

DATOS SOBRE EL EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO ESPAÑOL (II)

Los efectivos de personal de otros organismos públicos y de las sociedades mercantiles públicas

Sumario: I. LOS EFECTIVOS DE OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS (CORTES, MOVIMIENTO Y SINDICATOS).
II. LOS EFECTIVOS DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS: A) Consideraciones previas.
B) Desglose del colectivo.

I. Los efectivos de otros organismos públicos (Cortes, Movimiento y Sindicatos)

Dentro de este epígrafe de la segunda parte de nuestro trabajo se han agrupado las Cortes, el Movimiento y los Sindicatos, más que por la coherencia orgánica entre las tres instituciones citadas, por la *necesidad de un agrupamiento* que facilite la sistemática de este trabajo, y, sobre todo, por la coincidencia de que ninguna de las tres instituciones pertenecen a la Administración Pública propiamente dicha (1).

(1) La clarificación de las relaciones de estas tres instituciones básicas de nuestro sistema político con la Administración Pública no es empresa fácil.

Mientras que las Cortes, como dice Martín Mateo, realizan «la superior función legislativa, con cuyo ejercicio pueden orientar y regular la actividad administrativa», por lo que toca al Movimiento y la Organización Sindical «no ya la división de poderes, sino la misma división de funciones ofrece dificultades para calificar

En conjunto, el personal que absorben estas instituciones españolas no es muy numeroso, 31.280 personas (*vid.* cuadro 1), que vienen a ser el 2,1 por 100 del total de los efectivos del sector público. Sin embargo, el papel que tanto las Cortes como el Movimiento y la Organización Sindical desempeñan en el orden político y social de nuestro país es motivo bastante para que nos refiramos ahora a ellos.

De estas instituciones, la que, por razones obvias, ocupa más personal es la Organización Sindical, con 20.391 efectivos, que representan un 65 por 100 del total del personal adscrito a estos tres Organismos. A continuación se sitúa la Secretaría General del Movimiento, que ocupa a 10.718 personas, que son más del 34 por 100 del total, mientras que las 171 personas de las Cortes apenas llegan al 1 por 100.

Si ahora descendemos a considerar las *distintas clasificaciones* del personal, tenemos que, en estas organizaciones, de modo especial en el Movimiento y en los Sindicatos, los funcionarios de plantilla adscritos a los niveles A y B son muy numerosos, hasta el extremo de que los de nivel A constituyen el grupo más nutrido, con 7.816 funcionarios, sólo superado por los 8.469 que forman el llamado personal vario. Se trata, ciertamente, de un *rasgo peculiar* de estas organizaciones que no se produce en la Administración Pública propiamente dicha.

Finalmente, interesa resaltar que el personal vario alcanza la cifra de 8.469 personas, y que, por el contrario, el personal laboral, al igual que el personal contratado, presentan cifras muy reducidas y limitadas.

estos dos tipos de organizaciones que tienen, por lo demás, claras conexiones con algunas de las funciones clásicas del Estado».

El autor citado, refiriéndose al Movimiento señala que «pertenece, sin duda, al mundo político» y que «la organización gestora del Movimiento, pese a venir encabezada por un ministro, no está enclavada en la Administración como tal». Y, en cuanto a la Organización Sindical, «se mueve en su propio ámbito, tiene sus normas explícitas, sus propias regulaciones para la contratación, para el personal, etcétera, es un microcosmos jurídico público que no ha recibido el ordenamiento administrativo general». *Vid.* RAMÓN MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, 1970, pp. 51-63.

CLASIFICACION DEL PERSONAL DE OTROS ORGANISMOS PUBLICOS

(CORTES, MOVIMIENTO Y SINDICATOS)

CLASES DE PERSONAL ORGANISMOS	FUNCIONARIOS					Personal laboral	Personal contratado	Personal vario	Totales
	Nivel A	Nivel B	Nivel C	Nivel D	Nivel E				
Cortes Españolas	29	73	...	—	44	25	—	—	171
Secretaría General del Mo- vimiento	2.505	—	1.898	1.409	717	—	939	3.250	10.718
Organización Sindical	5.282	501	4.662	2.001	2.726	—	—	5.219	20.391
TOTAL GENERAL	7.816	574	6.560	3.410	3.487	25	939	8.469	31.280

II. Los efectivos de las sociedades mercantiles públicas

A) CONSIDERACIONES PREVIAS

Nos vamos a referir ahora a una nueva área del sector público español, que es la formada por lo que podemos denominar sociedades mercantiles públicas.

