

INTERVENCIONISMO ESTATAL DURANTE EL FRANQUISMO TARDÍO: UN ANÁLISIS DEL CONDICIONAMIENTO INDUSTRIAL

MIKEL BUESA* y LUIS E. PIRES**

* *Catedrático de Economía Aplicada*
Universidad Complutense de Madrid

** *Profesor Titular de Escuela Universitaria (Interino) de Economía Aplicada*
Universidad Rey Juan Carlos

1. INTRODUCCIÓN

El régimen del general Franco se prolongó durante casi cuarenta años —entre 1939 y 1975— y durante ese largo período su política industrial experimentó cambios relevantes, muchas veces forzados por los acontecimientos internos y externos, aún cuando se mantuvo siempre dentro una tónica de intervencionismo y protección. Nada más llegar al poder, recogiendo de una manera exacerbada la herencia del nacionalismo económico, las autoridades franquistas establecieron una política de corte autárquico que sometió los intercambios exteriores y el manejo de los medios de pago internacionales a una férrea administración —que se añadió al alto nivel de protección legado por el arancel Cambó— y sujetó la actividad interna a un amplio entramado de autorizaciones y normas burocráticas que restaron virtualidad a los mecanismos de mercado y favorecieron el oportunismo y la corrupción. En la medida en que se mostraron más como obstáculos que como acicates para el desarrollo económico, esas políticas fueron siendo sustituidas por otras más liberales. Así ocurrió en la década de los años cincuenta —básicamente como resultado de una reorientación de las prácticas administrativas y no tanto de una modificación legislativa— y, sobre todo, en los años sesenta, en los que, por el contrario, se asistió a cambios normativos muy relevantes.

En general, se ha aceptado que el principal punto de inflexión en esta evolución se produjo en 1959 con la adopción del Plan de Estabilización —en el que se agrupó un amplio abanico de medidas de política económica que implicaron reformas en los terrenos crediticio, monetario, presupuestario, comercial, cambiario y regulatorio interno— y que ello favoreció un especial impulso en el crecimiento económico que duró hasta el final del régimen¹, aunque conviene recordar que, con relación al ámbito más restringido de la política industrial, hubo que esperar hasta 1963 para asistir al desmontaje del intervencionismo autárquico². Sin embargo, algunos autores han argumentado que los objetivos liberalizadores del Plan de Estabilización de 1959 sólo se cumplieron parcialmente, y que pocos años después los burócratas franquistas, particularmente los gestores de la planificación del desarrollo, volvieron a introducir intervenciones públicas tan intensas como las que hubo durante el periodo autárquico³.

¹ Vid. por ejemplo, Fuentes Quintana (1984).

² Vid. Estapé (1964) y Braña, Buesa y Molero (1984), capítulo III.

³ Es el caso, por ejemplo, de González (1979) y Tortella (1994).

Nuestro propósito en este artículo se orienta hacia la comprobación de esta última hipótesis a partir del análisis de una de las políticas de intervención más intensas y representativas del régimen de Franco en el sector industrial. Hacemos referencia al *condicionamiento industrial*, es decir, a la regulación de la instalación, ampliación o traslado de las plantas fabriles en las que se concretan las inversiones industriales. Una política ésta que, nacida en España con unos objetivos relativamente limitados a partir de la Real Orden de 4 de noviembre de 1926, encuentra su expresión más extrema, al sujetar la totalidad de aquellas inversiones a una autorización administrativa previa, en el Decreto de 20 de agosto de 1938 y la ulterior Ley de 24 de noviembre de 1939, de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional. Y cuya reformulación, realizada mediante el Decreto 157 de 26 de enero de 1963, constituyó el verdadero punto de arranque de la nueva orientación de la política industrial que, recogiendo la inspiración liberalizadora del Plan de Estabilización, impulsó el recién nombrado Ministro de Industria Gregorio López Bravo⁴; una orientación cuyos postulados básicos se mantuvieron vigentes hasta las postrimerías del franquismo⁵.

En el segundo apartado se explica el origen y la naturaleza de esta regulación, comprobando cómo le afectaron los cambios provocados por el Plan de Estabilización de 1959. A continuación se investigan los objetivos teóricos de esta política centradas en el incremento del tamaño de los establecimientos industriales que se consideraban demasiado pequeños y, por ello, incapaces de aprovechar las ventajas de la dimensión asociadas a las economías de escala. En el cuarto epígrafe se comprueba desde una perspectiva empírica que esos objetivos no se cumplieron, lo que da ocasión para estudiar, como se hace en el quinto apartado, las posibles causas de este fracaso; y entre ellas, la posible captura de los reguladores para preservar los intereses de los empresarios ya establecidos dificultando la competencia potencial de unos posibles nuevos entrantes, o la de extender el poder e influencia del propio Estado encarnado, en este caso, en el grupo empresarial público.

2. LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL FRANQUISMO DURANTE LA ÉPOCA DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Desde su inicio, en pleno desarrollo de la Guerra Civil, el sector industrial fue una de las principales preocupaciones del régimen de Franco, lo que tuvo un reflejo muy destacado en su política económica. Juan Antonio Suanzes fue sin duda el político más influyente en el área industrial y, como tal, asumió la tarea de orientar y desarrollar la actuación del Estado en este campo durante dos décadas. La política definida por Suanzes, dentro de la más pura tradición intervencionista ligada al nacionalismo, se fundamentó sobre tres pilares⁶: el primero consistió en una intensa regulación de la actividad de las empresas privadas; el segundo se especificó en la concesión de

⁴ Vid. Estapé (1964), a quien ha de darse una especial relevancia dado su papel en la formulación de esta política, pues, como señala él mismo en su volumen de memorias, «puedo afirmar que esto (es decir, el decreto mencionado) lo parí yo sólo». Cfr. Estapé (2000), pág. 204.

⁵ Vid. para un detallado examen de este aspecto, Braña, Buesa y Molero (1984), págs. 164 y ss.

⁶ Vid. Estapé (1964), pág. 233. Un estudio detallado de los aspectos programáticos e instrumentales de esta política, se realiza en Buesa (1982), capítulo 2, así como, de forma más sintética, en Buesa (1983), págs. 328 a 337.

incentivos fiscales y financieros a un limitado número de empresas que se calificaron como de interés nacional; y el tercero se concretó en la participación directa del Estado en la producción industrial mediante la creación de empresas públicas encuadradas, básicamente, en el Instituto Nacional de Industria (INI).

En este artículo nos centramos en el primero de estos pilares, concretamente en la regulación de la entrada de nuevos competidores en las diferentes industrias, así como del desarrollo de las ya instaladas, a la que designamos bajo el concepto de *condicionamiento industrial*. El condicionamiento era un sistema de autorizaciones por el que todas las empresas industriales del país se veían obligadas a obtener un permiso gubernamental para cada una de las operaciones que realizaran en sus establecimientos: apertura de una nueva instalación, ampliación de las existentes, traslados, cambios de maquinaria, modificaciones o perfeccionamientos en el establecimiento, traspasos de propiedad y otros cambios legales. Una regulación de este tipo ya se había aplicado antes del franquismo, durante la dictadura de Primo de Rivera, aunque sólo durante un breve período (años 1926-1930). Esta experiencia previa le sirvió a Suanzes para implantar el condicionamiento nada más llegar a su cargo de Ministro de Industria y Comercio, en 1938. La regulación se mantuvo estable, tanto en su especificación jurídica como en su aplicación práctica, hasta finales de los años cincuenta⁷. El Plan de Estabilización influyó en una cierta relajación del condicionamiento industrial, que empezó tímidamente en 1960 y sólo alcanzó un impulso definitivo a partir de 1962, con la llegada del nuevo Ministro de Industria, Gregorio López Bravo. Ello fue así debido a la resistencia que, hasta esta última fecha, opusieron los únicos representantes de las ideas autárquicas que quedaban en el gobierno —es decir, Suanzes, como presidente del INI, y su hombre de confianza, Joaquín Planell, en el Ministerio de Industria—, de manera que hubo que esperar hasta su sustitución para que se hiciera efectiva la liberalización en el sector industrial. Estapé confirma esta interpretación:

«... la tónica de la política industrial vigente desde 1939 a 1962 fue determinada en el trienio 1939-1941; los criterios básicos han conservado vigencia hasta 1962, año en el cual se han dado los primeros pasos para una nueva definición de la política industrial. En sentido literal, la unidad de la política industrial, inspirada en las concepciones proclamadas desde 1939 a 1941, ha persistido hasta fechas muy recientes. En sentido estricto, ha de señalarse que las modificaciones derivadas del Plan de Estabilización, con ser importantes, fueron de naturaleza indirecta»⁸.

En apenas seis meses, López Bravo consiguió desmontar totalmente el sistema legal del condicionamiento autárquico, para dar paso a una nueva forma de intervención industrial, en una parte similar, pero, en lo más amplio de su extensión, diferente a lo que había anteriormente. La legislación relativa a esta nueva formulación del condicionamiento industrial que, a la postre, acabaría estando vigente durante el periodo 1963-1980, fue muy abundante, compleja y sujeta a continuas modificaciones en su detalle. Esto contrasta con la estabilidad del período anterior (1938-1963), donde las leyes industriales implantadas en los primeros años del régimen (1938-1941) no experimentaron apenas cambios durante los veinte años posteriores.

⁷ Vid. a este respecto los resultados obtenidos por Pires (1999).

⁸ Cfr. Estapé (1964), pág. 233.

El nuevo sistema de condicionamiento dividió a las industrias en tres grupos: en el primero estaban los sectores que requerían autorización administrativa previa y que, por tanto, seguían en la misma situación que antes de 1963; en el segundo se situaban los sectores que quedaban liberalizados —no necesitaban autorización— siempre que cumplieran una serie de condiciones mínimas de carácter técnico y de dimensión; y en el tercero se encuadraban los sectores totalmente liberalizados en los que, en consecuencia, se podía abrir establecimientos y modificarlos sin ninguna condición, excepción hecha del cumplimiento de las normas generales de policía industrial vigentes para todas las empresas —en esencia, el reglamento sobre actividades insalubres, nocivas y peligrosas, las disposiciones sanitarias, y las ordenanzas municipales—. Este sistema, como se acaba de decir, se mantuvo así hasta 1980, aunque sucesivas disposiciones introdujeron cambios en la distribución de las industrias entre estos grupos y en la intensidad reguladora.

Efectivamente, la referida regulación no pretendía establecer un marco permanente para todos los sectores industriales, pues se pensaba que éste se pudiera modificar en función de las circunstancias de cada momento, afectando tanto a su clasificación en uno de los tres grupos señalados, como, sobre todo, a las condiciones técnicas establecidas para las industrias del segundo grupo. Así, la Orden 16/3/1963 determinó estas últimas pero, menos de un año después, otra Orden (10/2/1964) derogó la anterior y fijó otras nuevas⁹. Disposiciones posteriores de los años 1965, 1966, 1967, 1968, 1974 y 1977 volvieron a introducir cambios, describiéndose finalmente un panorama bastante complicado, tal como se expresa en el resumen que recoge el apéndice.

En este último¹⁰ se puede observar la evolución de los sectores en cada uno de los tres grupos establecidos por la legislación: necesidad de autorización previa (en negro), condiciones técnicas (en gris), y liberalización total (en blanco). La importancia relativa de cada uno de estos tres grupos varió con el tiempo, al hilo de la adopción de las decisiones liberalizadoras o intervencionistas. Pero conviene precisar que el

⁹ En el preámbulo de esta última Orden se menciona «el carácter instrumental de [la] normativa», que explica estas modificaciones; y, en una nota aparecida en *Economía Industrial*, se alude también a esta idea tras una nueva modificación de las condiciones (la cuarta, con el Decreto 18/12/1965): «Acaba de aparecer una nueva modificación de las condiciones técnicas y dimensiones mínimas [...]. Con periodicidad aproximadamente anual, el Ministerio de Industria viene publicando estas medidas al objeto de adecuar la experiencia adquirida a la realidad actual de la economía española». Cfr. *Economía Industrial*, 1966, p. 60.

