



Documento de trabajo

SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES

BREVE HISTORIA DE LA EMPRESA PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL SIGLO XIX

Natividad Araque-Hontangas y Pilar Valencia-DeLara

SPCS Documento de trabajo 2011/18

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autores:

Natividad Araque Hontangas

Natividad.Araque@uclm.es

Pilar Valencia DeLara

Pilar.Valencia@uclm.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectora: Silvia Valmaña Ochaíta

Codirectora: María Cordente Rodríguez

Secretaria: Pilar Domínguez Martínez

Avda. de los Alfares, 44

16.071–CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. Cd-Rom) 1988-1118 (ed. en línea)

D.L.: CU-532-2005

Impreso en España – Printed in Spain.

BREVE HISTORIA DE LA EMPRESA PÚBLICA ESPAÑOLA EN EL SIGLO XIX

Natividad Araque-Hontangas¹ y Pilar Valencia-DeLara

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Castilla-La Mancha, Edificio Gil de Albornoz, Avenida de los Alfares, 44, Teléfono 34-969179100, ext. 4256, Cuenca, Castilla-La Mancha, España

RESUMEN

Este artículo pretende dar una visión general sobre la empresa pública española durante el siglo XIX, analizando los rasgos más característicos y los sectores económicos en los que se desarrolló, generando una importante fuente de ingresos para el Estado. Desde la configuración de un modelo empresarial público relacionado con la minería y otros bienes y servicios de carácter público.

Palabras clave: empresa pública, minería, bienes públicos y servicios públicos.

Indicadores JEL: B11, B12, B16.

ABSTRACT

This article aims to provide an overview of the Spanish public company during the XIX century, analyzing the most characteristic and economic sectors in which they unfolded, generating an important source of revenue for the state. From setting up a business model related public mining and other goods and the public services.

Key words: public company, mining, public goods and public services.

JEL-codes: B11, B12, B16.

¹ Natividad.Araque@uclm.es

1. INTRODUCCIÓN

La actividad empresarial del Estado siempre ha levantado mayores reticencias que otros instrumentos de la política económica, como los impuestos, los cuales son generalmente aceptados, aunque se discuta el tipo de tributos más adecuado para los distintos fines perseguidos por el gobierno, su configuración legal, su forma de recaudación y el nivel de la presión fiscal que puede establecerse. Por el contrario, la empresa pública sigue siendo objeto de una encendida polémica en torno a su propia existencia y razón de ser; hay quien piensa que la actividad empresarial sólo puede ser emprendida por la iniciativa privada, y que el mal funcionamiento de la empresa pública y de las enormes pérdidas que implica para la sociedad aconsejan a los gobiernos a desprenderse de ellas, bien privatizándolas, bien cerrándolas. Una perspectiva histórica ayuda a situar esta discusión en un terreno más neutro que el meramente ideológico en el que habitualmente se desenvuelve. Porque no es la primera vez que la empresa pública pasa por tiempos difíciles.

La empresa pública, como cualquier otro instrumento de la política económica, surge cuando el Estado pretende utilizarla para corregir determinados “fallos de mercado”. En este sentido, las justificaciones teóricas de los orígenes de la empresa pública en España, como en otros países europeos, han sido diversas, atribuyéndosele los cometidos siguientes:

- Al sector público empresarial se le ha encargado suministrar bienes públicos y preferentes (como sanidad, educación, servicios municipales o protección del medio ambiente) que son esenciales para la sociedad; porque sus economías crecientes de escala y externalidades positivas hacen que su oferta por la empresa privada sea insuficiente, cara, inestable o, potencialmente, contraria a los intereses generales de la nación. Estas empresas públicas de servicios se desarrollaron en las siguientes actividades: correos y telégrafos; teléfonos, canales, caminos y puertos; ferrocarriles; agua, gas y electricidad; montes y bosques e industrias relacionadas con la defensa, la educación y la sanidad.
- En segundo lugar, la empresa pública normalmente se ha creado para servir de instrumento de la política industrial, para combatir los oligopolios y monopolios y para apoyar el crecimiento económico, con el fin de : aliviar las depresiones económicas; fomentar el desarrollo económico; apoyar a determinados sectores

y regiones en dificultades; sostener los precios agrarios y, en fin, combatir el monopolio privado, o bien socializar las rentas del monopolio (Fuentes Quintana, 1968).