La primera cuestión que debe abordarse es la *delimitación del concepto* de sociedad mercantil pública, que interesa delimitar del más usual de «empresa pública» (2). Dentro de nuestro enfoque sistemático, entendemos por sociedad mercantil pública *aquella empresa pública que está sometida a un régimen de Derecho mercantil o privado y en la que se da alguno de los siguientes supuestos: a) el Estado participa directamente en el capital de la sociedad y ejerce funciones de dirección y control; b) los Organismos autónomos, y de manera singular el INI, par-*

(2) El concepto de empresa pública es de los más ambiguos y polémicos en el Derecho Administrativo español. Velarde Fuertes afirma al respecto, que «la empresa pública en nuestro país constituye un amasijo de instituciones verdaderamente considerable». Vid. JUAN VELARDE FUERTES: «La empresa pública en una encrucijada», en el libro *La empresa pública en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1972, p. 59.

Por su parte, Benzo Mestre afirma que la empresa pública «es un concepto extrajurídico y difuso; los múltiples intentos de definición se pierden en matizaciones que imposibilitan la aprehensión de sus diversos caracteres y aspectos». Vid. FERNANDO BENZO MESTRE: «Equilibrio entre empresa pública y privada», en el libro *La empresa pública industrial en España: el INI*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1973, p. 43.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que si empleáramos aquí la expresión «Empresa Pública», ésta se podría aplicar a muchos de los Organismos autónomos ya estudiados en el número anterior de esta REVISTA, mientras que la expresión «Sociedad Mercantil Pública», tal como nosotros hemos acotado su contenido, no es aplicable a dichos Organismos autónomos.

En este sentido, Baena del Alcázar, entre otros, habla de la forma jurídica de las empresas públicas en España, clasificándolas en «empresas públicas sin personalidad diferenciada» y en «empresas públicas con personalidad jurídica pública». Respecto a este segundo grupo, dice el autor citado que «la fórmula de creación de personas jurídicas públicas ha sido profusamente utilizada, hasta el punto de que en líneas generales podría decirse que en España las empresas públicas se organizan bien como Organismos autónomos (lo destacado es nuestro), bien como empresas privadas de propiedad total o parcial del Estado». Vid. MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR: *Lecciones de Derecho Administrativo, II*, Universidad de Valencia, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Curso 1973-74, pp. 20-6.

Precisamente, el anterior razonamiento de Baena del Alcázar es el que nos ha inducido a nosotros a sustituir la expresión «Empresas Públicas» por la de «Sociedades Mercantiles Públicas», a fin de evitar la posible identificación entre «Organismos autónomos» y «Empresas públicas», que sería contraria a la sistemática adoptada en el presente trabajo.

participan mayoritaria y directamente; c) aunque la participación sea minoritaria por parte del Estado, de un Organismo autónomo o de otra empresa pública, la acumulación de participaciones públicas supone un control efectivo sobre la sociedad en cuestión, y d) aunque no exista ningún tipo de participación, el Estado ejerce sobre la correspondiente empresa o sociedad verdaderas e importantes funciones de fiscalización o control por sí mismo o por medio de sus Organismos autónomos.

El segundo aspecto que conviene resaltar es la dificultad, fácilmente comprensible, de llegar a un cómputo exhaustivo de los efectivos de esta gran área que, en nuestro país, constituyen las sociedades mercantiles públicas. La diversidad de las mismas, su diferente dependencia, su continua mutabilidad, son factores que dificultan el estudio y determinación del personal al servicio de tales entidades.

Por tal razón la cifra que aquí ofrecemos —402.603 personas— hay que considerarla como *estimativa y aproximada*.

B) DESGLOSE DEL COLECTIVO

La cifra arriba adelantada de 402.603 personas que sirven en las sociedades mercantiles públicas aparece debidamente desglosada en los cuadros 2 y 3.