¹⁰ En el apéndice se incluyen todos aquellos sectores que, en algún momento del período analizado, tuvieron algún tipo de condicionamiento. Por tanto, los sectores industriales que no aparecen en él son aquellos que siempre estuvieron liberalizados. Las disposiciones legislativas que aparecen en la primera fila del apéndice abarcan a todos los sectores; sin embargo, también hubo otras normas sobre sectores concretos que se indican dentro del mismo. Concretamente, se trata de las siguientes disposiciones y sectores: harina, pan y sémola (Decreto-Ley 14/2/1963, Orden 16/3/1963, Orden 3/6/1967, Decreto 8/3/1969 y Decreto 5/3/1976); industrias frigoríficas (Orden 9/1/1964 y Orden 29/1/1966); extracción de aceites de semillas (Decreto 17/9/1964 y Decreto 13/10/1966); energía nuclear (Ley 29/4/1964); amoníaco (Decreto 12/12/1964); asfalto y hormigón (Orden 9/11/1967 y Decreto 9/4/1976); varias químicas (Decreto 26/2/1970); papel y cartón (Decreto 29/10/1970); maquinaria y electrónica (Decreto 24/2/1972); ácido sulfúrico (8/3/1973); y calzado (Decreto 20/6/1974). Además de las anteriores, hubo dos normas que, por su naturaleza, no se han podido incluir: el Decreto 25/2/1965 que regulaba las empresas españolas con cooperación técnica o financiera extranjera, y el Decreto 23/11/1968 que establecía la autorización administrativa previa para todas las industrias establecidas dentro del Área Metropolitana de Madrid.

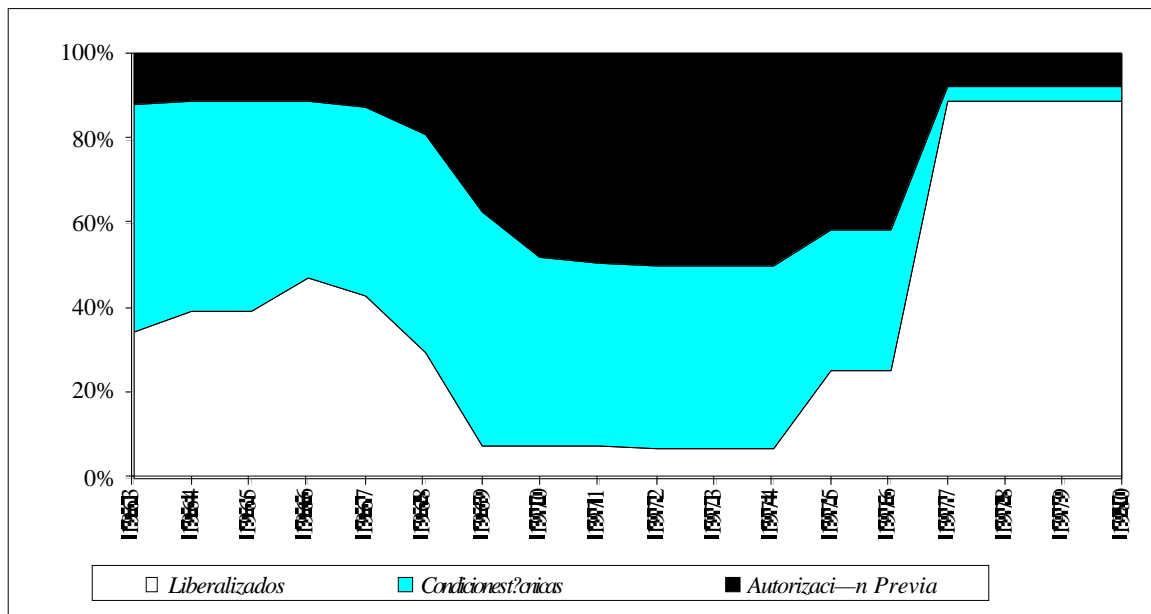
sometido a autorización previa recoge un conjunto de actividades que, de manera permanente, se incluyen en él —incluso con posterioridad a la derogación final de la legislación sobre el condicionamiento, de modo que subsiste en la actualidad—, y otro que alcanza una dimensión variable. El primero se configura a partir de la aplicación de algunos principios de carácter general como son la limitación del uso del dominio público —lo que afecta a la minería, dado que el subsuelo tiene tal carácter—, el objetivo de preservar la seguridad económica —que se concreta en las industrias energéticas, en tanto que productoras de un input de empleo generalizado—, la voluntad de asegurar la defensa nacional —lo que se aplica a las industrias de armamento y explosivos— y la necesidad de salvaguardar el orden público —por lo que se regulan la fabricación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas—. Y ha de hacerse notar que, al comenzarse la aplicación de la nueva forma de condicionamiento industrial, fueron las ramas a las que se acaba de aludir casi las únicas sujetas a autorización previa, de manera que el ensanchamiento del referido grupo, fundamentalmente en la segunda mitad de los años sesenta, hay que interpretarlo como el resultado del endurecimiento de la intervención estatal.

Para visualizar mejor la evolución general de la aplicación de las normas de condicionamiento industrial se ha elaborado la figura 1, en la que aparece la distribución de la producción efectiva de las 213 industrias reguladas, así como la de las que nunca fueron objeto de intervención —y que, por tanto, se asigna al grupo liberalizado—, de acuerdo con la información de la tabla input-output de 1958¹¹. En ella se comprueba la existencia de varias etapas en el condicionamiento industrial durante el período de vigencia de éste. La primera comprende los años 1963-1967, y ahí se observa cómo había muy pocos sectores en el grupo que conservaba la autorización previa. Se trata, en lo esencial, de las industrias para las que la aplicación de los principios generales de política económica a los que antes se ha aludido, conduce a tal grado de intervención¹². Esto confirma que, desde el punto de vista legal, la política industrial, a partir de 1963, se diferenció claramente de la anterior: frente a un intenso control basado en la obligación que sujetaba a todas las industrias a una autorización previa, en la mayoría de los sectores se dejó de necesitar el *placet* administrativo, y los esfuerzos de la política industrial se centraron, desde entonces, en el establecimiento de condiciones técnicas y de dimensiones mínimas (grupo segundo). Las sucesivas disposiciones, que salieron regularmente —cada doce meses aproximadamente—, sirvieron, sobre todo, para ir cambiando esos requisitos, en la mayoría de los casos aumentándolos, excepto en el sector textil, donde la tendencia fue la contraria. Las condiciones se establecieron, en la mayoría de los casos, en función del volumen de producción —lo que se designa con una **D** en el apéndice— y a ello se añadió, en algunos otros, determinadas condiciones técnicas (**T**); pero no se utilizaron, en ningún momento de este período, condiciones de inversión o capital mínimo (**I**). Tal como se afirmaba en la revista *Economía Industrial*,

¹¹ La figura 1 no tiene en cuenta los cambios en la participación de las diferentes ramas en la producción a lo largo del tiempo, lo que ocasiona un cierto error en la valoración de cada grupo de industrias, tanto mayor cuanto más nos alejamos del año de origen. Un ejercicio similar, aunque limitado por la menor desagregación de la información empleada, realizado por Buesa y Molero (1998, pág. 103) teniendo en cuenta la producción de los años para los que se han publicado tablas input-output, conduce a resultados parecidos a los que aquí se presentan, por lo que entendemos que el margen de error en el que se ha incurrido es bajo.

¹² Sólo tres sectores se apartaban de esta condición que podría considerarse como estratégica: construcción de buques de acero (aunque en éste quizás se justifique por las necesidades de defensa nacional), producción de olefinas, y esterificación de aceites y grasas.

FIGURA 1. Evolución, por años, de la distribución de la producción efectiva (porcentaje) de los sectores afectados por el condicionamiento industrial (1963-1980)



Fuente: Apéndice y TIO 1958.

a propósito del Decreto de diciembre de 1965¹³, «si se examina el proceso evolutivo de las disposiciones reguladoras puede observarse cómo la liberalización ha sido creciente». Sin embargo, esta tendencia se rompió ligeramente en el Decreto de diciembre de 1966, donde se incluyeron algunos sectores de fabricación de electrodomésticos en el grupo de autorización previa. Por tanto, esta última norma constituye un antecedente del cambio de intensidad reguladora que tuvo lugar en 1967.

La aparición de dos decretos el 22 de julio de 1967 marcó, en efecto, un cambio destacado en el desarrollo del condicionamiento industrial. Esta modificación se debió, no tanto al primero de estos decretos (nº 1.775), que establecía las normas de procedimiento de la regulación, como al segundo de ellos (nº 1.776), que incrementó notablemente la intensidad de la intervención. A continuación se estudian ambas disposiciones¹⁴.

El Decreto 1.775 es muy importante desde el punto de vista jurídico. En primer lugar, derogó completamente todas las disposiciones anteriores sobre el condicionamiento industrial que habían estado en vigor desde 1939¹⁵. En segundo

¹³ En el nº 25 de enero de 1966, pág. 60.

¹⁴ En este artículo las disposiciones legales se identifican mediante su fecha de promulgación. Sin embargo, debido a que en este caso los dos decretos son de la misma fecha (22/7/1967), se utilizará su número de orden para identificarlos (en el apéndice, el Decreto 22/7/1967 corresponde al número de orden 1.776).

¹⁵ Ya se ha visto antes cómo las disposiciones de 1963 sólo modificaron parcialmente, sin llegar a derogarlas, las leyes de 1939.

término, el Decreto se mantuvo vigente hasta 1980 —sólo sería parcialmente derogado en 1977—, por lo que es la base del condicionamiento industrial de los últimos años del franquismo. Sin embargo, en él no se introdujeron cambios drásticos con respecto al modo de funcionamiento del condicionamiento que se implantó en 1963, tal como se explica en el preámbulo de esta disposición:

«La experiencia obtenida en la aplicación de las disposiciones mencionadas [Decreto 26/1/1963 y posteriores modificaciones] ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer un conjunto de disposiciones generales que, de forma clara, establezcan los presupuestos jurídicos para la regulación de los procedimientos sobre instalación, ampliación y traslado de industrias y, de otra parte, atender con un más preciso detalle a la regulación de dicho procedimiento, estableciendo al mismo tiempo normas compulsivas que garanticen su observancia».

Se trató, por tanto, de refundir en un único texto legal las normas del procedimiento del condicionamiento industrial —que anteriormente estaban dispersas en varias disposiciones promulgadas entre 1939 y 1963—, pero conservando casi intacto el funcionamiento práctico de esta regulación. Así, siguieron existiendo los tres grupos ya explicados, y las normas para solicitar la autorización y la inscripción en el Registro Industrial se mantuvieron sin apenas cambios. La única novedad frente al Decreto de 1963 estuvo en el desarrollo de sanciones a los que incumplieran las normas establecidas, y en la posibilidad de exigir la presentación de garantías en determinados proyectos. El resto, repetimos, es una amplia y detallada unificación, en un solo texto legal, de normas anteriores (Decreto 8/9/1939, Orden 12/9/1939, Decreto 26/1/1963 y Orden 22/2/1963).

