

## ***La industria de construcción naval y los mercados exteriores durante el Desarrollismo franquista\****

**Jesús M<sup>a</sup> Valdaliso**

**Universidad del País Vasco**

“The gulf between capacity and production is in fact a basic cause of the difficulties facing shipbuilding at the present time. (...) In conditions of intense international competition resulting from the imbalance described above, normal commercial considerations in competition, e.g. price, quality, delivery, etc., have been increasingly distorted by Governmental interventions.”

OCDE, *The Situation in the Shipbuilding Industry*, 1965.

### **Introducción**

La industria de construcción naval en España ha sido considerada tradicionalmente como uno de los mejores ejemplos del desarrollo económico experimentado durante el franquismo: un sector inicialmente centrado en el mercado interior que a partir de los años sesenta se orienta de forma creciente al mercado internacional (a la altura de 1970 es el sector industrial con una mayor propensión exportadora) y convierte a España en uno de los principales productores mundiales en los años setenta, por detrás de Japón, Suecia y Alemania. Durante este periodo, los buques, junto con otras manufacturas como el calzado, encabezaron la tabla de las exportaciones españolas<sup>1</sup>. El propio régimen franquista utilizó muy a menudo al sector

---

\* Este trabajo ha sido posible gracias al proyecto de investigación 1/UPV 00012.321-HA-7884/2000, financiado por la Universidad del País Vasco.

<sup>1</sup> Boletín Estadístico del Banco de España, varios años, Viñas y otros (1979), Martín, Romero y Segura (1981).

como uno de los mejores símbolos del éxito de su política de desarrollo. Las explicaciones tradicionales, que han utilizado una metodología de economía aplicada, han insistido, con desigual hincapié, en varios factores, como los instrumentos de apoyo a la exportación instrumentados por los gobiernos de la época, o el bajo coste laboral (y la escasa conflictividad) de una mano de obra relativamente cualificada<sup>2</sup>. Las evidencias aportadas en este trabajo sugieren que la competitividad de los astilleros españoles fue más el resultado de los primeros factores que del segundo. En un mercado internacional como el de los buques, muy poco transparente (y donde los principales astilleros recibían una generosa ayuda por parte de sus respectivos Estados), las condiciones de financiación, más que los precios, solían ser el factor más importante para la decisión de los posibles compradores. Por ello, se insistirá en la ayuda proporcionada por el Estado, que además tenía una participación directa y muy importante en el sector, a través de la política arancelaria y, sobre todo, a través de la concesión de dinero público, en forma de primas a la construcción, desgravaciones fiscales, créditos a la exportación y los programas de Acción Concertada desarrollados en el sector naval. También se indicarán otros, como la especialización productiva de los astilleros españoles, la transferencia de tecnología extranjera y sus implicaciones para el acceso a los mercados exteriores.

El trabajo consta de los siguientes apartados: en primer lugar se examinan las cifras de producción, exportaciones y mercados exteriores para los astilleros españoles en el periodo que va de 1950 a 1979; a continuación se analiza la estructura industrial del sector y la especialización por tipos de buques, y sus implicaciones sobre las exportaciones y la competitividad internacional; por último se evalúa el impacto y el papel de las ayudas públicas. Aunque las conclusiones derivadas de este trabajo deberán ser refrendadas con una investigación más ambiciosa (por ejemplo, sobre los mecanismos de acceso a los mercados), la principal hipótesis que parece desprenderse del mismo es que, más que los costes laborales, fueron los bajos costes de capital y el *dumping* encubierto favorecido desde la Administración, en un entorno internacional caracterizado por un fuerte crecimiento de la demanda, los factores que explican el éxito exportador de los astilleros españoles en este periodo.

---

<sup>2</sup> Donges (1976), Viñas y otros (1979) y Buesa y Molero (2000), entre otros. El argumento de los bajos costes laborales fue esgrimido frecuentemente por analistas y publicistas del propio sector.

## 1. La industria de construcción naval, 1950-1979: producción, exportaciones y mercados

La industria española de construcción naval experimentó un crecimiento muy notable durante todo este periodo, en particular durante los años del llamado «Desarrollismo», pasando de una producción de 160.000 toneladas de registro bruto (TRB) en 1960 a otra de más de 1,6 millones de TRB en 1975, alcanzando su techo histórico en 1977, cuando se sobrepasó la cifra de 1,8 millones (véase Gráfico 1). De significar menos del 1 por 100 del tonelaje mundial construido en la primera mitad del decenio de 1950, España pasó a representar más del 4 por 100 en el decenio de 1970, convirtiéndose en el cuarto productor mundial, por detrás de Japón, Alemania y Suecia<sup>3</sup>.

El crecimiento se debió, por una parte, al fuerte tirón de la demanda, tanto en el mercado interior como en el mercado internacional y, por otra, al aumento de las disponibilidades de chapa de acero para buques, el principal handicap del sector en los decenios de 1940 y 1950<sup>4</sup>. A la altura de 1960, el sector contaba ya con una capacidad de producción muy por encima de las necesidades del mercado nacional, lo que se debía sobre todo a la política expansiva del Instituto Nacional de Industria durante el primer franquismo, que había creado dos nuevos astilleros en Sevilla y Ferrol (pertenecientes a las Empresas Nacionales Elcano y Bazán) y se había hecho con la propiedad de un tercero, Astilleros de Cádiz, pero también a un proceso menos conocido de renovación de maquinaria y equipos productivos y de ampliación de gradas, acaecido durante la segunda mitad de la década de 1950<sup>5</sup>. En 1959 se creó la Asociación Española de Constructores Navales (Construnaves), una de cuyas primeras medidas fue el establecimiento de un Servicio Técnico Comercial con el objetivo de fomentar las exportaciones. Se trataba de aumentar el grado de utilización de las gradas y reducir

---

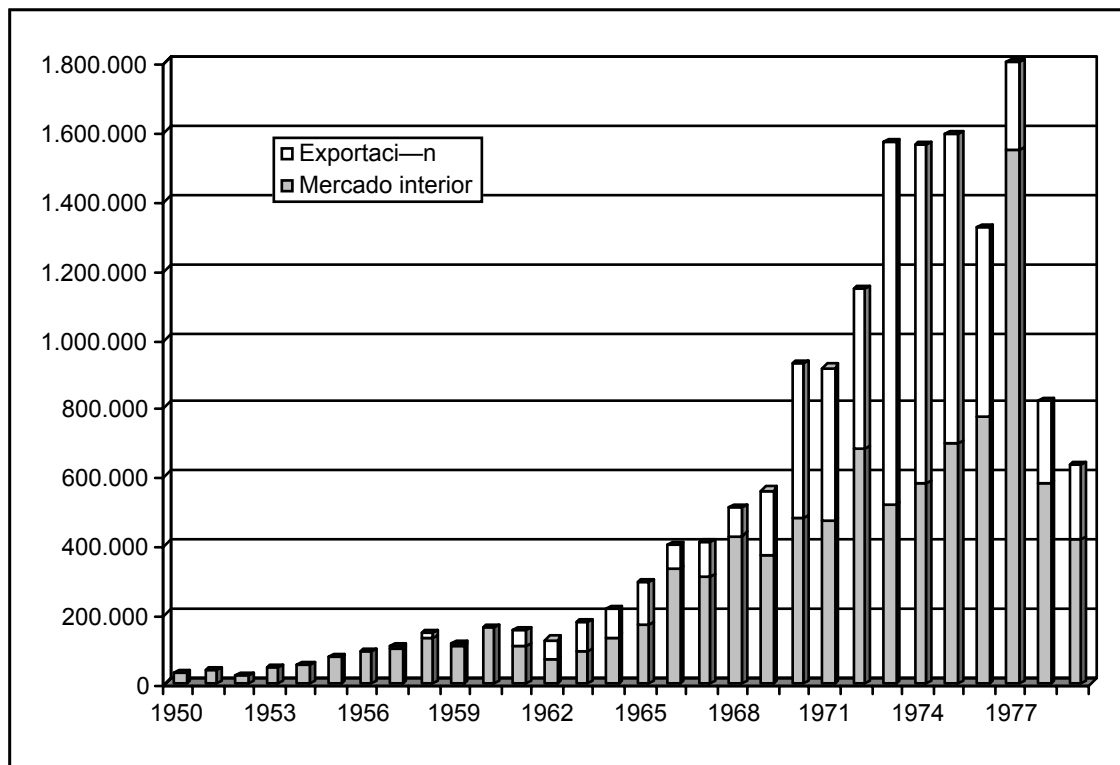
<sup>3</sup> Todas las cifras y porcentajes proceden de la fuente citada en el Gráfico 1.

<sup>4</sup> Vega y Beltrán (1959) y *Fairplay*, 7/7/1960, p. 125; 2/11/1961, p. 41. No obstante, y a pesar del fuerte crecimiento de la producción siderúrgica nacional, todavía a la altura de 1970 el sector necesitaba importar entre un 20 y un 25 por 100 del acero, *Fairplay*, 5/2/1970, p. 64. La siderurgia española no logró abastecer la demanda interna hasta 1971, Fernández de Pinedo (2003), pp. 42-43.

<sup>5</sup> Acerca de la política del INI en este sector, véase Valdaliso (1997). Sobre la ampliación y mejora de los astilleros españoles en la segunda mitad de los años cincuenta, véase Vega (1964), Houpt, Romero y Rojo (1998) y Valdaliso (1998).

costes<sup>6</sup>. En cualquier caso, el problema de exceso de capacidad gravitó sobre el sector durante toda la década de 1960<sup>7</sup>.

**GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN POR MERCADOS DEL TONELAJE MERCANTE CONSTRUIDO EN ESPAÑA, 1950-1979 (en TRB).**



Fuente: elaboración propia a partir de *Lloyd's Register of Shipping, Annual Summary of Merchant Ships Launched...*, 1950-1973; y *Lloyd's Register Annual Summary of Merchant Ships Completed...* 1974-1979. La fuente se refiere a la construcción de buques mercantes mayores de 100 TRB.

Aunque se registraron algunas exportaciones de buques en la segunda mitad de los años cincuenta (que representaron el 6 por 100 de la producción total), casi todos los autores coinciden en señalar que la actividad exportadora del sector comenzó en 1960. *Fairplay* lo calificó como el año en el que la industria española de construcción naval “was put on the map”<sup>8</sup>. Para el conjunto del periodo que va de 1960 a 1979, las exportaciones representaron el 42 por 100 de la producción, siendo su importancia

<sup>6</sup> *Fairplay*, 4/6/1959, p. 1.289; y 11/6/1959, p. 1.334; Aparicio (1962), p. 203; *Marine Engineering* (1965), p. 439.

