

Septiembre 1992

Documento de trabajo

9202

**EL INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA
EN EL SECTOR DE LA MINERIA:
ORIGENES Y EVOLUCION**

Carles Sudrià (*)

**(*) Departamento de Historia Económica
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Barcelona**

Este trabajo ha sido financiado por la Fundación Empresa Pública.

**Programa de Historia Económica
FUNDACION EMPRESA PUBLICA. Pza. Marqués de Salamanca, 8. 28006 Madrid.
Tf.: 577 79 09 - 578 22 50; Fax: 575 56 41**

EL INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA EN EL SECTOR DE LA
MINERIA: ORIGENES Y EVOLUCION

I N D I C E

0. Preámbulo.....	1
1. Introducción. Empresa pública: teoría y precedentes históricos.....	2
2. La minería en la estrategia industria- lizadora del INI.....	5
2.1 El desarrollo minero de España, objetivo fundamental del INI.....	5
2.2 Un punto de referencia: la minería española al estallar la Guerra Civil.....	9
3. Orígenes y primer desarrollo de las activi- dades mineras del INI: la minería, una actividad marginal.....	11
3.1 La investigación minera.....	11
3.2 La minería energética.....	15
3.3 La minería no energética.....	29
3.4 Recapitulación: el INI en el sector minero, una actividad marginal.....	35
4. El INI protagonista de un sector minero en crisis: hulla y fertilizantes (1960-1989).....	40
4.1 La crisis hullera y la intervención del INI.....	40
4.1.1 El contexto de la intervención: auge y crisis de la minería de la hulla.....	41
4.1.2 ENCASUR: reconversión y viabi- lidad.....	47
4.1.3 HUNOSA en la fase depresiva del carbón.....	51

4.1.4	Otras explotaciones carboníferas del INI.....	61
4.1.5	El INI en el sector del carbón. Consideraciones finales.....	65
4.2	Los fertilizantes minerales: potasas y fosfatos.....	67
4.3	Las investigaciones petrolíferas: la obsesión por los hidrocarburos.....	74
4.5	Las actividades mineras del INI, 1960-1989: una visión de conjunto.....	86
5.	La empresa pública en la minería en España desde la Guerra Civil: consideraciones finales.....	93
	BIBLIOGRAFIA.....	95

EL INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA EN EL SECTOR DE LA MINERIA:
ORIGENES Y EVOLUCION

0. Preámbulo

El objeto de este trabajo es el estudio de las actividades mineras que ha desarrollado el grupo de empresas del Instituto Nacional de Industria desde su creación. Los notables cambios que a lo largo del tiempo ha experimentado la estrategia del Instituto en el sector minero y la gran diversidad de las operaciones emprendidas dificulta la elección de un esquema de exposición que resulte a la vez riguroso y explicativo.

Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que pese a la importancia fundamental que el Instituto otorgó desde el primer momento al problema de la producción de materias primas minerales, su presencia en el sector fue muy limitada hasta la década de 1960-70. Después de 1975, por otro lado, las actividades mineras del Instituto sufrieron los efectos de las sucesivas reestructuraciones que vinieron impuestas por la crisis económica y los cambios políticos.

En segundo lugar, es preciso tener presente que el INI ha participado, en mayor o menor medida y de forma directa e indirecta, en gran número de actividades mineras distintas: desde la investigación minera --incluida la búsqueda de hidrocarburos-- hasta la minería de los fertilizantes pasando, naturalmente, por la del carbón.

Finalmente, quiero señalar que el objeto de estas líneas no es tan solo descriptivo sino también analítico, lo que impone la referencia a un marco conceptual adecuado y la introducción de perspectivas no económicas para comprender algunas de las decisiones adoptadas.

A la vista de estas circunstancias he optado por organizar el trabajo del siguiente modo. La introducción está dedicada a exponer de forma muy esquemática algunas reflexiones generales sobre el papel que otorga la teoría económica a la empresa pública industrial y a recordar los precedentes de empresas públicas mineras anteriores a la Guerra Civil. El primer capítulo se dedica

a analizar el importante papel que se otorgaba a la minería en el proyecto global de industrialización que quería impulsar el Instituto. Se examina luego la primera fase de las actividades mineras del mismo, cuando estas eran casi marginales. Para la segunda etapa --mucho más importante-- se presenta, primero, una aproximación global, para pasar luego a examinar de forma más concreta la presencia del INI en los subsectores más destacados. Espero poder ofrecer así un estudio suficientemente detallado, sin perder la capacidad de observar globalmente la actuación del Instituto en el sector.

1. Introducción. Empresa pública y minería: teoría y precedentes históricos

Desde la perspectiva de una economía basada en la iniciativa privada y en la prevalencia del mercado en la asignación de recursos, la intervención del Estado --de la que la empresa pública es un caso particular-- puede justificarse por la necesidad de corregir fallos de mercado o como forma de conseguir una redistribución de la renta. Los fallos de mercado más usualmente aducidos en el caso de actuaciones sobre la producción de bienes industriales son los derivados de la incapacidad o miopía de los agentes, los vinculados a la existencia de efectos externos y los relacionados con la preeminencia de estructuras de mercado no competitivas (¹).

En el primer caso debemos incluir los usuales argumentos en favor las "industrias infantiles"; los basados en la supuesta inexistencia de mercados financieros suficientemente integrados y los que hacen referencia a la incapacidad operativa de los empresarios privados.

En el segundo grupo --producciones con efectos externos-- cabe incluir aquellos casos en los que la dependencia del exterior supone asumir el riesgo de un eventual desabastecimiento, con graves repercusiones para el conjunto de la economía y/o para la defensa de bienes políticos de carácter general, como la independencia nacional.

Las estructuras de mercado no competitivas incluirían los típicos casos de monopolio natural y los de oligopolio resultantes de la existencia de barreras de entrada y comportamientos

¹ Segura (1989).

estratégicos.

La redistribución de la renta puede aducirse con carácter general si asumimos que la adscripción al Estado de los beneficios de determinadas empresas puede resultar en una distribución más igualitaria, siempre que no haya merma en la eficiencia de la gestión empresarial. La justificación sería mucho más potente en aquellos casos en los que --por razones técnicas o de otro tipo-- se produzcan beneficios extraordinarios de forma sistemática. Finalmente, la intervención pública puede tener también como objetivo compensar desequilibrios territoriales.

En todos y cada uno de las situaciones citadas, existen otras posibilidades, además de la producción directa de bienes por el Estado, para conseguir los objetivos de eficiencia o equidad propuestos. El Estado puede incentivar fiscalmente determinadas localizaciones o producciones; regular otras; establecer normas para la prestación de servicios públicos; imponer mecanismos de información; y aplicar una política fiscal redistributiva. En ningún caso la producción de los bienes por el propio Estado es la única solución óptima, aunque en algunos no puede ser rechazada tampoco con razones objetivas. El político puede adoptar una u otra forma de intervención en base a criterios no económicos. Queda claro, sin embargo, que la existencia de empresas públicas como medio de intervención solo es defendible si su eficiencia es similar a la de las empresas privadas.

El problema de la eficiencia no tiene respuesta desde el campo teórico. No hay razones analíticas objetivas que aseguren la mejor gestión de la empresa privada, aunque exista una fuerte evidencia empírica en este sentido (²).

Por lo que se refiere a la minería, los argumentos utilizados para justificar la intervención del Estado han sido de todo tipo. La intervención pública en el sector es inmemorial. Aquellos criaderos que proporcionaban productos valiosos o monopolizables eran objeto de apropiación por parte del príncipe correspondiente que los explotaba directamente o mediante concesiones fuertemente gravadas. Tal fue el caso, en España, de las minas de plata americanas, de las de cinabrio de Almadén y de algunas otras. La nueva ley de minas de 1825 no introdujo novedades remarcables en este campo, siguiendo la reserva del Estado sobre las explotaciones

² Segura (1989); Raymond & González Páramo (1989).

más ricas: Almadén (mercurio); Arrayanes-Linares (plomo); Rio Tinto (cobre) y otras menores. Posteriormente, en 1869, una nueva ley de minas redujo de forma substancial la intervención directa del Estado en el sector. En toda esta etapa, puede aducirse que la pretensión del Estado era convertir en públicos los beneficios extraordinarios que estos criaderos podían proporcionar.

Los análisis hasta ahora disponibles sobre la gestión del Estado en estos dominios coinciden en detectar una notable ineficiencia. Cuando la explotación quedaba directamente en manos del Estado, la inoperancia era insoslayable: falta de inversiones, problemas burocráticos, corrupción, etc...; cuando se establecían contratos con empresarios privados, se producían invariablemente explotaciones abusivas, evasiones de las rentas debidas al Estado y otros inconvenientes (³). En general, la experiencia del Estado como empresario minero con anterioridad a la Guerra Civil no puede considerarse en absoluto estimulante.

Frente a este panorama tradicional, la actuación del INI tendrá objetivos y procedimientos completamente distintos. Hay que recordar, en este punto, que las posesiones mineras que quedaban todavía en manos del Estado fueron administradas durante el periodo franquista por el Ministerio de Hacienda, al margen por completo del INI. Mientras para esas explotaciones se mantuvo como principal objetivo la contribución a las arcas públicas, el Instituto inscribió sus actividades mineras en el marco de un proyecto industrializador general. Veamos ahora las bases de ese proyecto y el papel que en el debía jugar la minería.

³ Véase Nadal (1975), cap. 4; Nadal (1992); y Dobado (1991).

2. La minería en la estrategia industrializadora del INI

2.1. El desarrollo minero de España, objetivo fundacional del INI

No es este el lugar para presentar un análisis de la política industrial que siguieron los primeros gobiernos del franquismo ni del papel que jugó el INI en esa política. El reciente trabajo de P. Martín Aceña y F. Comín nos exime de ello (⁴). Recordemos, tan solo, que el objetivo central de la política del Nuevo Estado en este ámbito fue el incremento de la producción con la finalidad principal de asegurar el autoabastecimiento de material bélico y estratégico y de reducir al máximo las importaciones de todo tipo de manufacturas. Pese a la discusión todavía en curso sobre el tema, parece claro que la pretensión autárquica no vino impuesta por las circunstancias internacionales, sino impulsada por los propios gobernantes franquistas (⁵).

Para alcanzar esos fines, el nuevo régimen entendía que la iniciativa privada y el libre juego de los mercados eran mecanismos insuficientes. La desconfianza respondía a razones de tipo general --inadecuación entre los intereses privados y los de la economía y la defensa nacionales-- y a factores específicos de España --falta de capacidad empresarial y financiera adecuada a los nuevos objetivos--. Si analizamos con algún detenimiento estas justificaciones veremos, por un lado, que la adecuación entre fines privados y públicos estaba en función de la definición de estos últimos --que eran a menudo insensatos-- y, por otro, que las supuestas deficiencias del empresariado y del sistema financiero español eran, como indican Martín Aceña y Comín, completamente infundadas (⁶).

Las primeras medidas adoptadas por el Nuevo Estado en el ámbito de la política industrial estuvieron dirigidas a crear un complejo sistema de incentivos y controles que daban a la

⁴ P. Martín Aceña y F. Comín (1991). Las páginas 67-78 contienen un excelente resumen de la política industrial del primer franquismo, con numerosas referencias bibliográficas.

⁵ J. Catalán (1989).

⁶ Martín Aceña y Comín (1991), pp. 83-84.

Administración una amplia discrecionalidad. Tales medidas tuvieron escasos resultados como consecuencia de un contexto económico general muy poco propicio y de las propias contradicciones de la política adoptada. Le quedaba al Estado la alternativa de emprender por sí mismo la producción de los bienes que entendía necesarios. La creación de un ente capaz de impulsar un sector empresarial público de grandes dimensiones tenía la ventaja de facilitar la consecución de los objetivos de la política industrial por encima de las circunstancias del mercado y, además, podía constituir un importante instrumento de poder en un ámbito --el económico-- en el que la simple facultad legislativa resultaba insuficiente para las pretensiones de un Estado totalitario. No por casualidad el ejemplo a seguir fue el del Istituto per la Reconstruzione Industriale (IRI) creado en 1933 por el régimen fascista italiano (⁷).

La política de industrialización adoptada por las autoridades franquistas --de la que el INI fue instrumento principal-- derivaba directamente de un análisis extremadamente crítico de la evolución que había seguido la economía española durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX. El propio Juan Antonio Suanzes, ministro de Industria y fundador del INI, lo afirmaba con toda claridad en 1943:

"Con excepción del brillante período 1924-29, debido al genio del General Primo de Rivera, los últimos cien años han representado en general, en lo económico, un desastre para España que dejó perder todas sus posibles posiciones y oportunidades ... Abandonismo, desgana, incoherencia, sometimiento a la voluntad de los demás, intervencionismo extranjero: toda la gama de enfermedades de los organismos en descomposición... En particular... el período 1931-36, la época desdichada de la República, constituyó en lo económico... una catástrofe sin precedentes" (⁸).

La minería era un buen ejemplo de ese subdesarrollo. Tal como afirmaba un informe presentado en la primera reunión del Consejo de Administración del Instituto:

"[Las] industrias extractivas por una desdichada

⁷ *Ibidem*, pp. 78-88.

⁸ Suanzes (1943), p. 7.

tradición, se han desenvuelto siempre en España de manera raquítica, pobre, y mediocre, menos en aquellos casos en que la iniciativa extranjera, a costa de un cierto sacrificio en nuestra independencia económica, ha venido a disfrutar de nuestra riqueza" (9).

Como consecuencia de todo ello, la situación con la que debían enfrentarse los responsables de la economía española era muy delicada:

"En el momento actual España, con unas posibilidades evidentes, no solo no está ni remotamente preparada para el momento que vivimos, sino que en la curva lentamente creciente del desenvolvimiento industrial ha retrocedido de manera sensible respecto a todos los demás países de primera fila...en las industrias mineras y siderúrgicas carecemos de lo más preciso, incluso de carbón, gasolina y lingotes, mientras masas de mineral y lignitos esperan su beneficio..." (10).

La política propuesta para enfrentar esta situación debía dirigirse a la industrialización. En palabras de Suanzes, "...el tema de nuestro engrandecimiento tiene un nombre y un mandato concreto: Industrialización" (11).

Los objetivos del proceso industrializador y, por tanto, de la acción del INI estaban directamente vinculados al concepto de autarquía. El Instituto, de acuerdo con su ley fundacional de 25 de setiembre de 1941, debía "dar forma y realización a los grandes programas de resurgimiento industrial" concediendo prioridad a aquellas industrias "que se propongan como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país, o que se dirijan al desenvolvimiento de nuestra

⁹ "Notas en relación con la creación y desenvolvimiento del «Instituto Nacional de Industria», escritas al constituirse y reunirse, por primera vez, el Consejo de Administración de este organismo". Memoria 1941 y 1942. Anexos, tomo 1, p.12.

¹⁰ "Notas en relación con la creación y desenvolvimiento..." op.cit., p. 11.

¹¹ Suanzes (1943), p. 10.

autarquía económica".

La autarquía no debe entenderse en este caso como la substitución de importaciones en aquellos campos en los que la producción nacional pudiera ser competitiva a medio plazo, sino en que "se fabricase en el país la mayor parte de los bienes importados, siempre que ello fuera técnicamente factible", por encima de cualquier consideración económica ⁽¹²⁾. La obsesión autárquica, asentó para toda una época el predominio del concepto "ingenieril" sobre el económico.

En el momento de su constitución, al diseñar de forma más concreta sus principales áreas de actuación, el Instituto señalaba que las industrias extractivas debían "ser objeto de acción preferente y urgente, a fin de que, en el plazo más breve posible, industrias tan fundamentales como la siderúrgica, la metalurgia del cobre y otras análogas puedan alcanzar la máxima producción que permiten sus instalaciones actuales" ⁽¹³⁾.

De las actividades desarrolladas por el Instituto en las diferentes áreas de la minería hablaremos a lo largo de este trabajo, pero es interesante reflejar aquí la enorme confianza que tenían los responsables del ente en los recursos naturales del país. El propio Juan Antonio Suanzes planteaba la cuestión:

"¿Disponemos del mínimo de condiciones necesarias?"...¡Quién puede dudarlo!...Disponemos de base minera más que suficiente, y de fuentes de energía muy amplias, hemos sido espléndidamente favorecidos por la Providencia en estos aspectos, y si naturalmente pueden criticarse por su calidad determinados elementos, como el carbón, en comparación con el de determinadas naciones, se olvida la situación de otros países de primera fila, que ni en calidad ni en cantidad en elementos fundamentales, como el carbón y el hierro, pueden admitir comparación. Se olvida también que en otras materias de suma importancia --piritas, plomo, mercurio, potasas, por no citar más que cuatro bien destacadas--, hemos sido favorecidos en grado

¹² Schwartz y González (1978), p. 27.

¹³ Ibidem, p. 12.

absolutamente desproporcionado" (14).

Se cerraba así el círculo del pensamiento industrialista del Nuevo Estado. España disponía de recursos más que suficientes para tener un papel de primera línea en el concierto económico internacional. Si no lo había conseguido era porque las políticas económicas liberales permitieron el expolio de esas riquezas y forjaron una clase burguesa egoísta e incapaz de desarrollar las posibilidades del país. Para superar esta situación, el nuevo régimen planteaba una nueva política cuyo objetivo prioritario era la autarquía y que dispondría de un nuevo y eficaz instrumento en la acción directa del Estado.

Un análisis de la evolución de la minería española durante el siglo XIX y primer tercio del siglo XX, que permitiera juzgar la validez del planteamiento de las nuevas autoridades, queda fuera de nuestros objetivos (15). Algunas cifras nos han de permitir, sin embargo, obtener un punto de referencia para conocer la situación de partida.

2.2. Un punto de referencia: la minería española al estallar la Guerra Civil

Hemos recogido en la Tabla 1 cifras correspondientes a las producciones de los principales minerales durante el primer tercio del siglo XX. Se indican también las fechas en las que se alcanzó un máximo de producción. Parece claro, según estos datos, que la producción minera española experimentó dos puntos de inflexión a la baja. El primero corresponde al estallido de la Primera Guerra Mundial y afectó gravemente a los minerales metálicos. Solo las pirritas recuperaron después los niveles productivos anteriores a 1914 (16). El segundo se produjo en 1929-30 como consecuencia del cambio general de coyuntura vinculado a la crisis internacional. En este caso quedaron afectados todos los productos minerales tradicionales incluidos los carbones, que habían salido

¹⁴ Suanzes (1943), p. 13. El subrayado es del original.

¹⁵ Sobre este tema del n consultarse, entre otros, los trabajos de Nadal (1975), caps. 4 y 5; y Coll (1985); y Coll (1987).

¹⁶ Este hecho ya fue puesto de relieve por Maluquer de Motes (1987), pp.78-81.

Tabla 1. Producción de minerales en el primer tercio del siglo XX
(miles de t.)

	Piritas	Plomo	Hierro	Hulla y antracita	Lignito	Potasas
1900	2.749	173	8.676	2.498	91	
1913	3.193	199	9.862	3.910	277	
1920	1.574	175	4.768	5.280	552	
1925	3.687	154	4.443	5.975	403	28
1930	3.923	123	5.517	7.287	388	286
1935	2.185	71	2.815	6.947	322	777

Producción máxima anterior a 1936

Cantidad	4.276	233	9.862	7.287	726	777
año	1929	1912	1913	1930	1918	1935

Fuentes: A. Carreras. ed., Estadísticas Históricas de España y Coll (1987)

beneficiados de la coyuntura de la Gran Guerra. Solo la explotación de las potasas catalanas, iniciada en 1925, continuó expandiéndose en los años de la II República.

Desde este punto de vista, la percepción pesimista de la evolución minera expuesta por los responsables del INI estaba justificada. No lo estaban, sin embargo, las afirmaciones sobre las causas de esa decadencia. En el caso del hierro y del plomo, los mejores yacimientos habían ido quedando agotados y existían pocas perspectivas de nuevos hallazgos. Ni en esos casos ni en el de las piritas se ha conseguido hasta hoy volver a alcanzar los máximos consignados. La cuestión del carbón es completamente distinta. El problema no era en este caso de reservas sino de costes. En los años 1920 el incremento de la producción fue posible gracias a una política de protección que compensaba la falta de competitividad del carbón español. Solo una política radicalmente autárquica y de disminución substancial de los costes salariales reales consiguió un incremento de la producción en la inmediata postguerra (¹⁷).

Pese a sus afirmaciones, los responsables del INI no eran desconocedores de estos hechos. Por ello, resulta comprensible que una de sus primeras preocupaciones fuera activar la investigación minera. Solo si se conseguía localizar nuevos yacimientos sería posible recuperar el decadente panorama minero. Ello no obstante, resulta sorprendente que durante los dos primeros decenios de actuación de Instituto, justamente cuando los objetivos autárquicos estaban en su apogeo, la actividad de las empresas del INI en la producción minera fuera tan escasa. Vamos a empezar por esta cuestión nuestro análisis.

¹⁷ Coll (1987) y Sudrià (1987b).

3. Orígenes y primer desarrollo de las actividades mineras del INI: la minería, una actividad marginal (1942-1960)

La primera fase de la acción del INI en el sector de la minería --desde la fundación hasta 1960-- se caracterizó por una dedicación fundamental a la investigación minera y por diversos intentos de desarrollar actividades de elevado riesgo y dudosa rentabilidad. Como veremos más adelante, cabe definir esta actuación como estrictamente subsidiaria respecto a la iniciativa privada que controlaba ampliamente el sector. De hecho, solo en la explotación de lignitos y de pizarras bituminosas tuvieron las empresas del INI una presencia destacable en el panorama minero.

Vamos a analizar las actividades mineras de las empresas de INI y de otros organismos bajo su control clasificándolas en tres apartados: investigación minera; minería energética y minería no energética. Finalmente, evaluaremos de forma global la importancia estas actividades dentro del conjunto del sector minero y en el seno del propio grupo industrial público.

3.1 La investigación minera

La amplia confianza de las nuevas autoridades en las posibilidades mineras de España y el papel que se otorgaba al INI en su desarrollo quedaron de manifiesto al ser la Empresa Nacional "ADARO" de Investigaciones Mineras (ENADIMSA) la primera empresa creada por el Instituto. Pocas semanas después de constituirse el primer Consejo de Administración del INI (diciembre de 1941), se creaba el Consejo Técnico de Investigaciones Mineras al que el presidente del Instituto encomendaba de inmediato --el 19 de febrero-- el estudio de la conveniencia de crear una empresa especializada en esas labores.

Las razones de Suanzes eran claras. Por un lado, la investigación minera era una actividad prioritaria para el Instituto:

"...al iniciar el Instituto Nacional de Industria sus primeras labores orientadas en el sentido de concentrar su atención en los centros vitales de la producción: combustibles sólidos y líquidos, hierro, minerales y otros productos, que forman parte del complejo sector de la minería, y son base de las industrias siderúrgicas, de transformación y químicas que

afectan a la defensa del país o al desenvolvimiento de la autarquía económica, ha sentido la necesidad absoluta de emprender...importantes y extensos trabajos de investigación del subsuelo".

Por otro, no existía, en este campo --según Suanzes-- presencia de la iniciativa privada:

"...la falta casi absoluta de sociedades o empresas privadas dedicadas en España actualmente a estas particulares atenciones...hacen sentir la necesidad perentoria de suplir la iniciativa privada nacional, insuficiente y muy difícilmente estimulable, en este caso, por medio de la creación de una Empresa --Sociedad Anónima-- de Investigación Minera" (18).

Tras el informe favorable del Consejo y la pertinente autorización del Gobierno, la nueva empresa era creada por decreto de 29 de marzo de 1942 y legalmente constituida el 31 de julio siguiente. El capital social quedaba establecido en 20 millones de pesetas, aunque su desembolso fue paulatino. En 1950 se acordó una ampliación hasta 80 millones cuya completa aportación se alcanzó en 1954.