El Decreto 1.775 no justifica, por sí solo, la utilización del año 1967 como división del período estudiado. Por tanto, esta división se basa en el Decreto nº 1.776, que distribuyó nuevamente los sectores entre los tres grupos, a la vez que estableció nuevas condiciones técnicas para el segundo grupo. Este cambio en la intensidad reguladora se aprecia en el apéndice y en la figura 1. Lo más destacable fue la incorporación de un gran número de sectores al grupo que necesitaba autorización previa. En 1963 —ya se vio antes— sólo se incluían en él, salvo alguna excepción, sectores considerados estratégicos y peligrosos. En diciembre de 1966 se introdujeron algunas industrias de electrodomésticos, y en 1967, así como en años sucesivos hasta 1974, hubo una auténtica «avalancha» de sectores hacia ese grupo, tal como se observa en la tabla del apéndice: harinas panificables, refinerías de azúcar, varias industrias textiles y del calzado, numerosas industrias químicas, toda la siderurgia, el aluminio, los vehículos de turismo, industrias de material ferroviario, equipos de electrónica y telecomunicación, algunas industrias de la madera y varias ramas mineras —además, evidentemente, de las que ya estaban desde 1963—. Por tanto, se produjo un salto cualitativo, ya que se pasó de aplicar la autorización previa sólo a unos pocas industrias estratégicas, a extenderla hacia una gran cantidad de sectores manufactureros¹⁶.

¹⁶ En la figura 1 se puede comprobar cómo, en los primeros años, apenas un 10 por ciento de la producción corresponde a los sectores que estaban bajo la autorización previa, mientras que, en el período que nos ocupa, este porcentaje acabó situándose en torno al 50 por ciento. En cuanto a los sectores con condiciones técnicas, su porcentaje se mantuvo bastante estable constante hasta 1974, con una ligera disminución —37 por ciento de 1963 hasta el 30 por ciento de 1974—. De todas formas, lo que ocurrió no fue que los sectores liberalizados se pasaran al grupo de autorización previa, sino que —tal como se comprueba en el apéndice— se intensificó la regulación, poniendo condiciones técnicas a varios sectores antes liberalizados, y estableciendo la autorización previa a sectores que antes tenían condiciones

Es necesario volver a insistir en el carácter de continuidad —en el plano legal, con el Decreto 1.775— y de incremento en la intensidad reguladora —en el plano de la aplicación práctica, con el Decreto 1.776— de estas dos disposiciones del año 1967. En ocasiones han surgido malentendidos respecto a este hecho, el más flagrante de todos el que aparece en el preámbulo del Real-Decreto 26/9/1980, que liberalizó definitivamente el condicionamiento industrial: «la liberalización iniciada por el Decreto de 22 de julio de 1967 y continuada por el de 25 de febrero de 1977 [...]». Se equivoca completamente el redactor de esta disposición. La confusión puede provenir del hecho de que el Decreto 1.775 derogara totalmente la anterior legislación sobre el condicionamiento, lo que daría una impresión equivocada de que con este Decreto se inició una nueva etapa de regulación industrial. En este apartado se ha mostrado claramente que esto no fue así, que por un lado el cambio legislativo se inició en 1963, y que en 1967 lo que ocurrió fue una intensificación importante de la aplicación de esa regulación. González (1979) apreció claramente esta vuelta al intervencionismo de los decretos de 1967 —«en virtud del mismo quedaba restaurada gran parte de la discrecionalidad incorporada en la Ley del 24-IX-1939»¹⁷—, frente al Decreto de 1963, que «aún obedecía al espíritu liberador del programa de estabilización de 1959»¹⁸. De hecho, ya antes González había indicado que «al primer Decreto [26/1/1963] liberador de la instalación y ampliación de las industrias le sucedieron otros que desandaban el camino emprendido»¹⁹.

La liberalización definitiva del condicionamiento industrial se produjo en el periodo 1977-1980. Fue un proceso muy rápido, que desembocó en el Real-Decreto 26/9/1980, el cual puso fin definitivamente al condicionamiento industrial. De este modo, a partir del inicio de 1981 las empresas industriales españolas —con la única excepción de las encuadradas en las industrias que antes se ha designado como estratégicas— han gozado de libertad de instalación y modificación, en contraste con las medidas de condicionamiento industrial que, con mayor o menor intensidad, se aplicaron hasta entonces. No obstante, cabe añadir que no sería hasta la promulgación de la Ley de Industria de 1992 cuando se reconocería la total libertad de establecimiento sin más limitación que la que pudieran establecer las normas de rango superior o los tratados internacionales²⁰.

3. OBJETIVOS TEÓRICOS DEL NUEVO CONDICIONAMIENTO INDUSTRIAL

A partir de la legislación del condicionamiento industrial y de las abundantes publicaciones sobre esta regulación que aparecieron en varias revistas económicas del periodo (*Información Comercial Española*, *Economía Industrial*, *Revista de Economía*

técnicas, aunque también hay unos pocos casos de sectores liberalizados que directamente pasaron a tener autorización previa. La elaboración de la figura que representan la evolución por años se ha hecho basándose en las disposiciones legales, y por ello ha habido que correr un año la serie: el Decreto 9/1/1965 corresponde al año 1965, pero el 18/12/1965 a 1966, y el 23/12/1966 a 1967. Por tanto, el Decreto que aquí se estudia (22/7/1967) corresponde al año 1968, y el siguiente (27/7/1968) al año 1969.

¹⁷ Cfr. González (1979), pág. 323.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 322.

¹⁹ *Ibidem*, pág. 317.

²⁰ Vid. Buesa y Molero (1998), págs. 102 y 103.

Política), se pueden estudiar sus objetivos teóricos. La implantación del condicionamiento en 1963 tuvo, según las autoridades y las publicaciones económicas, dos objetivos principales: 1) solucionar el problema del pequeño tamaño de las instalaciones industriales en España, y 2) disminuir la intensidad reguladora con que había sido tratada la industria en la etapa autárquica anterior. Veámoslos por orden. A finales de la década de los cincuenta empezaron a publicarse en España varios estudios sobre la dimensión de las instalaciones industriales. Uno de los primeros, que apareció en 1959, trataba sobre la industria algodonera, siendo su objetivo denunciar la proliferación de «unidades económicas no rentables» en este sector, debido a su reducido tamaño²¹. Otros posteriores incidieron en la misma cuestión, generalizándola a toda la industria española. Destaca, por ejemplo, el informe de 1963 del Banco Mundial sobre la economía española, donde se denuncia expresamente la abundancia de pequeñas empresas como uno de las principales causas de los problemas estructurales de la industria española²². El trabajo quizás más importante por su extensión fue el realizado por Cerrolaza, Santos y Velarde (1961), dentro de un número monográfico de *Información Comercial Española* sobre este problema. Apoyándose en la Estadística Industrial de 1958, estos autores ofrecen un panorama muy completo del que derivan las siguientes conclusiones:

«En primer lugar, existe una evidente proliferación de pequeñas empresas, que, en su conjunto, y sin la debida ordenación al servicio del desarrollo económico, pudieran disminuir la eficacia del sistema económico. Por otro lado, parece haber quedado patente que el tamaño medio de la empresa en España es menor que en otros países, no como consecuencia de la escasez de grandes empresas, sino por carencia de otras de tipo medio»²³.

Siguiendo la misma línea de razonamiento, pero avanzando un paso más, uno de los autores citados —Alfredo Santos Blanco (1962)— concluye un año más tarde, tras estudiar la relación entre el tamaño y los costes de producción, que:

«Los establecimientos de mayor dimensión presentan una ventaja de su estructura de costes ... La mayor productividad del trabajo, en general, va unida al crecimiento de la planta industrial ... Los establecimientos de mayor tamaño ... (tienen) una mayor rentabilidad del total de los factores productivos ... (En suma, hay) una serie de ventajas para la planta de mayor dimensión que ... exigirán caminar hacia este tipo de explotaciones»²⁴.

En todos estos estudios se intentó establecer un diagnóstico sobre las causas que originaron el problema, y se aludió a las formas de solucionarlo. En cuanto a las causas, se ofrecen, por un lado, explicaciones genéricas sobre la propiedad y el desarrollo industrial desde principios de siglo, causas comunes al resto de los países europeos atrasados. Pero también aparecen, junto a las anteriores, otras explicaciones más concretas y específicas para la economía española relacionadas con sus circunstancias políticas y económicas desde el año 1939. Así, la escasez de capital, la estrechez del

²¹ *Plan de reorganización de la industria textil algodonera*, editado por el Servicio Comercial de la I.T.A., Barcelona, 1959 (citado en Estapé, 1964, págs. 228 a 230).

²² Cit. En Estapé (1964), págs. 231 y 232.

²³ Cfr. Cerrolaza, Santos y Velarde (1961), pág. 67

²⁴ Cfr. Santos Blanco (1962), pág. 611.

mercado interno, el aislamiento y, sobre todo, ciertas intervenciones públicas intensificaron el problema —ya existente previamente— del entonces designado como «minifundismo industrial». Una vez concretada la causa del problema, principalmente el excesivo grado de intervencionismo, la solución era sencilla, disminuirlo. Esto nos lleva a la segunda característica de la regulación que aquí se estudia.

El Plan de Estabilización de 1959 introdujo un ambiente favorable a la disminución de intervenciones y regulaciones en la economía española. Este ambiente influyó —con cierto retraso— en la aplicación del nuevo condicionamiento industrial en 1963, al reducirse al mínimo el número de sectores que necesitaban autorización administrativa previa para operar (grupo primero). Sin embargo, esto no quiere decir que desaparecieran todas las intervenciones públicas en la industria, ni que los economistas defendieran su absoluta desaparición²⁵. Así, el pequeño tamaño de las industrias justificó la inclusión de numerosos sectores en el grupo segundo, donde se le obligaba a cumplir una serie de condiciones técnicas y de dimensiones mínimas. Tanto las autoridades como los economistas reflejaron esta doble idea de disminuir la intervención más extrema, por un lado, e imponer una regulación menos dada a las decisiones discrecionales, por el otro. Por ejemplo, en el preámbulo del Decreto 26/1/1963 se habla de «simplificar y estimular la contribución de la iniciativa privada al desarrollo económico español», para poco después señalar el deber del Ministerio de Industria de «orientar, facilitar y estimular, no solamente la creación de nuevas empresas industriales, sino la modernización y reestructuración de las existentes, dentro de los criterios indicativos que deben informar la planificación del desarrollo económico». El preámbulo de la Orden 10/2/1964 resume perfectamente ambas ideas, al mostrar que se debe conseguir «el máximo grado de libertad compatible con el orden público económico». Los economistas también sostuvieron estas mismas ideas como se ha visto en el texto de Cerrolaza, Santos y Velarde antes reproducido. Pero, a la vez, se apoyó decididamente la disminución de las intervenciones. Es el caso de la revista *Economía Industrial*, que dedicó mucha atención al desarrollo del condicionamiento, con numerosos artículos, editoriales y comentarios a los cambios legislativos de esta regulación en los que, junto a su justificación, también se expresa la aprobación a una progresiva liberalización en su aplicación.