<sup>7</sup> Valdaliso (1997). *Fairplay*, 6/7/1961, p. 123

<sup>8</sup> Cervera (1970), p. 33. *Fairplay*, 7/7/1960, p. 125.

mayor en el decenio de 1970 (45 por 100) que en el de 1960 (28 por 100). No obstante, su importancia fue mucho mayor durante la primera mitad de los años setenta (1970-1974), cuando llegaron a sobrepasar el 55 por 100 de la producción. En el decenio de 1960 las exportaciones tuvieron una mayor importancia en la primera mitad (1960-1964), cuando representaron el 33 por 100 de la producción, que en la segunda, donde el porcentaje fue del 29 por 100. En la segunda mitad de los años setenta, las exportaciones representaron un 35 por 100 de la producción total. Entre 1964 y 1975, las exportaciones de buques representaron algo más de una cuarta parte de las exportaciones de bienes de equipo en España y entre el 3 y el 6 por 100 de las exportaciones totales<sup>9</sup>.

Las primeras exportaciones de buques españoles, registradas en la segunda mitad de los años cincuenta (33.363 TRB), se dirigieron mayoritariamente al mercado latinoamericano: Colombia, Paraguay y Brasil absorbieron entre los tres el 73 por 100 del tonelaje exportado; el porcentaje restante estuvo representado por un carguero vendido en Gran Bretaña, el buque de mayor porte exportado por los astilleros españoles en este periodo. En el decenio de 1960 América Latina fue el mercado exterior más importante, absorbiendo el 60 por 100 de las exportaciones<sup>10</sup>. Por detrás venía Europa, con un 32 por 100, y luego, a mucha distancia, África, con un 6 por 100. Los astilleros españoles debieron sacar partido a los estrechos lazos existentes – comerciales y culturales – entre España y las repúblicas latinoamericanas. En el caso de Cuba, el mercado más importante, España apeló a sus lazos históricos con la isla, haciendo caso omiso del decreto de embargo y la oposición de Estados Unidos<sup>11</sup>. En el caso de Argentina, una buena parte de las exportaciones realizadas durante esta década se enmarcaron en el acuerdo hispano–argentino que preveía el pago de la deuda española en buques para la flota mercante argentina<sup>12</sup>. Una parte importante de las

---

<sup>9</sup> Las cifras de exportación, en millones de pesetas corrientes, se han tomado del *Boletín Estadístico del Banco de España*, varios años.

<sup>10</sup> En valor, los datos no fueron muy diferentes, Viñas y otros (1979), vol. 2, p. 1.338. La estructura por mercados de las exportaciones de buques contrasta con la del total de las exportaciones españolas, muy concentradas en los países de la CEE, Viñas y otros (1979), vol. 2, p. 1.335.

<sup>11</sup> *Fairplay* 23/1/1964, p. 27.

<sup>12</sup> *Fairplay*, 5/11/1959, p. 41; y 6/9/1962, p. 38. En el caso de la contrata de 11 cargueros para la compañía Líneas Marítimas Argentinas, conseguida en 1962, el gobierno español accedió a cargar el 25 por 100 total al acuerdo de deuda hispano–argentino. Las buenas condiciones de financiación y la posibilidad de disponer de forma casi inmediata de los buques, más que los precios, que eran más caros a los de otras ofertas, fueron determinantes para conseguir los contratos.

exportaciones consistieron en buques pesqueros, habida cuenta de la necesidad de algunos países latinoamericanos de aumentar y renovar su flota y de la experiencia española en este campo<sup>13</sup>. Lo cierto es que, a la altura de 1967, *Fairplay* reconocía que España era el principal oferente de nuevos buques en América latina<sup>14</sup>.

**CUADRO 1. DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE BUQUES ESPAÑOLES, 1960-1979 (TRB)**

<i>País y Continente</i>	<i>1960-1969</i>	<i>1970-1979</i>	<i>Total</i>
Europa			
Alemania	54.657	193.980	248.637
Finlandia	—	366.700	366.700
Francia	340	104.088	104.428
Gran Bretaña	12.220	1.005.017	1.017.237
Grecia	54.975	452.114	507.089
Noruega	61.895	136.827	198.722
Yugoeslavia	55.511	163.178	218.689
<b>Total Europa</b>	<b>269.319</b>	<b>2.512.207</b>	<b>2.781.516</b>
América			
Argentina	77.435	223.052	300.487
Colombia	85.093	27.900	112.993
Cuba	132.512	109.097	241.609
Chile	41.700	21.628	63.328
Panamá	51.094	215.048	266.142
Perú	57.756	—	57.756
<b>Total América</b>	<b>498.319</b>	<b>648.474</b>	<b>1.146.793</b>
Africa			
Argelia	—	15.234	15.234
Liberia	30.132	1.302.882	1.333.014
Libia	—	110.576	110.576
Marruecos	11.546	5.207	16.753
<b>Total Africa</b>	<b>53.238</b>	<b>1.495.046</b>	<b>1.548.284</b>
Asia			
Corea del Sur	—	341.259	341.259
India	—	107.728	107.728
Irak	—	153.626	153.626
Kuwait	—	203.866	203.866
<b>Total Asia</b>	<b>345</b>	<b>855.694</b>	<b>856.039</b>
<b>TOTAL</b>	<b>828.221</b>	<b>5.555.689</b>	<b>6.383.910</b>

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas en el gráfico 1. En cada continente se han incluido los principales países, las cifras totales para cada continente son por tanto, superiores.

En el decenio de 1970, sin embargo, los astilleros españoles compiten en mercados más desarrollados, donde el acceso es más difícil y las condiciones de

<sup>13</sup> *Fairplay International Spanish Shipping and Shipbuilding* 12/10/1967, pp. 47-49.

<sup>14</sup> *Fairplay* 12/1/1967, p. 175.

competencia internacional son mucho más duras. Europa es ahora el destino fundamental de las exportaciones de buques españoles, absorbiendo el 45 por 100 de las mismas. El mercado americano ha quedado relegado a un cuarto lugar (12 por 100), sobrepasado por Africa, que ahora representa un 27 por 100 de las exportaciones, y por Asia, que absorbe el 15 por 100. Dentro de Europa, el Reino Unido se convirtió en el mercado más importante, lo que no era ajeno a los graves problemas de competitividad de los astilleros británicos<sup>15</sup>. A distancia, le seguían Grecia y Finlandia<sup>16</sup>. Dentro de Africa, Liberia, una de las principales banderas de conveniencia del mundo y un mercado muy abierto y competido, fue el mercado más importante. En Asia, Corea del Sur fue el destino más importante, seguida por algunos grandes exportadores de petróleo como Irak y Kuwait, con los que España tenía una buenas relaciones diplomáticas y comerciales (al igual que con casi todos los países del Norte de Africa)<sup>17</sup>.

## **2. Estructura industrial, pauta de especialización y sus implicaciones para la competitividad y las exportaciones**

La industria española de construcción naval tenía en este periodo una estructura dual. Por una parte, existía un número reducido de grandes astilleros (Sociedad Española de Construcción Naval, Euskalduna, Unión Naval de Levante, Astilleros de Cádiz, ASTANO), especializados en la construcción de buques de gran tamaño y de tecnología relativamente simple y cuya demanda experimentó una fuerte expansión: petroleros y cargueros (graneles o carga general). En este segmento, que fue el protagonista principal de las exportaciones, al menos durante todo el decenio de 1960, la presencia del Estado era muy importante. Por otra, había un gran número de pequeños y medianos astilleros especializados en la construcción de buques pesqueros<sup>18</sup>. Como se puede apreciar en el cuadro 2, petroleros y cargueros representaron más del 90 por 100 del tonelaje construido en España entre 1967 y 1979,

---

<sup>15</sup> Slaven (1992) y Johnman (1998).

<sup>16</sup> Astilleros como Euskalduna tuvieron un destacable éxito en el mercado griego, gracias a su oferta de buques estandarizados y a las facilidades de pago otorgadas a los compradores, *Fairplay*, 4/9/1969, p. 83.

<sup>17</sup> *Fairplay*, 6/7/1972, pp. 95-97. El Gobierno español concedió préstamos en dólares a países como Túnez, destinados a la adquisición de buques construidos en España, *Fairplay*, 3/4/1969.

<sup>18</sup> Eussner (1979), p. 25; y Valdaliso (1997) y (2003). A la altura de 1962, los pequeños astilleros seguían produciendo para el mercado interior, Segui y Torroja (1962), p. Xvii. No obstante, al menos desde 1965 en adelante ya han comenzado a exportar, *Fairplay Spanish Supplement*, 28/10/1965, p. Xxix.

aunque sólo un 31 por 100 del número. Los buques de pesca, por el contrario, representaron un 55 por 100 del número aunque sólo un 4 por 100 del tonelaje.

**CUADRO 2. LA DISTRIBUCIÓN POR TIPOS DE BUQUES DE LA CONSTRUCCIÓN NAVAL ESPAÑOLA, 1967-1979 (NÚMERO Y TRB).**

<i>Tipo de buque</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>TRB</i>	<i>%</i>
Petroleros	126	5,7	7.566.670	56,2
Graneleros ( <i>Ore &amp; Bulk Carriers</i> )	122	5,5	2.667.547	19,8
Carga general	436	19,8	2.246.395	16,7
Portacontenedores	5	0,2	23.372	0,2
Gaseros y quimiqueros	10	4,5	29.120	0,2
Buques de pesca	1.206	54,8	529.570	3,9
Buques mixtos	296	13,4	407.636	3,0
TOTAL	2.201	100,0	13.470.310	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas en el Gráfico 1.