ENADIMSA concentró la mayor parte de la actividad investigadora del grupo INI en estos años. Para 1964 contamos con información detallada de las cantidades invertidas en investigación por la empresa desde su creación (Tabla 2).

Para interpretar estas cifras hay que tener presente que, en el caso del oro (minas de Rodalquilar, Almería), la empresa realizaba también labores de explotación, cuyos gastos están incluidos en la tabla. Los resultados de esta actividad explotadora, bien modestos, se analizarán en el apartado correspondiente.

¹⁸ "Comunicación de la presidencia al Consejo Técnico de Investigaciones Mineras", 19 de febrero de 1942. Anexo a la Memoria de 1941 y 1942.

Tabla 2: Inversiones realizadas por la E.N. ADARO en investigaciones mineras (1942-1964) (Millones de Pta.)

<u>Investigación</u>	
Carbón	118,8
Hierro	68,9
Piritas-cobre	51,5
Plomo [†]	6,4
Potasas	99,6
Fosfatos	26,1
Manganeso	26,4
Hidrocarburos	214,8
Otros	27,4
TOTAL	639,9

Investigación y producción

Oro	463,7
-----	-------

[†] hemos excluído los gastos e inversiones vinculados a la explotación de la mina "San Juan".

Fuente: Memoria de la empresa para 1964.

En conjunto, destaca la importancia de los trabajos realizados en la prospección de yacimientos de hidrocarburos, potasas, hierro, carbón y piritas. La cuestión de los hidrocarburos la abordaremos de forma conjunta en la segunda parte de este trabajo. En lo referido a los demás minerales destacan dos formas diferentes de actuar por parte de la empresa. En unos casos el Estado establecía reserva sobre un determinado territorio y ordenaba su estudio; en otros, se trabajaba por cuenta de empresas, públicas o privadas, ya establecidas que pretendían conocer el alcance de los filones o del propio Instituto que quería conocer las posibilidades de una zona determinada.

La reserva por parte del Estado de extensas zonas fue, al parecer, una política sistemática. Aunque sería necesario un análisis detallado para conocer sus efectos, no resulta arriesgado pensar que fueron desincentivadores de la iniciativa privada en este campo. En un informe de 1954 el ingeniero-jefe de minas de la provincia de Jaén indicaba que buena parte de la cuenca plumbífera de Linares había sido reservada por el Estado y que ENADIMSA, como entidad gestora, se limitaba a explotar una mina conocida de antiguo sin investigar en el resto de la zona ni permitir que mineros particulares lo hicieran ⁽¹⁹⁾.

En conjunto, las actuaciones de ENADIMSA tuvieron resultados muy modestos. Según la propia empresa, tan solo las investigaciones sobre lignitos en Inca, Mallorca; potasas en Navarra; fosfatos en el Sahara y plomo en Linares dieron lugar a nuevas explotaciones; y en todos los casos, aunque por razones distintas, los resultados económicos fueron muy limitados ⁽²⁰⁾.

La impresión que se obtiene del estudio de los informes y memorias de la empresa es que el conjunto del territorio español había sido ampliamente reconocido --en lo referido a las posibilidades explotación minera-- durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX y que las posibilidades de hallar yacimientos de alguna importancia eran muy escasas. En mi opinión la asignación de recursos a esta actividad vino impuesta por las esperanzas/necesidades del sistema autárquico más que por un cálculo razonable de los riesgos que se asumían.

Otras empresas del INI realizaron también investigación minera, aunque de forma menos sistemática y casi siempre ligada a sus propias explotaciones. Cabe señalar en este orden las investigaciones de la Empresa Nacional "Calvo Sotelo", ENCASO, en las cuencas lignitíferas de Puentes de García Rodríguez (Coruña) y Andorra (Teruel) y en la de pizarras de Puertollano; y las desarrolladas por la Minera Industrial Pirenaica, MIPSAs, en el pirineo catalán sobre las modestas reservas de carbones y plomos allí existentes. En el caso de Minas de Almagrera (MASA) y del

¹⁹ Estadística Minera y Metalúrgica de España. 1954, p. 287.

²⁰ INI, Dirección Técnica, "Participación del INI en el desarrollo del sector minero nacional", 1966.

departamento de piritas de la Empresa Auxiliar de la Industria (AUXINI) más que investigaciones prospectivas se trataba de estudios de viabilidad sobre yacimientos ya conocidos.

3.2 La minería energética

Como es bien sabido, las deficiencias en el suministro de energía fueron una de las razones de la profunda depresión económica que sufrió España en la década posterior al fin de la Guerra Civil (²¹). Los problemas afectaron, primero, a las energías primarias de origen mineral (carbón y petróleo) y, después, a la principal forma de consumo de energía, la electricidad. Las razones del deficiente suministro fueron en cada caso distintas.

En lo referido al petróleo el problema provino, inicialmente, del soporte que otorgó el Gobierno español a los países del Eje durante la Segunda Guerra Mundial. Esta actitud provocó una política de represalias comerciales por parte de los aliados que se centró muy pronto en el suministro de petróleo. Dado el total grado de dependencia exterior que tenía España en este producto, los efectos fueron de gran intensidad. Una vez acabada la guerra mundial, el embargo internacional y la falta de divisas siguieron situando la oferta de productos petrolíferos por debajo de la demanda. Hasta los primeros años 1950 persistieron los problemas.

El caso del carbón mineral fue distinto. Con anterioridad a la Guerra Civil, la producción interior --fuertemente protegida-- cubría dos terceras partes de la demanda. La total interrupción de las importaciones una vez concluido el conflicto pudo compensarse con la expansión de la producción propia. El incremento global de la oferta, sin embargo, no resultó suficiente para cubrir el aumento de la demanda vinculado a la progresiva caída de la eficiencia de los transformadores (se necesitaba más energía primaria para obtener el mismo efecto final) y al impulso otorgado a la industria pesada, gran consumidora de energía. La falta de suministro afectó especialmente a la industria ligera y a los particulares y dio lugar a un activísimo mercado negro (²²).

Para el INI y sus fundadores, el problema energético era

²¹ Vid. C. Sudrià (1987a), pp. 327-340.

²² Sudrià (1987b).

primordial. Se trataba de un factor estratégico tanto desde la perspectiva estrictamente productiva como desde la relacionada con la defensa nacional (²³). Sin embargo, como hemos visto, la situación del petróleo era muy distinta de la del carbón. En el primer caso se imponía una acción decisiva que liberara a España de la dependencia exterior; una acción que debía afrontar retos técnicos y financieros de gran calado. En el caso del carbón, en cambio, la producción estaba completamente en manos de la iniciativa privada y las posibilidades acción directa eran muy limitadas sino se quería desplazarla. Esta diferente situación de partida explica porque el Plan de actividades industriales aprobado por el INI poco después de su creación incluía la creación de "empresas nacionales de combustibles líquidos y lubricantes" (en base a pizarras bituminosas y a carbones) y de refinerías, y tan solo, "financiamiento" para incrementar la producción de combustibles sólidos (²⁴).

En el momento de crearse el Instituto el problema de la falta de petróleo estaba en su fase más aguda. Norteamericanos y británicos --dueños absolutos del comercio mundial de hidrocarburos-- decretaron el bloqueo sobre las importaciones españolas como represalia por la venta a la Alemania nazi de productos estratégicos, especialmente wolframio. El problema derivaba estrictamente de la falsa neutralidad de España, puesto que en 1941, inmediatamente antes de bloqueo, las importaciones españolas habían sido similares a las de los años anteriores a la Guerra Civil e incluso durante esta el bando rebelde había obtenido suministro a crédito de algunas casas norteamericanas. El hecho real es que en 1942 las importaciones quedaron reducidas a un tercio de su volumen habitual. Pese a que el petróleo solo significaba en torno a un 9 por ciento del consumo total de energía, su aportación era difícilmente sustituible, especialmente en el ámbito del transporte. No resulta sorprendente, pues, que el INI --máximo instrumento de la política industrializadora y autárquica-- decidiera dar a este problema total prioridad.

Desde el mismo momento de constitución del Instituto se iniciaron los estudios pertinentes. Los primeros esfuerzos se dirigieron al aprovechamiento de las pizarras bituminosas, de lo

²³ Véase Martín Aceña y Comín (1991), pp. 88-96.

²⁴ Ibidem, p. 91.

que había precedentes en Alemania y, a menor escala, también en España. El Instituto creó un Consejo Técnico dedicado a estos temas y, poco después, obtuvo del Gobierno la promulgación de un decreto, fechado el 22 de enero de 1942, por el que se le encomendaba de forma exclusiva la organización y regulación de las empresas dedicadas a la obtención de hidrocarburos por destilación de pizarras.

Al estudio de las pizarras como materia prima a destilar se unió de inmediato el de los lignitos de las cuencas de Andorra (Teruel) y Puentes de García Rodríguez (Coruña). Finalmente, una orden reservada de la Presidencia del Gobierno de 25 de abril de 1942 encomendó al Instituto la instalación urgente de una refinería de crudos en el Mediterráneo.

Consciente de la necesidad de plantear el problema del abastecimiento de productos petrolíferos de forma global, el Instituto inició la elaboración de un plan general que contemplara las distintas alternativas posibles. En este proceso resultaba indispensable contar con asesoramiento técnico competente y con la garantía de obtener las patentes de procedimiento y la maquinaria precisos para el desarrollo del proyecto. Ambas cosas se obtuvieron en la Alemania nazi, a donde viajaron directivos y técnicos del Instituto y de donde vinieron a España diversos especialistas para analizar in situ las posibilidades que ofrecían los distintos emplazamientos (²⁵).

En esta fase, cuando el proyecto empezaba a tomar forma, el Instituto decidió crear --al amparo del ya citado decreto de 22 de enero de 1942-- una empresa encargada de su gestión. La Empresa Nacional "Calvo Sotelo" de Combustibles Líquidos y Lubricantes (ENCASO) --segunda iniciativa empresarial del INI-- quedó constituida el 24 de noviembre del mismo año. Poco después quedaba configurado el plan de la empresa en todos los ámbitos citados. Este fue presentado de inmediato a las instancias directivas del Instituto y al Gobierno, sin que ello fuera óbice para continuar con las gestiones para su realización. La propuesta de la empresa, ligeramente modificada por la misma en los meses siguientes, fue adoptada por el Gobierno como "Plan para la fabricación nacional de combustibles líquidos y lubricantes e industrias conexas", aprobado

²⁵ Pueden hallarse detalles de este proceso en la primera Memoria del INI, correspondiente a los años 1941 y 1942.

por ley de 26 de mayo de 1944 (²⁶).

Los rasgos principales del Plan y las cantidades y plazos acordados para su financiación están recogidos en las Tablas 3 y 4. Como puede observarse se trataba de una operación de enorme envergadura, cuyo eje principal, en una primera fase, debían ser las instalaciones de destilación de pizarra de Puertollano. El Instituto, en sus planes globales, otorgaba a ENCASO un papel hegemónico: de una inversión total prevista para todo el grupo entre 1942 y 1949 de 2.665 millones, correspondía a ENCASO el 75 por ciento.

El plazo establecido para la puesta en funcionamiento de la primera fase inversora era de tres años, pero pronto se veía la imposibilidad de cumplirlo. El principal obstáculo provino de las dificultades con que toparon las relaciones económicas exteriores de España durante este periodo. Como ya hemos señalado, el soporte técnico y los suministros de maquinaria para las instalaciones de Puertollano se acordaron con empresas alemanas. Situados ya en la última fase de la guerra, estas empresas no pudieron atender a sus compromisos, por lo que, terminada esta, hubo de iniciarse una compleja negociación para recuperar las cantidades avanzadas, lo que no se consiguió totalmente. Fue necesario, entonces, buscar otros suministradores en los países aliados, donde las negociaciones toparon de inmediato con dificultades políticas derivadas del bloqueo aprobado por los vencedores y con la escasez de divisas. Irónicamente, la operación que había de permitir una mayor independencia económica de España se veía dificultada por la propia política autárquica.

Aunque este trabajo está dedicado al estudio de las actividades mineras y no, propiamente, al análisis de las de destilación y fabricación de combustibles, algunos datos permitirán una aproximación a la evolución del proyecto en su conjunto (²⁷).

²⁶ La primera versión del plan de la empresa puede verse en la Memoria citada en la nota anterior. La segunda versión modificada y ya idéntica a la aprobada posteriormente por ley puede hallarse en la Memoria del INI correspondiente al año 1943.

²⁷ En los párrafos siguientes me referiré básicamente a la destilación de pizarras. La producción minera de pizarras y lignitos será tratada con detalle más adelante, y el proyecto de refinería de Escombreras fue desgajado de la órbita de ENCASO en 1949 al constituirse la empresa "Refinería de Petróleos de

Tabla 3. Plan de inversiones de ENCASO (1943-44).

a) Puertollano

- instalaciones de beneficio y destilación para tratar 1,2 millones de t. de pizarras
- fábrica para obtener combustibles líquidos, lubricantes y parafinas del aceite bruto obtenido por destilación
- fábrica para la obtención de productos nitrogenados (abonos y otros)
- central termoeléctrica de 50.000 kw. y servicios auxiliares

b) Ebro

b.1) primera fase

- central termoeléctrica de 100.000 kw.
- fábrica piloto para la destilación de lignitos
- ferrocarril minero Escatrón-Samper-Andorra
- adquisición y adecuación de explotaciones mineras para obtener hasta 500.000 t./año de lignito bruto

b.2) segunda fase

- fábrica para la obtención de abonos nitrogenados
- fábrica para la obtención de carburantes sintéticos
- incremento de la capacidad de producción de lignito hasta 1.000.000 de t./año

c) Puentes de García Rodríguez

c.1) primera fase

- central termoeléctrica de 25.000 kw.
- fábrica piloto para la destilación de lignitos
- instalaciones mineras para obtener 100.000 t./año de lignitos

c.2) segunda fase

- fábrica para la obtención de lubricantes y carburantes por tratamiento de los lignitos

d) Levante

- instalación de una refinería para el tratamiento de crudos importados en Cartagena

Escombreras", REPESA.

Tabla 4. Financiación del plan de inversiones de ENCASO.
Ley 24 de Mayo de 1944 (Millones de Ptas.)

	Puertollano	Ebro	Puentes		TOTAL
			Ga Rodríguez	Levante	
1942 [‡]	75,0	--	--	40,0	115,0
1944	160,0	65,0	20,0	45,0	290,0
1945	200,0	125,0	30,0	30,0	385,0
1946	200,0	50,0	10,0	34,9	294,9
1947	64,5	--	--	--	64,5
Total					
1ª fase	699,5	240,0	60,0	149,9	1.149,4
2ª fase					
1947 y sigts.	--	796,7	47,0	--	843,7
TOTAL	699,5	1.036,7	107,0	149,9	1.993,1

[‡] Cantidades entregadas antes de la promulgación de la ley.

Fuente: Memoria INI, 1943.

La primera batería de destilación de pizarras --de las tres previstas-- entró en funcionamiento en 1952, varios años después de lo previsto; la segunda batería lo hizo en 1955 y la única parte de la tercera que llegó a instalarse en 1962. Durante varios años, sin embargo, la utilización de estas instalaciones vino limitada por no estar terminada la planta de tratamiento (hidrogenación) del aceite bruto, donde este debía ser transformado en combustibles y lubricantes. Esta planta solo empezó a funcionar normalmente en 1957-58. El conjunto, una vez en concluído, podía tratar un millón doscientas mil de toneladas anuales de pizarras, pero la producción minera máxima --alcanzada entre 1959 y 1961-- se situó en torno a las 850.000 t. Para completar la materia prima se utilizaban secciones de petróleo bruto.

Los proyectos de fábricas de carburantes en base a lignitos que debían situarse en junto a las explotaciones mineras de las provincias de Teruel y Coruña nunca se abordaron y fueron formalmente abandonados en sucesivas revisiones del "Plan Nacional

de Combustibles Líquidos y Lubricantes" ⁽²⁸⁾. Los lignitos que se obtenían en estas explotaciones se dedicaban a la producción de electricidad; una finalidad contemplada en el programa inicial como meramente complementaria, que vino a salvar una situación de difícil salida.

Hacia 1960 debió parecer claro que la viabilidad económica del complejo de Puertollano era muy limitada si se mantenían los esquemas iniciales, y en 1961 el Gobierno decretó la instalación de una refinería de petróleos brutos que se alimentaría mediante un oleoducto con origen en Málaga. La refinería empezó a funcionar en 1966 y dió lugar a la paralización definitiva de las instalaciones de destilación de pizarras y, como veremos, de la producción minera correpondiente. La vieja idea autárquica quedaba definitivamente relegada. ENCASO quedaba convertida en un extraño conglomerado de producciones inconexas: refinación de petróleo; producción de lignitos y de electricidad térmica; producción de fertilizantes; y elaboración de productos químicos diversos. En 1972 las explotaciones mineras y eléctricas fueron transferidas a la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) y en 1974 ENCASO fue finalmente disuelta para integrarse en la nueva Empresa Nacional del Petróleo, ENPETROL.

Dados los métodos de producción mantenidos por ENCASO hasta 1966, parece sorprendente que la empresa proporcionara beneficios de forma regular ⁽²⁹⁾. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la comercialización de sus principales producciones, carburantes y lubricantes, estaba monopolizada por el Estado, que imponía los precios de compra y de venta. Para asegurar la viabilidad de la empresa, las autoridades pagaban a ENCASO por los mismos productos precios de compra mucho más elevados que a las refinerías de crudo. En 1963 el mayor importe pagado por CAMPSA a ENCASO respecto a otros suministradores de lubricantes ascendía a 504 millones de pesetas, cuando el beneficio obtenido por la empresa en el conjunto

²⁸ El "Reformado del Plan", aprobado en 1952, y la "Revisión del Reformado del Plan", elaborada por la empresa en 1958.

²⁹ Entre 1960 y 1964, en fase plenamente operativa, la empresa declaró unos beneficios de unos 300 millones anuales, con una sospechosa regularidad. El capital social era en este mismo periodo de 5.000 millones.

de sus actividades solo alcanzaba los 300 millones (³⁰).

En un informe elaborado por el Stanford Research Institute para CAMPSA en 1965 se indicaba:

"...se ha demostrado ampliamente que, al menos en la escala de operaciones de Puertollano, la destilación de petróleo de pizarra no tiene interés nacional para España. La producción de 80.000 t. de petróleo por año es solamente un 1% de las necesidades nacionales. En tiempo de paz con importaciones disponibles por lo menos a un precio de 1.200 Pts/t. es completamente irrazonable pagar un precio de 6.000 Pts/t. por productos nacionales" (³¹).

Cuando, finalmente, se acordó el cierre de las instalaciones estas no habían sido amortizadas y fue necesario mantener los precios artificialmente altos para evitar la descapitalización de las empresa. Así lo explicaban los directivos de la misma en la memoria correspondiente:

"...la medida adoptada (el cierre de las instalaciones de destilación) ha tenido, naturalmente, una repercusión muy importante para la empresa en el orden económico, derivada de la suspensión de explotación de unas instalaciones, cuyos capitales no se encuentran totalmente amortizados...La intervención del Ministerio de Industria y la buena disposición de la Delegación del Gobierno en la CAMPSA ..han hecho posible la solución mediante el escalonamiento de la nivelación de los precios de entrega de los aceites lubricantes de nuestra fabricación, no pasando de los valores establecidos oficialmente para los obtenidos en el proceso anterior, a los que corresponden por el nuevo de la Refinería de Petróleos, por el tiempo que la aplicación de esta norma a las producciones correspondientes permita compensar el déficit

³⁰ La diferencia solo se daba en los lubricantes, la principal producción de ENCASO, que eran pagados al doble de su precio de mercado. Vid. Stanford Research Institute, Análisis económico de la industria petrolífera española. Mimeo, 1965, vol. I, pp. 69 y 113.

³¹ Ibidem, p. 72. El informe recomendaba sin paliativos el cierre de las instalaciones tan pronto pudiera encontrarse nueva colocación a los trabajadores.

de amortización y los gastos extraordinarios a que da lugar la repetida medida" (³²).

Parece claro que la obsesión autárquica se pagó en esta ocasión con unos precios interiores mucho más elevados que los que se hubieran dado utilizando primeras materias importadas. Lo más sorprendente de este proceso no es tanto su aparición en las circunstancias azarosas de los primeros años 1940, sino su mantenimiento hasta fechas tan tardías. Hay que recordar que la liberalización de la economía española se inició en los primeros años 1950 y quedó confirmada por el Plan de Estabilización de 1959; que desde el mismo 1950 estaba en funcionamiento la refinería de Escombreras --participada por el propio Instituto--; y que en 1964 se había autorizado la instalación de nuevas refinerías privadas en diversos puntos del territorio. El analista del proceso no puede sustraerse a la idea de que la decisión de rectificar los primeros planes autárquicos vino condicionada y retrasada por la magnitud de la inversión realizada, por el hecho de que llegaran a emplearse varios miles de trabajadores y, sin duda, por los intereses personales, corporativos y políticos ligados a ENCASO.

Realizadas estas consideraciones de carácter general es preciso que nos detengamos en los aspectos estrictamente mineros de la actuación de ENCASO. Como ya hemos señalado, la prioridad principal de la empresa fue la destilación de pizarras. La existencia de pizarras bitumiosas en la zona de Puertollano era conocida de antiguo. Con anterioridad a la intervención del Instituto, la extracción de pizarras estaba en manos de la poderosa Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya, la conocida multinacional francesa. Peñarroya disponía también de una pequeña destilería denominada "Calatrava" situada en la zona. Inicialmente ENCASO tenía previsto abordar directamente la extracción de solo una parte de las pizarras a destilar y adquirir el resto a Peñarroya.

El coto propio de ENCASO, denominado "Calvo Sotelo", se formó en 1944 agregando algunas concesiones arrendadas a Peñarroya y otras reservadas por el Estado. La tareas de preparación no culminaron hasta 1952 en que comenzó la explotación. En este mismo año un segundo acuerdo con la multinacional permitió a ENCASO hacerse con la explotación de las minas en activo que controlaba esta empresa, a cambio de mantener el suministro para la destilería

³² Memoria de ENCASO. 1966.

"Calatrava". A partir de este momento el control de ENCASO sobre la producción española de pizarra fue total. Tras la tareas de adecuación, el conjunto de las explotaciones entraron en pleno funcionamiento en 1957.

La producción alcanzó las cifras que muestra la Tabla 5 que, como indicábamos más arriba, eran muy inferiores a las previstas (1,2 millones de t.). La extracción de pizarras no fue la actividad más onerosa para la empresa en cuanto a las inversiones realizadas, pero si fue muy importante desde el punto de vista del personal necesario para su explotación. La misma tabla indica el personal adscrito a tareas mineras en cada uno de los años indicados.

La explotación de lignitos se planteó desde el principio en dos zonas muy alejadas entre si: las cuencas de Andorra y Utrillas, en Teruel, y la de Puentes de García Rodríguez, en La Coruña. La situación de partida en ambas era muy diferente. En Teruel existía desde muchos años atrás una intensa explotación en manos privadas y solo por adquisición o expropiación podía ENCASO hacerse con concesiones de alguna relevancia. En Puentes, en cambio, las concesiones estaban en manos del Estado, aunque el conocimiento de sus cualidades geológicas era muy limitado. Así las cosas, mientras en Teruel se trataba de negociar la compra de concesiones privadas, en Coruña se trataba de investigar a fondo las posibilidades del yacimiento.

