaja tenía que tener. La recaudación se vio enormemente favorecida ya que junto a los impuestos implícitos, ahora se cobraban los beneficios del monopolio de los que antes eran beneficiarios las empresas privadas. Otro de los objetivos cumplidos fue el de fomentar la industria nacional a través de la producción de buques para la industria naval.

El desarrollo de la empresa pública conoció, por tanto, un notable impulso durante la Dictadura de Primo de Rivera, especialmente en sectores como el bancario, en los monopolios fiscales y en los organismos autónomos. Durante la segunda república se mantuvieron todas estas empresas pero antes de la Guerra Civil hubo un cambio en la opinión pública sobre el papel de éstas, salvo algunos casos excepcionales y las actividades que eran desechadas por la iniciativa privada.

4.4. Cuarta fase: El franquismo

Otra etapa muy importante a la hora de estudiar la evolución de la empresa pública en España fue el franquismo. Este comprende desde el final de la Guerra Civil en 1939, hasta la muerte de Franco en el año 1975. Dentro de este periodo distinguimos tres subetapas, aunque la última está un poco más ligada a la transición democrática.

5.4.1 Autarquía

La primera de ellas coincide con la autarquía, entre los años 1940 y 1959. Este periodo se caracteriza por el afán industrializador del franquismo, así como del aislacionismo al que se vio sometida España²⁵, y del surgimiento de un espíritu intervencionista a través del cual se crearon numerosas e importantes empresas públicas en los sectores básicos. Como recoge Velarde²⁶, el Estado se convierte en el mayor empresario hotelero del país, por ejemplo.

²⁵ Carreras y Tafunell (2003:263-300).

²⁶ Velarde Fuertes (1964).

Este nuevo concepto de empresa tuvo su concentración o aglutinamiento en un organismo denominado Instituto Nacional de Industria, más conocido popularmente como INI, cuya creación tuvo lugar en el año 1941²⁷.

Este organismo fue utilizado como un instrumento esencial de la política industrial de orientación autárquica e intervencionista, ante la pretendida ineficiencia e incapacidad de la empresa privada, tanto en el ámbito industrial como en el financiero, como objeto para impulsar la industrialización en el país.

Otra importante decisión fue la de nacionalizar sectores de servicios públicos que habían estado en régimen de concesión a las compañías privadas. Algunos ejemplos son Renfe, la CTNE o la banca pública.

4.4.2 Años 1964 - 1970

Una segunda subfase se encuentra entre los años 1964 y 1970, que se caracterizó porque se inició con los Planes de desarrollo. A través de estos se otorgó un mayor protagonismo a la empresa privada, con lo que el papel de la empresa pública se vio claramente disminuido ya que ésta sólo podía emprender actividades en aquellas áreas que eran abandonadas o despreciadas por las sociedades de capital privado. Como afirmó el profesor Rojo (1969), "estos Planes implicaron el reconocimiento de que las posibilidades de desarrollo del país, dentro de los esquemas característicos de la etapa de la autarquía, estaban agotadas y abrió las puertas de una fase de incorporación de nuevas formas de producción cuyo resultado habría de ser un cambio acelerado en los años siguientes".

²⁷ San Román (1999).

El Banco mundial aconsejó el cierre del INI, pero se hizo caso omiso de la advertencia, aunque fuese obligado a renunciar a los ambiciosos planteamientos originarios y pasó a convertirse en algo más parecido a un "hospital de empresas", es decir, este absorbió aquellas empresas privadas que estaban en quiebra.

Pese a la pérdida de protagonismo dentro del sector industrial, el INI siguió creciendo en tamaño en los años sesenta. En esta etapa destacamos la elaboración de los Planes de Desarrollo, siendo especialmente importantes el primero (1964-1967) y el segundo (1968-1971).

4.4.3 Década de los setenta

Finalmente podemos hablar de una tercera subetapa que tuvo su inicio en la década de los setenta y que tiene lugar desde el periodo de transición a la democracia hasta mediados de la década de los ochenta.

En esta época se intentó devolver al INI una mayor iniciativa, así como introducir criterios empresariales en la gestión de sus empresas. No obstante, esto no solo se apreció en las empresas del INI sino también en otras como RENFE Y TELEFÓNICA.

En la práctica, durante este periodo tanto el INI como las empresas públicas fueron empleadas como un instrumento de política industrial, con fines reindustrializadores y anti cíclicos para lograr el mantenimiento del empleo.