Las circunstancias concretas del surgimiento de la empresa pública y las vicisitudes particulares de su trayectoria histórica (nacimientos, arrendamientos, nacionalizaciones, disoluciones y privatizaciones) son más variopintas, y mucho más prosaicas, que esas razones teóricas que acaban de exponerse. La experiencia histórica del caso español permite decir lo siguiente:

- 1) Unas veces las empresas públicas han surgido por estatalizaciones o nacionalizaciones de compañías privadas que pasaban por dificultades, cuando no estaban ya hundidas en la quiebra, que generalmente se hacían en condiciones favorables para el capital privado y ruinosas, por consiguiente, para la Hacienda Pública. En otras ocasiones, la nacionalización tenía lugar en circunstancias bélicas, por razones de defensa y por motivos estratégicos (Helguera, 1991).
- 2) Muchas empresas estatales se crearon para algo tan práctico como gestionar directamente las propiedades y rentas del Estado, entre las que destacan las diversas minas públicas y los monopolios fiscales (Tejerizo López, 1975).
- 3) Las empresas públicas se utilizaron incluso para alcanzar ciertos objetivos sociales, para redistribuir la renta y para mantener el empleo. Como el caso de aquellas Reales fábricas que eran hospicios para recoger vagabundos y enseñarles un oficio, o las empresas públicas que se mantienen para no agravar el parto y la decadencia de industrias de ciertas zonas, como fue el caso de Hunosa (Sudriá, 1991).
- 4) Casi siempre que se privatizaron las empresas públicas se vendieron a precios bajos, por las presiones e intereses de particulares. Como denuncian muchos casos de Reales Fábricas, canales, o de empresas ferroviarias durante el siglo XIX. Los intentos de los gobiernos de promover el capitalismo popular y de asegurar el éxito de la venta de los activos públicos también ha llevado a rebajar el precio de enajenación de algunas empresas públicas (Donezar, 1994).
- 5) La cesión de la gestión en arrendamiento y en régimen de concesión, así como las privatizaciones, obedecían en muchas ocasiones a compensaciones indirectas

que el Estado hacía a los prestamistas del Tesoro, como ocurrió con los canales, las minas, los monopolios fiscales y algunos bancos oficiales (Alonso Álvarez, 1993).

Es obvio que existieron diferencias apreciables en la evolución y en los modelos organizativos de la empresa pública según 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:

- El entorno institucional.
- El nivel de desarrollo industrial del país.
- La orientación de la política económica en su vertiente intervencionista.

En la historia contemporánea de la Europa occidental se percibe una cierta correlación entre esas variables, por un lado, y el peso de la empresa pública en la economía y sus formas de organización y gestión, por otro.

En la historia de la empresa pública en España se distinguen cinco etapas:

- 1) La primera corresponde al siglo XVIII, cuando el mercantilismo concedió a las Reales Fábricas un papel destacado como instrumento de prestigio político, de gestión del patrimonio público y de reindustrialización del país. El intervencionismo del dieciocho impulsó el establecimiento de estas Reales Fábricas por varios motivos, entre los que se hallan: los objetivos estratégicos y de industrialización (Helguera, 1991).
- 2) La segunda se centra en el siglo XIX y se caracterizó por la pérdida de importancia de la empresa pública, que siguió a las privatizaciones de las manufacturas reales, de los estancos, de las minas estatales y de los bienes nacionales. El auge de las políticas liberales no impidió, no obstante, que algunas empresas públicas subsistieran e, incluso, se crearan otras nuevas, con la finalidad de gestionar algunas propiedades y monopolios estatales, que permanecieron en manos del sector público. En la primera mitad del siglo XIX, la ideología liberal y las necesidades de la Hacienda repercutieron en la privatización de las tierras y de los montes públicos, de las Reales fábricas y del

desestanco de ciertos productos monopolizados hasta entonces por la Hacienda del Estado español (Sanz Fernández, 1985).

- 3) La tercera etapa comprende desde finales del siglo XIX hasta la Guerra Civil, cuando la empresa pública resurgió tímidamente como un instrumento más de la política económica intervencionista. No obstante, aún no fue aceptada plenamente, pues la actividad empresarial del Estado no estaba muy bien vista por la clase política y empresarial, las cuales argumentaban no sólo su competencia desleal, sino que el Estado era un mal empresario. Entre 1874 y 1935 las ideas adversas hacia la empresa pública y los intentos de promover la iniciativa privada llevaron, por consiguiente, al arrendamiento de las propiedades y monopolios estatales que no se habían privatizado (CAT y SECN) y, sobre todo, limitaron la expansión de la empresa pública (Alonso Álvarez, 1985).
- 4) La cuarta etapa comprende el franquismo, entre 1940 y 1975. Durante este periodo se distinguen tres subetapas en la historia de la empresa pública, aunque la última llega a la transición democrática. La primera coincide con la posguerra autárquica (1940-1959): el afán industrializador del franquismo y el espíritu intervencionista crearon abundantes e importantes empresas públicas en los sectores básicos, el organismo aglutinante de ese nuevo concepto de empresa pública fue el Instituto Nacional de Industria (INI), que tuvo un papel fundamental durante el mandato de Suanzes (1941-1963). Fue en la posguerra cuando la empresa pública, el INI básicamente, fue utilizada abiertamente como un instrumento esencial de la política industrial de orientación autárquica e intervencionista, ante la pretendida ineficiencia e incapacidad de la empresa privada (industrial y financiera) para impulsar la industrialización en España. Asimismo, se nacionalizaron sectores de servicios públicos que habían estado en concesión a las compañías privadas, como fue el caso de las compañías ferroviarias, que se concentraron en la Renfe, de la CTNE y de la banca pública (Muñoz, 1993).