Como otros grandes constructores en este periodo, especialmente Japón y Suecia, España se especializó de forma creciente en la construcción de grandes buques petroleros, cuya demanda creció más rápidamente que la de otros tipos de buques tanto en el mercado nacional como en el internacional<sup>19</sup>. El tráfico de importación de crudo fue el que experimentó un mayor crecimiento en España en este periodo, vinculado al intenso y rápido desarrollo económico del país. La capacidad de refino se multiplicó en estos años, pasando de dos refinerías con un capacidad total de 1,15 millones de toneladas en 1950 a 9 refinerías con una capacidad de 40 millones de toneladas en 1971<sup>20</sup>. La mayor parte de las refinerías españolas se vincularon a grandes grupos petroleros internacionales, como la Continental Oil, con intereses en la refinería de Algeciras, o Gulf Oil, que controlaba el 38 por 100 del capital de la refinería de Somorrostro. Gracias a su participación como accionistas, estos grupos consiguieron del Gobierno español el permiso para poder importar libremente una parte de sus necesidades de crudo. En contrapartida, se comprometieron a contratar una parte o toda la flota necesaria para ello con los astilleros españoles<sup>21</sup>. Lo cierto es que, si en la primera mitad de los años sesenta los buques petroleros representaban un 25 por 100 de

<sup>19</sup> Sobre Japón y Suecia véanse, respectivamente, Chida y Davies (1990) y Olsson (1995).

<sup>20</sup> *Fairplay Spanish Shipping and Shipbuilding Survey*, 23/10/1969, p. 27.

<sup>21</sup> Sobre Continental Oil, véase *Fairplay* 10/10/1968, p. 46. Sobre Gulf Oil, *Fairplay* 24/9/1968, p. 44; 14/11/1968, p. 46; y 16/1/1969, p. 46.



la producción total (en TRB), en la segunda aumentaron hasta un 46 por 100. En los años setenta, los porcentajes eran de un 53 y de un 61 por 100 (véase gráfico 2). En la primera mitad de los años setenta los astilleros españoles construyeron los petroleros más grandes del mundo, por detrás de los japoneses<sup>22</sup>.

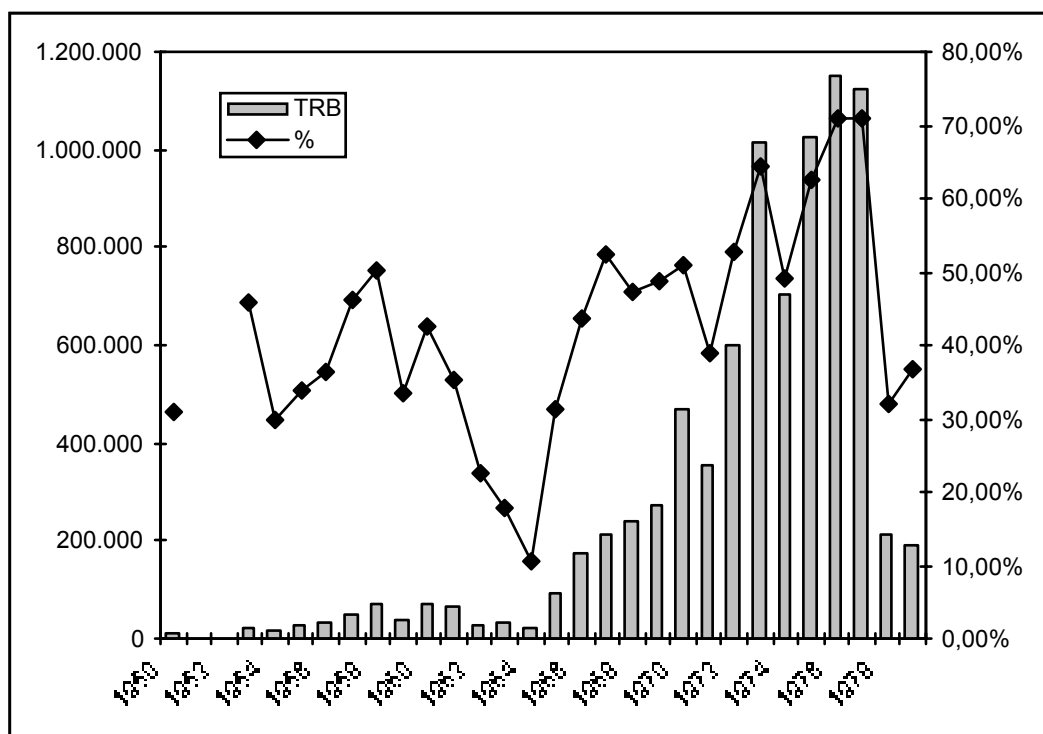


GRÁFICO 2. CONSTRUCCIÓN DE PETROLEROS EN ESPAÑA, 1950-1979 (TRB y %).

Fuente: véase Gráfico 1.

Hasta mediados de los años sesenta, la situación de exceso de capacidad en el sector permitió a los astilleros españoles ofertar plazos de construcción muy cortos, lo que en algunas coyunturas fue un factor decisivo para adjudicarse los contratos<sup>23</sup>. A partir de entonces, por el contrario, se habla de la necesidad de incrementar la capacidad de producción de los astilleros españoles<sup>24</sup>. Es en ese contexto, marcado además por la

<sup>22</sup> *Lloyd's Register Annual Summary of Merchant Ships Launched during 1972*, y 1973; y *Lloyd's Register Annual Summary of Merchant Ships Completed during 1974*.

<sup>23</sup> *Fairplay*, 2/11/1961, p. 41. Donges (1976), pp. 207-208, también apunta a este factor.

<sup>24</sup> *Fairplay*, 1/9/1966, p. 40. Ya en 1964 se indica que se tarda mucho tiempo en acabar el buque, *Fairplay* 2/7/1964, p. 117.

obsesión europea de competir en tamaño con los grandes astilleros japoneses, cuando se pone en marcha un proceso de concentración empresarial, impulsado desde el Estado<sup>25</sup>. La concentración empresarial no sólo significó un aumento del tamaño medio de las empresas, también aumentó el grado de oligopolio del sector, variables en ambos casos correlacionadas positivamente con otra característica de esta industria, la intensidad y rapidez de la transferencia de tecnología extranjera mediante licencias y contratos de asistencia técnica, un fenómeno protagonizado por las principales empresas<sup>26</sup>.

### 3. Tecnología y costes

La transferencia de tecnología realizada a través de licencias y contratos de asistencia técnica permite a las empresas ponerse al día con rapidez, pero limita sus posibilidades de acceso a los mercados internacionales, debido a las cláusulas habituales en esos contratos. No obstante, en lo que a la industria de construcción naval respecta, habría que precisar que las licencias, en concreto, se emplearon para la fabricación de motores marinos y otros componentes cuyo diseño y elaboración estaban formalizados y estandarizados. Sin embargo, no funcionaban para los procesos de diseño, ensamblaje y acabado del buque, donde la transferencia se realizó en muchos casos de manera informal, lo que significaba, en la práctica, que los astilleros españoles pudieron acceder sin restricciones al mercado internacional<sup>27</sup>. De hecho, muchas empresas fabricantes de motores, maquinaria y otros componentes acabaron exportando esos bienes incorporados en los buques<sup>28</sup>.

Un ejemplo de esto lo constituye la rápida difusión del principio de estandarización en el diseño y la construcción de buques en España, adoptado por los astilleros y también promovido desde el Estado, estandarización que concordaba plenamente con otro principio difundido entre los astilleros españoles en los años

---

<sup>25</sup> Para algunos ejemplos de ese proceso, véanse Valdaliso (1998) y Houpt y Ortiz-Villajos (Dir.) (1998). Diversos autores coinciden en caracterizar a la industria de construcción naval como un sector muy regulado, con altas barreras de entrada y oligopolizado, véase por ejemplo Buesa y Pires (2002) y Cebrián (2005).

<sup>26</sup> Véase Cebrián (2005) para una verificación empírica de esa relación.

<sup>27</sup> Las licencias, además, no fueron la única vía. En algunos casos se crearon empresas mixtas, participadas por la casa matriz extranjera y sus socios españoles, empresas como SENER o la Sociedad Española de Construcción Naval, véanse *Fairplay* 7/7/1960, p. 137, y 14/1/1965, p. 73. Véase también López y Valdaliso (1997) para la industria de fabricación de motores diesel marinos.

<sup>28</sup> Rojo del Nozal (1972), pp. 82-83.

cincuenta, la organización científica del trabajo<sup>29</sup>. De entre todos los astilleros españoles, Euskalduna fue quizás el que antes apostó por la estandarización. En 1968 la empresa afirmaba que había conseguido “la plena standarización en el trabajo de nuestros astilleros”. Ese mismo año ofertó cuatro tipos de buques standard (tres *bulk-carriers* y un frigorífico) que tuvieron, en particular el tipo Santa Fe, una gran aceptación en el mercado nacional e internacional<sup>30</sup>. La fabricación de buques en serie permitió al astillero reducir costes y plazos de entrega y aumentar la productividad<sup>31</sup>. A la altura de 1973 se indica que España es un país competitivo, especialmente para ciertos tipos de buques estandarizados, a pesar del crecimiento de los costes salariales y de las materias primas y componentes<sup>32</sup>. En este escenario de compromiso con la estandarización hay que enmarcar la génesis de una innovación destacable en el diseño de buques, el sistema FORAN de diseño integral por ordenador, realizado y patentado por la compañía española de ingeniería SENER<sup>33</sup>. También se registraron progresos apreciables en la industria de fabricación de motores diesel marinos y de otros componentes para los buques, en todos los casos a partir de productos o prototipos inicialmente importados y fabricados mediante licencia<sup>34</sup>.

Lo cierto es que, a mediados de los años sesenta no hay diferencias apreciables en la tecnología empleada (maquinaria y equipos) por los astilleros españoles respecto a sus competidores europeos. La mayor parte de la maquinaria y equipos empleados procede de los países especializados en su construcción<sup>35</sup>. Autores de algunos estudios de aquella época destacaban que una de las ventajas comparativas de la industria naval española en ese momento radicaba en la peculiar combinación de una relativa abundancia de experiencia empresarial y mano de obra cualificada (debido a su tradición industrial anterior), con unos salarios sensiblemente más bajos (en

---

<sup>29</sup> Tanto por la empresa pública en el sector, Elcano, como desde disposiciones legislativas más generales, como la Ley de 1956, que favorecían la construcción de buques en serie, *Fairplay*, 6/9/1962, p. 38. Sobre la difusión de los principios de la organización científica del trabajo en los astilleros, véase

<sup>30</sup> Cía. Euskalduna, Memoria 1968, p. 10. *Fairplay*, 22/2/1968, p. 37; 4/9/1969, p. 83; y 8/1/1976, p. 91. Véase también Parga (1978).

