

# EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

*Luis Gámir Casares\**

En este trabajo se detalla cómo ha ido evolucionando el concepto de empresa pública en España distinguiendo cinco fases. En la primera, la empresa pública se sitúa al servicio de una política autárquica. En la segunda, de mayor apertura económica, las funciones de la empresa pública aparecen como «subsidiarias» respecto de las de la privada. En la tercera, se estudia la empresa pública en el entorno de la transición política, destacando su tratamiento en la Constitución Española, y en relación con el ambiente político internacional del momento. En la cuarta, se examina la evolución de la postura del Partido Socialista en la consideración de la empresa pública y, por último, en la quinta, se incluye el proceso privatizador del Partido Popular.

**Palabras clave:** *empresas públicas, nacionalización, privatización, España 1941-2003.*

**Clasificación JEL:** *L32, L33.*

## 1. Antecedentes históricos

Sin remontarnos a períodos precedentes, desde 1941 hasta la actualidad podríamos distinguir por lo menos cinco fases:

---

\* Catedrático de Política Económica de la UCM y Presidente del Consejo Consultivo de Privatizaciones.

El autor de este trabajo se ha especializado en los últimos años en la problemática de las privatizaciones. Para evitar el «autoplagio» —una forma moderada pero muy real de plagiar—, en temas concretos que resume o reproduce en este artículo, ha tenido que recurrir a la «autocita», como «mal menor» (en todo caso hay un amplio margen de aportaciones nuevas en estas páginas).

Por otra parte desea agradecer al profesor Pedro Durá su colaboración en este trabajo, aunque la responsabilidad del mismo sea únicamente de su autor.

1. La empresa pública como instrumento de la política autárquica.
2. La empresa pública con funciones subsidiarias, al menos en el «lenguaje de la palabra» (desde la apertura al exterior de 1959-1960 y de forma literal desde el I Plan de Desarrollo que se inicia en 1963).
3. Enfoque más «activista» sobre la empresa pública en el período en torno a la transición. Dentro de esta fase se dedicará cierta atención —en ningún caso exhaustiva— al tratamiento que tiene en la Constitución la empresa pública, dadas las características de este número monográfico de *Información Comercial Española*.
4. Evolución de la postura del PSOE: de las nacionalizaciones a las privatizaciones.

#### 5. Programa de Privatizaciones del PP.

En este apartado se tratarán brevemente los puntos 1 y 2 para centrar luego el artículo en los tres restantes.

### La autarquía y la empresa pública

El INI fue uno de los instrumentos del régimen franquista para potenciar la autarquía. Franco ya había defendido en unas declaraciones a la revista *Candide* la autosuficiencia y las claras posibilidades de España —según él— de conseguirla; en la ley de creación del INI aparecen menciones expresas a la conveniencia de la autarquía y además, el pensamiento fascista de Mussolini, defensor de la relación entre autarquía nacional e independencia, tenía, especialmente en aquella época, amplia repercusión en la España oficial (de hecho el INI español estuvo basado en el IRI italiano)<sup>1</sup>.

Durante las primeras dos décadas de su existencia (coincidiendo con la presidencia de Suanzes), el INI acumula una importante tasa de inversión directa en las empresas en las que participa, primándose en cierta forma el volumen de producción, sin tener demasiado en cuenta otros criterios de carácter económico como el coste asociado a dicha producción<sup>2</sup>. Por otra

parte, se va a desarrollar la función del *holding* INI como «hospital de empresas» privadas en crisis —con poco éxito en el medio plazo y sin excesiva racionalidad económica, dado que esta función a menudo estaba basada en la influencia sociopolítica de la empresa o de sus propietarios—.

### La subsidiariedad y la empresa pública

A finales de los cincuenta los dogmas económicos de las dos primeras décadas del franquismo estaban en crisis y se van a ir sustituyendo por otros enfoques más favorables a una mayor apertura, como se pone de manifiesto con el Plan de Estabilización de 1959. Para la empresa pública ello va a implicar un papel más secundario, pasando, al menos en teoría, a una función «subsidiaria» de la empresa privada<sup>3</sup>. Estos cambios se pueden simbolizar también con la salida en 1963 de la Presidencia del INI de Suanzes y con el recorte de la autonomía de la que hasta ese momento había disfrutado el INI cuando en 1968 deja de depender de la Presidencia para pasar al Ministerio de Industria.

---

<sup>1</sup> Como anécdota para ilustrar este punto, SCHWARTZ y GONZÁLEZ (1978) señalan que, cuando se publica la Ley que crea el INI en el BOE, se incluyó un error que hubo que modificar posteriormente: en el artículo 7.º se señalaba que entre los vocales del Consejo figuraría «uno por el Instituto de Cambio y Divisas». Esta denominación se correspondía al organismo italiano ya que en España su nombre era el Instituto Español de Moneda Extranjera.

El carácter parcialmente deseado de la política autárquica española y el papel del INI al respecto fue analizado en GÁMIR (1975) y en ediciones posteriores de ese trabajo.

<sup>2</sup> En palabras de SCHWARTZ y GONZÁLEZ (1978) el criterio de Suanzes «no es el óptimo económico de maximización de resultados, sino la maximización del producto. Participa en la creencia de que industria autóctona significa fortaleza nacional y de que las importaciones son un signo de la debilidad de la producción española».

<sup>3</sup> En el I Plan de Desarrollo Económico y Social (de 1963, para el período 1964-1967) se establecía que, antes de la creación o establecimiento de nuevas plantas industriales de una empresa nacional, se anunciará el oportuno concurso público para que el sector privado pudiera ejercer dicha actividad económica. Sobre este punto existían diferencias con las recomendaciones realizadas en la época por el Banco Mundial, el cual sugería que la empresa pública no debería gozar de ventajas de ningún tipo frente a la empresa privada, pero que era libre (cumpliendo esa condición) de entrar en cualquier sector. Por el contrario, del Plan de Desarrollo se podría deducir que la empresa pública sólo debía desarrollarse cuando existiera insuficiencia de iniciativa privada, aunque el Plan también recoge la posibilidad de utilizar las empresas públicas cuando se necesite combatir prácticas restrictivas o para imperativos de la defensa y de alto interés nacional. En todo caso, según Garrido Falla, este fue «el más terminante texto legal contrario a la empresa pública con el que actualmente cuenta nuestro derecho» [cita recogida por MELGUIZO, A. (1973)].