De entre todas las publicaciones económicas de esos años, destaca la de Estapé (1964), no sólo por su contenido, sino también porque fue él, según declara en sus memorias, quien concibió las normas referentes al condicionamiento industrial que nos ocupan²⁶. Se trata del estudio más completo sobre el nuevo condicionamiento industrial donde, además de describirse esta regulación, se defiende su utilidad frente a las críticas que recibió, sobre todo provenientes del extranjero —los informes del Banco Mundial y de la OCDE—. Éstas se centraron en la ineficacia de la regulación para conseguir su

²⁵ Ni siquiera hoy en día se defiende la desaparición de todas las intervenciones públicas en la economía. Siempre es necesario alguna intervención del Estado, aunque sólo se limite a garantizar los derechos de propiedad y un mínimo ambiente de estabilidad y seguridad. En cambio, sí que existen controversias acerca de la intensidad y el alcance de estas intervenciones. Desde 1959, el ambiente entre los políticos y los economistas fue el de disminuir, en cierto grado, el intenso intervencionismo que venía del período autárquico anterior.

²⁶ Vid. Estapé (2000), en cuya pág. 204 dice: «puedo afirmar que esto (es decir, el decreto de 1963 sobre el condicionamiento industrial) lo parí yo sólo».

objetivo teórico: acercar el tamaño de los establecimientos a su óptimo. Estapé era consciente de la dificultad de calcular los tamaños óptimos de las empresas en cada sector, y por ello desvinculó el condicionamiento industrial de este ambicioso objetivo: «la fijación de “dimensiones mínimas” —señala en su artículo— no debe, en principio, confundirse con la búsqueda de “dimensiones óptimas”»²⁷. Es decir, aunque un objetivo deseable fuera conseguir que los establecimientos industriales alcanzaran la dimensión óptima, el condicionamiento se planteó una meta menos ambiciosa como era impedir que surgiesen empresas con un tamaño demasiado pequeño. En este sentido, Estapé indicó las características que debía tener esta regulación. En primer lugar, era necesario complementarla con otras medidas de política industrial, sobre todo con los incentivos a la concentración, fusión y agrupación de empresas²⁸. Por eso, el condicionamiento debía ser un «instrumento de política económica coadyuvante a la reforma de las estructuras industriales», y tener siempre un «carácter subsidiario»²⁹. En segundo lugar, la aplicación de esta política debía ser muy flexible, con el objetivo de ir solucionando poco a poco el problema, pero sin medidas drásticas o demasiado intervencionistas, y adaptándose siempre a las circunstancias. La posibilidad de autorizar establecimientos que no cumplieran con las condiciones mínimas, y los cambios periódicos de éstas son reflejo de tal flexibilidad. Estapé concluye su artículo con la enumeración de otros requisitos que debería cumplir la regulación para convertirse en una política eficaz y que se sintetizan en la exigencia, según sus propias palabras, de «una política abierta de información»³⁰: hacer públicos los estudios que elaboraron las autoridades para determinar las condiciones mínimas, e informar de las inversiones autorizadas y denegadas en cada sector.

Sin embargo, el análisis de la aplicación práctica del condicionamiento industrial muestra cómo todos estos objetivos se alejaron mucho de la realidad. De esto se ocupa el siguiente apartado.

4. LA PRÁCTICA DE LA REGULACIÓN

En la década de los años sesenta hubo un crecimiento espectacular del sector industrial que, siguiendo una pauta generalizada entre los países que, en aquella época, consolidaban un proceso tardío de industrialización a partir de la sustitución de importaciones, se centró en las ramas metalmeccánicas y químicas; unas industrias éstas que, en buena parte, al mediar el decenio de los setenta, entrarían en crisis³¹. La

²⁷ Cfr. Estapé (1964), pág. 220.

²⁸ Estos incentivos se aplicaron, en la práctica, utilizando diversos instrumentos indirectos como las exenciones y reducciones fiscales, los créditos privilegiados por sectores, etc., agrupados en los denominados Planes de Reestructuración. Vid. González (1979) y, para un estudio más completo, Braña y Buesa (1983) y Maravall (1987).

²⁹ Cfr. Estapé (1964), pág. 246. Es necesario indicar que el condicionamiento industrial podría haber llevado a cabo otra política distinta a la del control del tamaño industrial, mediante la determinación de tamaños máximos. Esto hubiera servido para controlar la aparición de monopolios, y fue sugerido en alguna ocasión —por ejemplo por los Sindicatos— aunque nunca se llevó a la práctica. Sí hubo, de todas formas, una política antimonopolio, aunque muy ineficaz. Vid. González (1979), Braña y Buesa (1983) Buesa y Molero (1988) y Maravall (1987).

³⁰ Cfr. Estapé (1964), pág. 247.

³¹ Vid. el análisis desagregado que se efectúa en Buesa y Molero (2000), así como Tortella (1994), capítulo XII.

liberalización de un gran número de actividades fabriles que no necesitaban una autorización administrativa para abrir o ampliar sus instalaciones, a partir de 1963, favoreció su desarrollo, a la vez que la competencia en los mercados. En realidad, desde los últimos años cincuenta había disminuido la presión de la injerencia burocrática sobre las inversiones, pues, aún con un ordenamiento jurídico restrictivo, las autoridades del Ministerio de Industria fueron muy permisivas con los proyectos empresariales, denegando muy pocas de las operaciones presentadas³². Se puede afirmar, por tanto, que aquella liberalización se inscribe dentro de un proceso general de desregulación cuyo hito más notable es el Plan de Estabilización de 1959, pero que, en la práctica de la política, es incluso anterior a éste.

No obstante lo extenso de esa liberalización, se mantuvo la autorización previa para determinados sectores industriales —los encuadrados en el grupo primero, al que ya se ha hecho referencia— lo que constituyó, en esos casos, una continuación del sistema regulador anterior a 1963. Como ya se ha explicado, en 1963 estas industrias fueron muy pocas y, en su mayoría, se trataba de ramas estratégicas o peligrosas, lo que hace razonable tal limitación y circunscribe sus efectos a una parte restringida del sector industrial. Pero en 1967 aumentó el número de actividades incluidas en el mencionado grupo, afectando a una parte importante de la industria española, según se aprecia en la figura 1. Una causa que podría haber justificado esta ampliación del ámbito regulador, con las consiguientes restricciones a la inversión, se refiere a la eventualidad de la existencia de excesos de producción en los sectores que entraron en el citado grupo³³. Sin embargo, no parece que ésta fuera la causa real, pues, más allá del bache coyuntural del año en el que se adopta la decisión, éste se inscribe en un período de crecimiento muy intenso de la renta española y, aún mayor, de la producción industrial. Es más, la tabla 1, en la que se muestra el nivel de crecimiento de los sectores que en 1967 entraron en el grupo primero, refleja todo lo contrario, pues éstos fueron precisamente los sectores que más crecieron.

Las razones para la extensión del grupo primero debieron ser, por tanto, otras. Así, cabe la hipótesis, a la que más adelante se aludirá, de que los empresarios ya instalados en algunas de las referidas industrias —que, como las del automóvil, siderurgia, material ferroviario y química, contaban con estructuras netamente oligopolistas³⁴— pudieron haber contado con suficiente poder de presión como para orientar la actuación del gobierno en su favor y lograr que se erigieran barreras a la entrada de naturaleza administrativa que dificultaran el reparto de unos mercados expansivos con nuevos competidores. Una hipótesis que, además, se vería reforzada por el hecho de que el propio Estado actuaba en ciertos sectores —siderurgia, aluminio, automóvil, equipo ferroviario o ciertos segmentos de la industria química (abonos nitrogenados, pasta papelera y fibras artificiales)— como un empresario oligopolista

³² Vid. Pires (1999).

³³ Téngase en cuenta que una medida así equivale a la formación de un *cártel de crisis*, lo que, en la perspectiva de la defensa de la competencia y bajo determinadas condiciones, se considera válido y, por tanto, exceptuable de la aplicación de las leyes que sancionan la colusión y otras conductas anticompetitivas. Vid. para un resumen de este y otros elementos de la política de defensa de la competencia, Buesa y Molero (1998), págs. 252 a 254.

³⁴ Vid. los resultados obtenidos con relación a este asunto, a partir del *Censo industrial de 1978*, por Buesa y Molero (1988), págs. 82 a 84.

TABLA 1. *Tasas de crecimiento (1958-1972) de los sectores incluidos en 1967 en el primer grupo del condicionamiento industrial*

Fuente: Elaboración de Tortella (1994, cuadro XII-6) a partir de Donges (1976) y apéndice.

más, por medio de empresas públicas que, en ocasiones, ocupaban una posición de dominio y que, en cualquier caso, no parece que orientaran su política a combatir la colusión³⁵.

De todas formas, el elemento más característico del nuevo condicionamiento industrial de 1963 fue el establecimiento de condiciones mínimas para los sectores del grupo segundo, con la finalidad teórica de aumentar el tamaño excesivamente pequeño de los establecimientos industriales existentes en ellos. Con el fin de evaluar si esta política fue eficaz, en una primera aproximación debe comprobarse en qué medida se consiguió aumentar la dimensión empresarial durante el período de su vigencia. Para ello, se ha elaborado la tabla 2, donde se ofrece la evolución de la distribución del empleo, según el tamaño de las empresas, en las diferentes ramas de la industria, desglosando éstas entre las intervenidas y las no intervenidas por aquella. Los datos distinguen, además de los tramos de dimensión que habitualmente se utilizan en los estudios sobre el tamaño, el segmento de los establecimientos muy pequeñas, pues, como se ha dicho, el objetivo de combatir el minifundismo industrial se concretó no tanto en la consecución del tamaño óptimo, como en la reducción de la importancia relativa de este tipo de unidades fabriles.

Pues bien, la comprobación de los efectos del condicionamiento en el tamaño de las industrias la realizamos teniendo en cuenta, por una parte, en qué medida esa política acentuó su intervención en las ramas en las que mayor era la participación de los establecimientos muy pequeños, y, por otra, de qué modo se logró un cambio significativo en la distribución del empleo en los distintos tipos de unidades empresariales.

El primero de estos aspectos se puede valorar observando que, en promedio, las industrias en las que hubo un grado u otro de intervención contaron con una escasa presencia de establecimientos muy pequeños, lo que contrasta con la situación de los sectores que estuvieron liberalizados durante todo el período. Así, en aquellos, los TABLA 2. *Distribución porcentual del empleo en los establecimientos de diferente tamaño (número de trabajadores) de los sectores industriales (años 1963, 1969 y 1974)*

| SECTORES | * | TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES ** | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|---|--|------|------|----------|------|------|----------|------|------|---------|------|------|
| | | Muy pequeños | | | Pequeños | | | Medianos | | | Grandes | | |
| | | 1963 | 1969 | 1974 | 1963 | 1969 | 1974 | 1963 | 1969 | 1974 | 1963 | 1969 | 1974 |
| SECTORES INTERVENIDOS | | | | | | | | | | | | | |
| Harinas | 3 | 4% | 5% | 5% | 94% | 91% | 94% | 6% | 9% | 6% | 0% | 0% | 0% |
| Plantas frigoríficas | 3 | 53% | 52% | 50% | 91% | 94% | 92% | 9% | 6% | 8% | 0% | 0% | 0% |
| Conservas vegetales | 3 | 1% | 1% | 1% | 15% | 17% | 11% | 59% | 71% | 56% | 26% | 12% | 33% |
| Derivados de la pesca | 3 | 1% | 0% | 1% | 30% | 25% | 30% | 57% | 50% | 51% | 13% | 25% | 19% |

³⁵ Aunque este punto no ha sido estudiado con detalle, sí ha sido destacado por Tamames (1969), págs. 237 y 238.