<sup>31</sup> Houpt, Romero y Rojo (1998), pp. 228-29. *Fairplay*, 28/11/1968, indicaba que el astillero “poseía uno de los mejores records de productividad en España”, p. 36.

<sup>32</sup> *Fairplay*, 11/1/1973, p. 109.

<sup>33</sup> El sistema fue adoptado por la Empresa Nacional Bazán en 1969, *Fairplay*, 6/11/1969, p. 101. Durante los años setenta, se consolidó como uno de los sistemas de referencia en el diseño de buques en el mundo.

<sup>34</sup> El caso de los motores diesel marinos se analiza en López y Valdaliso (1997). Otro ejemplo es el de un nuevo diseño de escotillas, patentado por la empresa Consulmar en el Reino Unido, *Fairplay*, 8/12/1960, p. 61.

comparación a los vigentes en Europa Occidental) y también una baja conflictividad laboral. Por el contrario, otros países en vías de desarrollo (Grecia, Portugal, Corea del Sur, Brasil), que tenían un nivel salarial similar o inferior, carecían de la experiencia y cualificación disponibles en España<sup>36</sup>. En cualquier caso, algunos de esos mismos estudios matizaban que la repercusión final de esos bajos salarios sobre los costes totales era limitada debido a una productividad más baja que la registrada en astilleros de países más desarrollados<sup>37</sup>. Durante el decenio de 1960, y según algunos informes, la ventaja basada en los bajos costes laborales fue erosionándose, debido al rápido crecimiento de los salarios, superior al de otros países y también más alto que el aumento de la productividad<sup>38</sup>.

A principios de los años setenta, la estructura de costes de la industria de construcción naval española no difería demasiado de la media europea (véase cuadro 3). A primera vista, no obstante, sorprende un tanto que los costes de personal sean los más elevados de todos los países incluidos en la muestra. Los autores del cuadro, una firma consultora de ingeniería naval, atribuye esa diferencia a una probable contabilización diferente de algunas partidas (en concreto, las cargas empresariales por seguridad social se incluirían en los astilleros europeos en gastos generales y no en personal, como en España), aunque reconocen que es una hipótesis no verificada.

**CUADRO 3. ESTRUCTURA DE COSTES DE LOS PRINCIPALES ASTILLEROS EUROPEOS EN 1971 (EN %)**

País/Astillero	Materiales	Personal	Gastos Generales
Francia (Chantiers de L'Atlantique)	70	27	3
Noruega (Aker Group)	68	18	14
Suecia (Kockums M. V.)	67	24	9
España (AESAs)	64	31	5
Alemania (A. G. Weser)	56	26	18
Inglaterra (media 9 primeros astilleros)	55	26	19
EUROPA	65	25	10

Fuente: Asistencia Técnica Naval (1975).

<sup>35</sup> Marine Engineering (1965), p. 439.

<sup>36</sup> Vega (1965), pp. 17-18. Según la revista *Fairplay* en 1961 los salarios españoles vigentes en índice 100 en España frente a un índice 235 en el Reino Unido (*Fairplay*, 6/7/1961, p. 123).

<sup>37</sup> Los estudios de Vega y Beltrán (1959), p. 510, realizados a finales de los años cincuenta estimaban un ahorro en los costes totales, respecto a Alemania, de entre un 3,55 y un 5,61 por 100.

<sup>38</sup> *Fairplay*, 28/5/1964, p. Xlix. Durante los años setenta, esas tendencias se acentuaron, véase Myro (1989), pp. 204-208, para el conjunto de la industria española.

#### 4. El papel del Estado: reserva del mercado interior y dinero público en abundancia y a discreción<sup>39</sup>

La política marítima aplicada durante el llamado Desarrollismo franquista no alteró en lo sustancial las líneas maestras dibujadas en la Ley de Protección y Renovación de la Flota Mercante de mayo de 1956, que reservaba el mercado interior de buques para los astilleros nacionales y a cambio concedía a los navieros crédito barato para compensarles por la obligación de construir en España. Entre los países de la OCDE, sólo Japón y Turquía mantenían una protección tan elevada de su mercado interior<sup>40</sup>. Fuera de este área, el país con una política más parecida a la de España fue Corea del Sur, que durante los años sesenta puso en práctica una política destinada a favorecer a los astilleros y, en particular, la exportación de buques, a costa de los intereses navieros<sup>41</sup>.

El Arancel de 1960 es una buena muestra de esta política de apoyo a los astilleros. Por un lado, en el caso muy improbable de que el armador obtuviera una licencia de importación, debería pagar un arancel medio del 20 por 100 sobre el valor del buque, el más alto de todos los países de la OCDE<sup>42</sup>. Por el contrario, establecía una clasificación particular para la chapa de acero para embarcaciones, sobre la que se fijaba un arancel del 5 por 100 mientras que el establecido para el resto de productos de la industria siderúrgica sobrepasaba el 35 por 100<sup>43</sup>. También se estableció el permiso para importar libremente (sin pago de aranceles) algunos materiales destinados a la construcción de buques para la exportación, medida que inicialmente no se aplicó a los destinados al mercado interior<sup>44</sup>. Se trataba por esta vía de reducir la desventaja que suponía la necesidad que tenía la industria naval española de importar una parte del acero, otras

---

<sup>39</sup> Un aspecto que no se trata en este trabajo es el de la política monetaria y el tipo de cambio que, en algunos momentos, como en las devaluaciones de la peseta de 1959 y 1967, o en la devaluación del dólar de 1971, tuvo repercusiones muy importantes sobre las exportaciones, véase *Fairplay* 19/9/1959, p. 325; 14/1/1960, pp. 173-75; 30/11/1967, p. 33; y 17/2/1972, p. 56.

<sup>40</sup> OCDE (1965), De Puelles (1967).

<sup>41</sup> Lee (1996).

<sup>42</sup> OCDE (1965), pp. 35-36 y 87.

<sup>43</sup> *Fairplay*, 21/4/1960, p. 34. El carácter antiliberalizador del Arancel de 1960 ya ha sido destacado por muchos autores, como Gámir (1975) y Fuentes Quintana (1989).

<sup>44</sup> *Fairplay*, 13/7/1961, p. 49. Según la revista británica, esa medida, que se mantuvo vigente hasta 1966, encarecía los precios en el mercado interior en un 20 por 100, *Fairplay* 14/1/1965, p. 147. Los comentarios los navieros españoles sobre el Arancel de 1960 fueron particularmente duros, véanse Angulo (1960); Discurso de Eduardo de

materias primas y componentes y sus consiguientes repercusiones negativas sobre su competitividad<sup>45</sup>. En cualquier caso, los astilleros solicitaron una exención más amplia. Enrique Sendagorta, director de la Sociedad Española de Construcción Naval y presidente de Construnaves, se quejó repetidamente en la segunda mitad de los años sesenta de una política arancelaria que gravaba la importación de materiales y componentes para la construcción naval (salvo una pequeña parte que se declaraba exenta del pago de aranceles) lo que repercutía gravemente sobre el precio final y la competitividad<sup>46</sup>. Lo cierto es que, a la altura de 1970, el precio del acero en España seguía siendo más elevado que en otros países competidores, como Japón. Además, existían problemas de suministro regular que obligaban a los astilleros españoles a tener stocks de acero equivalentes a dos meses de producción, frente a los cinco–diez días de trabajo de los astilleros japoneses<sup>47</sup>.

Más importante todavía que la reserva del mercado interior fue la importante ayuda financiera prestada por el Estado a la industria de construcción naval, por varios motivos. En primer lugar, como los informes de la OCDE y muchos otros autores indicaban, en un sector con una situación de exceso de capacidad tan grande y condiciones de competencia internacional tan duras, la mayor parte de los astilleros recibían ayudas públicas<sup>48</sup>. Además, las condiciones de financiación, más que los precios ofrecidos, desempeñaban un papel clave en la adjudicación final de los contratos de construcción<sup>49</sup>. En esta situación los astilleros españoles, al igual que sus competidores, se vieron obligados a financiar a corto y medio plazo a sus clientes, lo que les acarreó problemas de liquidez muy graves. En el decenio de 1960 los astilleros españoles hubieron de endeudarse a largo plazo para mantener su nivel productivo, lo que permite explicar la participación cada vez más importante de la banca en el accionariado de los astilleros privados y la dependencia creciente de la financiación

---

Aznar, *OFICEMA*, Julio 1960, pp. 24-34; Editorial, “Sobre la importación de buques”, *OFICEMA*, Febrero 1964, pp. 20-21.

<sup>45</sup> Y que los informes de Vega y Beltrán a finales de los cincuenta ya habían puesto de manifiesto, Vega y Beltrán (1959), p. 488.

<sup>46</sup> Sendagorta (1965), y declaraciones en *Fairplay*, 2/3/1967, p. 67.

<sup>47</sup> Valdivieso (1970), pp. 47-48.

<sup>48</sup> OCDE (1965). Sobre Japón, véase Chida y Davies (1990); sobre Corea del Sur, Lee (1996), pp. 162-165.

<sup>49</sup> Bosch (1970), p. 30.

privilegiada concedida por el Estado<sup>50</sup>. En los años setenta, *Fairplay* apuntaba a la escasez de capital como uno de los problemas más importantes al que se enfrentaban los astilleros españoles para hacer frente a su cartera de pedidos<sup>51</sup>.

Durante todo el franquismo la flota mercante y la construcción naval fueron dos de los sectores que más se beneficiaron de los circuitos de financiación privilegiada promovidos y regulados por el Estado, unos circuitos en los que la discrecionalidad de la Administración favorecía una estrategia de búsqueda de rentas por parte de los empresarios, a nivel individual o sectorial<sup>52</sup>. Los circuitos de financiación intervenida canalizaron entre 1965 y 1975 un promedio de cuatro de cada diez pesetas de la financiación total al sector privado<sup>53</sup>. En el caso de los astilleros, las ayudas fueron de varios tipos: subvenciones a fondo perdido, como las primas a la construcción, las desgravaciones fiscales y, más tarde, la Acción concertada; y créditos privilegiados, como los concedidos a la exportación de buques.