La adquisición de concesiones en las cuencas turolenses no fue cosa fácil. En 1946, tras algunos años de negociaciones infructuosas, la empresa proponía solicitar al Gobierno la expropiación. En ese mismo año se conseguía una pequeña concesión en la cuenca de Utrillas-Escucha, pero hasta 1948 no se concretó la adquisición de cotos de más extensos en la zona de Ariño-Alloza-Andorra, la de mayor interés para la empresa. Posteriormente estas posesiones se completaron con otras de reserva estatal. ENCASO estaba comprometida en la construcción de un ferrocarril minero que enlazara Andorra con Escatrón, a la orilla del Ebro, donde debía ubicarse la central eléctrica. La decisión de situar la central en este lugar venía impuesta tanto por las exigencias de las fábricas de carburantes y fertilizantes proyectadas como por la cercanía al mercado eléctrico catalán donde se pretendía colocar la energía sobrante. Existía con anterioridad una línea de transporte de fluido que unía la vecina central hidroeléctrica de Sástago, propiedad de Electro Metalúrgica del Ebro, con la red catalana.

Tabla 5. Producción de pizarras bituminosas. Grupo INI, 1952-1966
(miles de t.)

	ENCASO	España	%	número trabajadores
1952	90,6	158,6	57,1	644
1953	192,1	192,1	100	531
1954	237,8	237,8	100	524
1955	494,5	494,5	100	696
1956	597,8	597,8	100	880
1957	739,9	739,9	100	977
1958	773,1	773,1	100	1010
1959	844,8	844,8	100	1088
1960	832,5	832,5	100	1054
1961	856,4	856,4	100	1014
1962	730,6	730,6	100	954
1963	811,4	811,4	100	982
1964	712,4	712,4	100	531
1965	630,2	630,2	100	758
1966	224,1	224,1	100	669

El ferrocarril y la primera fase de la central eléctrica fueron inaugurados en 1953. En el mismo momento en que se alcanzaban estas primeras metas, el proyecto industrial del Ebro sufría un cambio de rumbo definitivo. Se abandonaba la pretensión de erigir una fábrica de carburantes junto a la central termoeléctrica y se decidía ampliar esta de los 110.000 kw. inicialmente previstos a los 172.500 kw. que se alcanzaron en 1958. Ayudar a superar la gravísima crisis eléctrica parecía mucho más sensato que seguir con la aventura de la producción de carburantes con los lignitos como materia prima (³³).

La evolución de la producción de lignitos en las cuencas de Teruel por parte de ENCASO hasta 1959 puede seguirse en la Tabla 6. Como se puede ver, las cantidades obtenidas alcanzaron las 300 t. anuales. Esto significaba en torno al 25 por ciento de la producción de la provincia.

La actuación de ENCASO en la zona lignitífera de Teruel en esta primera fase resulta de difícil valoración. Por un lado es evidente que el incremento y racionalización de la producción que introdujo, así como la instalación de la central eléctrica como forma de aprovechamiento de los lignitos, significaron una mejora en el rendimiento de un recurso natural que en aquel momento era necesario para paliar la escasez de electricidad. Sin embargo, hay que considerar el hecho de que la minería del lignito ni antes ni después de aquel periodo pudo ofrecer un nivel de productividad que justificara su mantenimiento. La expansión general de la producción lignitífera durante la inmediata postguerra respondió a una situación completamente anómala: las restricciones impuestas al uso de los carbones de mayor poder calorífico y la insólita libertad de precios de que gozaron los lignitos frente al férreo control aplicado a los demás carbones (³⁴). Esta dependencia de unas condiciones extraordinarias explica que los empresarios privados no intentaran la mejora de sus explotaciones en la medida en que lo impuso la empresa pública.

Así pues, su actuación debe valorarse teniendo en cuenta que su presencia en el sector contribuyó a consolidar una situación que

³³ Sobre la importancia de la central de Escatrón en la superación de las restricciones eléctricas en Cataluña puede consultarse Sudrià (1990).

³⁴ Sudrià (1987b).

Tabla 6. Producción de carbones. Grupo INI. 1943-1959 (miles de t.)

	Lignitos					Hulla y antracita				
	ENCASO			España	%	RIOSA				
	Teruel	Coruña	Total			MIPSA	ENSIDESA	Total	España	%
1.942									9.451	
1.943									9.817	
1.944									10.589	
1.945									10.807	
1.946						20		20	10.842	0,2
1.947	9	-	9	1.275	0,7	8		8	10.564	0,1
1.948	13	9	22	1.399	1,6	9		9	10.619	0,1
1.949	18	61	79	1.330	6,0	8		8	10.830	0,1
1.950	30	119	149	1.344	11,0	25		25	11.253	0,2
1.951	59	110	169	1.489	11,3	24		24	11.550	0,2
1.952	69	154	214	1.599	13,4	35	117	152	12.263	1,2
1.953	155	277	432	1.791	24,1	36	144	179	12.390	1,4
1.954	196	104	300	1.755	17,1	19	113	132	12.602	1,0
1.955	235	129	364	1.829	19,9	17	114	132	12.625	1,0
1.956	203	140	343	1.935	17,7	17	180	197	13.029	1,5
1.957	254	320	574	2.519	22,8	16	263	281	14.073	2,0
1.958	347	192	539	2.672	20,2	20	272	292	14.591	2,0
1.959	333	107	440	2.102	20,9	19	283	301	13.670	2,2

posteriormente y hasta hoy ha inducido al mantenimiento de actividades socialmente ineficientes. Volveremos a ello en un capítulo posterior.

El centro de Puentes de García Rodríguez tuvo desde el principio menor importancia. Gozó, sin embargo, de la enorme ventaja de beneficiar el mineral a cielo abierto, lo que suponía costes mucho menores. Pese a ello, no se consiguió ni mucho menos durante este periodo alcanzar las 720.000 t. año previstas en el plan original. La producción (Tabla 6) estuvo destinada a una central eléctrica inaugurada en 1949 con una potencia de 32.000 kw.

La aportación del INI a la minería del carbón en este periodo estuvo concentrada esencialmente en ENCASO, aunque hubo otras actuaciones menores. En 1944, tras desarrollar una intensa actividad de valoración de las diversas cuencas a la búsqueda de objetivos concretos, el INI fue requerido por la empresa S.A. Felgueroso, titular de la explotación "La Camocha" en Gijón, para aportar los recursos financieros que el incremento de la producción exigía. Se concedió inicialmente un crédito de 10 millones, que debía consolidarse en una ampliación de capital. En el momento de realizarse esta, sin embargo, se interesó por la operación un grupo privado y el INI optó por retirarse. El crédito quedó cancelado en 1947. Otra operación de crédito se produjo en 1954 cuando la Presidencia del Gobierno ordenó al INI la adquisición de obligaciones de "Fábrica de Mieres" por 50 millones de pesetas. Los trabajos de investigación en otras zonas reservadas al Instituto no dieron resultados positivos.

De forma indirecta, el INI participó en otras dos actuaciones vinculadas con la producción de carbón. En 1943 tomó una participación minoritaria en la empresa Minera Industrial Pirenaica (MIPSA) que explotaba pequeños yacimientos de hulla, plomo y cinc en el Pirineo leridano y oscense (³⁵). La producción de hulla, que se efectuaba en Malpàs (Lérida), fue siempre muy modesta (Tabla 6). Mucho más importante, sin dejar de ser modesta, fue la aportación de las minas de hulla de Riosa (Asturias) adquiridas en 1952 por la Empresa Nacional Siderúrgica (ENSIDESA) para asegurarse una parte

³⁵ La participación del INI en esta empresa alcanzó el 50 por ciento en 1945 y se convirtió en mayoritaria en 1952, año en el que sus acciones fueron transferidas a la Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana (ENHER).

del suministro. Se iniciaron de inmediato labores de mejora de los elementos productivos que empezaron a dar sus frutos a partir de 1957.

Como veremos al valorar conjuntamente este periodo, la presencia del INI en la minería energética solo fue relevante en el ámbito de las pizarras bituminosas y los lignitos. Si atendemos al conjunto de la producción carbonífera, su participación en la producción no alcanzaba en 1959 el 5 por ciento, un porcentaje bien modesto teniendo en cuenta la importancia que otorgaban al sector las autoridades y el propio Instituto.

3.3 La minería no energética

Las actividades del INI en el ámbito de la minería metálica fueron también muy modestas y se centraron en el plomo y el hierro. En lo referido al plomo (Tabla 7) hubo tres actuaciones completamente independientes. Por un lado la ya citada MIPSA explotaba unos yacimientos de productividad muy limitada situados en Vilaller (Lérida). La producción de concentrado de plomo de esta empresa raramente superó las dos mil toneladas anuales. ENADIMSA, por su lado, explotó desde 1949 la mina denominada "San Juan", algo más importante que la anterior, situada en Linares (Jaén). La tercera de las actuaciones, aunque igualmente poco importante desde el punto de vista productivo, merece algo más de detenimiento.

Dentro de las preocupaciones expresadas por el Instituto desde su creación, el deseo de recuperar los antiguos esplendores mineros jugaba un papel muy importante. Ninguna actuación refleja mejor esta reminiscencia histórica que la creación de Minas de Almagrera (MASA) en 1945. Desde 1943 se habían establecido contactos con la Compañía Española de Plomos Argentíferos que controlaba las tres cuartas partes de las minas de plomo de la zona de Sierra Almagrera, en la provincia de Almería. Esta había sido una de las zonas más importantes de la etapa expansiva de la minería penibética (³⁶). La suspensión de los trabajos respondía a los problemas de desagüe que presentaban las minas, aunque había evidencia de la menor riqueza de las menas no explotadas. Tras un acuerdo con la citada empresa privada, se constituyó MASA el 8 de noviembre de 1945 con la finalidad abordar el desagüe de los pozos y, en su caso, explotar los filones que resultaran rentables. El capital se situaba en 32 millones de Pts. de los que 17

³⁶ Vid. J. Nadal (1992).

Tabla 7. Producción de concentrado de plomo. Grupo INI. 1943-1959
(miles de t.)

	MIPSA	MASA	ENADIMSA	Total	España	%
1943	0,5			0,5	47,9	1,0
1944	1,0			1,0	45,8	2,2
1945	1,0			1,0	39,4	2,5
1946	1,8			1,8	52,0	3,5
1947	1,1			1,1	42,7	2,6
1948	1,0			1,0	44,6	2,2
1949	1,4			1,4	44,0	3,2
1950	1,8			1,8	51,9	3,5
1951	1,6			1,6	53,6	3,0
1952	1,3	1,8		3,1	59,2	5,2
1953	1,4	3,0		4,4	75,9	5,8
1954	1,4	3,7	1,4	6,5	83,8	7,8
1955	1,3	3,8		5,1	97,2	5,2
1956	1,7	3,1	?	4,8	94,4	5,1
1957	2,3	2,2	3,2	7,7	101,4	7,6
1958	1,2	1,3	3,5	6,0	104,9	5,7
1959	2,2	-	4,1	6,3	111,2	5,7

correspondían al Instituto y 15 a la citada compañía, uno aportado en efectivo y los catorce restantes en activos.

Se iniciaron de inmediato los trabajos de desagüe para recuperar el nivel inferior permitido por las instalaciones existentes; se excavó una galería de transporte de más de cuatro kilómetros de longitud y se recuperaron los pozos en desuso. Se procedió simultáneamente a la explotación de las escombreras que presentaban contenidos de mineral aceptables. Una vez puestos al descubierto los filones más profundos se comprobó que su mineralización era débil y decreciente. Completado el aprovechamiento de las escombreras, en 1958, la explotación se abandonó definitivamente. En ese momento el capital de la empresa era de 211 millones, de los que 196 correspondían al INI. La producción total obtenida no alcanzaba las 19.000 t. Para recuperar algo de las inversiones perdidas se encargó a MASA la reexplotación de las escombreras de otra de las antiguas zonas mineras, la sierra de Gador, que se inició a 1961.

La minería del hierro tuvo para el INI una importancia mucho menor. De hecho, solo participó en ella de forma indirecta mediante las empresas siderúrgicas que controlaba. La más activa en este sentido fue ENSIDESA, que en 1952 se hizo con las minas de Vivero (Lugo); en 1953 con las de Hueneja (Granada) y en 1957 pasó a controlar la empresa Minas de Hierro del Conjuero, también de Granada. Esta última era con mucho la más productiva. Pese a que estas producciones (Tabla 8) representaban una parte muy pequeña del total nacional, permitían a la empresa mantener un cierto grado de autoabastecimiento. En concreto, entre 1958 y 1960, con las tres explotaciones a pleno rendimiento, ENSIDESA conseguía cubrir el 17-20 por ciento de sus necesidades de mineral de hierro ⁽³⁷⁾. Estas minas estraron pronto en fase de agotamiento. En 1965 cesó la producción en Vivero y Hueneja y en 1967 en el Conjuero.

También Siderúrgica Asturiana (SIASA), otra empresa siderúrgica participada minoritariamente por el INI, mantuvo explotaciones de mineral de hierro en la zona de Avilés, aunque de mucha menor entidad.

De menor importancia todavía que las anteriores son las actuaciones del INI en el ámbito de la minería del oro y del

³⁷ INI, Dirección Técnica, "Participación del INI en el desarrollo del sector minero nacional". 1966.

Tabla 8. Producción de mineral de hierro. Grupo INI. 1948-1959
(miles de t.)

	Minas de hierro del Conjuro			Total	España	%
	SIASA	ENSIDESA	ENSIDESA			
1948	s. d.				2.515	
1949	s. d.				2.769	
1950	s. d.				3.039	
1951	s. d.				3.327	
1952	s. d.	1		1	3.798	0,0
1953	s. d.	57		57	4.010	1,4
1954	s. d.	68		68	3.847	1,8
1955	s. d.	60		60	4.802	1,2
1956	s. d.	37		37	5.790	0,6
1957	s. d.	76	26	102	5.238	1,9
1958	13	75	64	151	5.033	3,0
1959	22	95	182	300	4.609	6,5
1960	28	84	193	305	5.638	5,4
1961	30	96	201	327	6.063	5,4
1962	32	101	185	318	5.761	5,5
1963	30	93	177	300	5.193	5,8
1964	s. d.	78	224	302	5.107	5,9
1965	s. d.	65	258	323	5.691	5,7
1966	s. d.	-	262	262	4.902	5,3
1967	s. d.	-	103	103	5.067	2,0

aluminio. Las minas de oro de Rodalquilar (Almería) quedaron en manos de ENADIMSA como consecuencia de la incautación ordenada por decreto de 11 de noviembre de 1940 y la consiguiente cesión al INI de su explotación a finales del año siguiente. La explotación se reanudó en 1943. Posteriormente, en 1949, la incautación fue levantada y la explotación por parte de ENADIMSA se mantuvo en régimen de arrendamiento cedido por los propietarios. El grado de mineralización del cuarzo que se extraía era muy irregular y hacía poco rentable la explotación. La esperanza de encontrar mejores filones, sin embargo, hizo que se mantuvieran los trabajos durante más de veinte años, hasta que en 1966, constatada la irremisible pobreza del yacimiento, estos fueron suspendidos (Tabla 9).

De forma indirecta y minoritaria participó el INI en la empresa Bauxitas Españolas, de la que detentaba un 33 por ciento del capital la Empresa Nacional de Aluminio (ENDASA). Los resultados productivos de Bauxitas Españolas, que explotaba este mineral en el Pirineo catalán, fueron muy modestos hasta que en 1966 la explotación fue cerrada (Tabla 10). Cabe citar también la adjudicación al INI en 1952 de una parte mayoritaria del capital de la empresa FODINA, expropiado por razones de seguridad nacional. Esta compañía era propietaria de varias concesiones de potasa en Cataluña y no llegó a funcionar el periodo aquí considerado.

Es preciso citar, para concluir este apartado, la actividad realizada por el Instituto como gestor del Consejo Ordenador de Minerales Especiales de Interés Militar, COMEIM. Este Consejo se constituyó por ley de 11 de julio de 1941 con la misión de intervenir la producción de gran número de minerales: Estaño, cobre, aluminio, cinc, manganeso, wolframio, molibdeno, níquel, cromo, vanadio, titanio, glucinio, circonio, magnesio, cobalto, bismuto, grafito, amianto, mica, antimonio, espato flúor y litio. Una ley de 10 de abril de 1942 reguló las relaciones entre el Consejo y el INI y, finalmente, un decreto de 13 de diciembre de 1945 transfirió al Instituto la gestión del Consejo. En 1946, 1947 y 1955 fueron sustraídos al control del Consejo algunos de los minerales citados y por decreto de 10 de diciembre de 1959 fue finalmente ordenada su liquidación.

Como entidad gestora del COMEIM, el INI impulsó la investigación y la producción de los minerales intervenidos tanto en los cotos propios del Consejo como, mediante préstamos, en los de titularidad privada. Las principales actuaciones se dieron en los críderos de níquel de Carrataca (Málaga) y en los de manganeso de las provincias de Ciudad Real y Huelva. También eran

Tabla 9. Producción de cuarzo aurífero y de oro. Grupo INI. 1943-1966

EMPRESA NACIONAL "ADARO", ENADIMSA

	cuarzo aurífero (miles de t.)	oro (kgs.)
1943	2,7	
1944	7,5	
1945	24,0	
1946	20,7	104
1947	21,2	84
1948	20,4	155
1949	7,9	624
1950	12,8	61
1951	21,4	103
1952	23,0	65
1953	22,9	66
1954	21,7	88
1955	25,5	104
1956	63,1	
1957	177,4	368
1958	202,9	
1959	172,9	
1960	154,4	
1961	136,0	212
1962	66,7	210
1963	76,1	443
1964	69,3	694
1965	59,4	258
1966	4,8	-

Tabla 10. Producción de bauxita. Grupo INI. 1952-1959.
(miles de t.)

	Bauxitas Españolas ENDASA	España	%
1952	4,7	11,7	40,2
1953	0,8	5,2	15,4
1954	2,1	5,7	36,8
1955	2,1	6,4	32,8
1956	1,5	7,0	21,4
1957	2,8	8,2	34,1
1958	2,4	8,3	28,9
1959	1,7	7,7	22,1

responsabilidad del Consejo y, por tanto del Instituto, las importaciones de los minerales intervenidos. Todo parece indicar que estas actuaciones tuvieron una importancia económica muy limitada. El Consejo controlaba la empresa Ferroaleaciones y Electrometales (FEYESA), que, tras la disolución de aquel, pasó al propio INI.

3.4 Recapitulación: el INI en el sector minero (1941-1959), una actividad marginal

La valoración de este conjunto de acciones que caracterizaron la actividad del INI en el sector de la minería en esta primera etapa no puede ser simple. Hallamos en primer lugar un esfuerzo muy importante en la investigación de las posibilidades mineras del país. En línea con las esperanzas que los dirigentes del Instituto manifestaron desde el primer momento, el INI dedicó gran cantidad de esfuerzos humanos y financieros a la búsqueda de nuevos recursos minerales. Tanto las antiguas zonas mineras y como otras completamente vírgenes fueron investigadas exhaustivamente. La mayoría de estas acciones se realizaron a través de la empresa ENADIMSA. El Estado se reservaba de forma sistemática todas aquellas concesiones que presentaban alguna posibilidad y encargaba al INI su prospección. Lamentablemente los resultados de estos esfuerzos fueron muy limitados. Las investigaciones sirvieron para confirmar la inviabilidad económica de la mayoría de las explotaciones propuestas.

La no aparición de nuevos yacimientos impuso estrictas limitaciones a la actividad de explotación del INI en el sector minero. Solo cabía intervenir desplazando a la iniciativa privada y ello no entraba en los planes de las autoridades económicas. La actividad extractiva del INI quedó así constreñida a tres modalidades de limitada importancia:

1) Explotaciones vinculadas a nuevas actividades de alto riesgo que no eran de interés para las empresas privadas (lignitos y pizarras -ENCASO; plomo en profundidad -MASA).

2) Pequeñas explotaciones adquiridas por empresas públicas consumidoras de minerales (carbón, hierro, bauxita -ENSIDESA, SIASA, ENDASA)

3) Pequeñas explotaciones de carácter marginal obtenidas de forma indirecta (oro, plomo y carbón -ENADIMSA y MIPSAS)

En conjunto, la importancia de estas actividades durante esta primera etapa fue muy modesta. Las tablas anteriores mostraban las principales producciones mineras del grupo INI en relación con las respectivas producciones nacionales. Se observaba que solo en el campo de la producción de lignitos y pizarras la presencia del INI resultaba realmente relevante. El caso de la bauxita era completamente marginal.

La Tabla 11 ofrece una visión de conjunto, para 1959, de la importancia absoluta y relativa de la producción minera del grupo INI. Puede observarse que era la producción de carbones la que más aportaba al valor total estimado del producto minero obtenido. Este alcanzaba los 551 millones, una cifra que debe compararse con el valor total de la producción minera española en ese año --12.552 millones-- de la que no significa más del 4,4 por ciento.

En el seno mismo del grupo INI el peso de las actividades mineras era muy modesto. Da buena cuenta de ello lo poco que significaban los 551 millones antes citados en relación a los 25.000 millones en que era valorada la producción total del grupo (un 2,2 por ciento). La Tabla 12 nos muestra, finalmente, los recursos aportados por el INI a las empresas del grupo dedicadas en mayor o menor medida a actividades mineras. Para ENCASO sabemos que en su balance de 1960 los activos mineros arrojaban un valor de 496,6 millones. Aunque ignoramos el valor de las explotaciones mineras de ENSIDESA y SIASA, una aproximación sensata al capital invertido directa e indirectamente por el INI en actividades mineras hacia 1959 no superaría los 1.000 millones; una cifra que hay que relacionar con los 40.332 millones de inmovilizado neto del grupo o los 31.761 millones que significaba la participación accionaria directa del Instituto (³⁸).

Por lo que se refiere a los resultados económicos de las actividades mineras desarrolladas dentro del grupo INI poco cabe decir. Las tres empresas estrictamente mineras de participación directa existentes en 1959 no generaban beneficios. En el caso de FODINA y MASA por inactividad y en el de ENADIMSA por haberse planteado la empresa como gestora de servicios de investigación por cuenta propia o de terceros sin ánimo de lucro. De las empresas de participación indirecta carecemos de datos. Dado su carácter de suministradoras de sus matrices cabe pensar que no comercializaban

³⁸ Véase el Apéndice estadístico elaborado por Martín Aceña y Comín para su libro de 1991.

Tabla 11. Producción minera de las empresas del INI, 1959

	Producción (miles t.)			Valor (Mill Pts.)		
	<u>Grupo INI</u>	<u>España</u>	<u>%</u>	<u>Grupo INI</u>	<u>España</u>	<u>%</u>
a) <u>Carbones</u>						
Lignitos	440	2.102	20,9	134	813	16,5
Hulla y Antracita	301	13.670	2,2	147	6.158	2,4
TOTAL	741	15.772	4,7	281	6.971	4,0
b) <u>Pizarras bituminosas</u>	845	845	100	147	147	100
c) <u>Hierro</u>	300	4.609	6,5	80	1.370	5,8
d) <u>Plomo</u>	6	111	5,6	43	746	5,8
e) <u>Bauxita</u>	1,7	7,7	21,8	0,5	2,3	21,7
<u>TOTAL VALOR DE LA PRODUCCION MINERA</u>				<u>551</u>		

Fuentes: INI y Estadística Minera y Metalúrgica de España. Elaboración propia.

Tabla 12. Capital desembolsado de las empresas mineras ³⁹
del INI, 1959 (Millones de Pts.)