La segunda subfase en la historia de la empresa pública del franquismo (1964-1970) se inició con los Planes de desarrollo, dentro de los cuales se concedió mayor protagonismo a la empresa privada, dejando a la empresa pública con un

papel subsidiario, ya que sólo podía emprender actividades abandonadas o despreciadas por las sociedades de capital privado. A pesar de los consejos del Banco Mundial, el INI no fue cerrado, aunque fuese obligado a renunciar a sus ambiciosos planteamientos originarios para convertirse en un “hospital de empresas”, que absorbió compañías privadas en quiebra. No obstante, aunque el INI perdió protagonismo dentro del sector industrial, siguió creciendo en tamaño en los años sesenta. La tercera subfase del franquismo se inició en 1970, y comprende todo el periodo de transición a la democracia hasta mediados de la década de los ochenta. Entonces se intentó devolver al INI una mayor iniciativa, así como introducir criterios empresariales en la gestión de sus empresas. Este cambio no sólo se apreció en las empresas del INI, sino también en otras como Renfe y Telefónica. En la práctica, no obstante, durante los años setenta el INI y las empresas públicas fueron empleadas, en el contexto de los pactos de la transición hacia la democracia que desarrollaron el Estado redistributivo, como un instrumento de la política industrial, con fines reindustrializadores y anticíclicos para mantener el empleo. Las empresas pública y, en concreto las del Grupo INI, actuaron de manera inversa a como lo hacían las empresas privadas, ya que tuvieron que invertir y aumentar los costes salariales, cuando desde una óptica empresarial había que hacer lo contrario; esa estrategia política distorsionó su cartera de participaciones accionariales y agravó la situación financiera.

- 5) La quinta subetapa de la evolución histórica de la empresa pública en España se inicia a mediados de la década de 1980. Desde la llegada de los socialistas al poder, en 1983, se inició un proceso de reconversión industrial y de saneamiento de la empresa pública, que implicó el intento de parar el deterioro y de mejorar los resultados empresariales; para ello hubo que reorganizar el sector público empresarial. Se trató de que la empresa pública siguiese sólo en los sectores en que tenía sentido su actividad, con algún viso de supervivencia en el futuro; asimismo se buscaron soluciones al problema de los costes financieros. Con esta óptica, comenzó la privatización de empresas públicas desde mediados de los años ochenta por motivos de política industrial (SEAT, ENASA) y por razones financieras para obtener recursos mediante la colocación en bolsa de participaciones minoritarias de empresas públicas rentables (ENDESA,

REPSOL, ARGENTARIA). En la etapa final, el énfasis puesto en el saneamiento del sector público, en parte obligado por la integración en la Comunidad Europea, llevó a la reorientación de la gestión de la empresa pública. Dentro de la política de reconversión industrial, desde 1983 se comenzó a sanear el Grupo INI y se reconvirtieron sus empresas, lo que implicó la privatización y el cierre de las compañías no estratégicas para el Grupo y de las que carecían de viabilidad futura (Isidro, 1994).

Obviamente, todas esas vicisitudes históricas implicaron transformaciones en la organización y la gestión de las empresas públicas, que también han revestido en España diversas formas a lo largo de los siglos XVIII a XX, entre las que sobresalen las siguientes:

- 1) Las empresas y centros adscritos a departamentos ministeriales, que carecen de personalidad jurídica independiente, ya que su actuación se somete a la ley de organización y contabilidad públicas, y dependen legal y financieramente del Presupuesto del Estado. Por tanto, su actividad se atiene a las rígidas normas burocráticas y contables de la Administración pública. En esa situación se encontraban en el siglo XIX empresas encubiertas como Correos y Telégrafos, la Dirección General de Montes Públicos y la Dirección de Obras Públicas. Aunque sufrió diversos cambios de denominación, la Dirección de Minas y Rentas Estancadas gestionaba las propiedades y monopolios del Estado en el siglo XIX; en la actualidad la Dirección General del Patrimonio del Estado es el órgano gestor de todas esas empresas públicas y otras de servicios –que son sociedades anónimas, constituyendo un gran holding público bajo la configuración de departamento ministerial.
- 2) Los organismos autónomos son propiedad total del Estado y tienen personalidad jurídica propia; sus actividades no están incluidas orgánicamente en el Presupuesto del Estado. Estos rasgos les confieren una mayor independencia y flexibilidad de gestión, sin perder la posibilidad de financiarse, principalmente, con fondos del Estado. Entre ellos se cuentan las Cajas Especiales, las Juntas de Obras de Puertos y las Juntas de Canales y Pantanos y los múltiples organismos autónomos que proliferaron durante el franquismo, entre los que llegó a contarse el INI.

- 3) Las sociedades estatales, que admiten dos configuraciones: unas son las sociedades anónimas en las que las Administraciones públicas tienen mayoría de capital o bien las controlan a través de los contratos del Estado para el suministro de servicios públicos. En el caso del sector público empresarial estatal, el Estado –o indirectamente algún holding estatal- suscribe todo el capital o, al menos, un paquete mayoritario que le permita controlarlas. Y las otras están constituidas por los entes públicos que rigen sus operaciones por la ley mercantil, aunque sean entidades de derecho público. También existía el sector público empresarial local, en el que las compañías son propiedad bien de los Ayuntamientos, bien de las Comunidades Autónomas.