Las primas a la construcción tenían por objeto compensar las diferencias de costes entre los astilleros nacionales y los extranjeros. Hasta la Ley de 1956 se establecía una cantidad fija al año, de escasa cuantía. A partir de entonces, su importe se estableció de manera porcentual, en relación al valor del buque (9 por 100, si el equipo propulsor era nacional; 6 por 100 en caso contrario). Desde 1959 los astilleros contaron con otra ayuda, la desgravación fiscal, concedida inicialmente a los buques exportados y desde 1966 también a los destinados al mercado interior, y que ascendía al 12 por 100 del valor del buque (una vez descontado el importe de la prima)<sup>54</sup>. Este sistema de ayudas a los astilleros, al igual que el Crédito naval para los navieros, dio lugar a numerosas prácticas que, bordeando o infringiendo la legalidad, permitieron a las compañías navieras y los astilleros disponer, respectivamente, de más capital y más subsidios a la

---

<sup>50</sup> Valdaliso (1998). La Memoria de la compañía Euskalduna del ejercicio de 1967 resume con bastante claridad este problema “De un lado, la estructura de nuestro capital no responde a la cifra actual de volumen de negocio. De otro, ha funcionado mal el sistema señalado por las disposiciones vigentes para financiar la construcción naval. Los barcos se construyen en meses ... pero luego han de ser cobrados en plazos de ocho años a partir de su entrega... Es decir, que se ha financiado nuestra obra, de una parte, con retraso de pago a nuestros suministradores, que nos han dado su ayuda, y con créditos a corto, fuera de las líneas especiales previstas”, Cía. Euskalduna, Memoria 1967, pp. 11-12.

<sup>51</sup> *Fairplay* 7/1/1971, p. 133.

<sup>52</sup> Sobre los circuitos de financiación privilegiada véanse Poveda (1975), Cuadrado Roura (1977) y Requeijo (1983).

<sup>53</sup> Las cifras totales proceden de Cuadrado Roura (1977).

<sup>54</sup> Pastor (1982), capítulo XI, y Alonso (1982) capítulo V, ofrecen un resumen de las principales disposiciones relativas a las primas y desgravaciones fiscales a la construcción. Donges (1976), pp. 83-84, ha demostrado que la

explotación que los establecidos por la ley<sup>55</sup>. Autores como Pastor, Alonso Herrera, Arias y García Fernández han afirmado –aunque sin probarlo– que una práctica habitual de astilleros y navieros fue hinchar artificialmente los precios del buque para, de esta manera, recibir unas ayudas más cuantiosas, algo que por otro lado era conocido e incluso facilitado por la propia Administración –la Subsecretaría de la Marina Mercante, en este caso, que era la encargada de fijar el valor del buque sobre el que se concedían los créditos y las ayudas– con el objeto de aumentar la cobertura del crédito otorgado a los navieros y las subvenciones directas dadas a los astilleros. No obstante, como Pastor reconoce, el examen de esta práctica “ofrece todo tipo de dificultades dado el secreto de este tipo de actuaciones y su evidente ilegalidad”. Para Arias, este fraude es “difícilmente demostrable”<sup>56</sup>.

La documentación privada de los archivos empresariales permite arrojar algo de luz sobre estas prácticas. Aunque las referencias que poseo se refieren a la construcción de buques para el mercado interior, no hay ningún argumento que permita dudar de su aplicación para los buques destinados al mercado exterior. La Naviera Aznar, por ejemplo, firmó un contrato con Euskalduna en 1967 para la construcción del *bulk-carrier* Monte Zapola por un precio de 258,7 millones de pesetas, correspondiendo las primas y la desgravación fiscal al astillero. La valoración oficial del buque por la Subsecretaría de la Marina Mercante ascendió a 379,7 millones de pesetas, un 46 por 100 más elevada que su precio real. Ello permitió que el astillero se embolsara en concepto de primas y desgravación 75,6 millones de pesetas, 24 millones más de lo que le hubiera correspondido aplicando el precio real, y que la Naviera obtuviera un crédito de 231,8 millones de pesetas, cuando el precio que tenía que pagar al astillero, descontadas primas y desgravaciones era de 207,2 millones de pesetas<sup>57</sup>. El caso del Monte Zapola no debió ser la excepción, sino la norma, aunque, por supuesto, los

---

desgravación fiscal era, sobre todo, un subsidio efectivo a la exportación, puesto que su importe era superior a la fiscalidad que soportaban las empresas españolas. Viñas y otros (1979), pp. 1.270-1.271, corroboran esto.

<sup>55</sup> Recuérdese que a finales de los años sesenta estalló el escándalo de Matesa, que acarreó la dimisión de varios ministros. Sobre el mismo, véase Tortella y Jiménez (1986) y Jiménez (1993), y con otra perspectiva, López Rodó (1991) y (1992).

<sup>56</sup> Alonso Herrera (1982), p. 85, quien indica que esa práctica beneficia a armadores y astilleros. Pastor (1982), pp. 716-17, 760 y 776, atribuye únicamente los beneficios derivados de esa práctica de “hinchar” las valoraciones del buque a los armadores, pero olvida que las primas y las desgravaciones fiscales, también fijadas sobre el valor del buque, iban a parar al astillero, o, en algún caso, p. 760, parece atribuir las al armador. Arias (1986), p. 157, y García Fernández (1990), p. 229, que, al igual que Pastor, cita a funcionarios de la Administración.

<sup>57</sup> Archivo Foral de Bizkaia (AFB), Fondo Sota y Aznar (FSA), Signatura 2964/5, Construcción y financiación del barco Monte Zapola, 1967.



beneficios obtenidos dependieron de la diferencia entre la valoración oficial y el precio real de los buques. En 1969, Juliana Constructora Gijonesa indicaba a Naviera Aznar que

“Por la presente hacemos constar que el contrato válido para la construcción de un buque maderero de 6.400 T.P.M., construcción nº 193, es el firmado el 10 de Agosto de 1968, por un valor de 105.000.000,- Ptas., y que el firmado entre nuestras dos Sociedades con fecha 9 de Abril de 1969, tendrá únicamente efectos para crédito naval”<sup>58</sup>.

Diferencias notables también se observan en los *ferries* construidos por Unión Naval de Levante para la Naviera Aznar, cuya contratación se efectuó en 1971. En el caso del Monte Granada, el valor atribuido por la Subsecretaría fue un 24 por 100 más alto que el real, lo que generó al astillero una subvención de 252,9 millones de pesetas en concepto de primas y desgravación, 38,5 millones más que lo que hubiera percibido sobre el precio real. La Naviera Aznar, por su parte, obtuvo un crédito de 1.138 millones de pesetas cuando el precio que tuvo que pagar al astillero fue de 1.125 millones. No obstante, en este caso, las diferencias entre la Naviera y el astillero surgidas por el considerable retraso de éste en la entrega de los dos *ferries*, dieron lugar a un litigio entre ambas, iniciado en 1974, que finalizó por un laudo arbitral en otoño de 1976. Ambas partes reconocían la existencia de dos contratos, uno oficial donde se consignaba un precio superior al real para conseguir mayores créditos, primas y desgravaciones fiscales, y otro real, que era el que fijaba la suma a pagar por la naviera al astillero<sup>59</sup>. Las diferencias entre el precio real y el precio oficial también se dieron en los buques construidos por otras Sociedades del grupo Aznar, como en los buques Ro/ro contratados por la Naviera de Exportación Agrícola con Astilleros y Construcciones de Vigo en 1975, aunque no fueron de tanta magnitud<sup>60</sup>.

Así pues, los astilleros españoles fueron los receptores de una muy generosa cantidad de dinero público en concepto de primas a la construcción y desgravaciones fiscales. Pero eso no fue todo. Al igual que muchos otros países, España arbitró, desde 1960 en adelante, un sistema de crédito a la exportación, en el que participaba la banca

---

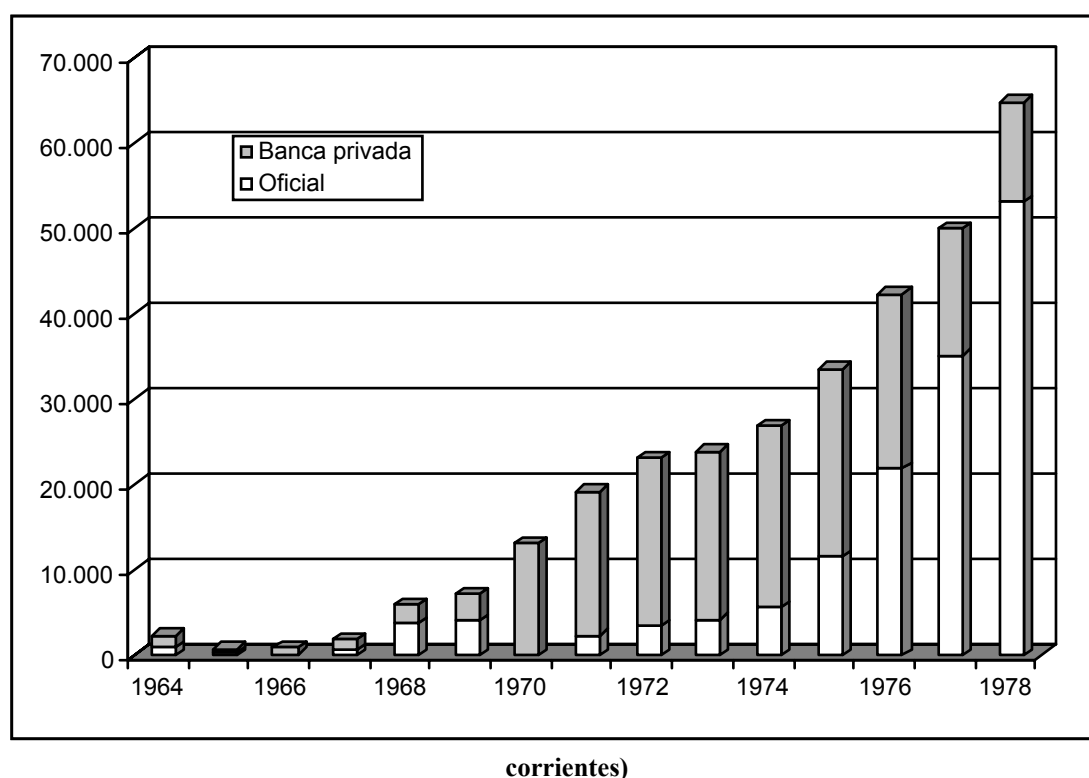
<sup>58</sup> AFB, FSA, Signatura 2518/3, Carta de S.A. Juliana a Naviera Aznar, 10/4/1969.