	<u>Total</u>	<u>I.N.I.</u>	
<u>Participación directa</u>			
ENADIMSA	80,0	80,0	
MASA	235,0	220,0	
FODINA	3,0	2,1	
<u>Participación indirecta</u>			
MIPSA (ENHER)	30,0	21,1	
Minas de Hierro del Conjuro (ENSIDESA)	32,0	24,0	
Bauxitas Españolas (ENDASA)	1,5	0,5	
<u>Otras empresas con actividades mineras</u>			
ENCASO	4.992,9	4.992,9	969,7*
ENSIDESA	12.600,0	11.271,8	2.000,0*
SIASA	120,0	40,0	

* Otras formas de financiación aportada por el INI.

Fuente: Memoria INI, 1959

libremente sus producciones, careciendo por ello de significación real sus cuentas de explotación.

Por lo que se refiere, finalmente, a las empresas con actividades no esencialmente mineras tampoco contamos con información para conocer la aportación de la minería a sus resultados. Solo para ENCASO tal aportación pudo ser relevante. Ya hemos visto, sin embargo, que la retabilidad de esta empresa estaba directamente ligada a la política de precios de compra seguida por el monopolio de petróleos. Una política que, según todos los indicios, estaba diseñada justamente para conseguir la viabilidad de ENCASO.

En definitiva, cabe concluir que, pese a las altisonantes declaraciones que acompañaron a la creación del Instituto, en los primeros quince años de actuación, cuando la escasez de materias primas pesaba decisivamente sobre la economía española, la aportación del INI al sector minero fue totalmente marginal y no contribuyó de forma relevante a solventar el problema. Desde la perspectiva interna del propio grupo, las actividades mineras fueron a la vez costosas y marginales. La razón última de esta marginalidad hay que encontrarla en que los yacimientos minerales españoles estaban ya explotados por empresas privadas y en que el optimismo de las autoridades respecto a nuevos yacimientos resultó completamente infundado. De hecho, el protagonismo que adquirió en INI en el sector minero en la etapa posterior se debió en buena medida a la absorción de actividades previamente desarrolladas por la iniciativa privada.

4. El INI protagonista en un sector minero en crisis: hulla y fertilizantes (1960-1985)

La evolución de las actividades mineras del INI durante esta segunda etapa viene caracterizada por un cambio radical respecto a la precedente. Durante los años que ahora analizamos la minería se convirtió en uno de los sectores de mayor importancia dentro del Instituto y simultáneamente el peso de las empresas públicas en el sector minero aumentó de forma substancial.

El cambio en la política minera del INI no vino tan solo determinado por el inicio de nuevas actuaciones sino también por la eliminación o transformación de algunas de las existentes en el período anterior. De hecho podemos agrupar este conjunto de cambios cuatro apartados principales:

1) Adquisición de importantes explotaciones hulleras que estaban en manos privadas y presentaban graves problemas de viabilidad (ENCASUR, HUNOSA, FIGAREDO)

2) Puesta en marcha de empresas de cierta envergadura, especialmente en el campo de los fertilizantes minerales (POTASAS DE NAVARRA, FOSBUCRAA) y también en el del uranio y el hierro (ENUSA, PRESUR)

3) Desarrollo de gran actividad en el ámbito de las investigaciones petrolíferas con la creación de diversas empresas (ENPASA/ENPESA, COPISA, HISPANOIL, etc.)

4) Progresiva eliminación de pequeñas explotaciones marginales vinculadas a menudo a la política autárquica de los años anteriores (pizarras, bauxita, hierro, etc.)

Siguiendo el esquema esbozado en el capítulo anterior, analizaremos la acción de las empresas públicas en los tres sectores principales de actividad: carbón, fertilizantes e investigación petrolífera; para concluir con una visión de conjunto.

4.1 La crisis hullera y la intervención del INI

Como ya hemos visto, la presencia del INI en la producción carbonífera se había limitado, hasta 1960, a los lignitos obtenidos por ENCASO y a pequeñas explotaciones de hulla y antracita en manos de ENSIDESA y MIPSAs. En el caso de los lignitos, el objetivo

inicial era su tratamiento para la obtención de hidrocarburos, aunque de hecho sirvieron para alimentar centrales termoeléctricas. La producción de antracita y hulla era consumida en su mayor parte por las propias empresas productoras.

A partir de 1960 este panorama cambió substancialmente. El INI pasó a participar de forma muy notable en el subsector hullero a través de nuevas empresas de carácter comercial. Vamos a analizar esta participación refiriéndonos, primero, al contexto en el que tuvo lugar la intervención del INI, para pasar luego a estudiar la evolución de las empresas hulleras del Instituto.

4.1.1 El contexto de la intervención: auge y crisis de la minería de la hulla

La intervención del INI en la minería de la hulla estuvo estrechamente relacionada con la profunda crisis que sufrió este subsector desde los primeros años 1960. Las causas de esta crisis eran en buena parte comunes al conjunto de la industria hullera europea, pero existen también características propias del caso español.

La decadencia de la minería de la hulla en Europa está en relación directa con dos factores coincidentes en el tiempo: el ascenso de una fuente energética alternativa, el petróleo, y la creciente competencia de los productores no europeos de carbón, EEUU especialmente.

La importancia del primero de estos factores puede deducirse de las cifras de la Tabla 13. Se observa una caída substancial del peso relativo del carbón dentro del consumo energético, tanto a nivel mundial como en Europa a partir de 1960. Obsérvese sin embargo que mientras a nivel mundial el consumo de carbón siguió aumentando en términos absolutos, en Europa Occidental no ha dejado de descender. La pérdida de presencia del carbón en el consumo energético estuvo directamente relacionada hasta 1973 con la disminución de los precios relativos del petróleo, que a su vez se debió a mejoras de productividad tanto en la extracción como en el transporte y tratamiento del crudo. El resultado fue el abandono del carbón en un gran número de usos calóricos y químicos. A mediados de los años 1970, en la mayoría de los países europeos la siderurgia y la producción de electricidad a pie de mina eran las únicas aplicaciones del carbón.

Esta importante transformación no explica plenamente, sin embargo, la decadencia de la minería europea de la hulla. Como se

puede comprobar en la Tabla 14, los principales países productores de hulla de Europa Occidental redujeron su producción más intensamente que su consumo. La República Federal Alemana, el Reino Unido y Bélgica, tradicionales exportadores, fueron reduciendo sus ventas al exterior hasta convertirse en importadores netos. Francia e Italia aumentaron su dependencia exterior. La producción se redujo entre 1955 y 1975 entre un 75 por ciento (Bélgica) y un 36 por ciento (R.F. Alemana).

Las razón de esta creciente dependencia exterior en el abastecimiento de Europa Occidental hay que encontrarla en las propias características de la producción europea --subterránea en su casi totalidad-- que ofrecía niveles de productividad muy inferiores a los de la producción a cielo abierto de otras zonas, como Estados Unidos. La reducción de los fletes que se dio en esos años contribuyó también a que el carbón americano arribara a puertos europeos a precios notablemente inferiores a los del carbón autóctono. Pese a las medidas proteccionistas adoptadas la producción y el grado de autoabastecimiento disminuyeron (³⁹).

Comparando las cifras de los principales países productores europeos con las relativas a España se observan algunos elementos que es preciso señalar. En primer lugar queda claro que en el período 1960-1975 no se produjo en España el acusado descenso del consumo de carbones propio de otros países. De igual forma, la producción española descendió de forma mucho menos intensa que la de los países de nuestro entorno. En segundo lugar llama la atención que después de 1975, pese a la crisis energética, la producción hullera continuara reduciéndose en todos los países menos en España. Allí donde se dio un aumento del consumo, como en Bélgica, Francia e Italia, se hizo a base de aumentar las importaciones. Estas cifras podrían hacer pensar que la minería española de la hulla supo adaptarse mejor a las condiciones de un mercado debilitado, pero no es así. El comportamiento diferencial de la industria hullera española responde tan solo a una muy discutible política económica aplicada al sector, en la que el INI

³⁹ Sobre la crisis de la minería europea existe una bibliografía muy abundante. Pueden consultarse los informes de la OCDE ("L'industrie du charbon en Europe", varios años) y el de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, La situation du marché charbonnier européen en 1961-62 et les perspectives d'avenir. Ginebra, 1963. Una breve síntesis puede hallarse en García Alonso e Iranzo (1988), pp. 51-71.

Tabla 13. Consumo de energía por fuentes primarias, 1950-1988

	Mundo						Europa Occidental					
	Carbón		Petróleo		Otras		Carbón		Petróleo		Otras	
	M TEC	%	M TEC	%	M TEC	%	M TEC	%	M TEC	%	M TEC	%
1950	1.472	61,2	647	26,9	285	11,9	465	85,1	65	12,1	15	2,8
1960	1.981	49,9	1.311	33,0	678	17,1	504	64,4	235	30,0	44	5,6
1970	2.184	34,0	2.798	43,5	1.448	22,5	415	32,0	732	56,5	148	11,5
1980	2.669	31,2	3.709	43,4	2.170	25,4	386	24,7	817	52,4	357	22,9
1989	3.312	32,5	3.976	39,1	2.889	28,4	378	20,3	770	47,6	471	29,1

	España					
	Carbón		Petróleo		Otras	
	M TEC	%	M TEC	%	M TEC	%
1950	12	75,0	3	18,8	1	6,2
1960	14	56,0	9	36,0	2	8,0
1970	14	24,6	39	68,4	4	7,0
1980	24	25,3	64	67,4	7	7,3
1989	27	27,8	54	55,7	16	16,5

Fuente: Naciones Unidas, Yearbook of World Energy Statistics y SUDRIA (1987a).Tabla 14. Producción e importaciones netas de carbón CECA* en los principales países europeos

	Alemania (R.F.)		Reino Unido		Bélgica		Francia		Italia		España	
	Prod.	Import.	Prod.	Import.	Prod.	Import.	Prod.	Import.	Prod.	Import.	Prod.	Import.
1950	129,2	-18,5	219,8	-17,8	27,3	-2,0	50,8	7,7	1,0	8,7	12,4	
1955	153,9	-5,4	225,1	-2,5	30,0	-3,4	55,3	4,9	1,1	10,3	14,3	0,5
1960	148,0	-11,1	196,7	-5,3	22,5	1,6	56,0	8,7	0,7	9,7	15,5	0,3
1965	141,0	-5,0	190,5	-3,8	19,8	5,0	51,3	11,1	0,4	10,6	15,4	1,7
1970	117,0	-6,0	144,6	-3,1	11,4	7,0	37,3	12,6	0,3	12,6	13,0	3,4
1975	99,2	-7,5	127,8	3,2	7,5	5,9	22,4	16,9	-	12,6	13,4	4,0
1980	94,5	-3,3	130,0	3,5	6,3	10,0	19,1	29,3	-	16,5	17,3	5,7
1985	88,5	1,8	90,8	10,1	6,2	8,0	15,1	17,7	-	22,1	22,5	8,4
1989	77,5	-	98,8	10,1	1,9	12,0	11,5	15,8	-	20,7	19,3	10,6

* El carbón CECA incluye hulla, antracita y lignito negro

Fuente: Eurostat

jugó un papel esencial.

En el momento de plantearse la crisis la minería española de la hulla estaba en una situación bastante diferente a la de otros países. Las razones de ello se encontraban en la evolución que había experimentado en sector en las décadas de 1940 y 1950 (⁴⁰). En los años inmediatamente posteriores a la Guerra Civil se había registrado un incremento muy importante de la producción hullera en respuesta a un sensible aumento de la demanda y a la práctica desaparición de las tradicionales importaciones. El aumento de la demanda hay que relacionarlo con el impulso que se quiso dar a las industrias básicas, grandes consumidoras de energía, y con la creciente ineficiencia de los procesos de transformación y transporte, que obligaba a un mayor consumo de energía primaria por unidad de energía efectivamente utilizada. La substitución de importaciones vino forzada por la política autárquica impuesta por el nuevo régimen político.

El incremento de la producción se produjo bajo unas condiciones muy peculiares. Los primeros gobiernos franquistas incrementaron de forma notable la intervención sobre el sector, de tal manera que tanto la producción como la distribución y los precios quedaron estrechamente controlados. Este control se justificaba por el desajuste existente entre la oferta y la demanda que hubiera podido originar fuertes alzas de los precios y efectos no deseados sobre los sectores de industria pesada que el Estado deseaba impulsar. En estas circunstancias los precios del carbón descendieron en términos reales respecto a la situación anterior a la guerra. Si existió un fuerte estímulo al incremento de la producción se debió a que el descenso del coste real de la mano de obra fue todavía más intenso que el del precio de venta del carbón.

Esta caída de los costes unitarios del factor trabajo en un contexto de demanda muy rígida alteró de forma muy profunda la estructura del sector. Las empresas optaron por incrementar la producción utilizando tecnología intensiva en mano de obra y dejaron de invertir en mejoras ahorradoras de trabajo. Esto afectó tanto a las empresas ya establecidas como a las empresas de nueva creación, que trabajaban a menudo a niveles de productividad extremadamente bajos. Como consecuencia de todo ello se produjo un descenso substancial de la productividad en el conjunto del sector.

⁴⁰ Sudrià (1987b).

En concreto, en Asturias se pasó de 870 kg. por jornada y trabajador de interior en 1933 a 700 kg. en 1956.

La crisis estalló a partir de 1959, cuando la demanda se estancó y se liberalizaron parcialmente las importaciones. En ese momento, la situación de la minería hullera era en España notablemente peor que la que se daba en otros países. En la Tabla 15 se puede observar que los niveles de productividad vigentes en Asturias en 1960 eran muy inferiores a los acreditados por otras zonas hulleras europeas que también enfrentaban problemas de viabilidad.

Tabla 15. Rendimientos de los obreros de interior, 1960
(kg/día/hombre)

Bélgica	1.432
Alemania	2.057
Francia	1.798
Holanda	1.789
Reino Unido	1.808
Asturias	845

Fuente: Quarterly Bulletin of Coal Statistics for Europe y DIAZ-FAES (1979), p. 137.

Hay que señalar en seguida que estas diferencias no se pueden atribuir en exclusiva a la distinta intensidad en el uso del capital y el trabajo. Existían y existen graves limitaciones técnicas impuestas por las condiciones naturales de los yacimientos. La productividad de la minería española de la hulla era sin duda hacia 1960 ampliamente mejorable, pero ni aún dotada del mismo nivel de capitalización de otras cuencas europeas hubiera podido alcanzar sus niveles de productividad, y mucho menos, claro es, los que se daban en los EEUU (⁴¹).

La mayoría de los países europeos productores de hulla enfrentaron la crisis de esta industria con medidas proteccionistas y con planes de reconversión. En general, se introdujeron limitaciones a las importaciones de carbón extranjero y se estimuló la mejora de la productividad a través del fomento de las

⁴¹ Un diagnóstico oficial sobre la situación puede hallarse en Ministerio de Industria, Monografía de la minería del carbón. Madrid, 1960.

inversiones y también mediante el cierre de las explotaciones menos rentables. Pese a las primeras reacciones proteccionistas, en la mayoría de los países europeos las medidas adoptadas se fueron dirigiendo a suavizar la adaptación a las nuevas condiciones del mercado y no a mantener a toda costa el nivel de actividad del sector. Buena prueba de ello es que en esos países, como ya hemos visto, la producción siguió una inapelable tendencia a la regresión. En España el problema se afrontó desde premisas completamente distintas.

El primer punto que destaca al observar la reacción del gobierno español frente a los cambios que se sucedían en la coyuntura energética mundial es la total inexistencia de una política coherente. Así, por ejemplo, mientras se establecía un objetivo expansivo para la producción hullera, se facilitaban las importaciones de carbón y petróleo y la construcción de centrales termoeléctricas consumidoras de fuel-oil. No hubo un plan energético global que contemplara las ventajas e inconvenientes de las diversas opciones (⁴²). En lo referido a la minería energética las vacilaciones persistieron durante una larga etapa de crisis, hasta que la situación se hizo políticamente insostenible forzando la intervención directa de Estado (⁴³).

La primera mitad de la década de 1960 contempló una caída considerable tanto del empleo como de la producción hullera. El empleo pasó de 70.000 personas en 1958 a 50.000 en 1965. La producción de 11,3 a 10,2 millones de toneladas en el mismo período. El desequilibrio entre uno y otro descenso (29 y 10 por ciento respectivamente) deja claro que las explotaciones afectadas fueron aquellas surgidas al calor de la autarquía con niveles de productividad extremadamente bajos. Durante esta etapa la acción del Estado fue meramente retórica. Se reconocía la existencia del problema y se anunciaban medidas que, sin embargo, no se adoptaban.

⁴² El Ministerio de Industria publicó en 1961 el estudio La energía en España, de carácter prospectivo sobre el consumo de energía, que no incluía análisis de las alternativas ni proponía una política concreta.

⁴³ La política económica del carbón en España durante los años 1960 no ha sido estudiada de forma sistemática. Pueden hallarse informaciones útiles en Díaz-Faes (1979), pp. 129-184; SADEI, Programa de estructuración de la economía asturiana. Oviedo, 1970; y García Alonso e Iranzo (1988), pp. 261-272.

La presión obrera --especialmente intensa en estos años-- obligaba a autorizar incrementos salariales y, consecuentemente, incrementos de precios, lo que estimulaba las importaciones y la substitución del carbón por otros productos. La primera intervención directa del Estado durante este período fue la creación de ENCASUR por parte del INI con el objetivo de impedir el cierre definitivo de las principales explotaciones de la zona de Peñarroya.

Sin embargo, era Asturias la zona más afectada, dados los menores niveles de productividad de su minería y la importancia de esta actividad dentro de la economía regional. Se dio en este caso, como veremos, una progresiva degradación de las condiciones productivas de las empresas mineras hasta que a mediados de los años 1960 la situación se hizo insostenible. La única salida h5/lada por los poderes públicos fue la nacionalización a través de HUNOSA de la mayor parte la minería asturiana de la hulla.

Como se deduce de lo hasta aquí dicho, la intervención del INI en la minería del carbón fue debida al interés del Estado en paliar los efectos de los cambios que estaba experimentando el sistema energético internacional sobre la actividad del sector carbonífero español. El carácter estructural e irreversible de esos cambios, sin embargo, haría esta intervención extremadamente costosa. Veamos ahora los dos casos más significativos: ENCASUR y HUNOSA.

4.1.2 ENCASUR: reconversión y viabilidad

La Empresa Nacional Carbonífera del Sur (ENCASUR) se creó por decreto de 9 de marzo de 1961 para hacerse cargo de las minas de hulla y antracita que explotaba la Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya en la cuenca Peñarroya-Belmez-Espiel de la provincia de Córdoba. El objetivo explícito de la intervención era evitar el paro que iba a ocasionar el inmediato abandono de las labores por parte de Peñarroya. La multinacional francesa estaba experimentando elevadas pérdidas como consecuencia de los bajos rendimientos que se obtenían y de las crecientes dificultades de comercialización y no estaba dispuesta a abordar en solitario una posible reconversión. Después de algunos meses de negociaciones se acordó la creación de ENCASUR a la que Peñarroya aportó sus activos en la zona a cambio de una participación en el capital. Este fue establecido en 270 millones de pesetas, de los que 46 correspondían a Peñarroya y el resto al INI.

La opción adoptada por el INI para tratar de hacer viable ENCASUR fue la creación simultánea, en colaboración con Sevillana

de Electricidad, de la Empresa Nacional Eléctrica de Córdoba (ENECO) que construiría una central térmica que habría de consumir la producción de la empresa minera. Esta producción se situaba en el momento de su constitución en torno a las 150.000 t. anuales, con una plantilla de unos 1.200 trabajadores.

Los primeros informes de los responsables de la nueva empresa muestran el estado al que iban viéndose abocadas las empresas mineras privadas. Después de estudiar a fondo la situación del negocio, los gestores indican que, aunque los resultados de estos estudios "no podían constituir sorpresa para nosotros, en términos generales, ... sí la ha constituido la mano de obra sobrante en la plantilla del exterior, que se estima en 400 operarios, es decir prácticamente un 60 por ciento de la misma". Y ese excedente sería aún mayor cuando culminase el proceso de racionalización de las labores de interior. Frente a esta problemática --y dado que el primer objetivo de la empresa era el mantenimiento del empleo-- solo un incremento de la producción podía hacerla viable. En consecuencia, la dirección se dedicó "afanosamente" a la realización de sondeos para localizar nuevas reservas (⁴⁴).

La evolución de la empresa en los años subsiguientes puede seguirse en la Tabla 46. Se distinguen claramente varios períodos. El primero, hasta 1966, se caracteriza por unos resultados económicos negativos que van reduciéndose conforme se consigue aumentar la producción. Entre 1967 y 1976 los resultados son positivos pero con una tendencia cambiante: ascendente hasta 1970 y rápidamente descendente después. A partir de 1977 la empresa empieza a mejorar espectacularmente sus resultados, pero ello responde a un notable cambio en sus actividades.

Hasta 1975, en efecto, ENCASUR se dedicó en exclusiva a la explotación de las minas ya citadas de la zona de Peñarroya-Bélmex-Espiel, pero en el mes de junio de dicho año el Gobierno adjudicó a la empresa la explotación a cielo abierto de una serie de concesiones de la zona de Puertollano (Ciudad Real), hasta ese momento detentadas por Hulleras del Centro, S.A., que cesaba en su actividad. Tras modernizar notablemente las instalaciones, la producción comercial se reanudó en 1977 teniendo como principal destinataria una central termoeléctrica construida a pie de mina por la Compañía Sevillana de Electricidad. Para

⁴⁴ Memoria de ENCASUR, 1962.

Tabla 16. Empresa Nacional Carbonífera del Sur (ENCASUR)

	capital	ventas (millones de P.as)	beneficios	personal	producción		Total
					Peñarroya	Puertollano (miles de t.)	
1 961	102	55	-6	1 657	95		95
1 962	158	113	-12	1 634	149		149
1 963	214	94	-13	1 684	142		142
1 964	270	96	-5	1 586	159		159
1 965	270	116	-22	1 185	170		170
1 966	270	187	-1	1 196	221		221
1 967	270	222	5	1 233	301		301
1 968	270	234	15	1 202	377		377
1 969	270	224	18	1 203	365		365
1 970	270	379	19	1 217	313		313
1 971	270	336	16	1 258	346		346
1 972	270	355	11	1 143	359		359
1 973	270	408	0	1 070	314		314
1 974	270	507	4	1 028	315		315
1 975	270	567	5	1 104	332		332
1 976	314	805	6	1 171	377		377
1 977	314	1 764	226	1 352	358	405	763
1 978	314	2 438	322	1 555	381	541	921
1 979	314	3 415	497	1 526	478	656	1 134
1 980	314	4 656	766	1 543	542	664	1 206
1 981	314	5 711	1 198	1 540	553	658	1 211
1 982	1 000	6 460	1 198	1 519	631	662	1 293
1 983	1 000	8 054	1 622	1 502	767	687	1 444
1 984	1 000	9 105	1 764	1 517	788	735.0	1 523
1 985	1 000	11 020	2 283	1 514	879	793.0	1 672
1 986	3 000	11 719	2 018	1 538	945	847.0	1 792
1 987	3 000	11 274	1 570	1 510	843	715.0	1 558
1 988	3 000	9 981	850	1 468	683	592.0	1 275
1 989	3 000	10 925	1 026	1 470	618	757.0	1 375

abordar esas nuevas actividades, ENCASUR aumentó su capital de los 270 millones originales a 314 millones.

La operación resultó un éxito y propició la obtención de resultados crecientemente positivos. También en Peñarroya la explotación subterránea, iniciada de forma muy limitada en 1970, adquirió un impulso notable a partir de 1981. En 1982 se acordó una ampliación de capital hasta alcanzar los 1.000 millones de pesetas y en 1984 las acciones fueron traspasadas a ENDESA, empresa matriz del grupo eléctrico del INI en el que estaba integrada ENCASUR desde 1983. En 1986 se realizó una nueva ampliación de capital hasta alcanzar los 3.000 millones de pts.