A comienzos de los setenta, la política del INI intenta poner un mayor énfasis en la racionalización del sector público empresarial y en incrementar su eficiencia. Se profundiza en la tendencia de dar importancia a criterios de carácter económico y empresarial, en perjuicio de los puramente expansivos o de incremento de la producción industrial que habían venido primando en las dos primeras décadas del INI. Aunque la realidad posterior se separe de las palabras, se pueden resumir las intenciones del recién nombrado Presidente del INI en 1970, Claudio Boada, de la siguiente manera: «todas las empresas públicas tienen que ganar dinero, a menos que actúen en un campo en el que las pérdidas sean juzgadas convenientes por motivos sociales; si tales pérdidas se creen necesarias, deberían ser financiadas directamente a costa del presupuesto; si las compañías públicas actúan en competencia con privadas que ganan dinero, las pérdidas no serían justificables y las compañías deben ser disueltas o cedidas».

En el «lenguaje de los hechos», aunque las ventas no fueran significativas, en los tres años de presidencia de Boada se produjeron diversas enajenaciones (la palabra privatizaciones todavía no se utilizaba) totales y parciales. Entre ellas podríamos citar la de Intelhorce (en la que los compradores se comprometían a mantener el empleo) y la de Unión Eléctrica. Esto no quiere decir que estos primeros años de la década fueran un punto de inflexión en la expansión de la empresa pública, ya que con el mismo presidente que se realizan estas ventas el INI se sigue expandiendo penetrando en nuevos sectores, como el gas (se crea ENAGÁS), la electrónica y la informática. Adicionalmente, el INI sigue realizando una política de acción regional (creación de las SODIS) y de «salvamento de empresas» (un ejemplo de esta época fue el de ASTANO).

En el período que va entre 1974 y 1977 se juntan los efectos de la crisis económica junto con los últimos años del régimen existente en España desde la guerra civil. En el INI se suceden varios Presidentes y la cuenta de resultados muestra un progresivo deterioro. Se introducen sistemas de planificación y control y se intenta fortalecer la cabecera del INI frente al reino de taifas que regía en las grandes empresas (con escaso resultado). En este período se crean nuevas SODIS y se continúa con la labor de «hospital de empresas» (por ejemplo, el INI entra en el astillero Hijos de J. Barreras y en el Grupo de empresas Álvarez).

## 2. La empresa pública en el entorno de la transición

En este artículo —en este apartado y en el 5— se va a destacar que en ese período de la vida política española, parte del mapa político defenderá con auténtico énfasis a la empresa pública.

Aunque el PCE se modera en otros puntos, no necesariamente en éste y el PSOE en su XXVII Congreso de diciembre de 1976 se define como «marxista y anti-capitalista», en un contexto en el que criticaba a la socialdemocracia como «gestor del capitalismo»<sup>4</sup>. El propio Miguel Boyer en aquella fase defendía nacionalizaciones en los sectores financiero y energético y durante el franquismo, desde determinados sectores de la oposición, se planteaba la nacionalización de la

---

<sup>4</sup> Aunque en un grado, sin duda, muy distinto que el del PSOE, otras posturas también estaban entonces a la izquierda de cómo las encontramos ahora. El autor de este artículo realizó una entrevista a Jordi Pujol en 1976 para la Revista *Discusión y Convivencia*: el modelo que el futuro President defendía para Cataluña era la socialdemocracia sueca.

banca, relacionándola con el poder socio-político de dicho grupo económico<sup>5</sup>.

En el plano internacional, hay que colocarnos en aquel contexto histórico.

Es bastante después de las primeras elecciones democráticas (15 de junio de 1977) e incluso con posterioridad a la promulgación de la Constitución cuando Margaret Thatcher gana sus primeras elecciones (3 de mayo de 1979) y comienza una política de privatizaciones<sup>6</sup>.

Sin embargo, poco más tarde, Francia inicia su programa de nacionalizaciones —sobre el que insistiremos en este apartado— y uno de los antecedentes a ese período era la Constitución Portuguesa de 1976, que disponía la irreversibilidad de todas las nacionalizaciones realizadas desde 1974, Constitución que tuvo que pasar por cuatro reformas —incluida una tan tardía como la de 1997— para adecuarla a una economía más de mercado. Entre ellas hay que llegar a la de 1989 para encontrar la supresión a los obstáculos a la plena privatización.

Es en este contexto interno e internacional, sobre el que aquí sólo se han planteado unas líneas básicas, en el que se desarrolla este período y, dentro de él, en el que hay que ubicar a la empresa pública dentro de la Constitución de 1978.

En Tomás de la Cuadra-Salcedo (1976, pg. 54) se argumenta que la Constitución Española en materia de empresa pública y a través del inciso del número 2 del artículo 128 «supone una ruptura radical con la filosofía que inspiraba el Régimen inmediatamente anterior al establecimiento de la democracia», es decir, con

la filosofía de la subsidiariedad y como tal con el principio de que la empresa pública sólo estaba justificada cuando no existe iniciativa privada<sup>7</sup>.

En todo caso, la Constitución limita la actuación de la empresa pública —y en general de la Administración pública— en cuanto que tiene que estar al servicio de los intereses generales (véase el artículo 103.1 y, entre la amplia bibliografía existente, las páginas 55-57 del mencionado trabajo de Tomás de la Cuadra-Salcedo).

Creo que ha pasado suficiente tiempo como para poder recordar esta anécdota. Aprobada la Constitución y hablando un día con Adolfo Suárez, me decía que el hecho de no haber conseguido la UCD mayoría absoluta en 1977 había ayudado a negociar un texto constitucional basado en el consenso, dado que, si dicha mayoría hubiese existido, hubiera sido muy difícil evitar la presión para promulgar una Constitución más cercana a la derecha<sup>8</sup>.

Una de las virtudes del texto constitucional español, muchas veces comentada, es que, sin modificarlo, pueden existir gobiernos con ideologías diferentes.