<sup>59</sup> AFB, FSA, Signatura 2647/3, Réplica al escrito de alegaciones de la Naviera Aznar, hecha por la Unión Naval de Levante; y Signatura 2672/4, Réplica de Naviera Aznar a las alegaciones de Unión Naval de Levante.

<sup>60</sup> AFB, FSA, Signatura 2829/3, Solicitud de crédito para la construcción de un barco *ro-ro* por Naviera de Exportación Agrícola, 1975. La oferta del astillero suponía ingresar en concepto de primas y desgravación 87,3 millones de pesetas, 7,5 millones más, y obtener un crédito por el 87 por 100 del valor del buque, en lugar del 80 por 100 máximo que establecía la ley.

pública y la banca privada, y con unos tipos de interés sustancialmente más bajos que los vigentes en el mercado<sup>61</sup>. Se trataba, con este instrumento, de favorecer la salida al exterior de los astilleros españoles, permitiéndoles ofrecer unas condiciones de financiación a los compradores al menos similares a las que otorgaban los astilleros de otros países competidores<sup>62</sup>. Durante los años sesenta, la mayor parte del crédito a la exportación de buques fue concedido por el Estado a través del Banco de Crédito Industrial. Entre 1970 y 1975, por el contrario, la banca privada absorbió la mayor parte del crédito a la exportación. A partir de 1976 y cuando la banca inicia la retirada del sector, la mayor parte del crédito es nuevamente proporcionado por el Estado (Gráfico 3)<sup>63</sup>.

**GRÁFICO 3. CRÉDITO A LA EXPORTACIÓN DE BUQUES, 1964-1978 (millones de ptas.)**



Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

<sup>61</sup> Donges (1976), pp. 90-92, y Alonso (1982), pp. 169-178. Para el crédito oficial a la exportación en la segunda mitad de los años sesenta, Jiménez (1993) ofrece unos tipos de interés de entre el 9 y el 10 por 100 para los obtenidos en el mercado y del 5 al 5,90 por 100 para los obtenidos a través de los circuitos privilegiados. Para el periodo 1971-1978, el crédito concedido a la exportación de buques representó un 22 por 100 del crédito total a la exportación, Alonso (1982), p. 182.

<sup>62</sup> La OCDE trató en 1969 de armonizar las condiciones del crédito a la exportación de buques entre sus países miembros, con el objeto de impedir una situación de guerra de créditos, Bosch (1970), p. 30, y Alonso (1982), pp. 178-179.

<sup>63</sup> La evolución es similar a la del total del crédito a la exportación, véase Viñas y otros (1979), pp. 1.276-1.278.

El último capítulo de las ayudas públicas al sector fue el programa de Acción Concertada en el sector naval, aprobado en 1967, que ofrecía ayudas fiscales y crediticias de hasta 4.000 millones de pesetas en el cuatrienio de 1968 a 1971. El objetivo básico del Ministerio de Industria era promover la concentración de los astilleros españoles, con el objeto de racionalizar la capacidad productiva, aprovechar economías de escala y aumentar la competitividad. Pero además hubo otras causas más concretas: por un lado, los graves problemas financieros de los astilleros y de sus principales accionistas y acreedores, el Estado en el caso de Astilleros de Cádiz y los Bancos Urquijo e Hispano Americano en el de la Sociedad Española de Construcción Naval y Euskalduna; por otro, la situación, bien conocida por el propio Ministro de Industria, Gregorio López Bravo, de notorio exceso de capacidad en el sector, a la que no había sido ajena la política llevada a cabo por el INI en los años cincuenta<sup>64</sup>.

El resultado más visible de la Acción Concertada, aunque no el único, fue la creación de Astilleros Españoles, S.A., en 1969. La nueva empresa fusionaba tres sociedades, una pública, los Astilleros de Cádiz, y dos privadas, la Sociedad Española de Construcción Naval y la Compañía Euskalduna de Construcción y Reparación de Buques. El objetivo general del Ministerio de Industria con el programa de Acción Concertada en el sector, era la promoción de fusiones. AESA se constituyó en diciembre de 1969. No obstante, las tres sociedades constituyentes, Astilleros de Cádiz, la Naval y Euskalduna, habían llegado a un acuerdo preparatorio de la operación el 14 de junio de ese mismo año que fue ratificado por el Consejo de Ministros dos semanas más tarde. Según ese acuerdo, que sólo se cumpliría si el Ministerio de Hacienda aprobaba las exenciones fiscales previstas en la legislación de la Acción Concertada, la nueva empresa se constituiría con un capital de 2.850,6 millones de pesetas, repartidas al 50 por 100 entre el INI, propietario de Astilleros de Cádiz, y los astilleros privados (la Naval tendría un 31,77 por 100 y Euskalduna un 18,23 por 100)<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Bosch (1970), pp. 31-32; Ortiz-Villajos (1998), pp. 321-26; Valdaliso (1998). La hipótesis de un exceso de capacidad como uno de los factores que explican la fusión se sugiere en Valdaliso (1997), p.

<sup>65</sup> La nueva empresa nació con un acuerdo de sindicación de acciones entre el INI y los Bancos Urquijo e Hispano Americano, al igual que había sucedido en SEAT, y con un Consejo de Administración fijo durante los primeros cinco años, AFB, Fondo Euskalduna, Escritura de Constitución y Estatutos de Astilleros Españoles, S.A. También, Ortiz-Villajos (1998), pp. 323-24. Otra fusión tuvo lugar entre Astilleros Construcciones S.A. y Construcciones Navales Yarza S. A. Las empresas ASTANO y Unión Naval de Levante acordaron una asociación para el diseño y la investigación en la construcción de buques, García Revuelta (1970), pp.9-16.

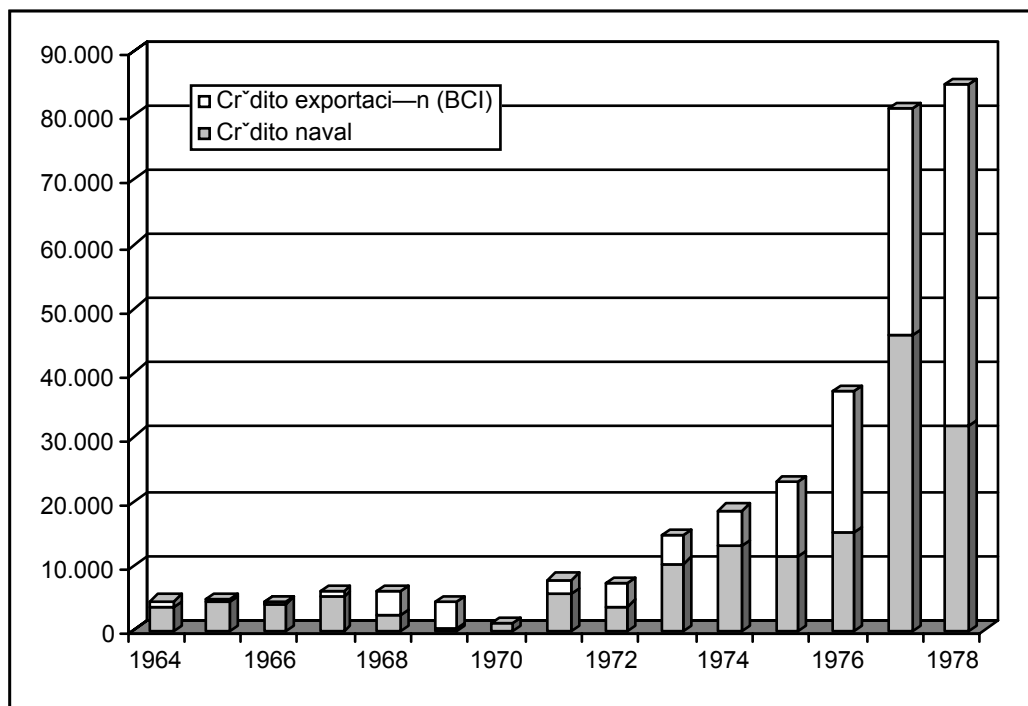
El programa de Acción Concertada en los astilleros se incluía dentro de las partidas asignadas al Crédito Naval y representó una parte muy importante de éste en los años setenta: entre 1970 y 1976, cerca de una quinta parte del total. Desde mediados de los años sesenta los navieros españoles se quejaron repetidamente de que, en contraste con su tendencia a retirarse de la financiación directa del sector, el Estado aumentó las partidas del Crédito oficial concedidas a los astilleros, directamente o bien a través del Crédito a la exportación, cuya gestión estaba en manos del Banco Exterior de España<sup>66</sup>. En el gráfico 4 se compara el Crédito naval con el Crédito oficial concedido a la exportación de buques (sin incluir el crédito a la exportación otorgado por la Banca privada) entre 1964 y 1978. En el conjunto del periodo ambas partidas absorbieron cantidades similares, 158.000 millones de pesetas el crédito naval frente a 148.000 el crédito oficial a la exportación, aunque las cantidades asignadas a éste último fueron muy superiores en los años de 1968-1969, 1975-1976 y 1978. Adviértase además que dentro del Crédito Naval se consignaba el crédito a los astilleros, el normal y el concedido a través de la Acción Concertada, como ya hemos indicado<sup>67</sup>. Por lo tanto, sí parece correcto señalar que, al menos desde 1968 en adelante, el Crédito oficial favoreció mucho más a los astilleros, y en particular, a su actividad exportadora, que a la flota mercante nacional.

---

<sup>66</sup> Sobre el crédito a la exportación, véanse Arias (1986), pp. 81 y siguientes, y Alonso Herrera (1982). Los créditos a la exportación de buques fueron los que representaron la mayor parte del crédito total a la exportación en la primera mitad de los años setenta, luego su importancia declinó como consecuencia de la propia caída de las exportaciones a causa de la crisis.

<sup>67</sup> Las cifras desagregadas se han obtenido de las Banco de Crédito a la Construcción, Memorias de los ejercicios de 1965 a 1978.

#### GRÁFICO 4. CRÉDITO NAVAL Y CRÉDITO OFICIAL DESTINADO A LA EXPORTACIÓN



DE BUQUES, 1964-1978 (millones ptas. corrientes).

Fuente: elaboración propia a partir de , para el Crédito Naval, y de Alonso Herrera (1982), pp. 181-182, para el crédito a la exportación, que cita como fuente el Boletín Estadístico del Banco de España.