CUADRO 2

DISTRIBUCION DEL PERSONAL EN LAS SOCIEDADES MERCANTILES PUBLICAS

SOCIEDADES	Personal
Banca Oficial	31.878
Monopolios	72.079
Sociedades de transporte (por ferrocarril)	79.607
Empresas con participación del INI	216.461
Otras	2.578
TOTAL	402.603

En los cuadros 2 y 3 figura en primer lugar la *Banca Oficial*, dentro de la cual se han incluido las Cajas de Ahorro. Aunque algún sector de la doctrina ha negado la naturaleza pública de tales entidades, otros defienden su plena inserción en el sector

CUADRO 3

**DISTRIBUCION DESGLOSADA DEL PERSONAL EN LAS SOCIEDADES
MERCANTILES PUBLICAS**

SOCIEDADES	Personal	Totales
BANCA OFICIAL		
Banco de Crédito Agrícola	137	
Banco de Crédito a la Construcción	281	
Banco de Crédito Industrial	391	
Banco de Crédito Local	293	
Banco Hipotecario de España	507	
Cajas de Ahorro Popular	30.269	
TOTAL		31.878
MONOPOLIOS		
Compañía Arrendataria de Monopolio de Petróleos, S. A. (CAMPESA)	8.819	
Tabacalera Española, S. A.	7.375	
Compañía Telefónica Nacional de España (CTNA)	55.885	
TOTAL		72.079
SOCIEDADES DE TRANSPORTE (por ferrocarril)		
Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE)	73.377	
Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE)	6.230	
TOTAL		79.607
EMPRESAS CON PARTICIPACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE INDUSTRIA (INI)		
Empresas Nacionales con participación del INI del 100 por 100	51.209	

SOCIEDADES	Personal	Totales
Empresas Mixtas con participación del INI superior o igual al 50 por 100	99.808	
Empresas Mixtas con participación del INI inferior al 50 por 100	65.444	
TOTAL		216.461
OTRAS		2.578
TOTAL		402.603

público (3) por cuanto que la creación de las Cajas se somete a la previa concesión del Ministerio de Hacienda, sus fondos se destinan a funciones rigurosamente establecidas, hay intervención del Ministerio citado para la designación del presidente del Consejo de Administración y de los vocales y, en fin, este tipo de instituciones financieras ha de someterse a las directrices emanadas del Banco de España.

Dentro de los organismos incluidos bajo el rótulo de Banca Oficial no aparecen el Banco de España, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) ni el Crédito Oficial Pesquero que fueron clasificados ya, en el número anterior de esta Revista, entre los Organismos autónomos excluidos de la Ley de 26 de diciembre de 1958, dependientes del Ministerio de Hacienda. En definitiva, su exclusión viene plenamente justificada si se considera que no se trata de sociedades mercantiles.

Si sumamos los 31.878 efectivos de la Banca Oficial que aparecen en los cuadros 2 y 3 con los 4.032 que corresponden al Banco de España, Instituto de Crédito Oficial y Crédito Social Pes-

(3) Así, Martín Mateo y Sosa Wagner defienden la tesis de la pertenencia de las Cajas de Ahorro al sector público. «Desde el punto de vista de su ubicación institucional —dicen— debe decirse que las Cajas de Ahorro están plenamente integradas en el sector público en virtud de su régimen operativo...». Vid RAMÓN MARTÍN MATEO y FRANCISCO SOSA WAGNER: *Derecho Administrativo Económico*, Ediciones Pirámide, S. A., Madrid, 1974, p. 87.

quero, tendríamos un total de 35.950 personas que trabajan en instituciones financieras y crediticias públicas; de ellas nada menos que 30.269 pertenecen a las Cajas de Ahorro, lo que representa un 84 por 100 del total.

Como segundo componente importante de las sociedades mercantiles públicas podemos citar los *Monopolios*, dentro de los cuales hemos comprendido organismos tan importantes para la vida económica y social del país como son la CAMPSA, Tabacalera Española, S. A. y la Compañía Telefónica Nacional de España. Los efectivos de cada uno de estos organismos (*vid.* cuadro 3) son significativos en el contexto de nuestro sector público español, de manera especial los de la Compañía Telefónica Nacional de España que suponen la cifra de 55.885; mientras que el total de los efectivos pertenecientes a los tres organismos alcanza el volumen de 72.079 personas.