Con el texto constitucional, un Gobierno hubiera podido realizar una política mucho más agresiva de empresas públicas y nacionalizaciones, pero también puede desarrollar un programa de privatizaciones. La expresión «podrá» es clave en el artículo 128, como lo será en el 131 al hablar de la posibilidad de planificar<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> DE LA CUADRA-SALCEDO se remite a trabajos de MARTÍNEZ ESTERUELAS (1978), y de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ [citado este último por CAZORLA PRIETO (1980)], y menciona la postura contraria a su enfoque de ARIÑO (1980).

<sup>8</sup> En mi opinión, fue esa postura centrista la que permitió un diálogo que moderó a la izquierda de la época y consiguió un texto «asimétricamente promercado», como a continuación se verá.

<sup>9</sup> En este segundo caso, fue interesante la discusión en el Parlamento entre el diputado Gastón Sanz que defendía la introducción de la expresión «planificará» en vez de «podrá planificar», la respuesta de García Añoberos y la decisión parlamentaria [citado por BASSOLS COMA (1996, página 142)].

---

<sup>5</sup> Desde un enfoque independiente, por ejemplo en ROJO, L. A. (1973, pág. 104), se argumentaba a favor de dicha nacionalización.

<sup>6</sup> Se suelen citar los precedentes de Chile, Togo o Sri Lanka, pero lo que realmente coloca el tema en la agenda de discusión internacional es la actuación de la Sra. Thatcher.

En todo caso, la Constitución española no es simétrica entre a) libertad empresarial y economía de mercado y b) empresa pública más planificación, por plantear el dilema ideológico diferencial, entonces claramente existente en el mundo. El texto constitucional se inclinaba por a) a través del artículo 38, según el cual «se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», sin la expresión «podrá» (no se dice «podrá reconocerse» el sistema económico defendido en a), mientras que los artículos 128 y 131 utilizan dicha expresión)<sup>10</sup>.

En este contexto hay que valorar la labor de UCD. Se ha destacado a menudo cómo en otros campos ayudó a centrar la vida política, que salía con todas sus «aristas» y «efecto champagne» tras cuarenta años de régimen franquista. También en el terreno de la empresa pública la UCD fue básica para moderar posiciones, como acabamos de mencionar en la nota 8.

La postura del PSOE fue evolucionando por razones internas y por la evidencia de las características centristas de la sociedad española. Quizá si hubiese ganado las elecciones de 1977 o incluso las de 1979 habría desarrollado políticas de nacionalizaciones mucho más intensas (podríamos recordar sus antecedentes ideológicos y los experimentos ya citados de la Francia de Mitterrand, justo al principio de la década de los ochenta). Sin embargo, tras el Congreso del PSOE de septiembre de 1979 en el que abandona su enfoque marxista —salvo en planteamientos metodológicos— y la constatación del fracaso de las nacionalizaciones francesas, se estrecha su margen de diferencia con la UCD. De hecho, en las elecciones de 1982, la discusión se centra en un tema concreto: el PSOE, en contra de

UCD, defiende la nacionalización de la red de alta tensión. Gana las elecciones de 1982 y la lleva a cabo, pero su enfoque no tiene que ver con sus antecedentes de defensa de nacionalizaciones en los sectores financiero y energético ni con la política del socialismo francés de principios de los ochenta.

### 3. Evolución de la postura del PSOE sobre la empresa pública

Continuemos con lo dicho en el apartado anterior sobre este punto.

La situación financiera del conjunto de las empresas públicas seguía arrastrando los efectos de la crisis del petróleo, con importantes pérdidas acumuladas y, dados sus costes, con excedentes de capacidad importantes. Durante los primeros años, el principal objetivo del PSOE fue el saneamiento de las empresas públicas, que se convirtió en una de sus políticas «estrella» ante la opinión pública de aquella época. Con ella se intentó realizar un ajuste de capacidad en los sectores industriales más afectados por la crisis (siderúrgico, naval, de fertilizantes, etcétera). La primera fase de este proceso, que concluye en líneas generales a finales de 1986, afectó a 84.000 trabajadores y tuvo un elevado coste para las arcas públicas, que se puede estimar a finales de 1989 en el entorno del billón y medio de pesetas (el 75 por 100 se reparte entre el siderúrgico y el sector naval). El proceso ha recibido diversas críticas debido a su elevado coste comparado con el relativamente pequeño número de empresas a las que afectó y, sobre todo, por no haber conseguido sus objetivos de poner a las empresas en situación competitiva, ya que apenas hubo acabado esta reconversión, los principales sectores afectados, entre ellos, el naval y el siderúrgico, necesitaron de reconversiones adicionales.

<sup>10</sup> Por otra parte, en ARIÑO, G. (1995) se argumenta sobre la preferencia del artículo 38 sobre el 128 dada su colocación constitucional [en general, sobre la postura del profesor Ariño, véase ARIÑO, G. (2000)].

En todo caso, esta política, iniciada por Bayón en 1981 como política de oferta de reconversión industrial, era casi «obligada» si se quería que la empresa pública tuviera viabilidad, sin tener que soportar un lastre tan elevado para las cuentas públicas como el que suponía el sector público empresarial después de las crisis del petróleo.

Por otra parte, el PSOE lleva a cabo la expropiación de Rumasa y la reprivatización o vuelta al sector privado de dichas empresas. Se trató de un importante e intenso proceso, ya que en el plazo de dos años de las 800 empresas expropiadas 226 habían sido vendidas, 400 habían sido liquidadas o disueltas y 152 habían sido devueltas a sus propietarios originales (World Bank, 1986).

Por tanto, se puede entender que la venta de las empresas de Rumasa se derivaba de la expropiación y no se trataba de desinversión de «auténticas» empresas públicas<sup>11</sup>.

El Gobierno del PSOE intentó enfrentarse con la viabilidad de otras empresas públicas, de forma distinta o complementaria a la de la reconversión. Así, a partir de 1985 el INI inicia el proceso de venta de algunas de sus empresas incluidas en sectores muy diferentes, pero con una característica común: se estimaba que eran empresas en las que por diversas circunstancias —tamaño, tecnología, comercialización, necesidad de fuertes inversiones y de presencia internacional— su viabilidad futura no se consideraba posible en el sector público. Por tanto, se puede decir que eran privatizaciones impuestas por el mercado. Algu-

nos ejemplos relevantes son la enajenación (aún seguía sin hablarse de privatizaciones) de SEAT y ENASA en el sector de automoción, SKF y CSA en el de rodamientos, MTM y Atienza en el de bienes de equipo, Enfersa en el de fertilizantes, etcétera.