Estas actuaron de manera opuesta a las empresas privadas ya que tuvieron que aumentar su producción, y por tanto con ello aumentar los costes salariales, cuando desde una perspectiva

empresarial lo idílico es realizar justamente lo contrario. Esta estrategia política acabó provocando un fuerte agravio de la situación financiera.

Figura 4.4.3.1: Principales incentivos a la industrialización



Fuente: Bielza de Ory (2008:157).

4.5. Quinta fase: La democracia

Para finalizar con el estudio de la evolución de la empresa pública a lo largo de la historia española vamos a hablar del periodo que aconteció desde la muerte de Francisco Franco, en el año 1975 hasta nuestros días.

Un hito muy importante que marcó esta época fue la llegada del Partido Socialista Obrero Español al poder de la mano de Felipe González en el año 1982. A partir de ahí tuvo lugar un proceso de reconversión industrial y de saneamiento de la empresa pública que arraigó consigo el intento de parar el deterioro y de mejorar los resultados empresariales.

Para conseguirlo se tuvo que llevar a cabo una importante reorganización del sector público empresarial. Con ello se intentó lograr que la empresa pública siguiese únicamente en aquellos sectores en los que aún podía operar con eficiencia y efectividad, es decir, en aquellos en los que hubiese algún viso de supervivencia en el futuro. Asimismo, se buscaron soluciones al problema relacionado con los costes financieros.

A partir de ese momento tuvo lugar la desaparición de muchas de las empresas públicas existentes, se procedió a la privatización de éstas por motivos de política industrial, como fueron los casos de SEAT o ENASA, y por razones financieras, cuyo objetivo era el de obtener recursos a través de la colocación en bolsa de participaciones minoritarias de empresas públicas rentables, como por ejemplo REPSOL, ENDESA, ARGENTARIA, etc.

En la etapa final, el énfasis que se puso para lograr el saneamiento del sector público, aunque en parte este tuvo lugar como contraprestación al ingreso de España en la Comunidad Europea, llevó a la reorientación de la gestión de la empresa pública.

Dentro de la política de reconversión industrial, con la llegada de los socialistas al ejecutivo, se comenzó a sanear el Grupo INI reconvirtiendo sus empresas, lo que implicó la privatización y el cierre de las

compañías no estratégicas para el Grupo, así como las que carecían de visibilidad en el futuro.

En la actualidad aún podemos seguir hablando de algunas empresas públicas, aunque en comparación con todas las que hubo en nuestro país prácticamente han desaparecido. Las que aún sobreviven son propiedad del Estado, aunque tanto a nivel nacional, municipal, o de cualquier otro estrato administrativo. Algunas de las más importantes todavía existentes son Correos, AENA o RENFE.

Otro de los problemas actuales en referencia a la empresa pública es la falta de transparencia. Según la organización Transparencia Internacional España, solamente 19 de las 45 empresas públicas existentes actualmente en nuestro país consiguen el aprobado en dicha materia²⁸.

En lo relativo a las áreas de transparencia evaluadas dentro de las empresas públicas, lo que los ciudadanos aprueban y aprecian hoy en día es el buen funcionamiento y la transparencia en las contrataciones y convenios, así como la obtención de información en referencia a la empresa.

²⁸ <https://www.compromisoempresarial.com/transparencia/2018/07/solo-19-empresas-publicas-espanolas-alcanzan-el-aprobado-en-transparencia/>

6- PRINCIPALES EMPRESAS PÚBLICAS EXISTENTES EN ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD.

Durante estos últimos años, como consecuencia de la fuerte crisis económica que España, y en general todos los países del mundo han soportado, se ha puesto a prueba la capacidad y la viabilidad de las empresas públicas para conseguir mantenerse a flote ante las dificultades del mercado.

Por todo esto, muchas de las sociedades dependientes del Estado han tenido que recurrir a la modernización para lograr superar los obstáculos y obtener una mayor rentabilidad, o al menos para conseguir la viabilidad de la compañía.

A la hora de hablar de nombres propios, las empresas públicas españolas aún existentes con más renombre son Renfe, Paradores, Correos y Aena.

Renfe: Se creó en el año 1941 bajo el nombre de Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles. Es una entidad pública empresarial que depende directamente del Ministerio de Fomento. Esta compañía está compuesta a su vez por cuatro sociedades anónimas que tienen el objetivo de segregar la actividad.

Durante estos últimos años, Renfe ha conseguido obtener beneficios por primera vez en su historia. Este saldo deficitario se ha conseguido gracias al plan estratégico que se lanzó en el año 2015 y a través del cual se consiguió la modernización del servicio.