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---------------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|-----------------|-------------|-------------|----------------|-------------|-------------|
| Azúcar y refinерías | 4 | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 25% | 44% | 73% | 75% | 56% | 27% |
| Chocolate | 2 | 17% | 11% | 9% | 65% | 53% | 46% | 35% | 46% | 39% | 0% | 0% | 15% |
| Productos alimenticios diversos | 2 | 9% | 6% | 5% | 48% | 43% | 34% | 32% | 33% | 35% | 20% | 23% | 31% |
| Cerveza y malta | 2 | 0% | 0% | 0% | 1% | 0% | 1% | 45% | 48% | 47% | 54% | 51% | 52% |
| Bebidas analcohólicas | 2 | 40% | 25% | 19% | 79% | 54% | 45% | 21% | 27% | 37% | 0% | 19% | 19% |
| Aguardientes compuestos y licores | 2 | 26% | 20% | 17% | 66% | 60% | 60% | 23% | 21% | 26% | 12% | 19% | 14% |
| Tostadero de café y sucedáneos | 2 | 28% | 21% | 22% | 82% | 78% | 78% | 18% | 22% | 22% | 0% | 0% | 0% |
| Tabaco | 2 | 1% | 0% | 0% | 10% | 11% | 4% | 27% | 16% | 25% | 64% | 74% | 71% |
| Algodón y viscosilla | 4 | 0% | 1% | 0% | 10% | 12% | 11% | 55% | 48% | 51% | 35% | 40% | 38% |
| Lana | 3 | 1% | 2% | 2% | 14% | 17% | 18% | 55% | 46% | 54% | 31% | 37% | 28% |
| Seda, rayón y fibras | 3 | 1% | 1% | 1% | 21% | 19% | 15% | 54% | 56% | 52% | 25% | 25% | 33% |
| Fibras diversas | 4 | 1% | 2% | 2% | 8% | 15% | 18% | 58% | 42% | 63% | 34% | 43% | 19% |
| Regenerados y desperdicios | 3 | 2% | 3% | 3% | 41% | 50% | 53% | 59% | 50% | 47% | 0% | 0% | 0% |
| Confección textil | 2 | 7% | 3% | 2% | 44% | 32% | 29% | 26% | 34% | 38% | 30% | 34% | 33% |
| Calzado | 3 | 9% | 6% | 3% | 47% | 49% | 46% | 29% | 28% | 36% | 24% | 22% | 18% |
| Extractos curtientes vegetales | 4 | 2% | | | 30% | | | 70% | | | 0% | | |
| Derivadas del aceite | 3 | 9% | 7% | 5% | 56% | 51% | 48% | 44% | 38% | 52% | 0% | 11% | 0% |
| Destilación de petróleos | 5 | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 12% | 9% | 100% | 88% | 91% |
| Productos químicos fundamentales | 3 | 3% | 1% | 1% | 20% | 17% | 15% | 39% | 58% | 54% | 40% | 25% | 31% |
| Química orgánica | 2 | | 1% | 1% | | 26% | 24% | | 48% | 76% | | 27% | 0% |
| Química inorgánica | 3 | | 1% | 0% | | 11% | 11% | | 60% | 50% | | 29% | 39% |
| Abonos | 3 | | 2% | 2% | | 17% | 16% | | 60% | 59% | | 23% | 25% |
| Plásticos | 2 | | 0% | 1% | | 23% | 14% | | 58% | 48% | | 19% | 38% |
| Papel | 4 | 0% | 0% | 0% | 14% | 15% | 13% | 54% | 50% | 51% | 32% | 35% | 36% |
| Manipulados de papel | 2 | 7% | 5% | 3% | 65% | 47% | 41% | 34% | 37% | 40% | 0% | 15% | 19% |
| Fibras artificiales y sintéticas | 3 | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 6% | 9% | 9% | 94% | 91% | 91% |
| Productos farmacéuticos | 4 | 3% | 2% | 1% | 21% | 15% | 14% | 50% | 58% | 58% | 29% | 28% | 28% |
| Siderurgia (hierro y acero) | 4 | 1% | 0% | 0% | 11% | 3% | 3% | 18% | 15% | 15% | 70% | 82% | 82% |
| Metales no féreos | 3 | 2% | 2% | 2% | 10% | 16% | 18% | 30% | 30% | 27% | 59% | 54% | 55% |
| Transformados metálicos | 3 | 3% | 3% | 4% | 22% | 24% | 25% | 35% | 34% | 33% | 43% | 41% | 41% |
| Automóviles | 4 | 0% | 0% | 0% | 0% | 1% | 0% | 14% | 7% | 5% | 85% | 92% | 95% |
| Equipo ferroviario | 4 | 0% | 0% | 0% | 1% | 2% | 3% | 24% | 30% | 40% | 75% | 68% | 58% |
| Industrias pirotécnicas | 5 | 32% | 7% | 6% | 61% | 16% | 17% | 39% | 42% | 37% | 0% | 42% | 46% |
| Buques de acero | 5 | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 8% | 9% | 8% | 92% | 90% | 92% |
| Yesos | 3 | 22% | 32% | 30% | 88% | 95% | 100% | 12% | 5% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Ladrillos y tejas | 3 | 15% | 9% | 6% | 81% | 81% | 82% | 19% | 19% | 18% | 0% | 0% | 0% |
| Azulejos | 3 | 0% | 0% | 0% | 31% | 40% | 25% | 69% | 60% | 75% | 0% | 0% | 0% |
| Cemento artificial | 3 | 0% | 0% | 0% | 2% | 1% | 2% | 67% | 99% | 98% | 31% | 0% | 0% |
| Fibrocemento | 2 | 0% | 0% | 0% | 2% | 2% | 1% | 26% | 41% | 17% | 72% | 58% | 82% |
| Refractarios y gres | 2 | 1% | 1% | 1% | 14% | 18% | 16% | 56% | 70% | 58% | 30% | 12% | 26% |
| Chapas y tableros | 2 | 2% | 1% | 1% | 18% | 26% | 26% | 47% | 45% | 50% | 35% | 29% | 24% |
| Toneles | 2 | 28% | 33% | 23% | 76% | 90% | 88% | 24% | 10% | 12% | 0% | 0% | 0% |
| Corcho | 2 | 4% | 6% | 6% | 38% | 53% | 54% | 33% | 38% | 41% | 29% | 9% | 5% |
| Curtidos | 2 | 11% | 6% | 4% | 49% | 40% | 38% | 30% | 33% | 40% | 22% | 27% | 23% |
| TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES ** | | | | | | | | | | | | | |
| SECTORES | * | Muy pequeños | | | Pequeños | | | Medianos | | | Grandes | | |
| | | 1963 | 1969 | 1974 | 1963 | 1969 | 1974 | 1963 | 1969 | 1974 | 1963 | 1969 | 1974 |
| | | | | | | | | | | | | | |
| Artes gráficas | 2 | 11% | 10% | 9% | 51% | 48% | 49% | 27% | 28% | 27% | 22% | 24% | 24% |
| Mineras extractivas | 5 | 1% | 2% | 1% | 9% | 12% | 7% | 28% | 43% | 23% | 63% | 45% | 70% |
| Aguas minero-medicinales | 4 | 5% | 4% | 2% | 41% | 31% | 44% | 25% | 42% | 49% | 34% | 27% | 7% |
| Gas | 5 | 0% | 0% | 0% | 10% | 11% | 12% | 27% | 17% | 14% | 63% | 72% | 74% |
| MEDIA de los sectores intervenidos | | 4% | 3% | 3% | 24% | 24% | 23% | 35% | 36% | 35% | 41% | 40% | 42% |
| SECTORES NO INTERVENIDOS | | | | | | | | | | | | | |
| Cárnicas | 1 | 2% | 2% | 4% | 34% | 37% | 39% | 42% | 38% | 36% | 24% | 25% | 25% |
| Lácteas | 1 | 0% | 0% | 2% | 17% | 12% | 18% | 58% | 63% | 56% | 25% | 25% | 26% |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Aceitunas | 1 | 2% | 2% | 9% | 22% | 45% | 40% | 47% | 38% | | | | |
| Molinos de arroz | 1 | 14% | 6% | 94% | 80% | 6% | 19% | 0% | 0% | | | | |
| Almazaras | 1 | 22% | 16% | 95% | 88% | 6% | 11% | 0% | 0% | | | | |
| Pimentón | 1 | 16% | 12% | 72% | 87% | 28% | 13% | 0% | 0% | | | | |
| Textil, ramo del agua | 1 | 0% | 0% | 0% | 12% | 18% | 20% | 63% | 62% | 59% | 25% | 20% | 22% |
| Madera (primera transformación) | 1 | 24% | 27% | 19% | 93% | 94% | 92% | 8% | 7% | 9% | 0% | 0% | 0% |
| Madera (segunda transformación) | 1 | 40% | 35% | 29% | 90% | 85% | 80% | 11% | 15% | 16% | 0% | 0% | 4% |
| Cuero industrial | 1 | 14% | 11% | 11% | 65% | 61% | 53% | 35% | 39% | 47% | 0% | 0% | 0% |
| Artículos de piel | 1 | 44% | 24% | 15% | 87% | 75% | 70% | 13% | 25% | 25% | 0% | 0% | 5% |
| Lejías | 1 | 55% | 40% | 31% | 86% | 82% | 77% | 14% | 18% | 23% | 0% | 0% | 0% |
| Ceras y parafinas | 1 | 31% | 26% | 13% | 85% | 68% | 37% | 15% | 32% | 63% | 0% | 0% | 0% |
| Adhesivos y aprestos | 1 | 10% | 13% | 10% | 39% | 63% | 73% | 22% | 37% | 27% | 39% | 0% | 0% |
| Vidrio | 1 | 4% | 3% | 3% | 21% | 22% | 22% | 39% | 37% | 38% | 40% | 42% | 40% |
| Loza y porcelana | 1 | 2% | 1% | 1% | 17% | 14% | 17% | 43% | 34% | 34% | 40% | 52% | 49% |
| Piedra natural | 1 | 11% | 15% | 15% | 81% | 82% | 85% | 19% | 19% | 15% | 0% | 0% | 0% |
| Abrasivos | 1 | 3% | 2% | 1% | 44% | 32% | 23% | 56% | 68% | 77% | 0% | 0% | 0% |
| Material fotográfico | 1 | 0% | 0% | 0% | 1% | 3% | 5% | 33% | 33% | 30% | 66% | 64% | 65% |
| Orfebrería y bisutería | 1 | 13% | 15% | 16% | 75% | 76% | 79% | 25% | 24% | 21% | 0% | 0% | 0% |
| Escobas, cepillos y pinceles | 1 | 16% | 15% | 10% | 85% | 85% | 88% | 15% | 15% | 12% | 0% | 0% | 0% |
| Manufacturas de plástico | 1 | 4% | 4% | 3% | 34% | 37% | 36% | 38% | 36% | 39% | 28% | 27% | 25% |
| MEDIA de los sectores no intervenidos | | 22% | 20% | 15% | 69% | 62% | 59% | 21% | 26% | 26% | 10% | 12% | 14% |

Notas: * Grado de intervención: 1= totalmente liberalizados; 3= condiciones técnicas mínimas; 5= autorización previa. Se asignan las posiciones 2 y 4 a los sectores que, por haber cambiado de categoría a lo largo del tiempo, combinan algunas de las posiciones anteriores.

** Tamaño de los establecimientos: Muy pequeños: hasta 5 trabajadores; Pequeños: de 1 a 50 trabajadores; Medianos: entre 51 y 500 trabajadores; Grandes: más de 500 trabajadores.

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Estadística industrial de España* (1963, 1969 y 1974) y del apéndice.

citados establecimientos ocupaban, en 1963, al 4 por 100 de los trabajadores, mientras que en éstos la proporción correspondiente alcanzaba el 22 por 100. Y lo mismo puede decirse cuando el análisis se extiende al conjunto de las unidades cuyo tamaño llega hasta 50 empleados. Por tanto, no parece que el condicionamiento se orientara más intensamente hacia las ramas con un mayor «minifundismo industrial», sino más bien todo lo contrario.