En esos momentos no se hablaba de la disminución del papel de la empresa pública en la economía, sino que se planteaban las privatizaciones como «desinversiones» para «racionalizar» la cartera de empresas públicas y como operaciones necesarias para la viabilidad de dichas empresas (mediante la venta o la introducción de un socio tecnológico, financiero o comercial). Por tanto, no existía un deseo declarado de disminuir o replantear el papel de la empresa pública<sup>12</sup>. Se seguía hablando de su importancia, aunque se actualizaron algunos de los argumentos utilizados para su justificación, como, por ejemplo, la necesidad de contar con grandes grupos empresariales nacionales que, incluso, ayudaran a orientar la asignación de la producción industrial nacional hacia los sectores con mayores contenidos tecnológicos o con mayor crecimiento de la demanda, debido a que la estructura industrial española se encontraba especializada comparativamente en los sectores con pequeño crecimiento de la demanda y escaso contenido de tecnología<sup>13</sup>.

Las privatizaciones de empresas públicas en esta época no cuentan, por tanto, con un plan predefinido y van respondiendo a las necesidades de cada caso. Más tarde, ya a finales de los ochenta, las OPV de Endesa

---

<sup>11</sup> La metodología de estas ventas fue muy discutible. El juicio sobre muchas de ellas no sería positivo desde los criterios que en la actualidad utiliza el Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP). En todo caso: a) se realizaron con extraordinaria rapidez y no existían precedentes claros de esta política; b) otras privatizaciones posteriores tampoco respondieron a los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, con el enfoque que sobre estos principios emplea el CCP.

<sup>12</sup> El PSOE tuvo en su política de privatizaciones un problema interno importante: a pesar de su evolución, en extensos sectores del partido tenía gran peso la defensa de la empresa pública industrial.

<sup>13</sup> Paradójicamente esta mayor especialización relativa se debía en parte a las propias decisiones adoptadas en el seno de la empresa pública en etapas anteriores de primar precisamente el crecimiento de esos sectores (con independencia de que las ventajas comparativas de la economía española hubieran cambiando, especialmente, desde el desarrollo de las crisis del petróleo).

(1988) y Repsol (1989) supondrían las primeras grandes colocaciones en el mercado de valores de acciones de titularidad pública. Se trató de operaciones de carácter parcial, en las que las intensas campañas publicitarias desarrolladas facilitaron la participación de un elevado número de inversores minoristas. Dicha política, no obstante, se interrumpió durante algunos años, hasta que se intensificó en la última legislatura del PSOE que comienza en 1993, quizá favorecida por la influencia de CIU, socio parlamentario del PSOE en dicha legislatura. En definitiva, fueron casi 13.000 millones de euros (en términos actualizados) los ingresados por el Estado en la época del PSOE a través de sus privatizaciones.

Estas operaciones fueron ventas parciales y el Estado mantenía un porcentaje significativo del capital que le permitía seguir controlando las empresas. Por tanto, para algunos autores no se trató tampoco de verdaderas privatizaciones, ya que no se producía el traspaso de la gestión al sector privado. El objetivo declarado de algunas de estas operaciones era la obtención de la caja necesaria para realizar reestructuraciones o para enfrentarse con déficit de otras empresas públicas. Aunque casi no tendría tiempo de emplearla, el PSOE aprueba en marzo de 1995 la Ley que regula en España una variante de la *Golden Share* inglesa, que permitiría al Estado mantener un cierto control sobre las empresas privatizadas para las que se utilizara. Esta ley sería después aplicada por el PP.

Las privatizaciones realizadas no supusieron necesariamente una disminución de la importancia del sector público empresarial. Como se ha comentado, las grandes empresas siguen bajo el control de la órbita pública, mientras que, al mismo tiempo (para otros objetivos como política regional, recolocación de excedentes laborales, diversificación del «tejido» empresarial, etcétera), continua el desarrollo empresarial, in-

cluso en sectores en los que no estaba presente la empresa pública. Un ejemplo es la llamada diversificación de Santa Bárbara, que da lugar a la creación de empresas en sectores tan dispares como fabricación de discos duros de ordenador, de prótesis médicas, de barcos deportivos, de palas de aerogeneradores, entre otros. Estos proyectos tuvieron un elevado porcentaje de fracaso (en algunos casos ni se llegaron a iniciar las ventas por carecer de un producto competitivo).

Por otra parte, se crea un complejo sistema de *holdings* y *subholdings* (Teneo, AIE, SEPI) dependiente del Ministerio de Industria, al mismo tiempo que otro importante grupo de empresas públicas dependía de Patrimonio.

La utilidad de estos cambios no queda clara. Debido a la multiplicidad de *holdings* y *subholdings*, el sistema de cabeceras de las empresas públicas se hace más complejo. La recién creada SEPI apenas tenía funciones (aparte de ser una tenedora de acciones), que residían principalmente en Teneo para sus empresas, mientras que las grandes empresas que provenían del antiguo INH seguían gozando de una amplia autonomía (algo aplicable a la mayor parte de las grandes empresas públicas). Como ejemplo, dos empresas importantes, Repsol y Endesa, tenían una dependencia funcional diferente. Así, Endesa se incluía en el *subholding* Teneo, que a su vez dependía de SEPI, mientras que Repsol dependía directamente de SEPI. Una estructura que no parece coherente y que respondía más bien a cuestiones históricas o a distribuciones personales de poder.

Por tanto, el período del Gobierno del PSOE, considerado en su globalidad, supone al mismo tiempo cambios y continuidad en la política de empresa pública. Continuidad debido a que no se modifica en esencia el papel asignado a la empresa pública (aunque quizá se actualizan algunas justificaciones) y cambios en lo que se refiere a que se empiezan las operaciones

de privatización —con las contradicciones analizadas— y que se producen diversas modificaciones en el sistema de cabeceras no necesariamente eficaces (la más simbólica, aunque de escasos efectos prácticos, sería la desaparición del INI). También encontraríamos una variación cuya trascendencia es una cuestión que todavía quedaría pendiente de evaluar. El sector público empresarial estatal se va retirando de su papel de «hospital de empresas», mientras que son los sectores públicos autonómicos los que van a ir tomando el relevo, dando lugar en algunos casos a la consolidación de verdaderos «INIs» autonómicos.