Un antecedente muy remoto de las sociedades estatales, que marcaría la primera etapa de la empresa pública en España- se encuentra en las Reales Fábricas generalizadas en España durante el siglo XVIII. Pero las empresas públicas no se desarrollaron en su concepción moderna –adoptando la forma de sociedades anónimas- hasta después de la Guerra Civil con la formación del INI en 1941, que era un organismo autónomo, pero cuyas empresas fueron sociedades anónimas; ya en la democracia, en 1980, se desgajó del INI el otro gran holding público, el INH, que adquirió la forma de ente público, configurándose sus empresas como sociedades estatales, incluido el subholding de REPSOL.

2. LA MINERÍA DESPUÉS DE LAS PRIVATIZACIONES DEL SIGLO XIX

Después de la Revolución liberal sólo subsistieron unos pocos establecimientos de la minería pública, de las industrias militares y de los monopolios fiscales (Comín y Martín Aceña, 1992). En el siglo XVIII los yacimientos de la minería estatal dejaron de beneficiarse en arrendamiento para ser explotados directamente por el Estado –en concreto, las minas de Linares y de Río Tinto-, ante los problemas que habían planteado los arrendamientos, debido a que los arrendatarios explotaban los yacimientos descuidando la inversión, incluso en el mantenimiento de las instalaciones; asimismo, ocultaban la producción real para defraudar a la Hacienda (Nadal, 1975). A finales del siglo XVIII, las características de la administración directa de las minas del Estado eran: la dependencia respecto a la Secretaría de Hacienda, por un lado, y la carencia de

autonomía financiera, por otro. Esto era así porque la minería estatal era una fuente de ingresos imprescindible para la Corona. La incapacidad para fijar precios de venta y para decidir sobre la utilización de los ingresos obtenidos por la venta de la producción dejaba a los directivos de las minas estatales sin margen de maniobra. Los ingresos generados por la minería estatal quedaron afectados, durante la quiebra de la Hacienda absolutista, expresamente al fondo de amortización para el servicio de la deuda pública. En 1816, las minas de plomo del Estado pasaron a depender de la Caja de Crédito Público, en 1818, la medida se hizo extensible a Río Tinto y Almadén. En 1824, las minas estatales fueron adscritas a la Administración de Rentas. Recuérdese que la ley de Minas de 1825 incorporó el régimen de concesiones por tiempo ilimitado, y detalló los yacimientos reservados a la Real Hacienda, que eran: las minas de mercurio de Almadén, las de cobre de Río Tinto, las de plomo de Linares y Falset, las de calamina de Alcaraz, las de azufre de Hellín y Benamaurel y las de grafito de Marbella (Dobado, 1991).

La quiebra del Antiguo Régimen impidió la administración directa de la minería estatal y se volvió al sistema de arrendamientos. Ambas formas de gestión se alternaron en los primeros tres cuartos del siglo XIX, porque las dos mostraban inconvenientes: los fraudes de los arrendatarios, por un lado, y la pobreza del Estado, por otro, impedían explotar eficaz y rentablemente los establecimientos mineros. Por ello, acabó privatizándose la propiedad, la explotación o la comercialización de los productos de las minas públicas durante el Sexenio democrático. El primer intento de arrendamiento de Almadén fue protagonizado por Aguado y Cía en 1824. En 1828 y en 1829 se arrendaron Río Tinto y Linares. Esos contratos tenían poca rentabilidad para la Hacienda, porque sus cláusulas técnicas y económicas eran incumplidas, tanto por las evidentes “conexiones” entre los adjudicatarios y los organismos gubernamentales encargados de la supervisión, como por la más que probable ilegalidad de los contratos. Por otro lado, la explotación de los arrendatarios buscaba una rentabilidad inmediata, descuidándose la inversión en instalaciones y la adopción de las innovaciones técnicas disponibles para la producción minera a gran escala. En 1830, se firmó con la casa Ezpeleta y Cía. de Burdeos un acuerdo para la comercialización del azogue, que fue seguido de otros con los Rothschild (1835-1847), y con el Banco de Fomento (1847-1848) (Dobado, 1991).

Cuando los arrendamientos concluyeron en 1849, las minas estatales de Río Tinto y Linares volvieron a ser administradas por el Ministerio de Hacienda, y las cuestiones técnicas quedaron en manos del Ministerio de Fomento, surgiendo una descoordinación entre los asuntos contable-administrativos y los aspectos técnicos. A esa doble dependencia ministerial y a la insuficiencia de recursos presupuestarios, que limitaba las inversiones, hay que añadir la rigidez en la toma de las decisiones derivada de las normas administrativas. Todo ello, impedía la rentabilidad de las minas. El fracaso de la gestión directa aconsejó, finalmente, a los liberales a decantarse por los arrendamientos o por la privatización. En 1867, se autorizó el arrendamiento de Linares y Río Tinto y el convenio con los Rothschild para la comercialización de los productos de Almadén. En 1873 se adjudicó definitivamente Río Tinto a Matheson y Compañía.

