

EL INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA Y LA CRISIS DEL CARBÓN (1960-1989)¹

1. Introducción

La presencia del INI en la producción carbonífera se había limitado, hasta 1960, a los lignitos obtenidos por la Empresa Nacional 'Calvo Sotelo' (ENCASO) y a pequeñas explotaciones de hulla y antracita en manos de la Empresa Nacional Siderúrgica (ENSIDESA) y de la Minera Industrial Pirenaica (MIPSA). En el caso de los lignitos, el objetivo inicial había sido 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. En 1959 las empresas del INI en su conjunto produjeron 741 t. de carbón, esto es tan sólo un 4,7 por ciento a la producción total española. La participación era relevante en el caso de los lignitos (20,9 por ciento) pero minúscula en lo referido a la hulla y la antracita (2,2 por ciento).

A partir de 1960 este panorama cambió sustancialmente. El INI pasó a participar de forma muy notable en el subsector hullero a través de nuevas empresas. 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.

2. 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 1. Se observa una caída sustancial 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 2, 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. Alemania).

La 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 disminuyeron².

1. Este artículo resume algunos apartados de mi trabajo *El Instituto Nacional de Industria en el sector de la minería: orígenes y evolución*, realizado en el marco del Programa de Historia Económica de la Fundación Empresa Pública que lo financió y lo publicó en forma de documento de trabajo (n. 9202, septiembre de 1992). Debo agradecer a Pablo Martín Aceña y a Francisco Comín la invitación a participar en dicho programa y el estímulo recibido, así como las facilidades que me ofrecieron para la consulta de materiales.

2. 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 Alfonso e Iranzo (1988), pp. 51-71.

EL INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA Y LA CRISIS DEL CARBÓN
(1960-1989)

216

Tabla 1. Consumo de energía por fuentes primarias, 1950-1989

	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	455	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	23,3	770	47,6	471	29,1

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

Fuente: Naciones Unidas, Yearbook of World Energy Statistics y SUDRIA (1987a).

Tabla 2. 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	7,3	5,7
1985	88,5	1,8	90,8	10,1	6,2	8,4	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
Nota: Import = Importaciones netas = importaciones menos exportaciones
Fuente: Eurostat

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 periodo 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 sólo a una muy discutible política económica aplicada al sector, en la que el INI 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 hay que encontrarlas en la evolución que había experimentado el sector en las décadas de 1940 y 1950³. 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 sustitución de importaciones vino forzada por la política autárquica impuesta por el nuevo régimen político.

El incremento de la producción tuvo lugar 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 quería 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 sustancial de la productividad en el conjunto del sector. 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 3 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 3. 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.*

3. Sudrià (1987b).

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 aun 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 EEUU⁴.

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 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 opciones⁵. 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 Estado⁶.

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 periodo. 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. 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 sustitución del carbón por otros productos. La primera intervención directa del Estado durante este periodo 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 hallada por los poderes públicos fue la nacionalización a través de HUNOSA de la mayor parte de 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. Un diagnóstico oficial sobre la situación puede hallarse en Ministerio de Industria, *Monografía de la minería del carbón*. Madrid, 1960.

5. 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*.

6. 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.

3. 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 de 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 indicaban 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— sólo un incremento de la producción podía hacerla viable. En consecuencia, la dirección se dedicó «afanosamente»

a la realización de sondeos para localizar nuevas reservas⁷.

La evolución de la empresa en los años subsiguientes puede seguirse en la Tabla 4. Se distinguen claramente varios periodos. 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-Belmez-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 la explotación por la Compañía Sevillana de Electricidad. Para 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 a cielo abierto, 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 pesetas.

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

7. Memoria de ENCASUR, 1962.

EL INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA Y LA CRISIS DEL CARBÓN
 (1960-1989)

Tabla 16. Empresa Nacional Carbonífera del Sur (ENCASUR)

	capital	ventas (millones de Ptas)	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	757	687	1.444
1.984	1.000	9.105	1.764	1.517	788	735	1.523
1.985	1.000	11.020	2.283	1.514	879	793	1.672
1.986	3.000	11.719	2.018	1.538	945	847	1.792
1.987	3.000	11.274	1.570	1.510	843	715	1.558
1.988	3.000	9.981	850	1.468	683	592	1.275
1.989	3.000	10.925	1.026	1.470	618	757	1.375

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 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. Los antecedentes de HUNOSA: la minería asturiana de la hulla en crisis

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 importaciones⁸. 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...).

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 sólo 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 periodo 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

8. *Plan de expansión de la minería asturiana de la hulla. Oviedo, 1963.*

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.

5. La política carbonífera española: mantenimiento del empleo e irracionalidad económica

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 periodo que ahora nos ocupa la política seguida se ha caracterizado por los siguientes aspectos⁹:

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 éste. 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 nacional¹⁰.