En todo caso, insistamos en la evolución de los enfoques del PSOE antes de llegar al Gobierno, que complementaremos en el apartado 5. Además, para entender el período 1982-1996 hay que colocarlo también en el contexto internacional. La que podríamos llamar «polémica franco-británica» (nacionalizaciones *versus* privatizaciones) la gana el Reino Unido, incluso entre críticos del thatcherismo. Después «todo el mundo privatiza» —y esta expresión hay que entenderla en sus términos literales, como se analizó en Gámir (1999)—. Un último dato: el propio socialismo francés pasa de las nacionalizaciones al «ni-ni» (ni privatizaciones ni nacionalizaciones) y después, de hecho, a privatizar, aunque con «rubor terminológico» (a pesar de que Francia no sea hoy de los mejores ejemplos de profundización en la política de privatizaciones).

#### 4. El Programa de Privatizaciones del PP

La llegada del PP al Gobierno y la aprobación el 28 de junio de 1996 del «Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado» implican un cambio radical (aunque aplicado de forma gradual) en la política de empresa pública.

Este Programa (que también podríamos denominar Programa de Privatizaciones) establece su «vocación

de globalidad», lo que supone que las privatizaciones alcanzarían a todas las empresas públicas de propiedad estatal, con aquellas excepciones que establezca el Gobierno. Además las ventas afectarían a la totalidad de las acciones en poder del Estado, ya que se trataría de traspasar la gestión a manos privadas<sup>14</sup>. Por tanto, se puede interpretar que establece el principio de que, a menos que exista una justificación para continuar en el sector público, el destino de las empresas estatales es el sector privado.

En el Programa de Privatizaciones se plantea el principal objetivo de esta política en los siguientes términos: «la reducción y saneamiento del sector público empresarial tiene como fin último la mejora de la eficiencia productiva y la adecuada asignación de recursos escasos». Éste es un Programa que no se concluye en un breve plazo, pero no se pueden despreciar los efectos que empiezan a sucederse desde el momento en que se hace público, tanto en el seno como en las relaciones externas de las empresas públicas. Ello es debido a que, si el Programa tiene credibilidad<sup>15</sup>, todos los colectivos que trabajan o tienen relaciones con las empresas públicas (directivos, proveedores, trabajadores, etcétera) conocen desde ese momento que el destino de la empresa, aunque pueda no ser inmediato, es la privatización. Por ello, podía ocurrir que con el anuncio y con los primeros pasos de su puesta en práctica, empezaran a tener lugar algunas de las transformaciones que se podrían esperar de la priva-

<sup>14</sup> No obstante, el Gobierno ha utilizado en diversas empresas la llamada «acción de oro» —en España «autorización administrativa previa»— que le permite mantener de manera temporal cierto control sobre determinadas operaciones que afecten a las empresas a las que se les ha aplicado. Esta regulación está pendiente de revisión en España y en varios países europeos como consecuencia de una sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de mayo de 2003 (en principio nuestro país podría aplicar un sistema cercano al que actualmente se utiliza en Bélgica).

<sup>15</sup> Y al comenzar con decisión, esta credibilidad aumentó.

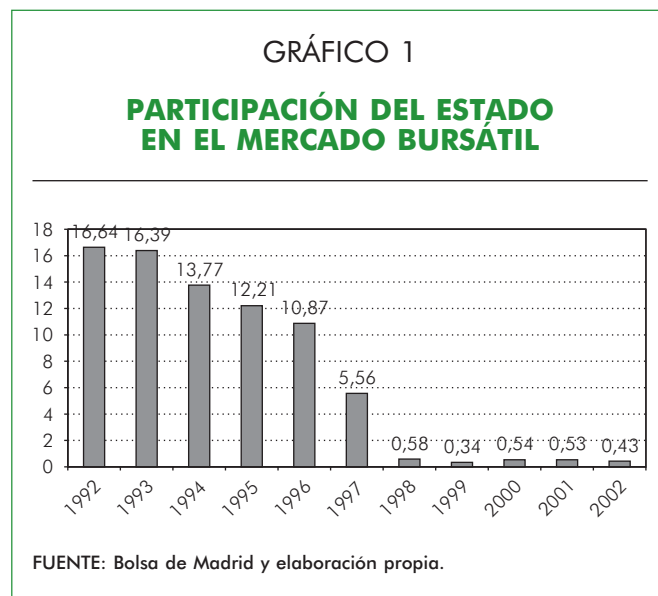
tización, aun cuando todavía no se conocieran las fechas en que sería vendida cada empresa concreta.

El desarrollo del Programa de Privatizaciones ha sido objeto de otros trabajos del autor (entre otros en Gámir, L., 1999 y 2003b) por lo que no se va describir con detalle en este artículo. En todo caso, se puede señalar que, desde la aprobación de este Programa, se han realizado en España casi 60 operaciones de privatización, con las que se han vendido más de 50 empresas pertenecientes a sectores muy diversos como energía —electricidad, gas, petróleo—, bienes de equipo, aluminio, naval, electrónica, defensa, tabacos, construcción, telecomunicaciones, transporte de pasajeros y mercancías —aéreo, terrestre y marítimo—, autopistas, banca, seguros, etcétera. Hasta la actualidad (septiembre del 2003) por las privatizaciones se ha obtenido una cantidad en el entorno de los 32.000 euros (en moneda corriente no actualizada).

El Programa de Privatizaciones se encuentra muy avanzado y ha provocado una importante disminución de la importancia relativa del sector público empresarial del Estado en la economía. Así, en el Gráfico 1 podemos observar como ha evolucionado la participación del Estado en el mercado bursátil. Mientras que en 1995 el Estado era propietario del 12,25 de la capitalización total de la bolsa española, al cierre de 2002 dicho porcentaje alcanza únicamente el 0,43 por 100.