No cabe duda de que los buenos resultados obtenidos por ENCASUR en un sector tan poco propicio como el carbonífero hay que relacionarlos tanto con los menores costes que tiene la explotación a cielo abierto como a la política de altos precios que han venido siguiendo las autoridades del Ministerio de Industria a la que nos referiremos en el siguiente apartado. Esto queda perfectamente ilustrado si observamos los datos ofrecidos por la compañía en su memoria correspondiente a 1987. La producción subterránea bruta realizada en Peñarroya superó ligeramente las 300.000 t. mientras la producción total a a cielo abierto alcanzó las 1.300.000 t. Para obtener menos del 20 por ciento del producto, la minería subterránea empleó en interior 635 trabajadores, esto es más del 40 por ciento del total. Como consecuencia de ello, el centro de Peñarroya obtuvo un margen bruto de explotación negativo de 465 millones de pts. mientras el de Puertollano alcanzó un saldo favorable de 3.024 millones.

La notable diferencia de costes entre los dos tipos de explotaciones hace pensar que la política carbonífera debería favorecer la producción a cielo abierto, pero ocurre exactamente lo contrario. El nuevo sistema de contratación de carbones térmicos que entró en vigor en 1987 da prioridad a los obtenidos en explotación subterránea, de manera que cuando la demanda decae es la producción a cielo abierto la que ha de reducirse. Esta insólita política ha venido perjudicando seriamente en los últimos años a ENCASUR, la principal empresa española productora de carbón a cielo abierto.

En cualquier caso, y al margen de los avatares impuestos por la política carbonífera general, es evidente que ENCASUR constituye una loable excepción en el desolador panorama de las actividades mineras del Instituto en esta etapa.

4.1.3 HUNOSA en la fase depresiva del carbón⁽⁴⁵⁾

Como indicábamos más arriba fue en Asturias donde la situación de deterioro del sector hullero iniciada en los últimos años 1950 adquirió tintes más graves. Las razones son fáciles de comprender. En 1965 Asturias aportaba el 70,6 por ciento de toda la hulla producida en España. En el sector minero trabajaban 49.400 personas que significaban el 11 por ciento de la población activa total y casi el 30 por ciento de los trabajadores industriales de la región. La actividad minera estaba además muy concentrada en determinadas comarcas de la zona central del Principado.

La crisis se materializó en un descenso de la producción total que pasó de casi 8.000 t. anuales en 1960-61 a poco más de 7.000 t. en el siguiente bienio y, de forma muy especial, en un rápido deterioro de la situación de las empresas más importantes.

En 1963, enfrentadas a la crisis, las empresas mineras asturianas propusieron, a instancias del propio Ministerio de Industria, un programa de viabilidad basado en un notable aumento de la producción que había de lograrse mediante la ayuda del Estado y la total protección respecto a las importaciones ⁽⁴⁶⁾. En abril de 1965 las medidas repetidamente anunciadas desde la formulación del I Plan de Desarrollo en 1962 se concretaron finalmente en la denominada Acción Concertada, donde se recogía en parte la propuesta empresarial. Los objetivos a conseguir eran un incremento de la producción de un 20 por ciento y una mejora de la productividad. Para ello se proyectaba la instalación de lavaderos de alto rendimiento y la concentración de empresas en unidades racionales. Se pretendía mejorar asimismo las retribuciones del trabajo y del capital. Las empresas del sector debían presentar proyectos dirigidos a estos objetivos. Si resultaban admitidas como empresas concertadas recibirían subvenciones a la explotación durante cuatro años, acceso al crédito oficial a bajo interés y facilidades complementarias (reducciones fiscales, ayudas a la investigación, etc...).

⁴⁵ Existen diversos estudios sobre HUNOSA por lo que no voy a realizar un análisis pormenorizado de la evolución de la empresa. Véase L. Servén (1987); HUNOSA, un cambio necesario. (1975); El fraude de HUNOSA (1981); El carbón nacional dentro del contexto comunitario (1987); MYRO, (1981); BUESA (1982).

⁴⁶ Plan de expansión de la minería asturiana de la hulla. Oviedo, 1963.

Estas medidas resultaron un completo fracaso. Casi todas las empresas participaron en la concertación, pero los objetivos no se alcanzaron. El incremento de la producción previsto de 2 millones de toneladas quedó reducido a menos de 300.000; de las inversiones acordadas solo se realizaron un 64 por ciento; la mejora de la productividad fue muy pequeña y el aumento de las retribuciones salariales abocaba a las empresas a una situación insostenible. Las afectadas no eran ya pequeñas empresas marginales, sino las mayores empresas mineras asturianas que empleaban más de 30.000 trabajadores. El capital privado invertido en el sector presionaba para asegurarse una remuneración estable o, en caso contrario, poder retirarse. El Gobierno, para evitar un colapso, decidió establecer nuevas subvenciones para el período 1966-1969, pero esta medida coyuntural no solucionaba el problema de fondo. En un marco de inseguridad, intensa conflictividad laboral y estrecha dependencia de las decisiones del poder público, las principales empresas hulleras asturianas pidieron la intervención directa del Estado en la propiedad. Tras largas y agitadas negociaciones, un decreto de 9 de marzo de 1967 dio lugar al nacimiento de HUNOSA. Se iniciaba así una nueva etapa en la que esta empresa pública iba a jugar un papel crucial dentro del sector.

El análisis de la evolución de HUNOSA no puede hacerse al margen del estudio de la política carbonífera general seguida por las autoridades durante estos años. Esta política determinaba en buena parte las posibilidades de la empresa y, a su vez, la marcha de la empresa influía en la adopción de medidas de carácter general. Veamos sus rasgos principales.

Como indicábamos más arriba, el sector del carbón es uno de los que ha sentido con mayor persistencia e intensidad la intervención del Estado. Desde los años 1920 hasta hoy el objetivo básico de la actuación pública ha sido mantener o aumentar el nivel de actividad del sector, protegiéndolo de la competencia exterior y tratando de evitar, a la vez, que una situación de monopolio derive en perjuicios adicionales a los sectores consumidores. Para ello el Estado ha controlado tanto las importaciones como los precios y la distribución.

En el período que ahora nos ocupa la política seguida se ha caracterizado por las siguientes aspectos (⁴⁷):

⁴⁷ Véase L. Servén (1987), pp. 110-127; y, también, El carbón nacional dentro del contexto comunitario pp. 191-203.

1) Fijación de los precios del carbón para usos térmicos a niveles muy superiores a los vigentes en el mercado internacional y sin seguir las variaciones experimentadas por este. Así las cosas, en 1985 el precio del carbón térmico importado se situaba en 1,195 Pts/termia en puerto y entre 1,195 y 1,314 Pts/termia en la central térmica en función de su ubicación geográfica. El carbón térmico de producción nacional se situaba en 1,62 Pts/termia colocado en la central térmica. En 1986 los precios en central eran de 0,913-1,013 Ptas/termia para el carbón importado y de 1,70 Pts/termia para el carbón nacional (⁴⁸).

2) Control estricto de las importaciones, limitadas hasta 1975 a la hulla coquizable de usos siderúrgicos. A partir de ese año se han venido autorizando también importaciones de carbón térmico para cubrir el exceso de consumo respecto a la producción nacional.

3) Hasta 1982 los precios del carbón coquizable eran fijados libremente por el Gobierno. A partir de ese año se fijan atendiendo a los precios internacionales. Esto ha hecho necesario establecer una subvención para evitar que este tipo de carbones sean comercializados como térmicos.

4) A partir de 1987 ha entrado en vigor un sistema de contratación a largo plazo de carbón térmico entre las empresas mineras y las compañías eléctricas con el que se trata de estimular las mejoras productivas en la minería ofreciendo un marco estable de demanda y precios a las empresas que acreditan ciertas condiciones de viabilidad. Como es natural, las empresas eléctricas han ofrecido estas garantías después de contar con el compromiso de las autoridades de poder repercutir sus costes en las tarifas.

Esta política de estricta protección a un sector con niveles de productividad muy bajos, ha tratado de justificarse aludiendo al necesario mantenimiento de un cierto nivel de autosuficiencia energética, pero no cabe duda de que la razón última de las medidas adoptadas no ha sido otra que el mantenimiento del empleo de un sector especialmente sensible. Los riesgos de la dependencia exterior pueden enfrentarse de forma mucho más eficiente mediante la diversificación de los suministros y el mantenimiento de almacenamientos estratégicos.

El analista del fenómeno no puede substraerse a la idea de que

⁴⁸ El carbón nacional dentro del contexto..., 166 y 195.

la fijación de los precios de los carbones a un nivel tan elevado ha tenido como objetivo adicional reducir las espectaculares pérdidas de HUNOSA. Con ello se ha conseguido el hecho insólito a nivel europeo de incrementar la producción de carbón manteniendo unos niveles de productividad muy inferiores a los de países que han decidido reducir drásticamente el número de sus explotaciones (véase Tabla 18). Como es natural, esta política ha comportado un encarecimiento de los costes de generación eléctrica con la consiguiente repercusión en las tarifas ⁽⁴⁹⁾. La progresiva adecuación de la política económica española a los acuerdos de la Comunidad Europea va hacer muy difícil el mantenimiento de estas medidas. Ello conllevará la eliminación progresiva de la minería subterránea con los consiguientes costes sociales, que serán tanto más graves en cuanto no se articulen políticas alternativas de reindustrialización en las zonas afectadas.

Es en este contexto que debe estudiarse la evolución de la empresa pública HUNOSA. En el momento de su creación, HUNOSA vino a agrupar una serie de explotaciones de la cuenca central asturiana cuya productividad era ya de partida más baja que la de otras explotaciones de la región y de del resto de España.

La Empresa Nacional Hulleras del Norte (HUNOSA) fue creada por decreto de la Presidencia del Gobierno de 9 de marzo de 1967. El preámbulo de esta disposición dejaba claro el pensamiento de las autoridades sobre la situación:

"El sector hullero español, con problemática paralela a la de otros países europeos, aunque con situación más desfavorable por sus mayores deficiencias estructurales, ha precisado igualmente de un programa de reconversión....No escapa a la consideración del Gobierno la cautela con que ha de procederse para dar seguridad a un abastecimiento básico como el energético...ni tampoco la importancia del sector hullero como instrumento de creación de rentas industriales y de redistribución de la riqueza --por la gran participación de la mano de obra en los costes de producción-- y su favorable proyección en la actividad económica de las regiones donde existe."

En principio la nueva empresa se formó con la participación

⁴⁹ Véase un análisis del coste de esta política en SERVEN (1987), pp. 118-124.

del INI (76,97 %) y de las empresas privadas que aportaron sus instalaciones: S.M. Duro Felguera (9,97 %), Hullera Española (6,04 %), Fábrica de Mieres (2,36 %), Nueva Montaña Quijano (1,82), Carbones Asturianos (1,75 %), Industrial Asturiana (0,79 %), Compañía de Carbones Industria y Navegación (0,26 %) y Compañía Industrial Minero Astur (0,04). Durante 1967 las explotaciones integradas en HUNOSA produjeron 3,3 millones de toneladas que representaban el 49 por ciento de la producción asturiana y el 34 por ciento de la española. La plantilla era de 18.541 personas. En los años inmediatamente posteriores otras empresas se incorporaron a la operación. En 1970 la producción de HUNOSA alcanzaba los 4,1 millones de toneladas --un 69,8 por ciento de la producción asturiana y un 38,1 por ciento de la española-- y la plantilla se situaba en 26.294 trabajadores (⁵⁰)

La evolución de las principales magnitudes de la empresa pueden observarse en la Tabla 17. Destaquemos tres puntos fundamentales. En primer lugar la persistencia y magnitud de las pérdidas. Desde el primer momento, y pese a la citada política de precios, la empresa fue claramente deficitaria, alcanzándose cantidades muy considerables. Hay que tener en cuenta que desde 1981 las pérdidas que se indican resultan tras contabilizar como ingresos importantes subvenciones directas del Estado. Estas subvenciones fueron aumentando de unos 20.000 millones anuales entre 1981 y 1983, a 25.000 millones entre 1984 y 1986, hasta alcanzar los 40.000 millones anuales entre 1987 y 1989. En segundo lugar puede observarse que la productividad bruta de la empresa tanto en términos físicos como de valor de la producción se ha mantenido prácticamente estable, muy poco por encima del bajísimo nivel heredado de las empresas absorbidas. En tercer y último lugar merece destacarse que pese a esta evolución tan desfavorable el volumen de empleo se haya mantenido con una muy ligera tendencia a la baja, lo que supone una política de incorporar nuevos trabajadores para compensar las jubilaciones.

La forma en que se realizó el proceso de integración de las

⁵⁰ Hay acuerdo general en que los activos de las empresas integradas en HUNOSA fueron sobrevalorados a la hora de otorgar las correspondientes participaciones en el capital. De hecho, esto no benefició a estas empresas ya que en 1970 HUNOSA redujo a cero su capital y el INI asumió en exclusiva la subsiguiente ampliación. Cosa distinta fué la absorción por parte de HUNOSA de la deuda acumulada por algunas de estas sociedades. En este caso sí que pudo producirse el traspaso de pérdidas acumuladas a la nueva sociedad.

Tabla 17. Empresa Nacional Mulleras del Norte (HUNOSA)

	millones de Pts.			personal	producción miles de t	producción por trab. t.
	capital	ventas	beneficios			
1.967	3.380	1.088	(390)	18.541	1.510	81,4
1.968	4.000	2.789	(1.166)	23.070	3.298	143,0
1.969	4.275	3.790	(2.254)	26.590	4.275	160,8
1.970	3.900	4.397	(3.074)	26.294	4.092	155,6
1.971	3.900	5.306	(2.502)	25.960	4.188	161,3
1.972	3.900	6.085	(3.832)	23.899	4.629	193,7
1.973	3.900	5.293	(4.450)	23.891	3.790	158,6
1.974	3.900	7.993	(4.491)	24.254	4.347	179,2
1.975	3.900	9.106	(6.479)	24.930	4.190	168,1
1.976	3.900	9.989	(9.259)	24.546	3.483	141,9
1.977	3.900	14.749	(10.064)	23.895	4.057	169,8
1.978	3.900	14.661	(14.896)	23.389	3.457	147,8
1.979	3.900	15.739	(18.990)	23.011	3.598	156,4
1.980	3.900	23.516	(18.390)	22.150	3.845	173,6
1.981	4.225	29.443	(5.093)	20.849	4.134	198,3
1.982	6.500	32.736	(5.198)	21.149	4.355	205,9
1.983	7.800	38.231	(4.237)	21.122	3.981	188,5
1.984	7.600	37.212	(1.566)	21.018	3.778	179,8
1.985	7.600	40.176	(8.400)	21.108	3.674	174,1
1.986	6.250	40.190	(12.253)	20.470	3.654	178,5
1.987	2.250	33.035	(6.878)	19.571	2.955	150,7
1.988	2.250	39.796	(4.634)	19.307	3.229	167,2
1.989	2.250	40.593	(4.891)	18.719	3.290	175,6

diversas empresas privadas en HUNOSA marcó de forma muy importante las posibilidades posteriores de la nueva entidad pública. En primer lugar destaca el hecho de que la incorporación de empresas se prolongara durante tres años, de 1967 a 1969. Teniendo en cuenta que de lo que se trataba era de ordenar y racionalizar las explotaciones y de conseguir economías de escala, es fácil comprender que la continua incorporación de nuevos pozos impedía diseñar y aplicar los pertinentes planes de actuación. En segundo lugar hay que tener en cuenta que se forzó a la empresa a hacerse cargo de explotaciones con reservas prácticamente agotadas y rendimientos bajísimos. En algunos casos, los pozos fueron cerrados inmediatamente después de la integración de la empresa en HUNOSA. Finalmente hay que referirse al lamentable nivel de equipamiento que mostraban la mayoría de las instalaciones adquiridas. Debido a la paralización de las inversiones durante muchos años, los

Tabla 18. Rendimientos comparados de HUNOSA

Panel a) t/año por hombre de interior incluyendo explotación a cielo abierto

	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>	<u>1985</u>
CEE-10	718	751	700	727
España	322	349	458	543
Asturias	242	263	291	306
HUNOSA	225	231	241	228

Panel b) Coste de la minería subterránea, 1985 y 1986, Pts/t.

	<u>1985</u>	<u>1986</u>
HUNOSA	20.441	22.294
ESPAÑA	13.556	14.965
CUENCAS CEE		
- Ruhr	13.568	15.414
- Aachen	17.411	20.163
- Saar	14.580	17.119
- Campine	15.618	16.665
- Nord-Pas de Calais	21.551	26.664
- Lorena	11.646	12.141

Fuente: El carbón nacional dentro del contexto comunitario. pp. 315 y 331.

equipos eran en su mayor parte obsoletos, lo que obligaría a un intenso proceso de amortización. En conjunto, se observa que el objetivo prioritario de la operación era evitar un grave conflicto social y no conseguir la viabilidad de la empresa que se creaba.

Se comprende con lo dicho hasta aquí que en 1970, cuando la empresa se aprestaba a iniciar su plan de reestructuración, la situación fuera francamente mala. La Tabla 18 muestra como la productividad por obrero era inferior en HUNOSA que en el conjunto de la minería de la hulla, incluida la asturiana privada. Las columnas siguientes confirman lo ya indicado respecto al flagrante fracaso de la empresa en su objetivo de mejorar la productividad. Veamos las causas de ese fracaso.

La historia de HUNOSA desde su creación hasta nuestros días se caracteriza por la puesta en marcha de una sucesión de planes de reestructuración que han alcanzado bajos niveles de cumplimiento y han sido rápidamente substituidos por otros. Entre las causas de estos incumplimientos hay que considerar los manifiestos errores técnicos que contenían algunos de los planes, la deficiente gestión de la empresa y, especialmente, la propia indefinición de los responsables del INI y de la política industrial.

Hasta 1987 HUNOSA conoció hasta seis planes de reestructuración (⁵¹). Todos ellos se proponían aumentar la producción, reducir la plantilla y mejorar la productividad y los resultados económicos de la empresa. El primero de estos planes se elaboró en 1969 y presentaba una serie de alternativas entre las que debían escoger el INI y el gobierno (⁵²). El proyecto finalmente aprobado establecía una producción total para 1979 de casi 7 millones de toneladas con una plantilla de poco más de 20.000 trabajadores y una inversión prevista de 8.400 millones de pesetas. Este plan no llegó a entrar en vigor al ser substituido en mayo de 1971 por otro que tenía en cuenta el estado de quiebra a que había llegado la empresa después de los primeros tres años de funcionamiento. Se amortizaron las pérdidas acumuladas a cargo del capital y posteriormente se amplió este hasta alcanzar los 3.900

⁵¹ Véase un resumen esquemático de los planes formulados hasta 1975 con indicaciones sobre el grado de cumplimiento en HUNOSA, un cambio necesario, pp. 37-68. Seguimos esta publicación en los párrafos siguientes.

⁵² E.N. Hulleras del Norte, Estudio para la determinación del nivel óptimo de producción. Oviedo, junio de 1969, 6 vols.

millones de pesetas, quedando el INI como único accionista.

La primera etapa del nuevo plan, hasta 1973, vió desviaciones notables respecto a lo previsto. La producción, que debía alcanzar en ese año los 4,7 millones de toneladas, quedó en 3,8 millones. La plantilla, que debería haber disminuido hasta 21.700 personas, se mantuvo en 23.900. El plan fue revisado alcanzándose una nueva redacción a mediados de 1974.

En esta ocasión, y de acuerdo con los programas de Acción Concertada, la empresa firmó un acuerdo con el Ministerio de Industria por el que se comprometía a aumentar la producción a un ritmo del 6 por ciento anual y a mejorar el rendimiento hasta alcanzar los 1.254 Kg/jornal. Hacia 1980 se habían acumulado de nuevo serios desfases. Se producían globalmente 900.000 t. menos de las establecidas en el plan (un 10 por ciento menos), pero solo gracias a las nuevas explotaciones a cielo abierto. En la minería subterránea el desfase respecto a lo previsto era superior al 20 por ciento. Una parte de este desfase se debía al menor contenido de carbón en el mineral arrancado, pero la mayor proporción respondía al aumento del absentismo laboral y a la disminución en el rendimiento de los picadores. En concreto, el absentismo de los picadores aumentó de un 23 por ciento en 1974 a casi un 30 por ciento en 1980 y su rendimiento por jornal pasó de 4,8 t. en 1974 a 3,9 t. en 1980. Como consecuencia de todo ello las pérdidas aumentaron de forma notable, muy por encima de lo previsto en el plan. En los años 1979 y 1980 alearon los 18.000 millones anuales, una cifra extraordinaria si la comparamos con los 15.000 y 23.000 millones a que ascendieron las ventas.

Así las cosas, la dirección de la compañía elaboró en 1980 el llamado Plan Estratégico que no fue aprobado por el Gobierno. En contrapartida se convino a mediados de 1981 un nuevo plan de reconversión que debía plasmarse en un contrato-programa pactado entre el gobierno y la empresa. Cambiaba así la filosofía hasta entonces vigente de hacerse cargo el Estado a través de los Presupuestos de las pérdidas generadas. La ayuda estaría ahora supeditada a la consecución por parte de la empresa de una serie de objetivos. El principal de ellos era la rebaja del coste por tonelada que debía ir descendiendo paulatinamente de las 11.267 pts. reales de 1980 hasta alcanzar 9.450 pts. en 1984. Se debían reducir también los niveles de absentismo y, de forma muy moderada, la plantilla total.

Tampoco en esta ocasión se alcanzaron los objetivos marcados.

La producción quedó por debajo de lo previsto y la disminución de costes fue mucho menor que la propuesta por el plan. En 1983 el coste por tonelada era de 11.071 pts. solo un 2 por ciento inferior al de 1980 y un 13 por ciento superior al previsto. La razón del fracaso fue la negativa evolución de los costes de la mano de obra. En lo referido al absentismo, por ejemplo, la reducción programada del 25,5 por ciento de 1980 a un 21 por ciento en 1983 no se consiguió en absoluto, manteniéndose los niveles de partida. Así las cosas, y respecto a las previsiones del plan para 1983, las pérdidas antes de subvenciones por tonelada fueron casi un 30 por ciento superiores y las pérdidas totales un 18 por ciento superiores. En ese año la empresa obtuvo, dentro del contrato-programa, subvenciones por 20.013 millones y 1.866 millones más por compensación del precio de la hulla coquizable. A pesar de ello, las pérdidas alcanzaron los 4.200 millones.

El 1984 se puso en marcha el denominado plan trienal con nuevos objetivos reducidos respecto a lo anteriormente previsto, que tampoco se alcanzaron. Un cálculo realizado sobre cifras de 1985 demuestra que el coste que representaba para el Estado y para los consumidores el mantenimiento de HUNOSA (sin contar las pérdidas) era superior al coste de la mano de obra, lo que significa que hubiera resultado más rentable a los españoles pagar los salarios directamente a los trabajadores sin que realizaran ninguna tarea y cerrar la empresa (⁵³).

La evolución de HUNOSA reflejada en los párrafos anteriores deriva, en buena parte, de las dificultades geológicas del yacimiento, pero también de la deficiente gestión realizada. Hacia 1985, por ejemplo, los costes por tonelada de HUNOSA eran un 50 por ciento superiores a los de las empresas privadas de la misma zona. El coste laboral era un 20 por ciento más elevado (⁵⁴).

Resulta claro que la gestión de la empresa, al margen de las propias incoherencias de la política carbonífera, no ha sido precisamente ejemplar. La razón última de ello no es otra que la propia incredulidad de los responsables económicos de los distintos gobiernos y de los equipos dirigentes del INI respecto a la posibilidad de ajustar los rendimientos de HUNOSA a estándares europeos razonables. En otras palabras, eran conscientes de la imposibilidad de alcanzar una situación equiparable a la de la

⁵³ SERVEN (1987), pp. 138-141.