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 sustraerse a la idea de que 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 6). Como es natural, esta política ha comportado un encarecimiento de los costes de generación eléctrica con la consiguiente repercusión en las tarifas¹¹. La progresiva adecuación de la política económica española a los

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

10. *El carbón nacional dentro del contexto...* 166 y 195.

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

acuerdos de la Comunidad Europea va hacer muy difícil el mantenimiento de estas medidas. Ello conllevará la eliminación paulatina 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.

6. HUNOSA: crónica de un desastre económico¹²

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 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 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 trabajadores¹³.

La evolución de las principales magnitudes de la empresa pueden observarse en la Tabla 5. 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.

12. 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).

13. 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 fue 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 5. Empresa Nacional Hulleras del Norte (HUNOSA)

	capital	ventas millones de pts.	beneficios	personal	producción miles de t.	producción por trab. t.
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	7.903	-4.491	24.264	4.347	179,2
1.975	3.900	9.106	-6.479	24.930	4.190	168,1
1.976	3.900	9.989	-8.259	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	-5.083	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	7.800	37.212	-1.566	21.018	3.778	179,8
1.985	7.800	40.176	-8.400	21.108	3.674	174,1
1.986	6.350	40.190	-12.253	20.470	3.654	178,5
1.987	2.250	33.035	-8.878	19.671	2.965	150,7
1.988	2.250	39.796	-4.634	19.307	3.228	167,2
1.989	2.250	40.593	-4.891	18.719	3.290	175,8

Nota: Beneficios después de subvenciones. A partir de 1981, HUNOSA además de las compensaciones por la venta de carbón térmico recibió subvenciones directas del Estado dentro del contrato-programa firmado entre la empresa y el Ministerio de Industria.

La forma en que se realizó el proceso de integración de las 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 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 6 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.

Tabla 6. Rendimientos comparados de HUNOSA

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

	1970	1975	1980	1985
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.

	1985	1986
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.

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 sustituidos 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 reestructuración¹⁴. 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 gobierno¹⁵. 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 sustituido 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 millones de pesetas, quedando el INI como único accionista.

La primera etapa del nuevo plan, hasta 1973, vio 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, al 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 sólo 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 alcanzaron 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

14. 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.

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

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 empresa¹⁶.

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 elevado¹⁷.

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 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 sólo 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 mantenimiento¹⁸. 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.

7. 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 Malpás (Lérida). ENSIDESA retuvo hasta 1969 sus explotaciones en Riosa (Asturias) que fueron finalmente traspasadas a 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 de «hospital de empresas» adoptada por el Instituto en estos años y que tuvo graves consecuencias para la rentabilidad del grupo¹⁹. 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 7). De forma indirecta el INI tuvo también participación

18 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.

19. MARTÍN ACEÑA Y COMÍN (1991), pp. 507-508.

16. SERVEN (1987), pp. 138-141.

17. *Ibidem*, p. 134.

EL INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA Y LA CRISIS DEL CARBÓN
(1960-1989)

228

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.

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.

Tabla 7. Minas de Figaredo (FIGAREDO)

	capital ventas		beneficios	producción	
	millones de Ptas			personal	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

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

Tabla 8. Otras empresas carboníferas del Grupo INI. Producción. (Miles de t.)

	Riosa ENSIDESA (Hulla)	MIPSA (Antracita)	Narcea MONCABRIL (Antracita)	ENCASO- (Lig.Negro)	Lignitos ENDESA (Lig.Pardo)	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	387	13	58	799	381	
1969		12		815	347	13
1970				649	496	24
1971				644	504	24
1972				726	448	25
1973				680	543	25
1974				719	468	29
1975				906	577	23
1976				602	1.135	20
1977				562	2.958	26
1978				606	5.223	27
1979				586	7.314	68
1980				618	11.094	79
1981				1.213	11.754	102
1982				1.656	13.386	143
1983				1.786	12.835	257
1984				1.848	13.120	209
1985				1.821	12.607	172
1986				1.249	12.178	184
1987				1.398	11.751	126
1988				1.545	10.581	306
1989				1.430	12.590	15

Las producciones de carbón de todas estas empresas quedan reflejadas en la Tabla 8. Se trata en este caso de actuaciones directas de las empresas del INI, pero no hay que olvidar la enorme 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 las demandas de las centrales termoeléctricas de ENDESA ha 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.

8. 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 9 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 de la producción. Este proceso tendrá que realizarse, 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, 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.

Tabla 9. Producción de las empresas del grupo INI (miles de t.)