Para la puesta en práctica de este proceso, el Gobierno estableció los principios generales que debían guiarlo e incrementó el sistema de garantías y control de las operaciones de privatización. Así, además de las tareas ejercidas por el Parlamento y el Tribunal de Cuentas, se refuerza el control *ex post* de la IGAE y se crea el Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP) con la función de establecer un control *ex ante*.

El CCP tiene características parecidas a organismos similares de países de nuestro entorno (Francia, Italia, Portugal o Alemania) y su objetivo es velar por



los principios de publicidad, concurrencia y transparencia a lo largo de las diferentes fases por las que transcurre cada operación de privatización. El CCP emite un dictamen no vinculante sobre cada una de las operaciones de privatización con anterioridad a que el Consejo de Ministros adopte la decisión final, dictamen público que, a menudo, en sus puntos críticos, ha tenido amplia recogida en los medios de comunicación, ha modificado diferentes procesos y ha influido de manera importante en los siguientes (véase CCP, 2002).

Otros dos elementos diferenciales respecto a los procesos anteriores de privatización son los siguientes:

1) La iniciativa y las principales decisiones pasan a recaer en los agentes gestores —en los accionistas—, es decir, ahora básicamente en SEPI, y no en la dirección de la empresa, lo que lleva a una mayor coordinación y reduce la posibilidad de conflictos de intereses.

2) Se exigen valoraciones previas, externas e independientes como un elemento más que coadyuva a

que las empresas se vendan a un precio adecuado, aparte de aumentar la transparencia del proceso<sup>16</sup>.

El Programa de Privatizaciones no sólo persigue el incremento de la eficiencia en la empresa y de los sectores afectados, sino que también ha buscado la eficiencia en su propia ejecución. Esto último se podría poner de manifiesto en la reducción de los costes del proceso (por ejemplo, se ha producido una importante disminución en las comisiones de las OPV) y de las primas bursátiles (éstas últimas miden la revalorización de la acción, comparada con el índice de mercado, en un período corto —un día o una semana— después de la colocación y son indicadores de lo ajustado del precio de venta). Al mismo tiempo, se ha producido una rentabilidad en el medio y largo plazo para los inversores superior a la revalorización de los índices del mercado<sup>17</sup>, lo que a su vez puede implicar una mayor eficiencia de la empresa después de la privatización, como se analiza en Gámir (2003a).

En todo caso, a finales del 2003 el Estado sigue manteniendo el control de un buen número de empresas, aunque de menor tamaño relativo de las ya vendidas. También se mantienen participaciones de carácter minoritario pero significativo en el capital de empresas tales como EADS, Endesa, Iberia, REE, Altadis o Aldesa. Las manifestaciones del Presidente de SEPI en el Congreso acerca de los objetivos de pri-

vatización señalaban la venta de todas las compañías participadas operativas, con excepción de Hunosa y de Izar (resultante de la fusión de los astilleros civiles y militares), así como del porcentaje (decreciente) de REE que la ley obliga a mantener y de las participaciones de Enresa e Infoinvest.

Por otra parte, ya desde el comienzo del Programa de Privatizaciones se ha ido produciendo una simplificación de la estructura organizativa de las cabeceras de las empresas públicas. El citado Programa recoge la disolución de Teneo y el paso de sus activos y pasivos a SEPI (a efectos prácticos se eliminó SEPI y se cambió el nombre de Teneo por el de SEPI al que se traspasan las empresas del antiguo INH). Junto a este órgano gestor, se creó la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales (SEPPa), la cual se encargaría de poner en práctica las privatizaciones de las empresas dependientes de Patrimonio. En el año 1997, se suprime la AIE y se transfieren sus participaciones, obligaciones y bienes a SEPI. Más recientemente, en el año 2000, desaparece el Ministerio de Industria y la SEPI queda encuadrada en el Ministerio de Hacienda del que también depende Patrimonio. De esta manera, la estructura de la SEPPa se integra en SEPI, a la que también se adscriben diversas empresas de Patrimonio, con lo que, si bien es cierto que con menor contenido, el marco de *holdings* resulta mucho más claro y sencillo del que existía en 1996.

En definitiva, el paisaje de la empresa pública estatal ha sufrido en los últimos años un cambio sustancial, cuya valoración tendrá que ser realizada con la perspectiva del tiempo. Estos cambios no sólo han afectado a la estructura del sector público empresarial (empresas que lo componen, organización del sistema de cabeceras de las empresas públicas, Ministerios a los que están adscritas), sino sobre todo a las funciones asignadas (menos numerosas y de menor importancia en la economía) al propio sector público

<sup>16</sup> Es interesante destacar que en la fase de las privatizaciones del PSOE, el presidente de una de las grandes empresas públicas argumentó al autor de este artículo (entonces portavoz del PP en la oposición de industria y energía) que no se debían realizar estas valoraciones. Su planteamiento era que si después no se conseguía dicho precio, la propia privatización quedaba desprestigiada, lo que alimentaba las críticas internas que en el PSOE existían sobre este proceso.

El PP no ha tenido este problema. El CCP ha impulsado la independencia de las valoraciones, distinguiendo luego claramente entre «valor» y «precio».

<sup>17</sup> Esto último se puede observar a través de los índices CCP —véase por ejemplo CCP (2002)— que recogen el comportamiento del conjunto de valores de las empresas privatizadas.

empresarial. La privatización se convierte en el principal instrumento para adaptar la composición del sector público empresarial a sus nuevas funciones (aparte de sus efectos sobre la eficiencia, que, para evitar reiteraciones, comentaremos en las conclusiones de este artículo).

## 5. Resumen y conclusiones

Este trabajo se ha limitado al estudio del proceso de transformación de la empresa pública desde la transición, con un breve apartado sobre los antecedentes históricos, remontándonos a 1941, aunque un análisis más completo nos llevaría a la creación de las Reales Fábricas en el siglo XVIII y, dentro del período posterior, hubiera tenido especial interés el primer tercio del siglo XX, durante el cual aparecen importantes empresas públicas, muchas de las cuales seguían formando parte —total o parcialmente— del sector público empresarial hasta el Gobierno del PP.