La figura 2 confirma, a partir de un análisis formalizado, lo anterior. En ella se relaciona la intensidad interventora con la importancia de las empresas de menor dimensión en cada sector industrial, obteniéndose una ecuación polinómica que recoge la tendencia correspondiente. Si los objetivos teóricos del condicionamiento industrial hubiesen orientado su aplicación práctica, entonces a medida que aumenta el grado de intervención debería ser mayor la participación de los establecimientos pequeños en el empleo total —lo que se reflejaría en una línea de tendencia creciente hacia la derecha—. Sin embargo, esta figura nos muestra exactamente lo contrario: los sectores más intervenidos fueron, en líneas generales, los que menos problemas de tamaño tenían. No obstante, debe añadirse que esta pauta global encuentra numerosos matices, de modo que existe un amplio número de excepciones. Es en este sentido en el que ha de interpretarse el bajo nivel de ajuste entre las dos variables —lo que queda reflejado en el valor de la R^2 —. Dicho de otro modo, en cada uno de los niveles de intervención se dieron todos los casos, desde sectores con apenas empresas pequeñas a otros con un porcentaje muy elevado de éstas. La conclusión que se deriva de todo lo anterior es que, a pesar de que el condicionamiento estaba dirigido teóricamente hacia los sectores con

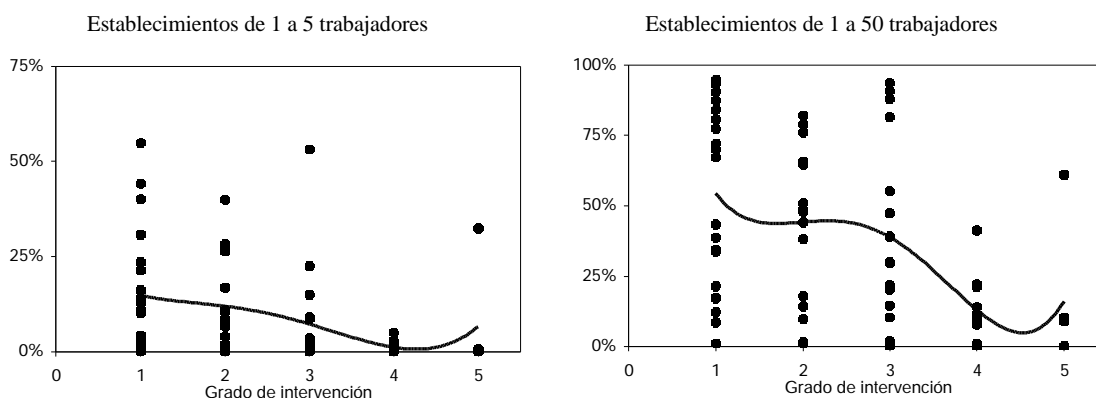
establecimientos muy pequeños, en realidad esto no fue así, o, al menos, no lo fue en muchos casos. La inclusión de un sector en un tipo u otro de intervención no dependió, por tanto, del tamaño de sus instalaciones, sino de otras variables. Por otro lado, el hecho de que la tendencia sea la inversa a la deseable para el objetivo de esta política supuso un obstáculo para que esta intervención fuera eficaz, lo que nos lleva a la segunda de las cuestiones antes enunciadas.

Así, en la figura 3 se muestra que, entre 1963 y 1974, por regla general, no disminuyó, ni tampoco aumentó, la participación de los establecimientos menores en el empleo de los sectores industriales —lo que acaba reflejándose en una línea de tendencia casi horizontal situada en el nivel en el de variación del cero por ciento³⁶—. Y, en todo caso, los valores promedio que se muestran en la tabla 2 señalan que esa participación disminuyó diez puntos porcentuales —de los que siete corresponden a los establecimientos de hasta 5 trabajadores— en las ramas liberalizadas, en tanto que apenas varió un punto porcentual en las sujetas a uno u otro grado de intervención administrativa. Por tanto, la política de mínimos se mostró ineficaz, en términos globales, para conseguir el objetivo de aumentar el tamaño de los establecimientos industriales.

Pero esta figura muestra también que, lejos de la homogeneidad, los resultados de la intervención se extienden sobre un amplio abanico de posibilidades. Así, aunque la variación media de todos los sectores industriales fue próxima al cero, en algunos casos sí se registraron cambios importantes. Es decir, hubo industrias donde disminuyó el peso de las empresas con pocos trabajadores —por ejemplo, entre las intervenidas, las industrias pirotécnicas, bebidas alcohólicas, manipulados de papel, chocolate, confección, productos alimenticios diversos y curtidos, por mencionar sólo los casos más notorios; y, entre las liberalizadas, las ceras y parafinas, artículos de piel y segunda transformación de la madera—, mientras que, en otras, el problema del pequeño tamaño empeoró —como ocurre con el corcho, toneles, yesos, fibras diversas, regenerados, chapas y tableros o los metales no férreos, en el grupo regulado; y de los adhesivos y aprestos, el pimentón o las aceitunas, en el no intervenido—. Por tanto, los sectores industriales no se comportaron de forma homogénea; y no lo hicieron tanto en el caso de que estuvieran sujetos al condicionamiento como en el de que se encontraran exentos de la intervención estatal. En consecuencia, cabe pensar que, a la luz de estas evidencias, la dinámica de los establecimientos industriales no dependió de la aplicación

FIGURA 2. Participación de los establecimientos pequeños en el empleo de cada sector industrial (en el año 1963) según el grado de intervención

³⁶ La variación se ha obtenido restando, a la suma de los porcentajes de los años 1969 y 1974, el doble del porcentaje del año 1963. Si el porcentaje de variación es negativo (parte baja del gráfico), quiere decir que disminuyó el número de empresas pequeñas en ese período.



Grado de intervención: 1 = totalmente liberalizados; 3 = condiciones técnicas mínimas; 5 = autorización previa. Se asignan las posiciones 2 y 4 a los sectores que, por haber cambiado de categoría a lo largo del tiempo, combinan algunas de las posiciones anteriores.

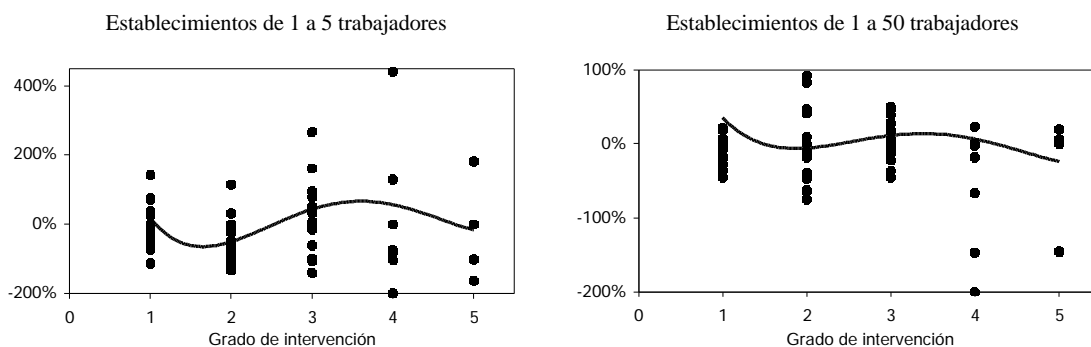
Líneas de tendencia polinómica (orden 6):

$$(1 \text{ a } 5): y = 0,0053x^4 - 0,052x^3 + 0,1714x^2 - 0,2586x + 0,2824; R^2 = 0,1226$$

$$(1 \text{ a } 50): y = 0,031x^4 - 0,352x^3 + 1,3599x^2 - 2,1815x + 1,685; R^2 = 0,2037$$

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recogida en la tabla 2.

FIGURA 3. Variación del porcentaje de participación de los establecimientos pequeños en el empleo de cada sector industrial entre 1963 y 1974, según el grado de intervención



Grado de intervención: 1 = totalmente liberalizados; 3 = condiciones técnicas mínimas; 5 = autorización previa. Se asignan las posiciones 2 y 4 a los sectores que, por haber cambiado de categoría a lo largo del tiempo, combinan algunas de las posiciones anteriores.

$$\text{Variación del porcentaje} = \{[(\% 1969) + (\% 1974)] - (\% 1963) * 2\} / (\% 1963)$$

Líneas de tendencia polinómica (orden 6):

$$(1 \text{ a } 5): y = 0,0982x^4 - 1,3853x^3 + 6,6678x^2 - 12,465x + 7,2581; R^2 = 0,0597$$

$$(1 \text{ a } 50): y = 0,032x^4 - 0,4531x^3 + 2,2103x^2 - 4,3489x + 2,9086; R^2 = 0,0391$$

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recogida en la tabla 2..

de las medidas de condicionamiento, lo que, a su vez, nos conduce a preguntarnos acerca de las causas por las cuales esta política fracasó. Una hipótesis puede explorarse a este respecto: que los objetivos reales de la intervención fueran otros muy distintos a los declarados. En el apartado que sigue se indaga sobre este asunto.

5. LOS INTERESES DE LOS EMPRESARIOS Y EL ESTADO EN TORNO AL NUEVO CONDICIONAMIENTO

Uno de los puntos en los que han coincidido los autores que han estudiado el condicionamiento industrial es la posibilidad de que los empresarios capturaran a los reguladores y acabaran utilizando la regulación como una barrera de entrada frente a los nuevos competidores³⁷. Ello se hizo dificultando que los potenciales entrantes obtuvieran los permisos gubernamentales necesarios para poner en marcha sus industrias. El establecimiento del nuevo condicionamiento industrial de 1963 abrió la posibilidad de una nueva forma de captura: el establecimiento de condiciones mínimas excesivamente altas, lo que impediría abrir nuevas instalaciones fabriles a la vez que facilitaría las ampliaciones de las ya existentes. Varios estudios sobre esta política publicados en los años sesenta, advirtieron este riesgo. Por ejemplo, en el Informe de la OCDE sobre la economía española de junio de 1963 se afirmaba que «el mínimo fijado parece a menudo muy elevado, si se tienen en cuenta las condiciones existentes en España» y, a su vez, se alertaba sobre la posibilidad de que «el efecto de esas nuevas medidas no (fuera) otro que el de dificultar gravemente la libertad de acceso al mercado y la libre competencia»³⁸. También los Sindicatos expresaron esta misma opinión, basándose en cálculos propios sobre las capacidades óptimas de determinados sectores³⁹.

La comprobación empírica del carácter excesivo de las dimensiones mínimas fijadas en los decretos exigiría el cálculo de las dimensiones óptimas sectoriales en términos de las variables utilizadas en aquellas. Suponiendo que cualquiera de los procedimientos empíricos que habitualmente se emplean con tal propósito fuera irreprochable⁴⁰, la viabilidad de tal análisis está condicionada por la disponibilidad de los datos requeridos; y éstos simplemente no existen⁴¹. Por otra parte, una vía alternativa podría establecerse a partir del estudio de los expedientes administrativos a los que la aplicación de la normativa sobre el condicionamiento habría dado lugar, pues si, en efecto, las condiciones mínimas hubieran sido difíciles de cumplir, entonces las solicitudes de instalación, ampliación o traslado de industrias habrían dado lugar a las pertinentes autorizaciones o denegaciones por parte de las autoridades del Ministerio de Industria. Pero, lamentablemente, esos expedientes —si es que existen— no se encuentran disponibles ni en el Archivo General de la Administración ni en el de la citada dependencia.