3. LAS EMPRESAS PÚBLICAS MILITARES

Las empresas públicas militares, por su parte, no sólo sobrevivieron a la revolución liberal, sino que se expandieron durante los siglos XIX y XX. En efecto, a lo largo del siglo XVIII se había creado el entramado de las empresas públicas militares – arsenales y fábricas de armamento- algunas de las cuales han permanecido en el sector público hasta la actualidad. En el siglo XIX se siguieron estableciendo fábricas militares, como la Pirotecnia Militar de Sevilla (1827); en 1844 se ordenó el restablecimiento de la Fábrica de Trubia y, posteriormente, por R.O. de 29 de febrero de 1898, se promovió la creación del laboratorio central y de un taller de precisión.

En cualquier caso, durante el siglo XIX, el Estado liberal acabó cediendo a la iniciativa privada la elaboración de algunos productos bélicos (como los explosivos y los buques de guerra) (Toretella, 1987). Como los astilleros privados del siglo XVIII eran incapaces de atender el fuerte incremento de la demanda de buques de guerra, el Estado decidió construir los cuatro grandes arsenales españoles: La Carraca, Cartagena, El Ferrol y La Habana. En la primera mitad del siglo XIX, la producción de los astilleros se paralizó. La decadencia de la flota española hay que buscarla, más que en desastres militares, en el abandono posterior del mantenimiento de los buques, por las pobres dotaciones de los presupuestos de Marina. Cuando, a mediados del siglo diecinueve, los gobiernos trataron de revitalizar los arsenales del Estado, se partió

prácticamente de cero. En la década de 1850 se habilitó en El Ferrol la factoría de máquinas de vapor y se abrieron talleres de reparación de máquinas marinas en otros arsenales, con el fin de reducir la dependencia del extranjero, en la importación de buques y en su mantenimiento. En la década de 1860 se importaron máquinas de potencias elevadas y fragatas blindadas que sirvieron de modelo para los arsenales españoles; pero el retraso de España en la construcción de buques con casco metálico fue considerable.

La lentitud y la escasa eficiencia en la producción de los arsenales estatales es atribuible a las causas siguientes:

- 1) La necesidad de importar algunos componentes, ante las limitaciones de la oferta de la industria nacional.
- 2) La práctica de ralentizar los trabajos para no despedir a los trabajadores.
- 3) Los arsenales del Estado habían de ajustar su actividad a las variables consignaciones de los Presupuestos del Estado, siempre insuficientes para el pago de los jornales y la adquisición de inputs intermedios.

La deficiente gestión de unos recursos escasos, la necesidad de atender a consideraciones de tipo social ajenas a las ordenanzas, y la falta de continuidad en las directrices de éstas, son hechos que desvirtuaron radicalmente los criterios establecidos para el funcionamiento de los arsenales. No hay que extrañarse de que se acabase imponiendo la idea de encargar la construcción de buques militares directamente a la industria privada (Trebilcock, 1981). La grave crisis de los astilleros españoles llevó, en efecto, al Estado a auxiliar a la industria de construcción naval desde 1880. La Marina empezó a construir buques con materiales procedentes de la industria nacional. Había habido intentos previos para fomentar la producción nacional a través de los pedidos militares: en 1828 se obligaba a los arsenales y buques de guerra a consumir cobre y clavazón producido por la fábrica de Jubia; la Real Orden de 23 de marzo de 1850 disponía, asimismo, que los arsenales del Estado debían de adquirir el hierro que necesitasen a las fábricas establecidas en el país.

Con la promulgación de la Ley de Escuadra, en 1887, se albergaron esperanzas para la construcción naval en España, por la magnitud de la ayuda, que superaba los doscientos millones de pesetas. Las primeras ayudas consistentes en primas a la

construcción naval apenas tuvieron algún resultado, pues en los doce años que siguieron a ese apoyo aprobado el 16 de enero de 1883, el Tesoro no gastó mucho dinero por este concepto. El programa naval de 1887 generó una cierta capacidad industrial, pero no surgió una demanda de buques comerciales para los astilleros recién creados. Aquel programa favoreció también la construcción de máquinas marinas en España y la modernización de la industria siderúrgica nacional. Pero el programa naval de 1887 fracasó en lo referente a los arsenales del Estado, porque los arsenales estaban sobrecargados de trabajo y mal equipados; se encontraron con frecuentes modificaciones en los proyectos de los buques, y presentaban una deficiente gestión, administración y política de previsión, así como una política de personal irracional. Los arsenales del Estado en la España del diecinueve, en efecto, eran unos establecimientos fabriles a la vez que militares; su organización industrial estuvo siempre lastrada por la subordinación respecto de la cadena de mando militar.