#### Algunas conclusiones provisionales

Salvo en el apartado primero, dedicado a los mercados exteriores, la investigación realizada hasta ahora es más sugerente que concluyente. Dicho de un modo más claro, queda por realizar mucho trabajo de investigación que aporte más evidencia empírica sobre los factores de competitividad de los astilleros españoles en el periodo del desarrollismo franquista. En cualquier caso, las hipótesis que se desprenden de esta primera aproximación, basada en una comparación internacional y en fuentes de diverso tipo y origen, apuntan sobre todo a los costes financieros y al régimen de ayudas públicas más que a otros factores como los salarios y los costes laborales. Algunos de los datos manejados arrojan dudas más que razonables sobre la fiabilidad de los precios de venta y las valoraciones de los buques, valores que, de una u otra manera, se emplean en la confección del indicador de las ventajas comparativas reveladas. En otros casos, operaciones de venta de buques se inscribían dentro de acuerdos más amplios que regulaban el pago de deuda del Estado, ayudas financieras a terceros países o,

simplemente, contrapartidas que grupos petroleros extranjeros se veían obligados a ofrecer a cambio de poder invertir en la expansiva industria de refino de petróleo española en los años sesenta.

En cualquier caso, lo cierto es que, al menos en cuanto a sus resultados aparentes, la industria de construcción naval dio abundantes satisfacciones a los Gobiernos de la época del llamado Desarrollismo franquista. No estaría de más recordar, en todo caso, tal y como hacía *Fairplay*, que “the important point is not the 'glory' of coming high in any league table, but whether the economic results in terms of a return on capital invested, both private and public, are also encouraging”. Los beneficios del desarrollo de este sector fueron varios, a pesar de las bajas –o nulas– tasas de beneficio: aumento del empleo, efecto multiplicador sobre la industria auxiliar, obtención de divisas, e incluso negocio para los bancos<sup>68</sup>. No obstante, el coste de oportunidad de una política marítima que privilegió los intereses de los astilleros frente a los de la marina mercante, fue elevado. Aunque esta cuestión no se analiza expresamente en este trabajo, al menos hay que recordar que el sector naviero español no pudo acceder al mercado internacional de buques (nuevos y de segunda mano), disponiendo por tanto de una oferta más restringida (en cantidades y tipos) y a un precio más caro, además de tener una posición negociadora más débil con una industria muy concentrada y oligopolizada, todo lo cual repercutió negativamente sobre su competitividad internacional<sup>69</sup>. Casi todos los autores contemporáneos coincidían en este diagnóstico y algunos, como Campos Nordmann, plantearon expresamente que la exportación de buques generaba una renta menor que su dedicación al mercado nacional y que la prioridad de la política

---

<sup>68</sup> *Fairplay* 12/11/1970, pp. 41-43.

<sup>69</sup> Sendagorta (1965), De Rodrigo (1972), Eussner (1979), Pastor (1982), Alonso Herrera (1982), Cuadrado Roura (1984), Carbajo y De Rus (1990), ANAVE (1993), y Valdaliso (1996). Sendagorta, que fue Presidente de Construnaves y Director Gerente de la Sociedad Española de Construcción Naval, reconocía esto para la primera mitad de los años sesenta, aunque indicaba que “To-day, the situation has changed, and Spain, for certain types of ships, is competitive”, Sendagorta (1965), p. xxvii. El Director General de Navegación, Pascual Pery, señalaba en 1966 que el armador español pagaba un 20 por 100 más por el buque de construcción nacional, *Fairplay*, 15/9/1966, p. 54. Pastor (1982), pp. 716-726, presenta evidencia empírica que parece sostener que, entre 1966 y 1972 y para ciertos tipos de buques, graneleros y petroleros, el precio de construcción fue similar o inferior al del mercado internacional. La información aportada en Valdaliso (1993) y (1996) indica que la industria de construcción naval en España careció de la capacidad técnica suficiente para fabricar algunos tipos de buques (portacontenedores, Ro/ros, ferries), lo que repercutió negativamente sobre los navieros españoles. Revistas extranjeras como *Fairplay* o, lo que quizás es más significativo, *Información Comercial Española*, una revista dependiente del Ministerio de Comercio, apoyaron esta versión y defendieron –ICE con matices– la postura de los armadores. Véase el Editorial de ICE, 470 (1972), pp. 31-34, o los informes del corresponsal de *Fairplay* en España, en los números especiales de 28 Octubre de 1965, y 12 Octubre 1967.

marítima debía ser el fomento de la flota mercante<sup>70</sup>. ¿A qué se debió, entonces, que todos los gobiernos de la época siguieran una política distinta? Algunos, como Sancho Llerandi, sostuvieron que ello se debía a los fuertes intereses que tanto el Estado como la mayor parte de la banca privada tenían en la industria de construcción naval, mucho más importantes que los que también tenían en el transporte marítimo<sup>71</sup>. Buesa y Pires han defendido y verificado un argumento similar: aquellas industrias con una estructura de oligopolio y en la que el Estado estaba presente como accionista disfrutaron de suficiente capacidad de presión sobre el Gobierno<sup>72</sup>. Para la industria de construcción naval, esta situación se mantuvo durante el periodo siguiente, marcado por la crisis económica y la reconversión industrial<sup>73</sup>. Los resultados de esas políticas de subvención todavía son visibles hoy en día.

## Bibliografía

- ALONSO HERRERA, Joaquín (1982), *Los medios jurídicos y económicos de la política marítima en España*, Madrid, Imprenta Fareso.
- ANASTASIO, Ernesto (1961), “La Oficina Central Marítima”, *OFICEMA*, Enero 1961, 53-55.
- (1962), “Los naveros y la estabilización”, *OFICEMA*, Enero 1962, 47-50.
- ANAVE (1993), “Situación y necesidades de la marina mercante española y propuestas de medidas para su solución”, *Ingeniería Naval*, 700, Diciembre 1993, 875-896.
- ANGULO, Carlos (1960), “Los nuevos aranceles y la importación de buques”, *OFICEMA*, 60, Julio 1960, pp. 15-20.
- (1965), “Spanish Owners and the Future of Spanish Shipping”, *Fairplay, Fairplay Spanish Supplement*, 28 Octubre 1965, p. ix.
- ARIAS MOREIRA, José Carlos (1986), *La banca oficial en España (1970-1984)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- ASISTENCIA TÉCNICA NAVAL (1975), *Marco general del análisis: el sector de construcción naval*, Tomo II, Vol. 1º.
- AZNAR, Eduardo de (1968), “La Situación Naval ante la Situación Actual”, *OFICEMA*, Enero 1968, pp. 47-49.
- (1969), “Spanish Shipping To-Day”, *Fairplay, Spanish Shipping & Shipbuilding –a Special Survey*, 23 Octubre 1969, pp. 5-7.
- (1971), “De cara al Nuevo Año”, *OFICEMA*, Enero 1971, pp. 35-36.

---

<sup>70</sup> Campos Nordmann (1975).

<sup>71</sup> Sancho Llerandi (1979). La estrecha relación de los astilleros con la Banca privada se reconoce en OECD (1965), p. 68.

<sup>72</sup> Buesa y Pires (2002).

<sup>73</sup> Cuando el mercado exterior se hundió, a consecuencia de la crisis iniciada en 1974, el Estado trató de salvar la situación en los astilleros estimulando la demanda interior. La primera medida adoptada en ese sentido fue el llamado Concurso del millón de toneladas aprobado en 1976, que logró temporalmente mantener ocupadas las instalaciones, pero a costa de incrementar el exceso de capacidad existente en la flota mercante española, Valdaliso (2001). Durante la reconversión posterior, la industria de construcción naval fue uno de los sectores más beneficiados por las ayudas públicas, véase Simón (1997). Sobre la reconversión del sector y su situación más reciente, véase Valdaliso (2003).

- (1972a), “Los armadores españoles ante 1972”, *OFICEMA*, Enero 1972, pp. 41-42.
- (1972b), “De política naval”, *OFICEMA*, Julio 1972, pp. 21-23.
- AZQUETA, Fernando de (1965), “A Frustrating Shipping Policy”, *Fairplay, Fairplay Spanish Supplement*, 28 Octubre 1965, pp. xiii-xv.
- BARCIELA, Carlos, LÓPEZ, M<sup>a</sup> I., MELGAREJO, J., y MIRANDA, J. A. (2001), *La España de Franco (1939-1975)*, Madrid, Síntesis.
- BOSCH SINTES, Juan J. (1970), “La financiación de buques en España”, *Economía Industrial*, VII, 74, 21-32.
- BUESA, Mikel (1984), “Las restricciones a la libertad de industria en la política industrial española (1938-1963)”, *Información Comercial Española*, 606, 107-121.
- BUESA, Mikel, y MOLERO, José (2000), “La industrialización en la segunda mitad del siglo XX”, en VELARDE FUERTES, Juan (Dir.), *1900-2000 Historia de un esfuerzo colectivo. Cómo España superó el pesimismo y la pobreza*, Vol. I, pp. 681-735, Madrid, Fundación BSCH-Planeta.
- BUESA, Mikel, y PIREZ, Luis E. (2002), “Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980)”, *Revista de Historia Industrial*, 21, 159-198.
- CAMPOS NORDMANN, Ramiro (1975), “Análisis económico del sector de construcción naval español y de sus relaciones estructurales con el transporte marítimo”, *Revista de Economía Política*, 71, 39-139.
- CEBRIÁN, Mar (2005), “La regulación industrial y la transferencia internacional de tecnología en España, 1959-1973”, *Investigaciones de Historia Económica*, en prensa.
- CERVERA DE GONGORA, Vicente (1970), “La actividad exportadora del sector construcción naval”, *Economía Industrial*, VII, 74, 33-37.
- CHIDA, Tomohei, y DAVIES, Peter N. (1990), *The Japanese Shipping and Shipbuilding Industries. A History of their Modern Growth*, Londres, The Athlone Press.
- COMIN, Francisco (1993), “Estado y crecimiento económico en España: lecciones de la historia”, *Papeles de Economía Española*, 57, 32-56.
- COMIN, Francisco, y MARTIN ACEÑA, Pablo (dir.) (1991), *Historia de la empresa pública en España*, Madrid, Espasa Calpe.
- COTO MILLÁN, Pablo, e INGLADA, Vicente (1999), “Análisis del transporte marítimo en España (1974-1999): competencia y regulación”, *Papeles de Economía Española*, 82, 59-70.
- CUADRADO ROURA, Juan R. (1977), “Financiación privilegiada al sector privado y desequilibrios regionales”, *Información Comercial Española*, 526-7, 120-137.
- DE PUELLES BENITEZ, José M. (1967), “Las ayudas a la construcción naval en los principales países industriales”, *Economía Industrial*, IV, 44, 35-43.
- DE RODRIGO JIMÉNEZ, Fernando (1972), “La construcción naval, la marina mercante y el desarrollo económico español”, *Información Comercial Española*, 470, 51-57.
- DONGES, J. B. (1971), “From an Autarchic Towards a Cautiously Outward-Looking Industrialization Policy: The Case of Spain”, reimpresso en MARTIN ACEÑA, P. y SIMPSON, James (eds.) (1995), *The Economic development of Spain since 1870*, Aldershot, Edward Elgar.
- (1976), *La industrialización en España. Políticas, logros, perspectivas*, Barcelona, Oikos Tau.
- EUSSNER, Ansgar (1979), *The Spanish Shipbuilding Industry and the Accession of Spain to the EC. Adjustment Requirements and Problems*, Berlin, German Development Institute.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, Emiliano (2003), “Desarrollo, crisis y reconversión de la siderurgia española a través de una empresa vizcaína, AHV (1929-1996)”, *Ekonomiaz*, 54, III, 28-51.
- FRAILE BALBÍN, Pedro (1999), “Spain: Industrial Policy under Authoritarian Politics”, en FOREMAN-PECK, James, y FEDERICO, Giovanni (Eds.), *European Industrial Policy. The Twentieth Century Experience*, pp. 233-267, Nueva York, Oxford University Press.