En general, la creación de las empresas públicas no se había basado en un plan predefinido (quizá con la excepción del muy criticable planteamiento autárquico comentado brevemente en el apartado 1), sino que respondía a un «enfoque de aluvión». Aunque en términos comparativos era algo menor que en otros países de nuestro entorno, el sector público empresarial español tenía, en 1996, un tamaño significativo, sin coherencia interna y con un elevado grado de heterogeneidad.

Si tuviéramos que dividir el mundo en dos modelos, uno basado en la empresa privada y la economía de mercado y el otro en la empresa pública y la planificación, la España posterior a la Guerra Civil hay que situarla en el primero, con dos objeciones de importancia. En primer lugar, la economía de mercado queda reducida por el intenso intervencionismo interior y por la búsqueda de la autarquía (lo que separa nues-

tro mercado del internacional, cuando el mundo occidental después de la II Guerra Mundial empieza a caminar en la dirección contraria a través de la OCDE, el GATT, etcétera). Además el INI implica dos rasgos contrarios en relación a dicho modelo: promueve la expansión de la empresa pública y disminuye la economía de mercado al fomentar la autarquía.

España se abre al exterior desde el Plan de Estabilización y disminuye el intervencionismo interno. Fue una decisión audaz, eficiente y socio-políticamente conservadora<sup>18</sup>. Era lógico que llevase a una modificación también en los planteamientos sobre la empresa pública, dado el carácter mucho más promercado que se va a impulsar en la economía. Hemos visto el distinto enfoque que aparece en el Primer Plan de Desarrollo con la defensa de la subsidiariedad. En opinión del autor de este trabajo, los Planes de Desarrollo tuvieron poco que ver con el desarrollo económico. Este se debió básicamente a la apertura al exterior, que multiplicó los efectos positivos en nuestra economía de un largo ciclo de crecimiento internacional. Los Planes fueron más bien el deseo de «apropiarse políticamente» de lo que tenía lugar económicamente por las decisiones de liberalización. Por ello no es paradójico que la planificación introduzca el principio de subsidiariedad de la empresa pública. Bassols Coma (1996) y Cassesse (1995) han relacionado, con razón, la crisis de la empresa pública con el «eclipse» de la planificación indicativa. Pero en España, en aquella época, la decisión básica de la política económica del momento fue la liberalización (con sus efectos sobre la empresa pública) y no los Planes de Desarrollo<sup>19</sup>, por

---

<sup>18</sup> El autor de este trabajo analizó dichos rasgos y el contenido del párrafo anterior con mayor extensión en GÁMIR, L. (1975) y en ediciones posteriores de dicho libro.

<sup>19</sup> Como punto bastante marginal, destacaría que entre los especialistas en Derecho Administrativo resulta especialmente importante

lo que es anecdótico que fuera en uno de ellos donde se plasmó dicho principio.

La subsidiariedad y los enfoques de Boada desde la Presidencia del INI implican un nuevo planteamiento sobre la empresa pública, aunque quizá más en el «lenguaje de las palabras» que en el de los hechos. En todo caso, se produjo un cambio real.

La transición implicó una fase realmente difícil, en la que nuestra vida económica y sociopolítica podía haberse visto muy influida (de manera negativa en opinión del autor de este trabajo) por planteamientos sobre la empresa pública de países cercanos a nuestro contexto geográfico, sumados a los antecedentes ideológicos de partidos políticos básicos en aquel período. Uno de nuestros vecinos más próximos —Portugal— manifestó la «irreversibilidad de las nacionalizaciones» en su Constitución de 1976 y otro —Francia— llevó a cabo un importante plan de nacionalizaciones gobernando la UCD.

En el apartado 2 se ha mencionado algún punto de la postura del PSOE —en su XXVII Congreso de diciembre de 1976 (a seis meses de las primeras elecciones generales)—. Se puede completar recordando que su modelo empresarial preveía tres sectores:

a) El primero estaría formado por grandes empresas públicas. En él se incluían, entre otras, las actividades financieras y energéticas. La gestión de estas empresas «se ceñirá obligatoriamente a las directrices emanadas de los organismos de planificación».

b) El segundo por la mayoría de las grandes empresas que serían autogestionadas por los trabajadores. La representación de los trabajadores sustituirá a las juntas generales de accionistas en las grandes orientaciones y decisiones de la empresa. «La supresión del actual derecho de propiedad capitalista, en las empresas donde se concentra la mayor parte de la fuerza de trabajo del país, supondrá una transformación fundamental del sistema económico y social».

c) El tercero sería una zona de pequeñas empresas privadas «en las que la propiedad y la gestión están inevitablemente confundidas». [Véase al respecto Guerra, A. (editor) (1977, páginas 209 y 210)].

En definitiva, de acuerdo con esta postura, desaparecerá la empresa privada, tal como la conocemos, salvo en pequeñas empresas gestionadas por sus propietarios.

En ese entorno geográfico y con esta ideología, de finales de 1976 del principal partido de la oposición, fue de gran importancia la labor de UCD para moderar posiciones, obtener por consenso una Constitución básicamente promercado y favorable a la libertad empresarial (aunque abierta a la existencia de Gobiernos con distintos enfoques ideológicos) y, antes, el Pacto de la Moncloa, también por consenso. No es éste el lugar de analizar dicho Pacto, que ya estudió el autor de este trabajo, por ejemplo, en la edición del año 2000 del libro citado en la nota 1. Hagamos únicamente una brevísima referencia al tratamiento de la empresa pública que podemos resumir en una nota a pie de página y, antes, en una frase: era mucho más de control que de expansión<sup>20</sup>.

---

la discusión teórica sobre la subsidiariedad. (Recuérdese, por ejemplo, que López Rodo era catedrático de dicha disciplina y que muchos de los comentarios que sobre este punto y la Constitución se han planteado en el apartado 2 provienen de profesores de la misma materia.)

La economía, sea en la especialidad de empresa o de teoría de la política económica, ha utilizado otra conceptualidad, que el autor de este trabajo desarrolló en GÁMIR (1999) y que aparecerá con mucha más extensión en GÁMIR (director) (2003b).

En todo caso, existe la lógica permeabilidad entre ambas disciplinas y los enfoques de una afectan a la otra y, en definitiva, a la política económica real aplicada.