La organización de la mano de obra empleada en los arsenales no podía ser peor desde el punto de vista de la eficiencia; databa del siglo XVIII y era inadecuada para las nuevas tecnologías de finales del siglo XIX. El Reglamento de 1871 para la maestranza no mejoró la situación: la confusión generada por las normas posteriores, la desobediencia de lo establecido y la presión de fuerzas sociales ajenas a los arsenales, desvirtuaron sustancialmente la política de personal (Lozano, 1994). Más adelante, el concurso de “construcción de la escuadra” de la Ley Maura-Ferrándiz de 1908, fue adjudicado a la Sociedad Española de Construcciones Navales (SECN), creada para la ocasión.

4. LOS BIENES ESTANCOS

En la creación de los monopolios fiscales, durante el Antiguo Régimen, predominaba el objetivo recaudatorio. Sólo así se explica que estuviesen estancados artículos tan imprescindibles como la sal, o servicios tan fundamentales como correos, por esa razón la Hacienda creó también el estanco del tabaco en 1636. Contrariamente, el motivo estratégico originó el estanco de la pólvora. Con la llegada del liberalismo decimonónico, el objetivo recaudatorio ya no bastaba y los estancos debían contar con el apoyo de alguna justificación: estratégica (pólvora) o desincentivar los consumos

nocivos (tabaco y loterías). Los liberales derogaron el monopolio de la sal, aunque tardíamente. Es natural que los liberales se opusieran al estanco de la sal, pues lo consideraban funesto para la economía nacional e injusto para la población con menores rentas. Además, se consideraba un estanco muy regresivo, como lo son los que gravan los consumos necesarios. En este caso más, por el sistema de acopios, que perjudicaba a unos vecinos más que a otros, y porque siendo el coste de producción muy distinto de unas zonas a otras, se cobraba el mismo precio en todos los municipios.

El tabaco presentaba, según los liberales, unos rasgos que permitían mantenerlo en un monopolio estatal sin ocasionar grandes perjuicios a la economía nacional, pues no afectaba a los salarios ni a los beneficios. Como expresaba Pita Pizarro, se trataba de una producción todavía casi extraña a nuestro suelo peninsular”, cuyo consumo no era necesario, pues era “puro lujo o vicio y considerado nocivo para la salud”, y tampoco se utilizaba en ningún proceso productivo. La única restricción que la Hacienda había de tener para maximizar los ingresos por el estanco del tabaco era “no dañar a las costumbres”, cosa que había de ocurrir si se fijaba un precio excesivo, pues entonces se alimentaría el contrabando, “unos de los delitos ficticios que más estragos causan en la sociedad” (Pita Pizarro, 1840).

El Estado se reservó el monopolio de producción y venta de la pólvora no “como un ramo productivo del Tesoro” (y en efecto su renta fiscal nunca fue grande), sino para “ejercer una vigilancia constante sobre sus aplicaciones, que pueden convertirse contra la sociedad” y para aprovisionar las fuerzas militares. En 1863, no obstante, se presentó un proyecto para dejar en libertad la fabricación y venta de pólvora, basándose en su bajo rendimiento. La necesidad de obtener ingresos para financiar la Guerra de Cuba; la intención del Estado de gravar los beneficios de las sociedades mineras, y lograr un suministro regular y continuo de explosivos militares, fueron los objetivos que se perseguían con la recuperación del monopolio de explosivos. Las Cortes del Sexenio democrático resolvieron, finalmente, relegar el desestanco del tabaco para cuando estuvieran nivelados los Presupuestos, ya que entonces se podría renunciar a la suma cuantiosa de ingresos proporcionada por el monopolio, sin sobrecargar a los “agobiados contribuyentes”. En la práctica también se justificaba este monopolio fiscal por constituir un alivio para los contribuyentes, pues sustituía a los impuestos. El ministro de Hacienda, López Puigcerver propuso la Ley de 22 de abril de 1887, autorizando el arrendamiento del monopolio de la fabricación y venta del tabaco en la Península,

porque la experiencia histórica demostraba que, en el caso de la sal y del timbre, “los arrendamientos eran beneficiosos” para la Hacienda (Santillan, 1888). En este aspecto, las necesidades de la Hacienda en la época de la Restauración no impulsaron una reforma tributaria sino la cesión en 1887, por el gobierno liberal de Sagasta, del monopolio de tabacos a la “Compañía Arrendataria de Tabacos” que era una empresa contratista particular (Torres Villanueva, 2000).

5. LOS BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

El monte es un recurso natural con notables economías externas, por su riqueza ambiental; su mantenimiento es conveniente para la sociedad aunque no sea rentable para los propietarios particulares, porque no pueden apropiarse de las vitales externalidades generadas. El monte cumple una función protectora que resulta imprescindible, consistente en regularizar las temperaturas, mitigar los vientos, preservar el suelo, favorecer las precipitaciones, y reducir el riesgo de inundaciones. De ahí la consideración de bienes públicos que acabaron teniendo los montes públicos, aunque inicialmente los liberales no les concedieron más importancia que al resto de los bienes desamortizados. La idea de mantener la propiedad pública de los montes no triunfó en España fácilmente, porque a la oposición doctrinal de los liberales decimonónicos se unió el interés del Ministerio de Hacienda, que defendió la opción privatizadora para obtener recursos. De hecho, aparecieron dos posturas contrapuestas sobre los montes públicos dentro de la Administración: los ingenieros del Ministerio de Fomento, que se ocupaban de la gestión técnica, propugnaban el mantenimiento de la propiedad pública de los bosques, pero el Ministerio de Hacienda –que controlaba las cuestiones financieras- consideraba al monte como un activo más, cuya enajenación resultaba atractiva dadas las penurias del Tesoro.