⁵⁴ Ibidem, p. 134.

minería europea residual que puede mantenerse con ayudas públicas de una magnitud justificable en razón a la conveniencia de mantener un cierto grado de autoabastecimiento. Este convencimiento, sin embargo, no ha conllevado un planteamiento consecuente de la necesidad de ir a un cierre progresivo de los pozos menos rentables con la consiguiente reducción del empleo, y solo se ha traducido en el repetido incumplimiento de las previsiones de inversión incluidas en cada plan de viabilidad. Los gestores se han visto así imposibilitados de aumentar la productividad al no poder ni reducir plantillas ni mejorar suficientemente el equipo disponible.

Factores sociales y políticos han impedido un planteamiento sincero. Y eso pese a que, en algunos momentos, relevantes estamentos asturianos se mostraban comprensivos ante la inviabilidad de los planes de mantenimiento (⁵⁵). Este fenómeno, explicable bajo el sistema dictatorial, ha proseguido bajo gobiernos democráticos que cuentan con el respaldo del electorado. HUNOSA parece un perfecto ejemplo de como la dinámica de la vida política puede abocar a situaciones económicas injustificables.

4.1.4 Otras explotaciones carboníferas del INI

Al margen de estas actuaciones mayores, el INI mantuvo en estos años algunas actuaciones adicionales en el ámbito de la minería del carbón. Dos sociedades que habían iniciado anteriormente actividades mineras las prosiguieron durante cierto tiempo en esta etapa. Se trata de la empresa Minera Industrial Pirenaica (MIPSA), filial de ENHER, que mantuvo hasta 1969 su pequeña explotación de antracita de Malpàs (Lérida). ENSIDESA retuvo hasta 1969 sus explotaciones en Riosa (Asturias) que fueron finalmente traspasadas al HUNOSA.

Dentro del subsector hullero se produjo una última intervención al adquirir en Instituto en 1980 la empresa Minas de Figaredo. Se trataba, de nuevo, de salvar una empresa abocada al cierre. Martín Aceña y Comín, asocian la adquisición de esta empresa a la política

⁵⁵ En una publicación de junio de 1970 que recogía las conclusiones de un amplio estudio anterior, la prestigiosa Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales (SADEI) admitía que "a largo plazo y de acuerdo con la tendencia que se observa en otros países europeos (incluso con yacimientos más ricos y mecanizados) cabe esperar una fuerte regresión en la producción de carbón y, en consecuencia, en el empleo dentro del sector". Programa de estructuración de la economía asturiana. Separata de la ponencia de desarrollo regional del II Plan de Desarrollo Económico y Social. SADEI, Oviedo, 1970, p. 163.

de "hospital de empresas" adoptada por el Instituto en estos años y que tuvo graves consecuencias para la rentabilidad del grupo (⁵⁶). En este caso, sin embargo, las posibilidades de "sanar" la empresa eran muy reducidas. Desde su incorporación al INI, las pérdidas de FIGAREDO han sido constantes pese a haber sido incluida también en el régimen de contratos-programa (Tabla 19). De forma indirecta el INI tuvo también participación mayoritaria en la empresa Minas de Narcea, productora de antracita desde 1965. Esta empresa era filial de Hidroeléctrica de Moncabril que estuvo controlada por el Instituto hasta 1969.

En el campo de los lignitos, han sido las empresas eléctricas las protagonistas. ENDESA ha mantenido sus explotaciones en las cuencas de Teruel y Coruña. La producción en la zona aragonesa se mantuvo más o menos estable hasta 1981, momento en el que se puso en marcha una explotación a cielo abierto a gran escala en Alloza. Las minas subterráneas han mantenido su producción más por razones sociales que económicas. La producción de lignito pardo a cielo abierto de Puentes de García Rodríguez ha experimentado un espectacular incremento, no sin encontrar oposición por sus costes ecológicos. La empresa Gas y Electricidad (GESA), ubicada en Mallorca, inició en 1969 la explotación de una mina de lignito de reserva del Estado. En 1975 adquirió la sociedad Lignitos, S.A. en la que concentró toda su producción. Dos años más tarde se hizo con la totalidad de las acciones de las empresas mineras Lignitos y Cementos y Ramis y Bernat, que mantuvo, sin embargo, sin otra actividad que la de reconocimiento de las explotaciones. En 1989 GESA acordó poner punto final a la producción de lignito de sus filiales.

En todos estos casos resulta muy difícil emitir juicios sobre las opciones adoptadas, ya que los beneficios o pérdidas de estas actuaciones han quedado ocultas en las cuentas globales de las empresas. No parece aventurado suponer, en cualquier caso, que mientras las explotaciones subterráneas --especialmente las de ENDESA en Teruel-- han debido tener costos elevados posiblemente no compensados por las subvenciones públicas, las explotaciones a cielo abierto han podido aportar algún beneficio.

Las producciones de carbón de todas estas empresas quedan reflejadas en la Tabla 20. Se trata en este caso de actuaciones directas de las empresas del INI, pero no hay que olvidar la enorme

⁵⁶ MARTIN ACEÑA Y COMIN (1991), pp. 507-508.

Tabla 19. Minas de Figaredo (FIGAREDO)

	capital	ventas (millones de Ptas)	beneficios	personal	producción (miles de t.)
1981	600	2038	3	1426	241
1982	600	2261	-4	1417	
1983	600	2476	-386	1460	
1984	750	2577	-247	1460	
1985	750	2760	-451	1449	234
1986	500	2609	-805	1442	230
1987	500	2474	-1609	1418	212
1988	500	3014	-655	1386	267
1989	500	3364	-1447	1359	288

Tabla 20. Otras empresas carboníferas del Grupo INI. Producción. (Miles de t.)

	Riosa ENSIDESA (Hulla)	MIPSA (Antracita)	Narcea MONCABRIL (Antracita)	ENCASO-ENDESA (Lig.Negro)	ENCASO-ENDESA (Lig.Pardo)	Lignitos GESA (Lig.Negro)
1960	313		22		150	123
1961	343		20		332	221
1962	336		18		501	389
1963	396		17		591	330
1964	380		14		537	431
1965	389		13	52	536	399
1966	405		12	58	595	251
1967	249		11	46	574	427
1968	367		10	58	799	381
1969			12		915	347
1970					849	496
1971					644	504
1972					726	448
1973					690	543
1974					719	468
1975					906	577
1976					602	1.135
1977					562	2.953
1978					606	5.223
1979					566	7.314
1980					518	11.034
1981					1.213	11.754
1982					1.656	13.396
1983					1.786	12.835
1984					1.848	13.120
1985					1.921	12.607
1986					1.249	12.178
1987					1.398	11.751
1988					1.545	10.581
1989					1.430	12.590

importancia que ha tenido el Instituto en el mantenimiento de explotaciones mineras privadas. Esto ha sido especialmente cierto en la región de El Bierzo, en León, donde la demanda de las centrales termoeléctricas de ENDESA han permitido la subsistencia de un importante sector minero en el ámbito de la antracita. También en Teruel han podido subsistir empresas privadas de extracción de lignitos gracias a las adquisiciones de la central eléctrica de Escatrón. Desde esta perspectiva, el INI ha sido un instrumento esencial de una política carbonífera que, como indicábamos más arriba, resulta difícil de justificar con argumentos económicos.

4.1.5 El INI en el sector del carbón. Consideraciones finales

Vistas las principales actuaciones del INI en la producción de carbones queda por presentar una visión de conjunto del papel de las empresas del Instituto en el sector. La Tabla 21 recoge la producción global de los diversos tipos de carbones por parte de las empresas del INI y la relaciona con la producción total española. Como puede comprobarse, en el caso de la hulla, el papel del INI fue totalmente marginal hasta la creación de HUNOSA y ha sido muy relevante desde entonces. En la antracita --muy concentrada en la provincia de León-- la participación directa del Instituto ha sido muy débil. En lo referido al lignito negro la aportación del INI a la producción nacional ha oscilado entre el 20 y el 40 por ciento, adquiriendo nuevo protagonismo gracias a las explotaciones a cielo abierto. En el campo de los lignitos pardos el papel del Instituto ha sido en todo momento hegemónico. En conjunto, la participación del INI en la minería española del carbón ha ido creciendo hasta situarse en la década de 1979-89 por encima del cincuenta por ciento. Es por ello por lo que los intentos de reforma de la política económica en este campo están afectando tan seriamente a las empresas del Instituto y las seguirán afectando en el futuro.

Vista en perspectiva y salvando las excepciones precisas, puede concluirse que la intervención del INI en el sector del carbón no ha servido para otra cosa que para retrasar artificialmente la crisis del sector. Una crisis que, dadas sus características, era irreversible. Los costes de esta política han sido extraordinariamente elevados y parece obvio que hubiera sido mucho más razonable dedicar esos recursos a fomentar la reindustrialización de las zonas afectadas por una ordenada reducción del sector. Este proceso tendrá que realizarse,

Tabla 21. Producción de las empresas del grupo INI (Miles de t.)

Año	España										Total		
	Entrada					Lignito negro					Lignito gris		
	ENCASUR- PIOSA- RUVOSA	%	Espeña	%	Espeña	ENCASUR- EMPESA-GESE	%	Espeña	%	Espeña	INI	%	
1960	312	2,8	11.289	0,9	150	1,639	9,2	123	123	100,0	608	15,545	1960
1961	396	3,5	11.199	2,4	332	1,857	17,3	227	227	100,0	1.004	15,931	1961
1962	422	4,2	10.022	3,1	501	2,095	23,9	399	399	100,0	1.399	15,149	1962
1963	489	4,9	10.171	3,4	591	2,254	26,2	390	390	100,0	1.479	15,627	1963
1964	473	5,0	9.515	3,0	537	2,173	24,7	421	421	100,0	1.574	15,709	1964
1965	499	4,8	10.168	2,9	536	2,374	22,5	399	399	100,0	1.559	15,716	1965
1966	521	5,1	10.130	5,4	595	2,403	24,9	251	251	100,0	1.542	15,537	1966
1967	1.907	19,9	9.595	7,6	574	2,239	25,5	427	427	100,0	2.119	15,330	1967
1968	2.900	41,2	9.460	6,1	799	2,654	32,6	391	391	100,0	5.310	15,164	1968
1969	4.479	50,5	8.854	5,2	929	2,392	34,6	347	347	100,0	5.937	14,957	1969
1970	4.241	53,4	7.943	5,9	673	2,225	28,9	436	436	100,0	5.574	13,992	1970
1971	4.354	55,7	7.811	5,2	668	2,577	25,9	594	594	100,0	5.705	13,768	1971
1972	4.830	60,0	8.051	5,2	751	2,620	28,7	449	449	100,0	6.197	14,137	1972
1973	3.959	56,7	6.978	4,8	705	2,460	28,7	543	543	100,0	5.351	12,957	1973
1974	4.517	60,8	7.435	4,9	748	2,416	31,0	468	468	100,0	5.878	13,269	1974
1975	4.345	58,2	7.469	5,6	929	2,803	33,1	577	577	100,0	6.029	14,003	1975
1976	3.666	52,6	6.967	5,7	822	3,018	20,5	1.135	1.135	100,0	5.825	14,668	1976
1977	4.598	55,4	8.299	4,5	588	2,846	20,7	2.958	2.958	100,0	6.314	17,871	1977
1978	4.198	53,4	7.862	4,7	633	3,048	20,8	5.223	5.223	100,0	10.224	19,964	1978
1979	4.515	55,0	8.212	5,7	654	3,400	19,2	7.314	7.314	100,0	12.699	22,725	1979
1980	4.881	60,1	8.124	4,1	697	4,049	17,2	11.094	11.094	97,2	16.842	27,371	1980
1981	5.381	54,1	9.953	4,3	1.315	6,268	21,0	11.784	14.650	80,2	18.655	32,779	1981
1982	5.677	54,9	10.342	4,1	1.799	6,272	28,7	13.386	17.449	76,7	21.076	35,165	1982
1983	5.598	55,3	10.130	4,7	2.043	7,075	28,9	12.835	17.295	74,2	20.719	35,214	1983
1984	5.137	53,2	9.659	7,5	2.057	6,899	29,8	13.120	17.405	75,4	20.718	35,030	1984
1985	5.127	49,5	10.355	7,8	1.993	6,278	31,7	12.607	17.292	72,9	20.180	35,069	1985
1986	5.033	48,7	10.337	11,5	1.433	5,887	24,3	12.178	16.527	73,7	19.287	33,974	1986
1987	4.114	46,5	8.839	11,5	1.524	4,853	31,4	11.751	15.627	75,2	18.011	30,859	1987
1988	4.273	47,2	9.055	9,4	1.851	4,683	39,5	10.581	12.960	81,6	17.202	29,582	1988
1989	4.412	49,3	8.950	9,7	1.445	4,652	31,1	12.590	17.275	72,9	18.988	31,763	1989

finalmente, en unas condiciones mucho peores de las que se daban en los años 1960, en plena expansión de la economía española. Además, como hemos visto, es posible que el mantenimiento de las empresas públicas en este sector tenga alguna responsabilidad en el diseño de una política carbonífera difícilmente defendible.

Naturalmente, no puede atribuirse toda la responsabilidad las medidas adoptadas por el Instituto en este sector a sus diferentes responsables, pero también parece claro que la gestión de algunas de las empresas implicadas --en especial HUNOSA-- no puede ponerse como modelo de eficacia. Tampoco puede aducirse falta de información sobre la coyuntura internacional del sector. Como hemos visto, otros países europeos que partían de situaciones parecidas han ido liquidando las actividades carboníferas menos rentables pese a que en muchos casos estaban también bajo control público.

En definitiva, como indicábamos más arriba, la historia de la participación de la empresa pública en el sector carbonífero podría ponerse como ejemplo paradigmático de los inconvenientes que puede llegar a presentar la actividad del Estado como empresario.

4.2 Los fertilizantes minerales: potasas y fosfatos

La producción de fertilizantes fue una de las prioridades del INI desde su fundación. La principal preocupación se centraba en los abonos nitrogenados que eran mayoritariamente importados. Existían diversas empresas españolas en el sector, pero no cubrían la demanda nacional. El INI impulsó la fabricación de fertilizantes nitrogenados a través de sus empresas petrolíferas: ENCASO y REPESA (⁵⁷).

En lo referido a los fertilizantes minerales, en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la Guerra Civil la producción española estaba limitada a las potasas de la cuenca catalana de Suria, Cardona y Sallent. Los yacimientos empezaron a explotarse en 1926 por diversas empresas españolas y extranjeras. En 1935 se alcanzaba una producción de 120.000 t. de K₂O de las que más de 100.000 t. se exportaban. Después de la Guerra Civil, la explotación se reanudó y también las exportaciones. Hacia 1960 la

⁵⁷ Sobre el desarrollo de la producción de fertilizantes químicos hasta la Guerra Civil véase NADAL (1992). Los esfuerzos del INI en el sector hasta 1965 en MARTIN ACEÑA y COMIN (1991), pp. 251-252.

producción había aumentado hasta las 288.000 t. de K_2O , con una exportación un poco superior a las 200.000 t. Pese a esta disponibilidad, el consumo español de fertilizantes de todo tipo -y también de potasa- era muy inferior al de otros países europeos, incluidos los mediterráneos.

La conciencia de que el yacimiento potásico se extendía a lo largo del Prepirineo más allá de Cataluña, llevó al estudio de otras zonas y a la reserva por parte del INI de una serie de concesiones en la zona navarra de la sierra del Perdón. Analizadas sus posibilidades, se concluyó que podían llegar a obtenerse 600.000 t de K_2O al año. En 1960 se constituyó Potasas de Navarra, S.A., con la finalidad de llevar a cabo la explotación. El capital de la empresa era propiedad del Instituto con una participación testimonial (un 1 por ciento) de las cajas de ahorro de la zona. Se iniciaron inmediatamente los trabajos de profundización y adecuación de los pozos, dándose inicio a la producción en 1963.

La Tabla 22 muestra la evolución de las principales magnitudes económicas y productivas de la empresa hasta su cierre en 1985. Como se desprende de estas cifras, la empresa encontró pronto serias dificultades para mantener su expansión. La principal razón de estas dificultades fue el prematuro agotamiento de los yacimientos en fase de explotación. No tan solo no se alcanzaron las 600.000 t. de K_2O previstas para 1970, sino que la producción se estancó en torno a las 190-250.000 t. En 1973 hubo de procederse a una reducción del capital social de 2.000 a 750 millones de pts. para amortizar las pérdidas acumuladas. En los años siguientes se intentó revitalizar la empresa con nuevas aportaciones de capital y créditos de financiación, pero todo fue inútil. La producción no conseguía rebasar el límite de rentabilidad, los precios internacionales de la potasa no eran tampoco remuneradores y las pérdidas se acumulaban a un ritmo considerable.

La situación se tornó difícilmente sostenible a partir de 1982, con pérdidas superiores a los 3.000 millones anuales. Finalmente, en febrero de 1984, se llegó a un acuerdo entre la dirección del INI y los trabajadores de la empresa para la liquidación de esta, que se produjo efectivamente a finales de 1985.

Tanto en términos financieros como productivos, la evolución de Potasas de Navarra fue lamentable. Una simple ojeada a la Tabla 22 permite hacerse una idea de las pérdidas que hubo de asumir el INI en esta aventura. Y aun hay que tener en cuenta las

Tabla 22. POTASAS DE NAVARRA

	millones de Pts.			personal	ESPAÑA		x
	capital	ventas	beneficios		producción miles de t. de K. O	producción miles de t. de K. O	
1.960	754			243			
1.961	754			343			
1.962	754			620			
1.963	754	43	(5)	929	14	300	4,7
1.964	754	65	(1)	1.142	63	345	18,3
1.965	1.000	253	2	1.449	97	431	22,5
1.966	1.000	605	24	1.787	143	510	28,0
1.967	1.500	624	93	1.622	227	560	39,1
1.968	1.500	632	92	1.857	215	616	34,9
1.969	2.000	726	62	1.936	216	636	34,0
1.970	2.000	512	(30)	1.964	146	598	24,4
1.971	2.000	699	(662)	1.994	192	604	31,8
1.972	2.000	940	(427)	2.017	250	639	39,2
1.973	750	846	(445)	2.016	239	571	36,6
1.974	750	989	(299)	2.069	169	495	34,1
1.975	2.000	908	(434)	1.965	141	567	24,9
1.976	2.000	1.521	(439)	2.069	195	630	31,0
1.977	2.000	1.999	(766)	2.010	222	694	32,0
1.978	2.000	2.814	(1.009)	2.001	250	722	34,6
1.979	2.750	3.519	(352)	1.965	259	781	33,2
1.980	2.750	3.797	(1.435)	1.935	226	791	28,8
1.981	2.750	4.603	(1.576)	1.977	266	961	30,9
1.982	2.750	4.699	(3.969)	1.801	194	623	23,6
1.983	1.000	4.197	(2.451)	1.653			
1.984	1.000	4.157	(4.253)	1.296			
1.985	1.000	4.646	642	559			

ampliaciones de capital y los préstamos otorgados por el Instituto. Hay que reseñar en especial que en 1984, para financiar la liquidación de la empresa, el INI aportó 7.500 millones en un crédito de financiación (⁵⁸).

La segunda entrada del INI en el sector de los abonos potásicos se produjo en 1982 mediante la adquisición por parte de Fodina --empresa del INI inoperante desde su adquisición en 1952-- de la mayoría del capital de Minas de Potasa de Suria, la empresa pionera del sector. Sin duda cabe incluir esta operación dentro de las desarrolladas por el Instituto para salvar empresas en crisis. La evolución de la empresa (Tabla 23), inicialmente esperanzadora, entró en una aguda fase de pérdidas en 1985. En 1989, bajo nueva denominación (SURIA-K), ha recuperado beneficios.

La producción de fosfatos minerales había sido siempre muy modesta en España, dependiendo de las importaciones (⁵⁹). En los años 1950, la explotaciones de fosforita existentes en España dejaron de producir (⁶⁰). En estos mismos años empezó en interés del INI por las posibilidades que podrían ofrecer en este ámbito determinadas zonas del Sahara Occidental. Las primeras prospecciones fueron llevadas a cabo por ENADIMSA en la zona de la meseta de Iziq donde consiguió cubicar y cartografiar el criadero. Las perspectivas parecieron lo suficientemente halagüeñas como para proceder a la creación de una empresa específicamente dedicada a explorar las posibilidades mineras de la zona: la Empresa Nacional Minera del Sahara, creada por decreto de 7 de junio de 1962.

La empresa emprendió inmediatamente la tarea de comprobar las posibilidades comerciales de explotación obteniendo inicialmente una impresión pesimista debido a la baja ley del mineral. Se optó entonces por estudiar posibles extensiones del yacimiento. En este proceso se descubrió en la primavera de 1963 un nuevo criadero en la zona de Bu-Craa, de características mineras mucho más favorables. A la vista de las posibilidades que ofrecía la nueva ubicación se procedió a instalar una planta piloto de tratamiento de mineral. En 1969 se llegó al convencimiento de que era factible la explotación a gran escala del yacimiento. Ello iba a exigir el

⁵⁸ Véase el Apéndice estadístico al libro de MARTIN ACEÑA y COMIN (1991), cuadro 9.

⁵⁹ Véase NADAL (1992).

⁶⁰ CARRERAS (1983), pp. 134-135.

Tabla 23. Minas de Potasa de Suria (SURIA-K)

	capital	ventas (millones de Ptas)	beneficios	personal
1982	450	3208	147	682
1983	450	3947	358	637
1984	450	4111	496	627
1985	450	3779	-2671	661
1986	450	3970	25	649
1987	450	3745	-796	639
1988	450	4258	-319	658
1989	80	5199	21	712

montaje de instalaciones de gran envergadura tanto para la extracción y trituración del mineral en Bu-Craa como para su tratamiento y embarque en la playa de El Aaiún. Entre ambos puntos se contruiría una cinta transportadora de casi 100 km. de longitud. Para hacer frente al reto el capital de la empresa fue aumentado de 175 a 5.000 millones de pts. y se substituyó la primera denominación de la sociedad por la de Fosfatos de Bu-Craa (FOSBUCRAA).

La empresa empezó a comercializar sus productos, de forma todavía modesta, en 1973. En 1975, cuando ya se entendía inminente el pleno funcionamiento de las instalaciones, FOSBUCRAA había invertido 26.000 millones de pts. financiadas en su casi totalidad por el INI mediante el capital y 15.000 millones de pts. de créditos. Se trataba, en aquellos momentos, de la empresa minera de mayor inversión acumulada del INI y una de las más destacadas del grupo. A finales de 1975, sin embargo, la llamada "marcha verde" y la consiguiente retirada de España del territorio sahariano hicieron cambiar completamente el panorama.

Los acuerdos de Madrid por los que se determinó la cesión a Marruecos del territorio contemplaron la adquisición por la Office Crerifien de Phosphates --controlada por el gobierno marroquí-- del 65 por ciento de FOSBUCRAA por un precio de 5.820 millones de pts. a percibir de forma aplazada en los años siguientes. Aunque el Instituto indicaba en su memoria de 1976 que la operación había supuesto un beneficio sobre valor contable de 2.600 millones, hay indicios para suponer que el resultado no fue tan halagüeño. La nueva empresa --Phosphates de Bu-Craa, con domicilio en Rabat-- de la que el INI retiene el 35 por ciento, no ha funcionado hasta hoy y desconocemos lo ocurrido con los ya citados préstamos otorgados por el Instituto.