---

<sup>20</sup> Se preveían, sin embargo, formas de influencia sindical en el Gobierno de las empresas más «exigentes» de lo que aparece en el artículo 129 de la Constitución para todas las empresas. Hay que recordar que la diferente influencia sindical en la gestión de empresas públicas y privadas es una de las razones (entre otras muchas) de la distinta posición entre ambas cuando actúan en régimen de competencia.

El «efecto *champagne*» (tras cuarenta años de autoritarismo de derechas), entre otras razones, llevó a la izquierda política y sindical a posturas radicales al inicio de la transición, que en general va moderando después. El PSOE modificó sus enfoques, dentro también del contexto de los muy importantes cambios que se producen en todo el mundo sobre la empresa pública entre 1976 y 1996.

En todo caso, su «legado histórico», sus tensiones internas y su propia ideología posterior le dificultaron el desarrollo de la política de privatizaciones que nuestro país necesitaba.

Ante la intensificación del fenómeno de la globalización, era aún más necesaria la apuesta por empresas eficientes. La privatización, con todos los matices necesarios, implica en general más eficiencia a) en la empresa; b) en el sector al que la empresa pertenece, si tiene suficiente entidad; c) en los sectores consumidores de los productos provenientes del sector en el que se han producido privatizaciones; d) en la credibilidad de la política económica que incorpora un decidido programa de privatizaciones.

Los efectos de las privatizaciones sobre la eficiencia se multiplican si se realiza en sectores con competencia interna o van acompañados de re-regulaciones procompetencia<sup>21</sup>.

---

Es curioso —y algo contradictorio— este enfoque cuando el propio Pacto manifestaba que «las condiciones de actuación de las empresas públicas y privadas se equiparán de forma que en la gestión de ambos tipos de empresa no se den situaciones discriminatorias» (Ministerio de Economía, 1977, pág. 89). Es cierto, en todo caso, que en aquel momento no se conocía el texto concreto que iba a tener la Constitución.

Por otra parte, se analizaba la posibilidad tanto de adquirir como de enajenar empresas, con el requisito de valoraciones rigurosas. Es interesante este punto si lo relacionamos con lo que se dice al respecto en el apartado 4 y en la nota 16.

<sup>21</sup> Estos temas se desarrollarán muy ampliamente en GÁMIR, L. (director) (2003b).

Aunque se han introducido algunas modificaciones para ajustarlo más a su contenido, este artículo puede tener prácticamente el mismo último párrafo en sus conclusiones que el que aparece en otro distinto, escrito simultáneamente, que analiza teórica y empíricamente los efectos de las privatizaciones sobre la eficiencia y la competitividad en España<sup>22</sup>. En definitiva, la conclusión más lógica es el efecto positivo e importante del Programa de Privatizaciones que se inició en 1996 por el PP sobre la eficiencia y la competitividad de la economía española. Este efecto nos llevaría a: a) recomendar la profundización de la política de privatizaciones en nuestro país y b) estimar la conveniencia de que dicha política vaya acompañada de nuevas medidas que intensifiquen la liberalización y el fomento de la competencia, dado que multiplican los efectos ya conseguidos.

### Referencias bibliográficas

- [1] ARIÑO, G. (1980): «La empresa pública», en *El Modelo Económico en la Constitución Española*, dirigido por GARRIDO FALLA, Fernando, I.E.E.
- [2] ARIÑO, G. (1995): *Principios Constitucionales de la libertad de empresa*, Ed. Marcial Pons.
- [3] ARIÑO, G. (2000): *Principios de Derecho Público Económico*, Comares, Granada.
- [4] BASSOLS COMA, M. (1996): «Artículo 131. La planificación de la actividad económica general», en ALZAGA, Ó. (director): *Comentarios a la Constitución de 1978*, EDESA, Madrid.
- [5] CASSESE, S. (1995): *La nuova Costituzione economica*, Ed. Laterza.
- [6] CCP (2002): *Informe de Actividades 2002*, Madrid.
- [7] CAZORLA PRIETO, L. M. (1980): *Comentarios a la Constitución*, director GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid.
- [8] DE LA CUADRA SALCEDO, T. (1966): «Artículo 128. riqueza, iniciativa pública y reserva al dominio público», en ALZAGA, Ó. (director): *Comentarios a la Constitución de 1978*, EDESA, Madrid.

---

<sup>22</sup> GÁMIR, L. (2003 a), resumen de lo que luego aparecerá en el trabajo citado en la nota anterior.

[9] GÁMIR, L. (1975): «El período 1939-1959. La autarquía y la política de estabilización», en GÁMIR, L. (coord.): *Política Económica de España*, Biblioteca Universitaria Guadiana y ediciones posteriores en Alianza Editorial, Madrid.

[10] GÁMIR, L. (1999): *Las privatizaciones en España*, Pirámide, Madrid.

[11] GÁMIR, L. (2003a): «Las privatizaciones en España y sus efectos sobre la competitividad», *Revista del Instituto de Estudios Económicos* (en prensa).

[12] GÁMIR, L. (2003b, director): *La teoría económica de las privatizaciones y su aplicación a España*: (en preparación).

[13] GUERRA, A. (editor): *XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español*, Editorial Arance.

[14] MARTÍNEZ ESTERUELAS, C. (1978): «El principio de libre iniciativa económica privada en el anteproyecto de la Constitución», en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, C.E.C.

[15] MELGUIZO, A. (1973): «El papel de la empresa pública en la economía española», en VELARDE, J. (director): *La España de los años 70. La Economía*, Editorial Moneda y Crédito, Madrid.

[16] MINISTERIO DE ECONOMÍA (1977): *Programa de Saneamiento y Reforma Económica. Pacto de la Moncloa*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Economía, Madrid.

[17] ROJO, L. Á. (1973): «Política Monetaria», en FUENTES QUINTANA (recopilador): *El desarrollo económico de España. Juicio crítico al Informe del Banco Mundial*, Revista de Occidente, Madrid.

[18] SCHWARTZ y GONZÁLEZ (1978): *Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Editorial Tecnos, Madrid.

[19] WORLD BANK (1986): *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, Selected Country Case Studies*, Washington.