En tercer lugar, en los cuadros 2 y 3 aparecen lo que hemos denominado *Sociedades de transporte por ferrocarril*, dentro de las cuales se han situado a la RENFE y a los Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE). Destaca el contingente de personal de la RENFE que asciende a la suma de 73.377 efectivos, lo que coloca a este organismo a la cabeza de todos los englobados dentro de las sociedades mercantiles públicas, en lo que a personal se refiere. Por el contrario, el que presta servicios en los Ferrocarriles de Vía Estrecha es de cuantía significativamente menor, pues sólo alcanza 6.230 efectivos.

A continuación de las Sociedades de transporte, en los cuadros 2 y 3 están las *Empresas con participación del Instituto Nacional de Industria (INI)* agrupadas, en el cuadro 3, según el grado de participación del Estado en las mismas. El gran número de empresas pertenecientes al INI justifica el que, en este trabajo, no se haga una relación exhaustiva y pormenorizada de las mismas y el que, por consiguiente, tan sólo se presenten cifras globales y totalizadas (4); a tal efecto, se ha es-

(4) A título de ejemplo, y como muestras más representativas de las empresas con participación del INI, citaremos la Empresa Nacional Bazán, con 13.509 efectivos; la Empresa Nacional Siderúrgica, S. A. (ENSIDESSA), y Unión de Siderúrgicas Asturianas (UNINSA), con 25.348; la Empresa Nacional de Autocamiones, Sociedad Anónima (ENASA), con 11.446; Construcciones Aeronáuticas, S. A. (CASA),

tablecido una triple ordenación, en atención al grado de participación del INI en las correspondientes empresas, según aquella sea del 100 por 100, igual o superior al 50 por 100 o inferior al 50 por 100 (5). Las cifras de personal que, respectivamente, se corresponden con las citadas clases de empresas son 51.209, 99.808 y 65.444, que arrojan un total de 216.461 personas que representan, lógicamente, un porcentaje muy elevado con relación al total de efectivos empleados en las sociedades mercantiles públicas, en concreto el 53 por 100.

Si nosotros ahora a los 216.461 efectivos de las empresas en que participa el INI, les añadimos los 1.429 efectivos que en el número anterior de esta Revista se computaron en el INI, en cuanto Organismo autónomo excluido del ámbito de la Ley de 1958, nos da un colectivo final de 217.890 personas, que es muestra bien expresiva de la trascendencia del INI en el panorama organizativo y económico-administrativo de nuestro sector público.

Finalmente, como último componente de las sociedades mercantiles públicas, se han agrupado *otras sociedades* que ofrecen una proyección industrial, mercantil o económica muy diversa (6). El total de efectivos sólo supone 2.758 personas, cifra muy exigua y que apenas representa el 0,7 por 100 del total de las sociedades mercantiles públicas analizadas.

Al terminar este análisis, sólo queda por insistir nuevamente en que la cifra global proporcionada de 402.603 personas empleadas en las sociedades mercantiles públicas es aproxima-

con 6.670; Iberia, con 17.320; Astilleros y Talleres del Noroeste (ASTANO), con 8.100; SEAT, con 30.304; Astilleros Españoles, S. A., con 19.706, y Banco Exterior de España, con 5.056.

(5) La inserción, dentro del sector público, de las Empresas Mixtas en las que el INI tiene una participación inferior al 50 por 100, puede ser susceptible de crítica y de fundadas objeciones. Sin embargo, el sentido amplio y comprensivo que, en nuestra exposición, se viene dando a lo que debe entenderse por sector público, puede servir para justificar la inclusión dentro del mismo de las Empresas Mixtas con participación estatal inferior al 50 por 100 del capital social.

(6) Entre otras empresas pertenecientes a este grupo figuran la Compañía Ibérica Refinadora de Petróleos (PETROLIBER), con 526 personas; la Compañía Auxiliar de Abastecimientos, S. A. (CABSA), con 430; Compañía Española de Seguros de Crédito y Caución, con 324; Empresa Nacional de Mercados Centrales de Abastecimientos, S. A. (MERCASA), con 100; Empresa Nacional de Mercados en Origen de Productos Agrarios, S. A. (MERCOSA), con 57, y algunas más de escaso volumen de personal.

tiva y susceptible, en su caso, de posteriores y nuevos reajustes. También interesa resaltar que todo el personal de dichas sociedades se ha considerado que *pertenece al personal laboral* y como tal será computado en los cuadros-resúmenes finales que se publicarán en el próximo número de esta REVISTA.

SERVICIO DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN
PÚBLICA