En el campo de los fertilizantes cabe finalmente referirse a la empresa Minas de Almagrera. Una vez agotados los últimos criaderos de plomo de la Sierra de Gádor, que habían mantenido la actividad de la compañía a un nivel muy modesto desde 1961, se inició en 1980 la explotación de un yacimiento de sufuros polimetálicos situado en Sotiel (Huelva), de cuyo tratamiento se obtienen diversos metales así como ácido sulfúrico para la producción de fertilizantes. Esta nueva actividad ha exigido una notable ampliación de los recursos empleados. El capital de la empresa ha pasado de 235 millones en 1980 a 4.700 en 1989 y el inmovilizado neto de 300 a 6.600 millones. Este esfuerzo no ha dado inicialmente los resultados esperados, en parte debido a las

Tabla 23 bis. Minas de Almagrera, S.A. (MASA)

	capital	ventas (millones de pts)	beneficios	personal
1960	235	--	-13	122
1961	235	27	0	152
1962	235	37	0	147
1963	235	39	0	136
1964	235	36	0	127
1965	235			123
1966	235	56	1	116
1967	235	56	0	122
1968	235	63	0	120
1969	235	62	10	118
1970	235	54	12	119
1971	235	54	7	115
1972	235	58	14	117
1973	235	73	22	125
1974	235	76	20	129
1975	235	71	10	146
1976	235	133	1	190
1977	235	102	0	190
1978	235	221	0	255
1979	235	430	-62	242
1980	940	434	-58	234
1981	1410	114	-24	226
1982	2397	322	-303	323
1983	4394	2414	1	468
1984	7391	3571	-1386	481
1985	7391	3169	-2323	476
1986	7391	2789	-1212	472
1987	3695	3073	-996	450
1988	3695	3744	-352	447
1989	4695	4459	337	448

fluctuaciones habidas en los mercados nacional e internacional de fertilizantes. La empresa ha experimentado elevadas pérdidas y solo en 1989 ha conseguido equilibrar sus resultados (Tabla 23 bis).

4.3 Las investigaciones petrolíferas: la obsesión por los hidrocarburos⁶¹

Teniendo en cuenta sus objetivos fundacionales, era de esperar que la búsqueda de yacimientos petrolíferos fuera para el INI una actividad prioritaria. Como veremos, sin embargo, durante el primeros dos decenios de existencia del Instituto las iniciativas en este ámbito fueron muy modestas y solo a partir de 1960 cabe hablar de una política sistemática de fomento de la exploración petrolífera. Pese al empeño de técnicos y directivos y a las considerables sumas invertidas, los resultados fueron muy escasos. Solo cuando fue posible participar en exploraciones en suelo extranjero se obtuvieron, en algunos casos, resultados positivos.

En los párrafos siguientes se examinan las actividades de exploración y producción de hidrocarburos desarrolladas por el INI agrupándolas en tres etapas: 1952-59; 1960-75 y 1976-81.

La primera iniciativa de cierta envergadura en el campo de la exploración petrolífera no se produjo hasta 1952 con la constitución de la denominada "Comisión de Investigaciones Petrolíferas «Valdebro»". Con anterioridad, la actuación del INI en estas actividades se había limitado a algunos estudios geológicos desarrollados por ENADIMSA sobre reservas del Estado concedidas al Instituto que concluyeron posteriormente con algunos sondeos. Valdebro fue el resultado del empeño mostrado por un hombre de negocios norteamericano, George Granner, quizá atraído por ser España uno de los pocos países europeos donde no se había realizado una búsqueda sistemática de yacimientos de hidrocarburos. Granner consiguió interesar a los dirigentes del INI, de una parte, y a la General American Oil Co. (GAO), de otra, en el desarrollo de una investigación exhaustiva de las posibilidades petrolíferas del valle del Ebro. Para avalar las nuevas actuaciones, un decreto de diciembre de 1952 estableció la reserva del Estado sobre la

⁶¹ Sobre el papel del INI en la exploración petrolífera hay que consultar el documento interno "Participación del INI en el desarrollo del sector minero nacional". Dirección técnica, 1966; BALLESTERO (1989) y MARTIN ACEÑA y COMIN (1991), pp. 213-218 y 390-394.

totalidad del territorio nacional (zonas de soberanía incluidas), respetando las concesiones vigentes, y otorgó al INI la investigación de esta reserva.

El contrato firmado entre el INI y sus socios norteamericanos establecía que ambas partes contribuirían de forma paritaria a los gastos de la investigación y que, en caso de llegarse a la explotación de algún yacimiento, la parte americana obtendría un 30 por ciento de la producción en concepto de royalty. El convenio se prolongó hasta 1959 llegándose a perforar más de 63.000 m. sin encontrar yacimientos explotables. En esta etapa solo CEPSA --a través de CIEPSA-- y CAMPSA realizaron también actividades de exploración, aunque con menor intensidad que Valdebro (Tabla 24).

Valdebro invirtió en esta primera fase 680 millones de pesetas (⁶²), de los que la mitad, 340 millones, fueron aportados por el INI. Esta cifra solo significaba un 0,6 por ciento de la inversión total acumulada del INI en 1960 (56.000 M Pts). Cabe recordar que en ese mismo momento el INI tenía más de 5.000 millones invertidos en ENCASO, la empresa dedicada a la producción de hidrocarburos en base a pizarras y lignitos.

La Ley de Hidrocarburos de 26 de diciembre de 1958 vino a cambiar el marco jurídico en el que se movía la investigación petrolífera en España. La reserva del Estado quedaba reducida a 3,5 millones de Ha. cuya investigación seguiría a cargo del INI. Los permisos los concedería el Gobierno de forma discrecional, pero se ponían límites en cuanto a los permisos de que podía disponer cada empresa; se establecían también una serie de requisitos para asegurar que la investigación se llevaría a cabo y se determinaba el régimen fiscal al que debía acogerse tanto la investigación como la explotación.

La nueva ley distinguía tres zonas: la península, Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla (zona I), Guinea (zona II) y Sahara (zona III). De hecho, las zonas II y III eran las únicas que realmente interesaban a las grandes compañías del sector dada su proximidad a los yacimientos ya descubiertos de Nigeria y Argelia. Para asegurar la investigación del territorio peninsular, el reglamento de la ley estableció la necesidad de obtener una concesión en la zona I para poder optar a otra en las zonas II o III. Se trataba,

⁶² "Participación del INI en el desarrollo del sector minero...", p. 109.

en conjunto, de un régimen fuertemente intervencionista aunque abría la puerta a la participación de empresas extranjeras en las actividades de prospección.

El cambio del marco legal implicó una revitalización de la actividad del INI abriéndose una nueva etapa que iba a durar hasta la completa reestructuración del sector que se produjo en 1976. Durante esta etapa la acción del Instituto en la exploración petrolífera se articuló a través de dos vías: mediante empresas creadas específicamente para este fin y en asociaciones con empresas extranjeras para la exploración de concesiones concretas. En el caso del Instituto las actuaciones se centraron en las zonas I y III, esto es, en la península y en el Sahara.

En la península, la acción del INI se concretó en la creación de dos empresas, la Empresa Nacional de Petróleos de Aragón (ENPASA) y la Empresa Nacional de Petróleos de Navarra (ENPENSA), en la entrada en el capital de una empresa pre-existente, la Compañía Ibérica de Petróleos (COPIISA), y en dos asociaciones, INI-GAO (antigua Valdebro) e INI-COPAREX. ENPASA y ENPENSA se crearon en 1960 en colaboración con varias empresas francesas del sector públicas y privadas. Inicialmente el INI aportó el 51 por ciento del capital, las empresas públicas francesas un 33 por ciento y las privadas francesas el resto. Más adelante, en 1963, el Instituto aumentó su participación hasta el 65 por ciento al retirarse algunas de las empresas privadas francesas.

ENPASA y ENPENSA, que en la práctica actuaban conjuntamente, fueron las empresas más activas en la investigación petrolífera del subsuelo peninsular durante los años 1960. Como puede observarse en la Tabla 24, hasta 1970 perforaron más de 100.000 metros, una cuarta parte de todo lo realizado en España. Como veremos más abajo, en este período el INI contó con recursos procedentes REPESA y con el estímulo del descubrimiento realizado en 1964 en Ayoluengo (Burgos) por el consorcio CAMPSA-CHEVRON-TEXACO. A partir de 1970 se observa una desaceleración debida, probablemente, a la falta de un sistema de financiación estable y al fracaso absoluto de las prospecciones realizadas.

En 1964, el INI adquirió una participación minoritaria en COPIISA, una empresa de exploración petrolífera fundada en 1953 y comandada por el Banco Urquijo y un grupo alemán. Esta compañía fue bastante activa hasta 1966 entrando luego en una etapa de atonía que acabó con su liquidación en 1976.

Tabla 24. Sondeos Perforados en España en el período 1940-1980. Metros.

	<u>1940-59</u>	<u>1960-70</u>	<u>1971-75</u>	<u>1976-1980</u>
<u>Empresas INI</u>				
ENADINSA	8.973	10.154		
ENPASA-ENPENSA/ENIRPSA		100.354	7.726	38.982
INI (AUXINI)		1.426	31.302	6.072
COPISA		11.424		
<u>Asociaciones INI</u>				
"VALDEBRO" (INI-GAO)	63.188	34.619		
INI-COPAREX		9.684	604	
OTRAS ASOCIACIONES INI		30.603	57.361	63.004
TOTAL INI	<u>72.161</u>	<u>198.264</u>	<u>96.993</u>	<u>108.058</u>
OTRAS EMPRESAS Y ASOCIAC.	64.856	201.832	73.595	199.324
TOTAL ESPAÑA	<u>137.017</u>	<u>400.096</u>	<u>170.588</u>	<u>307.382</u>
% INI/España	52,7	49,5	56,9	35,1

Fuentes: Anuario Español del Petróleo y Enciclopedia OILGAS.

Entre las asociaciones del INI con otras empresas, que eran administradas por la Empresa Auxiliar de la Industria (AUXINI), la más activa fue la antigua Valdebro, y ello pese a que en la segunda mitad de la década de 1960-70 quedó prácticamente paralizada.

Ninguna de las investigaciones desarrolladas directa o indirectamente por el INI en tierra firme peninsular alcanzó resultado práctico alguno. En cambio, las primeras actuaciones en la plataforma litoral mediterránea, en asociación con Shell, CAMPSA y COPAREX, dieron como resultado el descubrimiento en 1971 del yacimiento Amposta, el primero realmente apreciable en territorio español.

Además de actuar en la península, el INI tuvo un papel destacado en la búsqueda de petróleo en la zona del Sahara controlada entonces por España. En aquel territorio se produjo una auténtica fiebre petrolífera a raíz del descubrimiento de los depósitos de hidrocarburos en el sur de Argelia. En los primeros

momentos el INI fue encargado de mostrar a las empresas extranjeras las posibilidades de la zona y de realizar reconocimientos geológicos de carácter general. Posteriormente, el Instituto participó en diversas exploraciones concretas mediante dos empresas de nueva creación y varias asociaciones. En 1959 se creó Exploraciones Petrolíferas del Sahara (EPESSA), con la que el Instituto, que era su único accionista, participaba al 40 por ciento en una serie de concesiones adjudicadas a TEXACO y CALIFORNIA OIL. En 1962 el INI tomó participación del 10 por ciento en Investigaciones Petrolíferas (IPESA), en la que eran mayoritarios BUCKLEY y SAFREP. En ambos casos la intervención del INI vino impulsada por la voluntad de las compañías extranjeras de asegurarse la obtención de las concesiones y un trato favorable por parte de las autoridades españolas. El INI intervino también en las exploraciones saharianas mediante la asociación Valdebro (INI-GAO) y la establecida con la Pan American Hispano Oil.

La participación del INI en la exploración de la zona sahariana fue mucho más modesta que la desarrollada en la península. Entre 1960 y 1965, los años de mayor actividad, se perforaron en total poco más de 100.000 metros, de los que correspondieron a las diversas empresas y asociaciones participadas por el Instituto solo 17.901 metros, un 17 por ciento. En la segunda mitad de la década la mayoría de las concesiones fueron abandonadas sin haberse conseguido ningún resultado positivo. Las compañías EPESSA e IPESA fueron disueltas en 1968. Sólo hubo algunas exploraciones de menor importancia en la plataforma marítima a cargo de ENPASA-ENPENSA. Cuando España evacuó el territorio, en 1975, no había ningún permiso vigente.

Además de participar en la búsqueda de petróleo en territorio español, el INI se propuso limitar la dependencia española en este producto estratégico mediante el control de explotaciones situadas en el extranjero. Este fue el objetivo de la empresa Hispanica de Petróleos (HISPANOIL), creada en 1965. La fundación de esta empresa se produjo para participar como socio industrial en una empresa pública kuwaití a la que el gobierno del emirato había concedido una serie de permisos de exploración hasta entonces controlados por la Kuwait Oil Co. El INI entró en la operación de la mano de Alfonso Fierro, un financiero español interesado desde años antes en el negocio petrolífero. Se decidió que en el capital de la empresa, además del INI (40 %), la Financiera Fierro (10 %) y COPISA (10 %) --también vinculada a Fierro-- intervinieran las empresas privadas españolas en aquel momento presentes en el sector de refino: CEPSA (20 %) y PETROLIBER (20%). Posteriormente la

composición del accionariado varió varias veces. En 1970, el INI se hizo con el 51 por ciento del capital y en 1972 con el 70 por ciento al adquirir las participaciones de CEPESA y del grupo Fierro. En 1973 el 30 por ciento detentado por PETROLIBER pasó al Patrimonio del Estado.

La operación kuwaití resultó totalmente fallida, pero HISPANOIL entró de inmediato en otras operaciones más felices. Adquirió participaciones en Libia, Irán, Egipto, etc...En 1975 participaba en cinco empresas extranjeras y en 20 asociaciones de investigación en diecisiete países. La Tabla 25 muestra la producción obtenida por HISPANOIL en el extranjero a través de sus participaciones. Además de la producción petrolífera en el exterior quedó a cargo de HISPANOIL la gestión de la cuota de comercio, esto es de la parte de las importaciones que es directamente controlada por el Estado (⁶³).

El marco de actuación de la industria petrolífera española fue renovado de forma completa en 1974. Había buenas razones para hacerlo. En el momento de estallar la crisis energética, España era uno de los países con mayor dependencia del mercado internacional de hidrocarburos. En 1973 el consumo interior de productos petrolíferos era de 38,4 millones de toneladas (un 67 por ciento del consumo energético total), de las que solo unas 750.000 se producían en España y unos 3 millones los obtenía HISPANOIL en el exterior. En conjunto, las empresas españolas solo conseguían cubrir un 10 por ciento del consumo total. Además, como veíamos más arriba, la actividad investigadora había descendido notablemente (⁶⁴).

La nueva ley de hidrocarburos de 1974 tenía como finalidad primordial estimular la entrada de empresas nacional y extranjeras en la exploración petrolífera mediante la simplificación de trámites y la eliminación de restricciones. Se mantenían las limitaciones a la presencia de compañías extranjeras de capital público, aunque se establecía un sistema de concesión de autorizaciones "excepcionales" que en la práctica se convirtió en habitual. También se renovaba el sistema fiscal, quedando eliminado el impuesto sobre el producto y otorgándose exenciones para otra serie de impuestos entre los que destacaba el de aduanas. Esta

⁶³ Una excelente y vívida crónica de la experiencia de HISPANOIL y de la industria española de exploración y producción petrolífera en general puede hallarse en BALLESTERO (1969).

⁶⁴ BALLESTERO (1989), pp. 155-156.

liberalización relativa de la legislación era positiva aunque se mantenía un elemento básico de intervención arbitraria al controlar el gobierno los precios a los que el crudo obtenido debía venderse al Monopolio de Petróleos. Este elemento de inseguridad provocó en los años siguientes diversos conflictos entre el gobierno y las empresas explotadoras.

El elemento más innovador vinculado a la nueva legislación fue la elaboración de un Plan de Exploración en el Exterior (PEE) y de un Plan de Exploración en el Interior (PEI) que establecían las prioridades que debían adoptar las empresas públicas y privadas del sector y un sistema estable de financiación. Ambos planes fueron aprobados en agosto de 1974 y establecían los siguientes objetivos: para la exploración en el exterior una inversión (1975-85) de 34.000 millones, de los que 9.500 serían aportados por el Estado, y una producción prevista para 1985 de 21,5 millones de t.; para la exploración interior, la inversión prevista era de 37.400 millones y la producción a obtener en 1985 de 4,6 millones de t. Los resultados no se acercaron ni remotamente a lo previsto. En 1985 la producción interior era solo de 1,6 millones de t. y la exterior de 5,4 millones.

En el seno del INI, la exploración petrolífera no estaba tampoco en su mejor momento. Uno de los principales problemas era el hecho de que hubiera diversas empresas del grupo con actividades en el sector. Por un lado, estaban ENPASA y ENPENSA, empresas específicamente dedicadas a la exploración petrolífera, y, por otro, AUXINI, cuya sección de investigaciones de hidrocarburos administraba las concesiones propias del Instituto y establecía las correspondientes asociaciones para su exploración. Finalmente existía HISPANOIL, dedicada a la exploración y producción de hidrocarburos en el extranjero. Esta situación se superó con la creación de la Empresa Nacional de Investigación y Explotación de Petróleo (ENIEPSA) en 1976. En esta empresa se concentraron todos los activos del INI vinculados a la exploración y producción petrolíferas en España y su gestión se vinculó estrechamente con la de HISPANOIL, que siguió encargándose de las actividades en el extranjero. La fórmula empleada para la creación de la nueva empresa fue un intercambio de acciones con las compañías francesas que participaban en ENPASA-ENPENSA, de tal manera que el INI quedó como único accionista de ENPASA y cedió su participación en ENPENSA. ENPASA fue entonces transformada en ENIEPSA.

Como se observa en la Tabla 24 el nuevo esquema permitió aumentar algo el ritmo de exploración, aunque la revitalización fue

mucho más intensa en las empresas no vinculadas al INI. En lo referido a la producción, ENIEPSA participó desde sus inicios en las explotaciones situadas en la plataforma litoral levantina. Esta participación tenía dos orígenes muy diversos. En unos casos, como "Amposta", el INI había participado en las tareas de investigación y compartía, en consecuencia, el producto obtenido. En otros casos, como "Casablanca", la presencia de ENIEPSA respondía a la ejecución por parte del gobierno de una cláusula del contrato de concesión que exigía que, en caso de poder pasar de la fase de exploración a la de explotación, las empresas concesionarias debían dar entrada a una empresa pública indicada por las autoridades. La Tabla 25 muestra la producción obtenida por ENIEPSA y el total nacional.

Tabla 25. Producción de hidrocarburos. Grupo INI.

	<u>España</u>				<u>Extranjero</u>
	<u>Petróleo</u> (miles de t)		<u>Gas</u> (miles m ³)		<u>Petróleo</u> (miles t)
	<u>Grupo INI</u>	<u>Total</u>	<u>Grupo INI</u>	<u>Total</u>	<u>HISPANOIL</u>
1969		229	399	2.476	236
1970		180	280	1.740	1.484
1971		123	322	2.000	1.912
1972		140	301	1.874	2.233
1973	157	765	246	1.528	3.017
1974	455	1.980	228	1.415	3.205
1975	471	2.028	187	1.164	3.357
1976	410	1.776	202	1.250	4.109
1977	210	984	144	896	4.168
1978	191	980	137	850	4.731
1979	220	1.157	99	615	4.636
1980	406	1.592	100	624	4.481

Fuentes: Memorias empresas y BALLESTERO (1989), p. 316.

Pese a los esfuerzos que acabamos de relatar, ni la producción interior ni la conseguida por HISPANOIL en el exterior han significado más que un porcentaje modesto del consumo energético español. Pensemos que entre 1970 y 1980 el consumo de productos petrolíferos aumentó en España de 23.000 a 48.000 t. anuales. Esto significa que este último año la producción interior e HISPANOIL aportaban, respectivamente, un 3,3 y un 9,3 por ciento del consumo total.

La presencia del INI en el sector petrolífero finalizó en 1981 con la creación del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH), un nuevo organismo público al que fueron transferidos todos los activos petrolíferos del Estado. Se trataba, en este caso, de poner punto final a un contencioso que dificultaba desde los años 1940 la acción pública en el sector, esto es la constante interferencia entre los Ministerios de Hacienda e Industria. Hacienda controlaba el Monopolio de Petróleos y, por consiguiente, CAMPSA, y era quien determinaba la política de precios y de adquisiciones. Industria, a través del INI, por su lado, se había encargado de buscar primera materia nacional y de crear instalaciones de refino. La dispersión de competencias creó numerosas tensiones y dificultó la política pública en un sector estratégico en el que la acción del Estado era decisiva. El estallido de la segunda crisis del petróleo en 1980 y la evidencia de la deficiente respuesta adoptada frente a la primera impulsaron el cambio. En el caso del INI, fueron traspasadas al INH las empresas ENIEPSA, HISPANOIL, ENPETROL, ENAGAS y BUTANO.

Para valorar, finalmente, la actuación del INI en el sector de exploración y producción de hidrocarburos nos resta estudiar el volumen de recursos que estas actividades concentraron y su rentabilidad. Para realizar esta valoración es preciso distinguir entre el periodo anterior a 1976 y el posterior en que todas las actividades se concentraron en ENIEPSA e HISPANOIL.

Hasta 1960 sólo ENADIMSA y la comisión Valdebro realizaron actividades en este campo. Como indicábamos más arriba Valdebro había invertido en esta primera fase 680 millones de los que la mitad fueron aportados por el INI. ENADIMSA había invertido hasta 1964 215 millones. En ambos casos no hubo ingresos de ningún tipo derivados de estas inversiones. Con la creación de empresas dedicadas específicamente a la investigación, la situación cambió. La Tabla 26 muestra los capitales invertidos por estas empresas y las cantidades aportadas por el INI.

Las cantidades invertidas en empresas hasta 1976 deben completarse con las invertidas a través de las asociaciones en las que participaba la cabecera del Instituto de forma directa. No tenemos información específica de estas inversiones pero un dato puede resultar indicativo. Cuando en 1977 se incorporó a ENIEPSA el patrimonio petrolífero controlado directamente por el Instituto, las inversiones acumuladas aumentaron en unos 9.000 millones y la financiación aportada por el INI mediante créditos en 5.000 millones, cubriéndose la diferencia con un aumento de capital y con

el fondo de amortización. Ello nos permitiría suponer que la financiación total aportada por el INI en exploración y producción de petróleo era en 1975 de unos 15.000 millones.

Tabla 26. Inversiones del INI en empresas de exploración y producción de hidrocarburos. (Millones Pts.)

	1970				1975			
	Capital total	Capital INI	Inversión total	Créditos INI	Capital total	Capital INI	Inversión total	Créditos INI
BWPASA	10	7	1.702	1.098	10	7	2.413	1.273
BWPEUSA	10	7	1.201	621	10	7	1.700	941
HISPANOIL	600	306	3.209	1.879	1.200	840	12.573	4.210
COPISA	396	26	367	--	396	193	389	--

	1980			
	Capital total	Capital INI	Inversión total	Créditos INI
BWIEPSA	2.500	2.500	28.004	7.181
HISPANOIL	1.200	840	17.264	3.115

Fuente: Memorias Grupo INI.

El cálculo resulta imposible para 1970, aunque una aproximación muy tentativa podría establecer la cifra en unos 5.200 millones (⁶⁵). De ser aceptables estos cálculos, la inversión acumulada en exploración y producción de hidrocarburos respecto a la inversión total habría significado en 1970 un 3,1 por ciento, en 1975 un 5,7 por ciento y en 1980 otra vez un 3 por ciento. Queda claro que en la última etapa estas actividades perdieron importancia en el seno del grupo aunque hay que tener en cuenta los cambios acaecidos en su financiación.