La defensa del monte fue un objetivo, primero, de los moderados y, más tarde, de los conservadores. Los gobiernos progresistas –después liberales- facilitaron las ventas y descuidaron la vigilancia de los montes, con lo que aumentó el aprovechamiento fraudulento. En ello influyeron los agobios de la Hacienda durante el Bienio progresista; con la desamortización de Madoz de 1855 se enajenaron muchos montes públicos que fueron desforestados enseguida para roturar los terrenos, dados los

altos precios de la madera y de los cereales. Estos terrenos no tardaron en mostrarse inadecuados para el cultivo, pero el monte ya no se recuperó en manos de los propietarios privados. Los perjuicios para la sociedad originados por la deforestación fueron irreversibles, porque la replantación era difícilmente rentable para los propietarios privados, salvo en determinadas especies. Cuando en 1859 se aprobó el primer catálogo forestal de España, los montes públicos ocupaban unos 10 millones de hectáreas (un 20 por 100 de la superficie total) cuyas dos terceras partes fueron exceptuadas de la desamortización.

Entre 1870 y 1924, los ayuntamientos españoles gestionaron directamente aquellos servicios municipales financieramente accesibles para sus pobres haciendas, porque la inversión exigida no era cuantiosa (cementerios, mataderos, mercados de abastos), porque se trataba de obras divisibles temporalmente que podían construirse en varios ejercicios (pavimentación, alcantarillado y saneamiento), y porque los costes se podían recuperar fácilmente de los propietarios mediante contribuciones especiales (obras de urbanización y ensanche). Todos estos servicios eran competencias exclusivas de los ayuntamientos según las leyes municipales, y venían regulados por otras leyes conexas, de carácter sanitario y fiscal. Contrariamente, aquellos servicios que exigían grandes inversiones, que no eran fragmentables, y que incorporaban una gestión comercial e industrial compleja fueron cedidos a compañías privadas en régimen de concesión, como fue el caso de la distribución domiciliaria de aguas, los tranvías, la producción y distribución de gas de alumbrado, y el suministro de energía eléctrica. El Estatuto municipal de 1924 y el Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1956 ampliaron la autonomía y las competencias municipales, permitiendo una mayor municipalización de los servicios que acarreó una retirada gradual de las empresas concesionarias (Nuñez, 1995).

Por otro lado, durante el siglo XIX se conservaron algunos servicios públicos en gestión directa por el Gobierno como el caso de Correos o rentas como las loterías, a los que se añadieron los telégrafos. No obstante, en el caso de los nuevos servicios públicos, el Estado español optó por dejar su suministro en manos de compañías privadas a las que se otorgaba la concesión para su explotación, fijándole las tarifas y las características del servicio y subvencionándolas como contrapartida. Fue el caso de la construcción del ferrocarril, en otros países los ferrocarriles fueron empresas públicas, pero en España se optó por el régimen de la concesión.

La construcción y explotación de las primeras líneas de ferrocarriles en España se produjo a finales de la década de 1840, aunque ya se habían producido intentos fallidos de iniciar anteriormente las construcciones. La ley de ferrocarriles elaborada por los liberales progresistas, en 1855, reguló las construcciones que se desarrollaron sobre la base de la garantía de interés por el Estado de las acciones y obligaciones emitidas por las sociedades concesionarias, las cuales disfrutaron de la entrada libre de derechos para el material ferroviario importado. La inexistencia de restricciones arancelarias y la conexión que se estableció entre la fundación de las compañías explotadoras del ferrocarril y el nuevo sistema bancario impulsado por los liberales dio lugar a buena parte de las inversiones extranjeras debido a la insuficiencia de capitales nacionales. Los liberales prefirieron postergar la creación de empresas públicas durante el diecinueve, pero a la larga la concesión no se consolidó como un sistema eficiente, desde principios del siglo XX, las compañías ferroviarias privadas tuvieron problemas de supervivencia y el servicio era francamente deficiente además de caro, el Estado tuvo que acudir en ayuda de las compañías y, finalmente, se decidió a nacionalizarlas durante el primer periodo franquista (Velarde Fuertes, 1964).

6. CONCLUSIONES

En resumen se puede afirmar que en el siglo XIX se desarrollaron diversas modalidades de empresas públicas, desde las empresas mineras que terminaron siendo privatizadas durante el Sexenio democrático debido a los fraudes de los arrendatarios, por un lado, y la pobreza del Estado, por otro, que impedían explotar eficaz y rentablemente los establecimientos mineros. En lo relativo a los arsenales del Estado se puede decir que eran unos establecimientos fabriles a la vez que militares, pero su organización industrial estuvo siempre lastrada por la subordinación respecto de la cadena de mando militar.