Por ello, para indagar acerca de este punto sólo cabe recurrir a algunos ejemplos que, referidos a sectores significativos, revelan que la denuncia del excesivo nivel de las dimensiones mínimas no iba muy desencaminada. Los dos primeros los proporciona

³⁷ Vid. para las regulaciones establecidas en el período 1938-1963, Buesa (1984) y Pires (1999).

³⁸ OCDE: *Espagne*, Junio, 1963. Cit. por Estapé (1964), pág. 239.

³⁹ Vid. Pires (1999), capítulo 4.

⁴⁰ Una discusión acerca de los métodos empíricos de cálculo de las dimensiones óptimas puede consultarse en Scherer y Ross (1990), capítulo 4.

⁴¹ En efecto, no se dispone de estadísticas sobre la distribución de los establecimientos según sus capacidades físicas de producción o según la disponibilidad en ellos de determinados tipos de instalaciones o, en fin, según el valor de sus inversiones, variables éstas que, como se comprueba en el apéndice, fueron las empleadas para la fijación de las condiciones mínimas.

Tamames (1961), en un artículo donde critica la nula atención que la política industrial anterior a 1963, concretamente el condicionamiento, daba al problema del pequeño tamaño de los establecimientos industriales. Para apoyar su argumentación, Tamames escogió dos sectores de reciente creación y donde las fábricas instaladas no alcanzaban, según su apreciación, el tamaño óptimo. El primero era el del motor —automóviles y camiones—, con una capacidad de producción media en Europa de 200.000 a 600.000 unidades —con referencia a los automóviles— y más de 10.000 —con respecto a los camiones—, frente a las plantas españolas cuya capacidad era muy inferior —en automóviles sólo una superaba los 40.000 vehículos al año, y el resto no pasaba de 20.000; y en camiones sólo una estaba por encima de las 4.000 unidades—. Evidentemente, la capacidad teórica óptima en esta industria en España no tenía por qué ser igual a la europea, pues existen otros factores que pueden cambiar las condiciones entre países —por ejemplo, el tamaño del mercado interno o el desarrollo de las comunicaciones—. De todas formas, estas industrias españolas estaban por debajo de las capacidades de producción óptimas, entre otras causas, porque el proteccionismo desincentivaba la competencia con el exterior, al tener asegurado el pequeño mercado interior. Pero lo que aquí interesa es comprobar cómo las condiciones que el condicionamiento estableció a partir de 1963 fueron muy superiores a las que tenían las industrias ya establecidas: en automóviles pasó de 75.000 (1963) a 125.000 (1/1965) y a 250.000 (12/1965), para terminar en 1967 en el primer grupo (autorización previa); en camiones la evolución fue desde 8.000 (1963) a 12.000 (1/1965) y a 18.000 (12/1965). Aunque estas condiciones impuestas fueran realmente las óptimas —algo que no está claro—, lo cierto es que, en ese momento, ninguna iniciativa empresarial en España era capaz de cumplir con esos mínimos tan ambiciosos y que las mayores empresas ya establecidas no habían podido llegar apenas a la mitad de la dimensión exigida⁴². Añádase a todo ello que el número de competidores en la construcción de vehículos de turismo no experimentó variaciones, dentro del período que aquí se estudia, hasta que en 1965 se autorizó la entrada de dos empresas —Barreiros Diesel, que ya operaba en la fabricación de camiones, y Authi— cuya capacidad de producción no llegaba a los mínimos establecidos y que por tal motivo, en el contexto de un mercado fuertemente expansivo, a la vez que sujeto a un cierto racionamiento por la existencia de un exceso de demanda, no suponían una competencia relevante para las empresas ya establecidas —entre las que Seat, vinculada al INI, ejercía el liderazgo del mercado—; autorización que, por otra parte, contrasta con la denegación que, en igual fecha, tuvo un proyecto de Volkswagen en el que se contemplaba una capacidad superior a la exigida por el condicionamiento, lo que hubiese supuesto una seria amenaza para los participantes en el oligopolio⁴³.

El otro ejemplo que presenta Tamames es aún más claro. Se trata de la industria farmacéutica, concretamente la fabricación de antibióticos⁴⁴, donde sólo operaban tres

⁴² Es extraño, también, la rápida elevación de los mínimos en muy pocos años, algo que no se puede corresponder con la elevación natural del tamaño óptimo a lo largo de esos pocos años, y que fue denunciado expresamente por los Sindicatos.

⁴³ Vid. a este respecto, Castaño y Cortés (1980).

⁴⁴ El origen de esta industria hay que buscarlo en la política de promoción industrial desarrollada por el Estado mediante la aplicación de la Ley de industrias de interés nacional. En efecto, al amparo de las ayudas públicas, se instalaron en 1949 las dos primeras empresas fabricantes de antibióticos: la Industria Española de Antibióticos, vinculada al banco de Vizcaya, y la Cia. Española de Penicilina y Antibióticos, promovida por el Banco Urquijo. Vid. sobre el asunto, Buesa (1982), págs. 304 a 306.

empresas en España en 1961. Tamames destaca que su productividad era muy baja por comparación con la de las plantas de Estados Unidos, tanto en función de la producción anual por fábrica —225.160 libras frente a 37.750— como de la producción anual por obrero —503 libras frente a 106—. Es de suponer, entonces, que la capacidad de producción óptima estaría más cerca de la estadounidense, que en kilogramos se situaba en 115.740 por año. Efectivamente, la condición establecida en la legislación, antes de su inclusión en el grupo primero, fue de 100.000 Kg./año, además de otras condiciones técnicas como la obligación de producir conjuntamente penicilina, estreptomina y tetraciclina o sus variantes oxi o clorotetraciclina. Estas condiciones, que hubieran sido muy exigentes en un país tan adelantado tecnológicamente en ese sector como los Estados Unidos, en España eran simplemente inabordables. La conclusión que ofrecen estas cifras es la de un muy probable aprovechamiento del condicionamiento industrial por parte de las tres empresas instaladas para preservar su posición oligopolística, bajo la excusa de promover un tamaño óptimo de planta. A ello se refiere Tamames señalando en su artículo que:

«Ahora, las tres empresas existentes, además de trabajar con elevados costes, se benefician de márgenes monopolísticos, por los acuerdos que, al parecer, existen entre ellas para la distribución del mercado y para la fijación de precios comunes»⁴⁵.

El tercer y último ejemplo es el de la industria textil algodonera. En 1959 el Servicio Comercial de la I.T.A. en Barcelona editó un estudio titulado «Plan de reorganización de la industria textil algodonera»⁴⁶, en el que se señala que «atendiendo tan sólo a razones técnicas, puede afirmarse que, salvo casos muy especiales, no son rentables, por ejemplo, las hilaturas de menos de 10.000 husos». Sin embargo, la normativa sobre el condicionamiento estableció un tamaño mínimo de 25.000 husos, que pasó a 35.000 en 1967, y al primer grupo en 1968. Se trata, evidentemente, de un tamaño muy superior al que el propio sector indicaba como razonable.

Los ejemplos anteriores constituyen un indicio de que los requisitos que el condicionamiento industrial impuso a las industrias del segundo grupo a partir de 1963 fueron, en algunos casos, muy elevadas; y, por ello, pudieron ser utilizados como una barrera a la entrada de nuevos competidores. La cuestión que se plantea, entonces, es si existe algún tipo de evidencia que apunte, más allá de los casos mencionados, hacia la confirmación de esta hipótesis que implicaría la captura de los reguladores por los grupos de presión sectoriales. Tal evidencia puede obtenerse relacionando el grado de condicionamiento de cada industria con su nivel de concentración, pues, siguiendo el planteamiento de Olson, la capacidad de presión de dichos grupos y sus posibilidades de éxito son tanto mayores cuanto menor sea el número de sus componentes⁴⁷, lo que concede una mayor eficacia, en este terreno, a las ramas cuya estructura es oligopolista⁴⁸.

Un ejercicio de este tipo es el que se refleja en la figura 4, donde se puede apreciar la existencia de una relación inequívoca entre la altura alcanzada por el

⁴⁵ Cfr. Tamames (1961), págs. 78 y 79.

⁴⁶ Cit. En Estapé (1964), págs. 228 a 230.

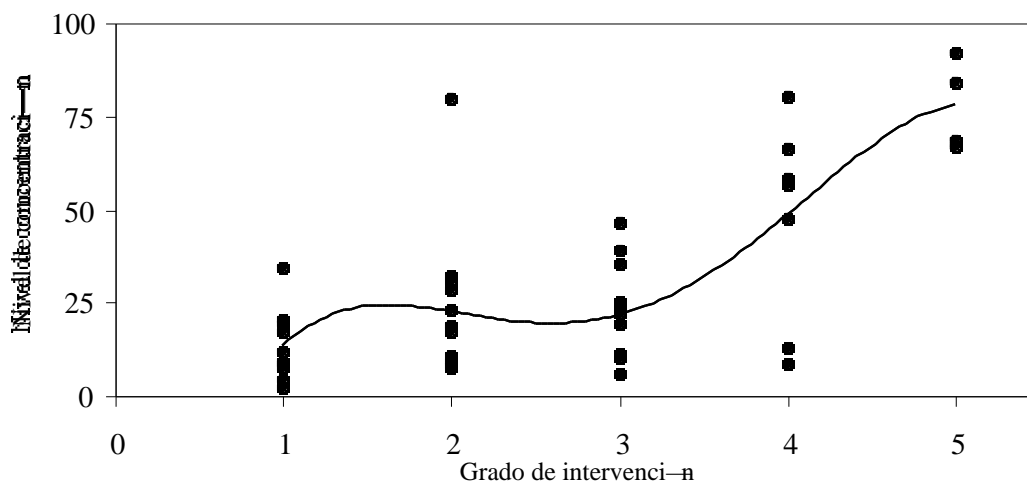
⁴⁷ Vid. Olson (1991).

⁴⁸ Vid. Pincus (1975).

intervencionismo estatal en la aplicación del condicionamiento y la concentración del mercado correspondiente. La intensidad de tal relación —medida por la R^2 — es bastante amplia, aunque un poco más del 40 por 100 de la variación de las variables no se encuentra explicada por la función estimada. Evidentemente, ello hay que interpretarlo en el sentido de que no en todos los sectores se impuso una utilización de la regulación para preservar las posiciones de los industriales establecidos en el mercado, evitando la competencia de nuevos entrantes. Además, en algunas ramas poco concentradas, el condicionamiento alcanzó un alto grado de restricción, como es el caso de las industrias textiles que, durante todo el período, estuvieron sometidas a planes de reestructuración orientados a reducir su capacidad y modernizar su equipamiento, y en las que, bajo la tutela estatal, se formaron *cárteles de crisis* entre las empresas que lograron mantener su actividad⁴⁹. En resumen, aunque ciertos grupos empresariales consiguieron utilizar el condicionamiento para favorecer sus intereses, en otros casos esto no fue posible.

No obstante lo que acaba de concluirse, conviene precisar que, en la mayoría de las industrias cuya estructura de mercado se configuró como un oligopolio, el condicionamiento resultó ser muy intenso, dándose además esta circunstancia en todos los casos en los que, dentro del núcleo de empresas dominantes, participaba el Instituto

FIGURA 4. Concentración del mercado y nivel de condicionamiento industrial *



El nivel de concentración se refiere a la cuota de participación de las cuatro mayores empresas en el empleo de cada industria, de acuerdo con los resultados del *Censo Industrial de 1978*.

Grado de intervención: 1 = totalmente liberalizados; 3 = condiciones técnicas mínimas; 5 = autorización previa. Se asignan las posiciones 2 y 4 a los sectores que, por haber cambiado de categoría a lo largo del tiempo, combinan algunas de las posiciones anteriores.