- FUENTES QUINTANA, Enrique (1984), “El Plan de Estabilización económica de 1959, veinticinco años después”, *Información Comercial Española*, Agosto-Septiembre 1984, 25-40.
- (1989), “Tres decenios de economía española en perspectiva”, en GARCÍA DELGADO, José Luis (Dir.), *España. Economía*, pp. 1-75, Madrid, Espasa Calpe.
- GÁMIR, Luis (1975a), “Política arancelaria”, en GÁMIR, Luis (Coord.), *Política económica de España*, pp. 159-189, Madrid, Guadiana (3ª ed.).
- (1975b), “Política de comercio exterior”, en GÁMIR, Luis (Coord.), *Política económica de España*, pp. 139-158, Madrid, Guadiana (3ª ed.).
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Julio (1990), “Política empresarial pública 1973-1988”, en MARTÍN ACEÑA, Pablo, y otros, *Empresa pública e industrialización en España*, Madrid, Alianza.
- GARCÍA REVUELTA, Francisco (1970), “La Acción Concertada en el sector de industrias navales”, *Economía Industrial*, VII, 74, 7-19.
- GARDNER, Bernard, y MARLOW, Peter (1983), “An International Comparison of the Fiscal Treatment of Shipping”, *The Journal of Industrial Economics*, XXXI, 4, 397-415.
- GONZALEZ, Manuel Jesús (1979), *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos.
- (1999), “La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959 a la transición política”, en ANES, Gonzalo (Ed.), *Historia económica de España. Siglos XIX y XX*, pp. 665-716, Barcelona, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores.
- GOSS, Richard (1992), “La política marítima en la Comunidad Europea”, en DE RUS, Ginés (Dir.), *Economía y política del transporte: España y Europa*, pp. 226-249, Madrid, Civitas.
- HOUPT, S., ROMERO GONZÁLEZ, Jesús, y ROJO CAJIGAL, Juan C. (1998), “La Sociedad Española de Construcción Naval y Euskalduna, 1940-1969”, en HOUPT, S. y ORTIZ-VILLAJOS, José Mª (dir.), *Astilleros Españoles 1872-1998. La construcción naval en España*, pp. 199-242, Madrid, LID Editorial Empresarial.
- JIMÉNEZ, Juan Carlos (1993), “Banca pública e industrialización en España: empresas y empresarios, vistos a través del Banco de Crédito Industrial”, en JIMÉNEZ, Juan Carlos (Ed.), *Empresas y empresarios españoles en la encrucijada de los noventa*, pp. 33-70, Madrid Civitas.
- LEE, Tae-Woo (1996), “Government Policy for the Development of Shipbuilding and Shipping Industries in Korea”, *Journal of Humanities and Social Sciences of Korea Maritime University*, 4, 159-177.
- LOPEZ BRAVO, Gregorio (1961), “La Construcción Naval ante los próximos diez años”, *OFICEMA*, Enero 1961, 43-50.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1991), *Memorias. Vol. II. Años decisivos*, Barcelona, Plaza & Janés.
- (1992), *Memorias. Vol. III. El principio del fin*, Barcelona, Plaza & Janés.
- LOPEZ GARCIA, Santiago, y VALDALISO, Jesús Mª (1997), *Pauta de innovación y niveles de acercamiento tecnológico: una reflexión teórica aplicada a la industria de fabricación de motores Diesel marinos en España*, original.
- MARINE ENGINEERING (1965), “La construcción naval en España está haciendo grandes progresos”, *Ingeniería Naval*, XXXIII, 365, 438-450.
- MARTÍN, C., ROMERO, L. R., y SEGURA, J. (1981), *Cambios en la estructura interindustrial española (1962-1975)*, Madrid, Fundación INI.
- MARTIN ACEÑA, P., y COMIN, F. (1991), *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa-Calpe.
- MYRO, Rafael (1989), “La industria: expansión, crisis y reconversión”, en GARCÍA DELGADO, J. L. (Dir.), *España, economía*, pp. 197-230, Madrid, Espasa Calpe, 2ª ed.
- OECD (1965), *The situation in the shipbuilding industry*, París, OECD.
- OLSSON, Kent (1995), “Big Business in Sweden: The Golden Age of the Great Swedish Shipyards, 1945-1974”, *Scandinavian Economic History Review*, XLIII, 3, 310-338.

- ORTIZ-VILLAJOS, José M<sup>a</sup> (1998), “La creación de Astilleros Españoles, S.A.: el nacimiento de un gigante de la construcción naval”, en HOUPY, S. y ORTIZ-VILLAJOS, José M<sup>a</sup> (dir.), *Astilleros Españoles 1872-1998. La construcción naval en España*, pp. 319-354, Madrid, LID Editorial Empresarial.
- PASTOR, Santos (1982), *El transporte marítimo en España*, Tesis Doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 2 vols.
- POVEDA, R. (1975), “Política monetaria y financiera”, en GÁMIR, Luis (coord.), *Política económica de España*, pp. 33-75, Madrid, Biblioteca Universitaria Guadiana.
- REQUEIJO, Jaime (1983), “Los circuitos privilegiados de financiación y la reforma del Crédito Oficial”, *Información Comercial Española*, 596, 78-81.
- ROJO DEL NOZAL, Julio (1972), “El desarrollo tecnológico en la industria española de construcción naval”, *Economía Industrial*, IX, 103, 79-87.
- SANCHO LLERANDI, Pedro (1979), *Transporte marítimo y construcción naval en España*, Madrid, Ediciones de la Torre.
- SANZ MENÉNDEZ, Luis, y LÓPEZ GARCÍA, Santiago (1997), “Política tecnológica versus política científica durante el franquismo”, *Quaderns d’Història de l’Enginyeria*, II, 77-118.
- SCHWARTZ, Pedro, y GONZALEZ, M. J. (1978), *Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Madrid, Tecnos.
- SEGUI, A., y TORROJA, J. (1962), “The small yards in Spain and the International Market”, *Fairplay, Fairplay’s Spanish Supplement*, 4 Octubre 1962, pp. xv-xvii.
- SENDAGORTA, Enrique (1965), “The Immediate Future of the Shipbuilding Industry”, *Fairplay, Fairplay’s Spanish Supplement*, 28 Octubre 1965, pp. xxv-xxvii.
- SIMON, Blanca (1997), *Las subvenciones a la industria en España*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- SLAVEN, Tony (1993), “Marketing Opportunities and Marketing Practices; The Eclipse of British Shipbuilding, 1957-1976”, *Research in Maritime History*, 2, 125-151.
- TORTELLA, Gabriel, y JIMÉNEZ, Juan Carlos (1986), *Historia del Banco de Crédito Industrial*, Madrid, Alianza.
- VALDALISO, Jesús M<sup>a</sup> (1996), “The diffusion of technological change in the Spanish merchant fleet in the XXth century: available alternatives and conditioning factors”, *Journal of Transport History*, 17, 2, 95-115.
- (1997), “Programas navales y desarrollo económico: la Empresa Nacional Elcano de la Marina Mercante y el sueño industrializador de Suanzes, 1942-1963”, *Revista de Historia Industrial*, 12,
- (1998), “Nacimiento y desarrollo de la industria naval del hierro y el acero en el País Vasco: el caso de Vizcaya (c1889-1979)”, *Itsas Memoria*, 2, .
- (2000), “La Empresa Nacional Elcano y el «coco» de las navieras privadas”, en GÓMEZ MENDOZA, Antonio (ed.), *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona-Fundación Duques de Soria, pp. 137-158.
- (2001), “Entre el mercado y el Estado: La marina mercante y el transporte marítimo en España en los siglos XIX y XX”, *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 1, 55-79.
- (2003), “Crisis y reconversión de la industria de construcción naval en el País Vasco”, *Ekonomiaz*, 54, III,
- VALDIVIESO, José L. (1970), “El acero en la construcción naval”, *Economía Industrial*, VII, 74, 45-51.
- VEGA SANZ, Rafael (1964), “Inversiones en la industria naval española”, *Economía Industrial*, I, 1, 35-43.
- (1965), “La construcción naval española”, *Economía Industrial*, II, 13, 13-22.
- VEGA SANZ, Rafael, y BELTRÁN FLOREZ, Lucas (1959), “Construcción Naval”, en A. de BÁRCENA y otros, *Estudios sobre la Unidad Económica de Europa. Tomo VIII. Consecuencias que para los diversos sectores de la economía española tendría su eventual integración en una*

*unidad económica europea perfecta. Parte segunda*, pp. 456-533, Madrid, Estudios Económicos Españoles y Europeos S.A.

VIÑAS, Angel y otros (1979), *Política comercial exterior en España (1931-1975)*, Madrid, Banco Exterior.