Los bienes estancos que eran un monopolio del Estado fueron objeto de arrendamiento a empresas privadas, como en el caso del tabaco, por considerar que de esta manera se generaban mayores ingresos para la Hacienda. Por último, algunos servicios públicos como eran correos y loterías se conservaron en gestión directa por el Gobierno, mientras que los ferrocarriles se explotaron mediante un sistema de concesión

a empresas privadas, que no obtuvo buenos resultados por lo que terminaron siendo nacionalizados en el siglo XX.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO ÁLVAREZ, L. (1993). *Transformaciones en las pautas de consumo y crecimiento de la demanda en los orígenes de la industrialización: el tabaco en España, 1735-1886*. San Sebastián: Actas del V Congreso de la Asociación de Historia Económica.
- ARTOLA, M. (dir.) (1978). *Los ferrocarriles en España, 1844-1943*. Madrid: Banco de España.
- COMÍN, F. y MARTÍN ACEÑA, P. (dirs.) (1991). *Historia de la empresa pública en España*. Madrid: Espasa Calpe.
- DOBADO, R. (1991). “La minería estatal española, 1748-1873”. En F. Comín y P. Martín Aceña (dirs.), *Op.cit.* (pp. 89-137).
- DONÉZAR, J. (1994). “Las irregularidades en la desamortización del siglo XIX”, *Hacienda Pública Española*, nº 1.
- FUENTES QUINTANA, E. (1968). *Hacienda pública: teoría de los ingresos públicos*. Madrid: Impr. R. García Blanco.
- HELGUERA, J. (1991). “Las Reales fábricas”. En F. Comín y P. Martín Aceña (dirs.), *Historia de la empresa pública en España* (pp. 51-87). Madrid: Espasa Calpe.
- ISIDRO, R. (1994). *La evolución de las telecomunicaciones españolas, 1982-1993. El caso de Telefónica de España*. Madrid: Fundación Empresa Pública. Documento de trabajo 9404.
- LOZANO, A. (1994). *De empresa pública a empresa privada: la gestión de los arsenales del Estado, 1870-1936*. Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo, pp. 81-89.
- MUÑOZ, J. (1993). *Renfe (1941-1982): 40 años de historia*. Tesis Doctoral Universidad Autónoma de Madrid.

- MUÑOZ, M. (1994). *Desarrollo económico y ferrocarril entre 1941 y 1982*. Madrid: Fundación Empresa Pública. Documento de trabajo 9401.
- NADAL, J. (1975). *El fracaso de la Revolución industrial en España, 1814-1913*. Barcelona: Ariel.
- NÚÑEZ, G. (1995). “Servicios urbanos colectivo sen España durante la segunda industrialización: entre la empresa privada y la gestión pública”. En F. Comín y P. Marín Aceña, *La empresa en la historia de España*. Madrid: Civitas.
- PITA PIZARRO, P. (1840). *Examen económico, Histórico-crítico de la Hacienda y Deuda del Estado. Proyecto de su reforma general y la del Banco, equilibrando las rentas y los gastos, restableciendo el crédito y fomentando la prosperidad nacional*. Madrid, pp. 318-326.
- SANTILLÁN, R. de (1888). *Memoria histórica de las reformas hechas en el Sistema general de impuestos de España y de su administración desde 1845 a 1854*. Madrid, pp. 264-265.
- SANZ FERNÁNDEZ, J. (1985). “La historia contemporánea de los montes públicos españoles, 1812-1930. Notas y reflexiones”. En R. Garrabou y J. Sanz (eds.), *Historia Agraria de la España Contemporánea* (pp. 193-228). Barcelona: Crítica.
- SUDRIÁ, C. (1991). *El Instituto Nacional de Industria en el sector de la minería: orígenes y evolución*. Madrid: Fundación Empresa Pública, documento de trabajo, nº. 9202.
- TEDDE DE LORCA, P. (1991). “Los mercantilistas ante la empresa pública”. En F. Comín y P. Martín de Aceña (dirs.). *Op.cit.* (pp. 25-49).
- TEJERIZO LÓPEZ, J.M. (1975). *Los monopolios fiscales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- TORRES VILLANUEVA, E. (2000). “Intervención del Estado, propiedad y control en las empresas gestoras del monopolio de tabacos en España (1887-1998)”, *Revista de Historia Económica*, nº 1, pp.139-173.
- TORTELLA, G. (1987). “La implantación del monopolio de los explosivos en España”, *Hacienda Pública Española*, nº 108-109, pp. 393-410.

TREBILCOCK, C. (1981). *The industrialization of the Continental Powers*. London: Longman.

VELARDE FUERTES, J. (1964). “Aspectos de la evolución de las empresas públicas en España”, *Información Comercial Española*, nº 367, pp.161-167