Paradores: Paradores de turismo de España es una sociedad mercantil estatal con forma de sociedad anónima cuyo capital es cien por cien público. Su único accionista es la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Con la llegada de la década de los 90, Paradores vivió un cambio fundamental ya que tuvo lugar la constitución de la sociedad anónima. A partir de ese momento, se pretendió que la empresa se sirviera de sus propios beneficios exclusivamente.

Como se pudo comprobar posteriormente, este objetivo no dio el resultado esperado ya que en el año 2011 llegó incluso a estar en situación de quiebra. Tras un meticuloso plan de reconversión para mantener la viabilidad de la compañía, se consiguió revertir la situación obteniendo beneficios durante los años posteriores.

Correos: La sociedad Estatal Correos y Telégrafos es otra de las empresas públicas ya que el Estado es propietario del 100% del capital de la compañía que más importancia tiene a la hora de hablar de este tipo de sociedades. La propiedad del Estado la ejerce a través de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales. Actualmente es la mayor empresa pública existente en nuestro país.

El grupo Correos se completa a su vez por una serie de filiales que se encargan del servicio postal en España, ya que es el único operador existente en toda la geografía nacional.

Durante los primeros años de 1990, la compañía se privatizó debido a que el Estado decidió separar la Caja Postal de las actividades exclusivamente de Correos y Telégrafos. No obstante, en el año 2010 se aprobó mediante ley la de garantía la prestación de un servicio postal universal, público y de calidad cuyo prestador en España sería Correos durante 15 años.

Durante la crisis económica Correos tuvo que llevar a cabo un duro ajuste en la plantilla que supuso el despido de más de 14.000 empleados. Sin embargo, los beneficios se vieron incrementados durante este último periodo.

Aena: Es una empresa pública española que gestiona los aeropuertos de interés general en nuestro país. Actualmente el Estado es propietario únicamente del 51% del capital de la compañía debido a que en el año 2015 se aprobó la salida a Bolsa de la entidad, lo que supuso una privatización parcial del 49% de la sociedad mediante una OPV.

En el mismo año de su lanzamiento a Bolsa, Aena disparó sus resultados económicos, y dado que el Estado siguió siendo el socio mayoritario, esto reportó cuantiosos beneficios a la arcas públicas.

7- CONCLUSIONES.

Una vez finalizado el estudio de la empresa pública desde su creación, en el siglo XVIII, hasta su privatización en las últimas décadas del siglo XX, podemos hacer un breve resumen de las transformaciones históricas que se han ido sucediendo en la organización y en la gestión de dichas empresas, destacando las diferentes formas. De la misma manera, podemos fijar los puntos económicos que han defendido su actividad histórica.

Distinguimos en primer lugar aquellos de planificación económica, mediante el control de transportes estratégicos como el transporte o las comunicaciones. También existen argumentos de carácter distributivo, a través de los cuáles se pretendía conseguir un reparto más justo de las rentas, y por último los argumentos de eficacia asignativa, con el fin de evitar los fallos en el mercado.

A la hora de hablar de sus formas históricas, en primer lugar destacamos las empresas de carácter privado, en las que el Estado se limitaba únicamente a realizar un control sobre la calidad de los productos que comerciaban. Más adelante surgieron las Compañías de Comercio y Fábricas a través de las cuales el Estado comenzó a tener una mayor participación en el capital de estas. Finalmente surgieron las Reales Fábricas, que son los primeros ejemplos de lo que podemos considerar una empresa pública como tal.

Según fueron avanzando los años, surgieron algunas empresas que fueron más parecidas a centros adscritos a departamentos ministeriales, que carecían de personalidad jurídica independiente y dependían legal y financieramente del presupuesto. Eran sociedades anónimas que constituían un gran holding público bajo la configuración del departamento ministerial. Un ejemplo de estas eran, por ejemplo, la Dirección General de Montes Públicos o la Dirección de Obras Públicas.

Otra figura destacable fueron los organismos autónomos, que eran propiedad del Estado y tenían propiedad jurídica propia. En este caso, sus actividades no estaban incluidas orgánicamente en el Presupuesto del Estado, aunque sí que existía la posibilidad de que estos recibiesen fondos públicos para poder

financiarse. Dentro de los mencionados anteriormente se encuentran las Juntas de Obras de Puertos, las Cajas Especiales, etc.