El Estado colaboró en la financiación de la exploración

⁶⁵ Para realizar esta aproximación he estimado lo invertido por INI hasta ese momento en las asociaciones en las que participaba en 1.200 millones de pesetas. He tenido en cuenta lo invertido por Valdebro hasta 1959 y que en los años 1960-1970 las asociaciones en las que participaba el INI realizaron aproximadamente el 18 por ciento de todos los sondeos perforados en España cuya inversión total declarada era de 9.400 millones (vid. la Tabla 24 y Enciclopedia Oilgas).

petrolífera de diversos modos. En general, se establecieron sistemas fiscales que tenían en cuenta el gran riesgo que estas inversiones implicaban, y se concedieron exenciones de diversos tipos. En una primera etapa, entre 1954 y 1966, el INI contó también con los llamados "descuentos de REPESA". Se trataba de unas cantidades que la empresa norteamericana CALTEX entregaba al INI en compensación por el mayor precio al que REPESA pagaba el crudo que le proporcionaba. El coste recaía en el consumidor a través del Monopolio de Petróleos que también abonaba a REPESA por sus productos un precio superior al de otras refineries. Según parece estas cantidades cubrieron casi todo el coste de la exploración durante este periodo (⁶⁶).

La aprobación de los planes de exploración exterior e interior en 1974 proporcionó nuevos fondos a las empresas dedicadas a esta actividad. Desde ese momento hasta 1980 HISPANOIL recibió del Estado 9.424 millones de pesetas en subvenciones directas y ENIEPSA 8.000 millones (⁶⁷).

Los resultados económicos de estas inversiones fueron muy limitados. ENPASA-ENPENSA nunca consiguieron producir petróleo por lo que las inversiones realizadas en ellas por el INI (unos 2.200 millones) deben contabilizarse como pérdidas. Los resultados de HISPANOIL y ENIEPSA se indican en la Tabla 27.

En la mayor parte del periodo, como puede verse, los resultados económicos fueron muy escasos. Hay que tener presente, sin embargo, que estas empresas tenían un carácter estratégico y de incentivo a la iniciativa privada que de algún modo limitaba su rendimiento. En cualquier caso, la gestión llevada a cabo por el INI no tuvo nunca como objetivo prioritario la maximización de beneficios de las propias empresas.

En conjunto, las actividades del INI en la exploración y explotación de hidrocarburos no pueden calificarse de afortunadas. Las pérdidas que hubo de asumir el Instituto en este ámbito fueron considerables. No cabe duda de que la gestión realizada adoleció en muchos momentos de desconocimiento del tipo de negocio que se tenía entre manos, lo que llevaba a asumir riesgos excesivos o poco

⁶⁶ BALLESTERO (1989), pp. 42-44.

⁶⁷ BALLESTERO (1989), pp. 317-318.

Tabla 27. Capital desembolsado y beneficios de las sociedades de exploración y producción petrolífera
(millones de pts.)

	HISPANOIL		ENIEPSA	
	Capital desemb.	Beneficios	Capital desemb.	Beneficios
1966	10	---		
1967	100	---		
1968	400	---		
1969	600	- 82		
1970	600	- 400		
1971	1.200	- 178		
1972	1.200	- 233		
1973	1.200	185		
1974	1.200	273		
1975	1.200	105		
1976	1.200	89	10	---
1977	1.200	101	2.500	---
1978	1.200	77	2.500	---
1979	1.200	210	2.500	2
1980	1.200	564	2.500	207

contrastados (⁶⁸). No se debe olvidar, sin embargo, que el negocio petrolífero es en sí mismo muy arriesgado y que si se pretendía obtener alguna presencia en él era insoslayable el pago de un cierto aprendizaje. Al margen de ello, el hecho de que resultaran negativas todas las exploraciones realizadas en tierra firme peninsular no puede ser atribuido a una gestión deficiente.

⁶⁸ En carácter aventurerista de algunas de las decisiones adoptadas en las primeras etapas de la exploración tanto en España como en el exterior queda bien reflejado en el libro de BALLESTERO (1989).

4.5 La actividades mineras del INI, 1960-1989: una vision de conjunto

Al margen de los carbones, los fertilizantes y los hidrocarburos, dos iniciativas del Instituto en el ámbito de la minería merecen destacarse en este periodo. Se trata de la creación de las compañías Empresa Nacional del Uranio (ENUSA) y Prerreducidos Integrados del Suroeste de España (PRESUR).

ENUSA fue creada en 1971 para proporcionar combustible a las centrales nucleares españolas. El capital fue distribuido entre el Instituto (60 por ciento) y las principales compañías eléctricas privadas. La empresa instaló una explotación minera y una planta de concentración de minerales de uranio en Saelices el Chico (Ciudad Rodrigo, Salamanca). También tomó participaciones en empresas extranjeras tanto mineras como de enriquecimiento. ENUSA ha actuado más como agencia gestora de las empresas de electricidad nuclear que como una entidad independiente. Su actividad y los proyectos de ampliación existentes han quedado afectados por la paralización de la construcción de nuevas centrales nucleares decretada por el Gobierno. En todo caso, los resultados económicos obtenidos por la empresa desde su entrada en funcionamiento han sido positivos (Tabla 28).

PRESUR nació en 1981 por encargo del Gobierno con un objetivo esencialmente social: generar empleo en la zona sur de Extremadura, una región especialmente deprimida. Se trataba de desarrollar un complejo integral que aprovechara el mineral de hierro existente en la zona creando una planta de "pelletización" del mineral y otra de prerreducidos. El proyecto era de una envergadura considerable y contaba con el apoyo de inversores kuwaitíes y alemanes. Se pretendía transportar desde la bahía de Cadiz el gas natural necesario para el proceso. Pronto se demostró, sin embargo, que las perspectivas esbozadas eran excesivas. La crisis siderúrgica general y las propias características de los yacimientos aconsejaron substituir el proyecto inicial por otro mucho más modesto, que empezó a desarrollarse en 1983. El INI, que al principio solo detentaba directamente el 14 por ciento del capital, pasó a socio dominante con más de un 97 por ciento. La empresa se limitó a mantener centros productivos en Fregenal de la Sierra (Badajoz) y Cala (Huelva). Pese a la radical limitación introducida, la compañía generó de inmediato importantes pérdidas. En 1988 entró en un régimen de contrato-programa que le ha permitido obtener subvenciones directas del Estado y equilibrar sus resultados (Tabla 29).

Tabla 28. Empresa Nacional del Uranio, S.A. (ENUSA)

	capital	ventas (millones de Ptas)	beneficios	personal
1972	100			21
1973	100			24
1974	1.000			113
1975	2.000			177
1976	3.000	698		245
1977	4.000	335		302
1978	4.000	1.049		355
1979	4.000	1.445	30	381
1980	6.000	4.647	39	390
1981	8.000	4.697	70	733
1982	9.000	4.390	104	760
1983	10.000	12.271	335	781
1984	10.000	24.012	374	722
1985	10.000	32.077	723	856
1986	10.000	32.732	1408	846
1987	10.000	41.618	1480	826
1988	10.000	46.358	1948	829
1989	10.000	29.713	2256	793

Tabla 29. Prerreducidos Integrados del Suroeste de España, S.A. (PRESUR)

	capital	ventas (millones de Ptas)	beneficios	personal
1982	50	---	-5	
1983	1.050	2	-32	6
1984	2.500	409	-63	222
1985	3.850	798	-83	223
1986	3.850	780	-167	275
1987	3.850	453	-1391	287
1988	3.850	2.481	7	301
1989	3.850	2.820	-86	295

La diversidad de la actuación del INI en el sector minero hace extremadamente difícil presentar una visión del conjunto. La importancia de las actividades de las empresas de Grupo INI respecto al conjunto de la producción española de cada producto ya ha sido analizada. Corresponde ahora observar la importancia de la minería dentro de las actividades del Instituto. Como es sabido, algunas actividades mineras eran desarrolladas por empresas cuya producción principal no era minera. Tal es el caso la extracción de lignitos por parte de ENCASO/ENDESA y GESA y la de carbones y hierro por parte de ENSIDESA. Dejando estas empresas al margen, vamos a analizar las estrictamente mineras. La Tabla 30 muestra algunas magnitudes relevantes de estas empresas en distintos años del periodo estudiado.

Como puede observarse, el papel de las empresas mineras dentro del INI ha tenido tres fases bastante distintas. La primera, hasta la incorporación de HUNOSA en 1967, se caracteriza por el reducido peso de las empresas mineras dentro del Grupo, tanto en lo referido a las aportaciones financieras recibidas como al total invertido en inmovilizado. En ambos casos, las empresas mineras no representaban más del 4 por ciento del Grupo.

La segunda fase contempla la irrupción de una serie de inversiones de primera magnitud. Además de HUNOSA, destaca el papel de FOSBUCRAA, POTASAS y ENIEPSA-HISPANOIL. La participación de las empresas mineras en las aportaciones financieras del Grupo y en el inmovilizado neto total se sitúan en torno al 10 por ciento. Hacia 1976 la desaparición de FOSBUCRAA quedó parcialmente compensada por la presencia de ENUSA y por el aumento de los requerimientos financieros de HUNOSA.

La década iniciada en 1980, finalmente, se ha significado por un descenso substancial en las actividades mineras del Grupo INI que queda bien reflejado en las cifras que comentamos. El traspaso al INH de las empresas de exploración petrolífera dejó inicialmente a HUNOSA en un papel hegemónico dentro del Grupo en cuanto a receptor de financiación, aunque en lo referido al inmovilizado neto la expansión de ALMAGRERA y, especialmente, de ENUSA viniera a compensar parcialmente el peso perdido. En 1989 la situación ha cambiado algo dentro de la tendencia de las empresas mineras a perder peso respecto al conjunto del Grupo. Destaca el mayor esfuerzo financiero exigido por ENUSA en relación a HUNOSA, financiada ahora directamente por el Estado. En cuanto al inmovilizado neto, en cambio, el papel de la empresa hullera sigue siendo el más destacado.

Tabla 20. Principales magnitudes de las empresas mineras del Grupo I.N.I. Millones de Pts.

	1962				1970				1976			
	Capital Total	Créditos Inversión INI	Inmovilizado neto	% Resultados	Capital Total	Créditos Inversión INI	Inmovilizado neto	% Resultados	Capital Total	Créditos Inversión INI	Inmovilizado neto	% Resultados
ENCASUR	214	198	78	0.1	270	224	224	0.1	3 900	224	122	0.1
HUNOSA	--	--	--	--	3 900	3 900	3 900	2.7	7 754	4 381	7 754	3.1
FODINA	4	3	50	0.1	75	67	60	0.1	129	127	129	0.1
POTASAS	754	747	1 127	1.5	2 000	1 950	427	1.5	4 152	2 377	4 152	1.7
ENMINSA/FOSEUCPAA	50	46	192	0.1	5 000	5 000	1 582	4.2	6 264	5 682	6 264	2.5
MASA	235	220	152	0.2	235	220	220	0.1	5	220	5	0.0
ENUSA	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
ENADINSA	80	80	359	0.5	560	560	560	0.3	404	560	404	0.2
ENPASA+ENPENS+ENIEPSA	20	13	805	1.1	20	13	1 719	1.1	2 895	1 722	2 895	1.2
IPESA	1	0.1	22	0.0	--	--	--	--	--	--	--	--
EPESA	0.05	0.05	110	0.1	--	--	--	--	--	--	--	--
COPISA	--	--	--	--	296	25	25	0.0	266	25	266	0.1
HISPANOIL	--	--	--	--	500	305	1 879	1.4	2 904	2 155	2 904	1.2
TOTAL EMPRESAS MINERAS	1 350	1 281	2 824	3.9	12 056	12 266	7 248	11.5	25 071	18 514	25 071	10.1
TOTAL I.N.I.	45 680	39 434	74 746	100	68 007	92 982	160 989	100	248 810	160 989	248 810	100
ENCASUR	314	224	39	0.1	611	611	611	0.1	6	611	6	0.1
HUNOSA	3 900	3 900	9 837	4.9	15 874	15 874	15 874	2.6	-8259	15 874	-8259	2.6
FODINA	80	80	80	0.0	121	121	121	0.0	--	121	--	0.0
POTASAS	2 000	2 000	1 769	1.4	6 418	6 418	6 418	1.0	-439	6 418	-439	1.0
MASA	235	225	225	0.1	296	296	296	0.0	1	296	1	0.0
ENUSA	3 000	1 800	1 775	1.3	3 517	3 517	3 517	0.6	--	3 517	--	0.6
ENADINSA	560	560	560	0.2	804	804	804	0.1	-70	804	-70	0.1
ENPASA+ENPENS+ENIEPSA	10	10	2 442	0.9	2 460	2 460	2 460	0.4	--	2 460	--	0.4
HISPANOIL	1 200	840	3 991	1.7	14 154	14 154	14 154	2.3	89	14 154	89	2.3
TOTAL EMPRESAS MINERAS	11 299	9 639	19 853	10.6	44 255	29 492	44 255	7.2	--	44 255	--	7.2
TOTAL I.N.I.	99 272	179 622	278 894	100	618 016	278 894	618 016	100	618 016	278 894	618 016	100

	1992				1990				
	Capital Total	Créditos INI	Inversión INI	Inmovilizado %	Capital Total	Créditos INI	Inversión INI	Inmovilizado %	Resultados %
ENCASUR	1 000	70	783	0.1	2 500	2 500	2 500	0.2	1198
HUOUSA	6 500	14 019	20 519	3.3	2 250	6 002	8 252	1.9	-5198
FIGAREDO	600	219	819	0.1	500	506	1 206	0.1	-4
FODINA	80	---	80	0.0	---	---	---	0.0	---
POTASAS	2 750	1 471	4 221	0.7	90	---	---	0.5	3868
SURTA	450	---	230	0.0	---	---	---	0.1	187
WASA	2 397	2 386	1 144	0.6	4 895	2 117	5 953	0.5	-303
PRESUR	50	14	---	0.0	3 850	8	3 918	0.0	-5
ENUSA	9 000	5 400	---	0.9	10 000	12 282	12 282	2.7	102
ENADINSA	700	560	826	0.1	3 330	2 306	5 568	0.1	52
TOTAL EMPRESAS MINERAS	23 527	19 233	36 422	5.9	27 795	23 192	46 494	5.9	6.3
TOTAL I.M.I.	330 611	289 029	619 640	100	669 623	119 355	788 878	100	100

La adición de los resultados económicos de las empresas minera del INI carece de sentido debido a la diversidad de fórmulas de financiación y contabilización aplicadas y al peso específico de HUNOSA. En cualquier caso, las cifras de las diversas empresas que hemos visto en los apartados anteriores, recogidas también en la Tabla 30, dejan claro que en su conjunto han sido fuertemente deficitarias. De hecho, solo ENCASUR y ENUSA han mantenido beneficios de forma estable. Si a las pérdidas registradas por las empresas en sus ejercicios ordinarios añadimos los costes de cierre de POTASAS y FOSBUCRAA y las inversiones no recuperadas en las empresas de exploración petrolífera, el panorama de resultados económicos para el conjunto del período aparece extremadamente negativo. No es posible atribuir este hecho a factores casuales o ajenos a la gestión de las empresas. Resulta claro que la persistencia en el mantenimiento de actividades manifiestamente inviables ha sido un factor decisivo en el enorme coste que, en relación a su volumen, han representado las empresas mineras del Instituto.

5. La empresa pública en la minería en España desde la Guerra Civil. Consideraciones finales

La presencia del INI en el sector minero, como la actuación del propio Instituto en su conjunto, respondió a objetivos que fueron cambiando en el tiempo. En la primera fase el impulso a la industrialización era el factor fundamental; llegó luego un segundo período en el que el Instituto jugó un papel subsidiario respecto a la iniciativa privada; y, finalmente, sobrevino la crisis --muy severa-- y los consiguientes intentos de reforma y reflotación (⁶⁹). En el ámbito de la minería, las realizaciones efectivas del Instituto, pese a inspirarse en los mismos objetivos generales, tuvieron en cada una de esas fases una dinámica propia.

Desde el mismo momento de su fundación y durante los primeros veinte años de existencia de INI, sus dirigentes señalaron al sector minero como uno de los ámbitos en los que se debía centrar la actuación del Instituto. Aseguraban que España disponía de una amplia dotación de recursos minerales que habían sido explotados hasta entonces de forma inadecuada y perjudicial para los intereses nacionales. Dentro de los objetivos básicos de autoabastecimiento, la puesta en explotación de esos recursos había de ser un elemento decisivo. El INI debía jugar un papel básico en este proceso de revitalización de la minería española.

A la hora de la verdad la realidad que se impuso fue otra. Por un lado, las investigaciones realizadas demostraron que pocos yacimientos realmente aprovechables quedaban inexplorados; por otro, el principio de subsidiariedad --ya presente en esta primera fase-- impidió la entrada del Instituto en las actividades controladas por el sector privado. Así las cosas y pese a la graduelocuencia de sus dirigentes, el papel del Instituto en la producción de primeras materias minerales fue durante este primer período totalmente marginal. Solo cabe destacar las iniciativas vinculadas a la producción sintética de carburantes, sin duda uno de los proyectos más insensatos de entre los surgidos al abrigo de la autarquía.

Este estrecho panorama se amplió rápidamente a partir del momento en el que la apertura de la economía española al mercado

⁶⁹ Véase el excelente resumen presentado por Martín Aceña y Comín (1991), pp. 29-35.

internacional puso en peligro a buena parte del sector minero tradicional. La competencia del petróleo y de otros países productores acabó con la fase expansiva de la minería española del carbón. El fenómeno tenía dimensión europea, aunque en el caso de España se viera agravado por el retroceso en los redimimientos que se produjo durante la autarquía. Después de diversos intentos fallidos de acción concertada con la iniciativa privada, el Estado decidió hacerse cargo a través del INI de buena parte de la minería española del carbón. Las razones de la intervención eran esencialmente sociales o, si se quiere, políticas. El régimen dictatorial español no estaba en condiciones de enfrentarse a una conflictividad generalizada y persistente en el sector minero.

Los resultados económicos de esta intervención, en la que el papel hegemónico correspondió a HUNOSA, fueron espectacularmente negativos. La propia inviabilidad económica del proyecto y la presión política para mantenerlo abocaban a una mala gestión que empeoraba todavía más los resultados. Lo más sorprendente, sin embargo, no fue la entrada del INI en el sector sino la incapacidad que han venido demostrando posteriormente los gobiernos democráticos para enfrentarse a la cuestión. Una y otra vez, el viejo "problema carbonífero" ha sido dejado de lado o abordado con políticas de paños calientes tendentes a mantener el empleo en un sector sin futuro a un coste elevadísimo para el contribuyente. Aunque evidentemente el Intituto ha sido en este caso un instrumento de las decisiones políticas, el repetido fracaso de todos los planes aprobados para limitar las pérdidas de HUNOSA indican que tampoco los gestores están libres de responsabilidad.

Tampoco en el campo de los fertilizantes ni en el de la producción petrolífera cabe hablar de buenos resultados. Uno tras otro los proyectos iniciados en estos ámbitos fracasaron conllevando elevadas pérdidas. Las causas fueron diversas: estimaciones de recursos fallidas, intromisión de decisiones políticas, gestión inadecuada, etc. Tan solo el hecho de haber conseguido una cierta presencia en los mercados petrolíferos internacionales puede presentarse como un logro valioso.

Volviendo a los planteamientos expuestos en la introducción, resulta claro que ninguno de los diversos argumentos que los analistas suelen presentar para defender la presencia de la empresa pública se ajustan al caso de las actuaciones mineras del INI. Aquellos que pensamos que la empresa pública puede jugar un papel dinamizador en el desarrollo de sociedades de economía de mercado, no podemos hallar en el caso de la minería española sino un ejemplo de aquello que debe rechazarse como modelo de actuación.

B I B L I O G R A F I A

- BALLESTERO, A. (1989), Buscando petróleo. Madrid, Espasa Calpe.
- BUESA, M. (1983), El Estado en el proceso de industrialización: Contribución al estudio de la política industrial española en el período 1936-1963. Tesis doctoral, Madrid, Univ. Complutense.
- CARRERAS, A. (1983), La producció industrial espanyola i italiana des de mitjan segle XIX fins a l'actualitat. Tesis doctoral inédita. Barcelona, Universitat Autònoma.
- CARRERAS, A. (ed.) (1989), Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX. Madrid, Fundación Banco Exterior.
- CATALAN, J. (1989), "Autarquía y desarrollo de la industria de fábrica durante la segunda guerra mundial. Un enfoque comparativo" en GARCIA DELGADO, J.L. (ed.), El primer franquismo. España durante la segunda guerra mundial. Madrid, Siglo XXI.
- COLL, S. (1985), "El sector minero". Información Comercial Española, 623.
- COLL, S. (1987), "Primera parte: 1770 a 1935" en COLL, S. y SUDRIA, C., El carbón en España, 1770-1961. Una historia económica. Madrid, Turner.
- DIAZ-FAES, M. (1979), La minería de la hulla en Asturias (un análisis histórico). Oviedo, Universidad de Oviedo.
- DOBADO, R. (1991), "La minería estatal española, 1748-1973" en COMIN, F. y MARTIN ACEÑA, P. (directores), Historia de la empresa pública en España. Madrid, Espasa Calpe.
- El carbón nacional dentro del contexto comunitario (1987, 1989). Oviedo, Colegio Oficial de Ingenieros de Minas del Noroeste de España.
- El fraude de HUNOSA (1981). Madrid, Federación Estatal de Minería de U.G.T.
- GARCIA ALONSO, J.M. e IRANZO, J.E. (1988), La energía en la economía mundial y en España. Madrid, AC.
- HUNOSA, un cambio necesario (1985). Oviedo, Ilustre Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos y Facultativos de Minas de Asturias-Galicia.

- MALUQUER DE MOTES, J. (1987), "De la crisis colonial a la guerra europea: veinte años de economía española" en NADAL, J.; CARRERAS, A. y SUDRIA, C. (eds.), La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica. Barcelona, Ariel.
- MARTIN ACEÑA, P. y COMIN, F. (1991), INI. 50 años de industrialización en España. Madrid, Espasa Calpe.
- MYRO, R. (1980), El INI en la industria española: especialización sectorial, eficacia económica y rentabilidad. Tesis doctoral, Madrid, Univ. Complutense.
- NADAL, J. (1975), El fracaso de la Revolución industrial en España, 1814-1913. Barcelona, Ariel.
- NADAL, J. (1992), Moler, tejer y fundir. Estudios de historia industrial. Barcelona, Ariel.
- RAYMOND, J.L.; GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1989), "El papel de la empresa pública": Papeles de Economía Española, 38.
- SCHWARTZ, P. y GONZALEZ, M.J. (1978), Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976). Madrid, Tecnos.
- SEGURA, J. (1989), "La empresa pública: teoría y realidad". Papeles de Economía Española, 38.
- SERVEN, L. (1987), "La empresa pública en un sector estratégico: HUNOSA" en La empresa pública industrial en España. Madrid, FEDEA.
- SUANZES, J.A. (1943), La minería como base de la industrialización. Madrid, INI.
- SUDRIA, C. (1987a), "Un factor determinante: la energía" en NADAL, J; CARRERAS, A; y SUDRIA, C. (eds.), La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica. Barcelona, Ariel.
- SUDRIA, C. (1987b), "Segunda parte: 1936 a 1961" en COLL, S. y SUDRIA, C. El carbón en España, 1770-1961. Una historia económica. Madrid, Turner.
- SUDRIA, C.,(1990), "Las transferencias de energía eléctrica entre Aragón y Cataluña en el segundo tercio del siglo XX" en Las relaciones económicas entre Aragón y Cataluña (Siglos XVIII-XX). Actas del I Simposio. Huesca, Instituto de Estudios Altoaragoneses.