Líneas de tendencia polinómica (orden 6):

$$y = -2,6179x^4 + 32,454x^3 - 134,26x^2 + 224,03x - 106,28 ; R^2 = 0,5729$$

* Se han excluido algunas ramas para las que se desconoce el nivel de concentración.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recogida en la tabla 2 y, para la concentración, en Buesa y Molero (1988), págs. 108 a 110.

⁴⁹ Un estudio detallado de los planes de reestructuración del textil y de los mecanismos a través de los que se configuraron los *cárteles de crisis*, se encuentra en Braña y Buesa (1983), págs. 79 a 101.

Nacional de Industria⁵⁰. Ello se puede verificar en la tabla 3, en la que aparecen los sectores oligopolistas ordenados de acuerdo con un criterio de clasificación en el que se tienen en cuenta conjuntamente el nivel de concentración, el tamaño de las empresas y el número de competidores presentes en el mercado⁵¹, y se ilustra la participación en ellos de las empresas públicas.

Con respecto a estas últimas, conviene añadir que el alto grado de intervención al que se sujetó a las industrias en las que actuaban, denota una línea de continuidad con la política que se había venido practicando con anterioridad al período al que aquí se hace referencia. En efecto, en Pires (1999) se ha mostrado cómo el Estado utilizó el sistema de autorizaciones previas establecido en 1939 para preservar de la acción de posibles competidores, los intereses del grupo de empresas públicas. Estos intereses fueron muy variados, como los derivados de la estrategia del INI para ocupar posiciones dominantes o los ligados al abastecimiento de materias primas o la obtención de divisas en un marco de escasez. Aunque estas circunstancias desaparecieron en los años sesenta, las autoridades continuaron con el control de buena parte de los sectores industriales, sobre todo a partir de 1967. Esto permite realizar una nueva interpretación del condicionamiento industrial válida para todo el franquismo. El principal objetivo de esta política, desde el punto de vista gubernamental, consistió en *tener bajo control a las industrias privadas*. No se buscaba tanto denegar las nuevas industrias como poder controlarlas en caso de necesidad. Así ocurrió tanto antes como después de 1963. Evidentemente, no se trataba de la misma forma a todos los sectores. Los había que necesitaban mayor control, y otros que tenían menos interés para el Estado. Antes de 1963 todos los sectores estaban afectados, aunque no estuvieron intervenidos de la misma forma. Después de 1963 la situación tuvo algún cambio. El Estado pudo seguir controlando a determinados sectores que consideraba estratégicos o especiales; en otros intentó mejorar el tamaño de los establecimientos industriales; otros fueron liberalizados; y, por último, en los de estructura oligopolista los empresarios establecidos pudieron utilizar la regulación en su propio beneficio. El cambio legal de 1963 no tuvo el alcance transformador que defendió su principal inspirador, el profesor Estapé; y en pocos años se invirtió la trayectoria emprendida, volviéndose a un régimen regulador cada vez más alejado de la libertad de mercado.

⁵⁰ La única excepción que se anota es la de la industria aeronáutica que no se encontraba regulada en las disposiciones sobre el condicionamiento, pero que, en tanto que de interés para la defensa nacional, se veía tutelada por el Ministerio del Aire desde la promulgación del Decreto de 26 de abril de 1940. Asimismo, en la tabla 3 se incluye la industria del tabaco —donde Tabacalera, controlada por la Dirección General del Patrimonio y sujeta a la supervisión de una delegación del gobierno, ocupaba una posición de dominio— entre las mínimamente reguladas. No obstante, hay que puntualizar que, en este caso, las normas sobre condicionamiento, se referían sólo al área no sujeta al monopolio fiscal —es decir, las islas Canarias y las plazas africanas—, pues dentro de ésta el intervencionismo era muy elevado.

⁵¹ La clasificación, realizada por Buesa y Molero (1988) a partir de los resultados del *Censo Industrial de España, 1978*, se inspira en los criterios utilizados por Evely y Little (1960) para el caso británico, que son discutidos en Utton (1975), págs. 83 a 89.

TABLA 3. Nivel del condicionamiento industrial en los sectores oligopolistas de la industria española.

| CNAE ¹ | Industria | Participación del INI ² | | | Grado de intervención ³ |
|---|---|------------------------------------|------------|-------------|------------------------------------|
| | | 1963 | 1970 | 1976 | |
| <i>Monopolio y oligopolio muy concentrado</i> | | | | | |
| 111 | Extracción de hulla | 5% | 55% | 50% | 5 |
| 113 | Extracción de lignito | 36% | 42% | 42% | 5 |
| 114 | Coquerías | * | * | * | 5 |
| 122 | Extracción de crudos de petróleo | | | | 5 |
| 130 | Refino de Petróleo | 53% | 35% | 37% | 5 |
| 140 | Minerales radioactivos | | | | 5 |
| 152 | Gas | | | | 5 |
| 211 | Extracción de mineral de hierro | | | | 5 |
| 232 | Extracción de sales potásicas, fosfatos y nitratos ⁴ | 5% | 44% | 36% 100% | 5 |
| 234 | Extracción de piritas y azufre | | | | 5 |
| 330 | Maquinaria de oficina y ordenadores | | | | 1 |
| 343 | Pilas y acumuladores | | | | 1 |
| 361 | Vehículos automóviles y sus motores ⁵ | 17% 58% | 30% 62% | 27% 46% | 4 |
| 382 | Construcción aeronáutica | * | * | * | 1 |
| 429 | Industria del tabaco | * | * | * | 2 |
| 471 | Fabricación de pasta papelera | 7% | 43% | 44% | 4 |
| <i>Oligopolio concentrado</i> | | | | | |
| 121 | Prospección de petróleo y gas natural | 41% | 80% | n.d. | 5 |
| 153 | Vapor y agua caliente | | | | 5 |
| 212 | Extracción de minerales metálicos no férricos | | | | 5 |
| 351 | Equipos de telecomunicación | | | | 1 |
| 352 | Equipos de electromedicina y uso científico | | | | 1 |
| 371 | Construcción naval | 42% | 60% | 97% | 5 |
| 399 | Relojes y otros instrumentos | | | | 1 |
| 420 | Industria del azúcar | | | | 4 |
| <i>Oligopolio poco concentrado</i> | | | | | |
| 221 | Siderurgia | 25% | 38% | 45% | 4 |
| 223 | Laminado en frío del acero | | | | 4 |
| 233 | Extracción de sal común | | | | 5 |
| 353 | Equipos de señalización, control, programación | | | | 1 |
| 381 | Construcción de material ferroviario | | | | 4 |
| 393 | Óptica y equipo fotográfico | | | | 1 |

Notas: ¹ Clasificación Nacional de Actividades Económicas de 1974. ² Porcentaje de producción correspondiente a las empresas participadas por el INI. ³ 1 = totalmente liberalizados; 3 = condiciones técnicas mínimas; 5 = autorización previa. Se asignan las posiciones 2 y 4 a los sectores que, por haber cambiado de categoría a lo largo del tiempo, combinan algunas de las posiciones anteriores. ⁴ Para las empresas del INI, la cifra superior se refiere a las potasas y la inferior a los fosfatos. ⁵ Para las empresas del INI, la cifra superior se refiere a los vehículos industriales y la inferior a los vehículos de turismo.

* Industrias con presencia significativa de empresas públicas (del INI o del Patrimonio del Estado) para las que se carece del dato sobre su cuota de mercado.

Fuente: Elaboración propia a partir de Buesa y Molero (1988), pág. 84; Martín Aceña y Comín (1991), pág. 445; y el apéndice.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAÑA, Francisco J., y Mikel BUESA (1983), *Gastos fiscales y política de industrialización en España, 1964-1977*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- BRAÑA, Javier, Mikel BUESA y José MOLERO (1984), *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- BUESA, Mikel (1982), *El Estado en el proceso de industrialización: contribución al estudio de la política industrial española en el período 1939-1963*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- (1983), «Algunos aspectos de política económica e industrialización en España (1939–1963)», *Comercio Exterior*, vol. 33, nº 4. México, marzo, pp. 328 a 344.
- (1984), «Las restricciones a la libertad de industria en la política industrial española (1938-1963)», *Información Comercial Española*, nº 606. Madrid, febrero, pp. 107 a 121.
- BUESA, Mikel y José MOLERO (1988), *Estructura industrial de España*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- (1998), *Economía industrial de España. Organización, tecnología e internacionalización*, Madrid, Civitas.
- (2000), «La industrialización en la segunda mitad del siglo XX», incluido en Juan VELARDE FUERTES (Ed.): *1900-2000. Historia de un esfuerzo colectivo. Cómo España superó el pesimismo y la pobreza*, Madrid, Planeta, pp. 681 a 735.
- CASTAÑO, Cecilia y Gonzalo CORTÉS (1980): «Evolución del sector automóvil en España», *Información Comercial Española*, núm. 563. Madrid, julio.
- CERROLAZA, Alfredo, Alfredo SANTOS y Juan VELARDE (1961), «La dimensión de la explotación industrial en España», *Información Comercial Española*, núm. 330. Madrid, febrero, pp. 45 a 69.
- DONGES, Juergen B. (1976): *La industrialización en España. Políticas, logros, perspectivas*, Barcelona, Oikos-Tau.
- ESTAPÉ, Fabián (1963), «En torno a los nuevos criterios de la política industrial española», *Estadística Textil*, nº 15.
- (1964), «En torno a una nueva medida de política económica: la determinación de “dimensiones mínimas”», *Economía industrial*, núm. 4. Madrid, abril [se cita de la reimpresión de este artículo en Fabián ESTAPÉ (1972), *Ensayos sobre economía española*, Barcelona, Ariel].
- (2000), *Sin acuse de recibo*, Barcelona, Plaza & Janés.
- EVELY, R. y LITTLE, I.M.D. (1960): *Concentration in British Industry*, Cambridge, Cambridge University Press.

- FUENTES, Enrique (1984), «El Plan de Estabilización económica de 1959, veinticinco años después», *Información Comercial Española*, nº 612-613. Madrid, agosto-septiembre, pp. 25-40.
- GONZÁLEZ, Manuel Jesús (1979), *La economía política del franquismo (1940-1970)*, Madrid, Tecnos.
- MARAVALL, Fernando (1987), *Economía y política industrial en España*, Madrid, Ediciones Pirámide.
- MARTÍN ACEÑA, Pablo y Francisco COMÍN (1991): *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa-Calpe.
- OLSON, Mancur (1991): *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.
- PINCUS, Jonathan J. (1975): «Pressure groups and the pattern of tariffs», *Journal of Political Economy*, vol. 83, pp. 757 a 778.
- PIRES, Luis E. (1999), *La regulación económica en las dictaduras. El condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- SANTOS BLANCO, Alfredo (1962), «La influencia del tamaño de la planta en algunas actividades industriales españolas», *IN*, nº 8. Madrid, septiembre-octubre [se cita de su reimpresión en Juan VELARDE (1969), *Lecturas de economía española*, Madrid, Gredos].
- SCHERER, F.M. y D. ROSS (1990): *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- TAMAMES, Ramón (1961), «La acción del Estado en relación con la dimensión de la empresa», *Información Comercial Española*, núm. 330. Madrid, febrero, pp. 77 a 85.
- (1969), *Estructura económica de España* (4ª Edición), Madrid, Guadiana de Publicaciones.
- TORTELLA, Gabriel (1994), *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- UTTON, M.A. (1975): *La concentración industrial*, Madrid, Alianza Editorial.