Las sociedades estatales fueron otras de las formas que adoptaron las empresas públicas, bien a través de sociedades anónimas o como consecuencia de su constitución por un ente público. Los antecedentes más remotos fueron las Reales Fábricas.

En la actualidad, el total de las 45 empresas públicas existentes en España facturan alrededor de 25.000 millones de euros, lo que representa un 2,3% del PIB español.

Además, estas tienen una plantilla total que ronda los 14.000 trabajadores a pesar de que el número de empleados se ha visto drásticamente afectado durante estos últimos años, como consecuencia de la grave crisis económica que hemos sufrido, y que ha llevado a los diferentes gobiernos a realizar ajustes tanto en la partida presupuestaria destinada a este tipo de sociedades, como en el número de personas que desarrollaban su actividad en ellas.

A pesar de que hubo ciertos periodos en la historia de España en los que la empresa pública se convirtió en un instrumento indispensable para el buen funcionamiento de la economía y la sociedad en general, hoy en día se trata de una forma de sociedad que está cada vez más en desuso, y que cuenta con una opinión poco favorable de la sociedad debido a los problemas que ha acarreado consigo, no solo de índole económica, sino también de transparencia, corrupción etc.

8- BIBLIOGRAFÍA.

Ballester, A. (1993): *La política industrial de la posguerra*. Editorial empresarial, León.

Blog Historia de España (2013): *Polos de Desarrollo*. Disponible en: <http://entendiendolahistoria.blogspot.com/2013/04/polos-de-desarrollo.html> [consulta: 29/03/2019].

Cabrera, M. García Delgado, J. L. y Comín, F. (1989): *Un programa de Reforma Económica de la España del primer tercio del siglo XX*. Instituto de estudios fiscales, Madrid.

Carreras. A y Tafunell. X (2003): *Historia económica de la España Contemporánea*. Editorial Crítica, Barcelona.

Comín, F. (1995): *La empresa pública en la España contemporánea: Formas históricas de organización y gestión (1770-1995)*. Fundación empresa pública, Madrid.

Comín, F. (1992): *Problemas actuales de la empresa pública en España*. Fundación Empresa Pública, Madrid.

Comín, F. (1991): *Historia de la empresa pública en España*. Espasa Calpe, Madrid.

Comín, F. (1988): *Hacienda y economía en la España contemporánea*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Cuervo, A. (1997): *La privatización de la empresa pública*. Oikos Nomos, Madrid.

Dobado, R. (1991): "La minería estatal española" en Comín, F. (1991): *Historia de la empresa pública en España*. Espasa Calpe, Madrid. Pp. 94-98.

- El Mundo (2016): *Así se han adaptado las empresas públicas al siglo XXI*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/economia/2016/03/13/56e31bbb22601d15738b45bb.html> [consulta: 07/04/2019].
- El País (2017): *Mitos y realidades de las compañías públicas*. Disponible en: https://elpais.com/economia/2017/04/28/actualidad/1493400564_536137.html?rel=mas [consulta: 25/03/2019].
- Helguera, J. (1991): "*Las Reales fábricas*" en Comín, F. (1991): *Historia de la empresa pública en España*. Espasa Calpe, Madrid. Pp. 60-80.
- Hernández de Cos, P. (2004): "*Empresa pública, privatizaciones y eficiencia, págs. 33-53*". *Estudios Económicos nº75*, Madrid.
- Hierro, L. A. (2018): *Mecanismo de intervención del sector público. Las empresas públicas*. Disponible en: http://personal.us.es/lhierro/Luis_Angel_Hierro/Materiales_docentes_files/LA%20EMPRESA%20PUBLICA.pdf [consulta: 12/04/2019].
- Jiménez Blanco, J. I. (1991): "*Los montes de propiedad pública*" en Comín, F. (1991): *Historia de la empresa pública en España*. Espasa Calpe, Madrid. Pp. 241-282.
- Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (2017)*. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2017/06/28/pdfs/BOE-A-2017-7387.pdf> [consulta: 07/04/2019].
- San Román López, E. (1999): *Ejército e industria: el nacimiento del INI*, Barcelona, Crítica.
- Tedde, P. (1991): *Los mercantilistas ante la empresa pública*. Cívitas, Madrid.

Tejerizo López, J. M. (1975): *Los monopolios fiscales*. Instituto de estudios fiscales, Madrid.

Velarde Fuertes, J. (1964): *Aspectos de la evolución de las empresas públicas en España*. Información Comercial Española. nº367, Mar. Pp. 215.