	Hulla			Antracita			Lignito negro			Lignito pardo				Total		
	ENCASUR- RIOSA- HUNOSA	España	%	MIPSA- NARCEA	España	%	ENCASO- ENDESA-GESA	España	%	ENCASO- ENDESA	España	%	INI	España	%	
1960	313	11.269	2,8	22	2.514	0,9	150	1.639	9,2	123	123	100,0	608	15.545	3,9	1960
1961	396	11.199	3,5	62	2.597	2,4	332	1.867	17,8	221	221	100,0	1.011	15.884	6,4	1961
1962	422	10.022	4,2	81	2.643	3,1	501	2.095	23,9	389	389	100,0	1.393	15.149	9,2	1962
1963	488	10.171	4,8	67	2.792	2,4	591	2.254	26,2	330	330	100,0	1.476	15.547	9,5	1963
1964	473	9.515	5,0	80	2.680	3,0	537	2.173	24,7	431	431	100,0	1.521	14.799	10,3	1964
1965	489	10.168	4,8	135	2.775	4,9	536	2.374	22,6	399	399	100,0	1.559	15.716	9,9	1965
1966	521	10.130	5,1	175	2.743	6,4	595	2.403	24,8	251	251	100,0	1.542	15.527	9,9	1966
1967	1.907	9.595	19,9	210	2.769	7,6	574	2.239	25,6	427	427	100,0	3.118	15.030	20,7	1967
1968	3.900	9.460	41,2	233	2.862	8,1	799	2.451	32,6	381	381	100,0	5.313	15.154	35,1	1968
1969	4.479	8.854	50,6	173	2.773	6,2	828	2.393	34,6	347	347	100,0	5.827	14.367	40,6	1969
1970	4.241	7.943	53,4	164	2.808	5,8	673	2.335	28,8	496	496	100,0	5.574	13.582	41,0	1970
1971	4.354	7.811	55,7	179	2.876	6,2	668	2.577	25,9	504	504	100,0	5.705	13.768	41,4	1971
1972	4.830	8.051	60,0	158	3.018	5,2	751	2.620	28,7	448	448	100,0	6.187	14.137	43,8	1972
1973	3.959	6.978	56,7	144	2.976	4,8	705	2.460	28,7	543	543	100,0	5.351	12.957	41,3	1973
1974	4.517	7.435	60,8	145	2.970	4,9	748	2.416	31,0	468	468	100,0	5.878	13.289	44,2	1974
1975	4.345	7.469	58,2	177	3.154	5,6	929	2.803	33,1	577	577	100,0	6.028	14.003	43,0	1975
1976	3.666	6.967	52,6	202	3.550	5,7	622	3.016	20,6	1.135	1.135	100,0	5.625	14.668	38,3	1976
1977	4.598	8.299	55,4	170	3.768	4,5	588	2.846	20,7	2.958	2.958	100,0	8.314	17.871	46,5	1977
1978	4.198	7.862	53,4	180	3.831	4,7	633	3.048	20,8	5.223	5.223	100,0	10.234	19.964	51,3	1978
1979	4.515	8.212	55,0	216	3.799	5,7	654	3.400	19,2	7.314	7.314	100,0	12.699	22.725	55,9	1979
1980	4.881	8.124	60,1	170	4.104	4,1	697	4.049	17,2	11.094	11.410	97,2	16.842	27.371	61,5	1980
1981	5.381	9.953	54,1	205	4.804	4,3	1.315	6.268	21,0	11.754	14.650	80,2	18.655	32.779	56,9	1981
1982	5.677	10.342	54,9	214	5.165	4,1	1.799	6.272	28,7	13.386	17.449	76,7	21.076	35.165	59,9	1982
1983	5.598	10.130	55,3	243	5.174	4,7	2.043	7.075	28,9	12.835	17.296	74,2	20.719	35.214	58,8	1983
1984	5.137	9.659	53,2	404	5.352	7,5	2.057	6.899	29,8	13.120	17.405	75,4	20.718	35.030	59,1	1984
1985	5.127	10.355	49,5	453	5.829	7,8	1.993	6.278	31,7	12.607	17.292	72,9	20.180	35.069	57,5	1985
1986	5.033	10.337	48,7	643	5.572	11,5	1.433	5.887	24,3	12.178	16.527	73,7	19.287	33.974	56,8	1986
1987	4.114	8.839	46,5	622	5.416	11,5	1.524	4.853	31,4	11.751	15.627	75,2	18.011	30.859	58,4	1987
1988	4.273	9.055	47,2	497	5.263	9,4	1.851	4.683	39,5	10.581	12.960	81,6	17.202	29.582	58,2	1988
1989	4.412	8.950	49,3	541	5.571	9,7	1.445	4.652	31,1	12.590	17.275	72,9	18.988	31.763	59,8	1989

Bibliografía

BUESA, M. (1983), El Estado en el proceso de industrialización: Contribución al estudio de la política industrial española en el periodo 1936-1963. Tesis doctoral, Madrid, Univ. Complutense.

CARRERAS, A. (ed.) (1989), Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX. Madrid, Fundación Banco Exterior.

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.

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.

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.

SCHWARTZ, P. y GONZALEZ, M.J. (1978), Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976). Madrid, Tecnos.

SERVEN, L. (1987), «La empresa pública en un sector estratégico: HUNOSA» en La empresa pública industrial en España. Madrid, FEDEA.

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.