



XI Congreso Internacional de la AEHE
4 y 5 de Septiembre 2014
Colegio Universitario de Estudios Financieros (CUNEF)
Madrid

Sesión 6:

Crisis bancaria y reconversión industrial en la España de la transición, c. 1973-1986

Título de la comunicación:

Las ayudas estatales a la siderurgia europea. Un comparación entre España y la CEE, 1978-1988

Autor/es:

Pablo Díaz Morlán y Miguel Ángel Sáez García

Filiación/es académica/s

Universidad de Alicante

Dirección electrónica de contacto:

msaez@ua.es

Las ayudas estatales a la siderurgia europea. Un comparación entre España y la CEE, 1978-1988

Pablo Díaz Morlán y Miguel Ángel Sáez García (Universidad de Alicante)

Introducción

La siderurgia fue uno de los sectores más afectados por la crisis de los años setenta. Desde finales de 1974, la caída de la demanda de acero y el hundimiento de los precios, combinados con el aumento de los costes de la energía, los salarios y las materias primas, hicieron que todas las grandes empresas siderúrgicas europeas entrasen en pérdidas. Esta difícil coyuntura coincidió, además, con la culminación de importantes planes de modernización y ampliación de la capacidad productiva acometidos por la mayor parte de los grupos siderúrgicos, generándoles graves dificultades financieras y un exceso de capacidad productiva. La difícil situación financiera de las empresas hizo necesaria la intervención de los Estados, que desde mediados de los años setenta destinaron una ingente cantidad de recursos públicos a su saneamiento financiero, en un primer momento, y a la reestructuración del sector posteriormente. La segunda crisis del petróleo agravó las dificultades, poniendo al borde de la quiebra a la mayor parte de los grandes grupos siderúrgicos, lo que llevó a los Estados de la Comunidad Económica Europea (CEE) a aceptar la necesidad de un proceso de reestructuración auspiciado por la Comisión Europea con el objetivo de reducir el exceso de capacidad productiva. De esta forma, desde 1980, las ayudas nacionales al sector fueron reguladas y controladas por las instituciones comunitarias y condicionadas a planes de ajuste, que implicaban el cierre definitivo de algunas plantas y el despido de miles de trabajadores.

A mediados de los años ochenta, los siderúrgicos españoles criticaron a la Administración por haber iniciado con retraso el proceso de reestructuración y por haber aportado al sector unos recursos muy inferiores a los que recibieron sus competidores de la CEE¹. Por lo que respecta a la primera parte de la aseveración, es cierto que hubo cierto retraso con respecto a los países de la CEE en la implementación de planes de reestructuración sectoriales, pero este fue mucho menos importante de lo que se ha venido afirmando². Con respecto a los recursos aportados, el estudio realizado por Mikel Navarro en 1989 demostró que, entre mediados de los años setenta y finales de los ochenta, el Estado español proporcionó ingentes recursos para el saneamiento financiero y la reestructuración del sector, al igual que ocurrió en otros países europeos. No obstante, carecemos de un estudio comparado que permita ver si la actuación de los gobiernos españoles se correspondió con la pauta seguida por los países de la CEE y si la cuantía de las ayudas y los instrumentos a través de los que se canalizaron fueron similares.

El objetivo de este trabajo es contribuir a cubrir ese vacío historiográfico sobre el tema, cuantificando el volumen de ayudas recibido por la siderurgia española entre 1978 y 1988 y compararlo con las ayudas recibidas por el sector en la CEE. El inicio del período de análisis viene marcado por los primeros planes específicos de ayuda al sector con el objetivo de ayudar

¹ AHV. Memoria (1982), p. 32 y Unesid (1987).

² Una comparación de las actuaciones en materia siderúrgica en España y los países de la CECA en Díaz Morlán et al. (2009) y Sáez García y Díaz Morlán (2009), capítulo IV.

a las empresas que se encontraban al borde de la quiebra o, cuando menos, en una situación financiera muy delicada. Tras una década de ayudas al sector, el 31 de diciembre de 1988 marca el final de las mismas al quedar plenamente integrada la siderurgia española en la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), donde las ayudas estatales estaban muy limitadas y eran controladas por la Comisión Europea.

En las páginas que siguen se dedica un primer apartado a comentar las principales fuentes utilizadas y los criterios que se han seguido para cuantificar las ayudas estatales a la siderurgia española y su comparación con las otorgadas en los países de la CEE. En el segundo apartado, se analiza la normativa relativa a las ayudas estatales y a los planes de reestructuración del sector siderúrgico en España, al tiempo que se ofrece una estimación de las ayudas totales recibidas por el sector entre 1978 y 1988. En el tercer epígrafe se estudia la evolución de las ayudas estatales en los países de la CEE y la regulación y el control de las mismas por parte de la Comisión Europea desde 1980. En el siguiente epígrafe se realiza una comparación de las ayudas recibidas por las empresas siderúrgicas en España y la CEE, tanto en términos absolutos como en términos relativos. El trabajo termina con un breve apartado de conclusiones.

Fuentes y metodología

Para el estudio de las ayudas estatales a la siderurgia de los países de la CEE, hemos utilizado la información contenida en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, los *Informes sobre la Política de Competencia* del período 1976-89, las dos primeras *Encuestas sobre las Ayudas Estatales en la Comunidad Europea* (1989 y 1991) y, sobre todo, los *Informes sobre la Aplicación de las Normas para las Ayudas a la Siderurgia*. Estos últimos son documentos internos enviados por la Comisión al Consejo entre 1981 y 1986 en los que se informa sobre las ayudas estatales autorizadas por la Comisión Europea desde la entrada en vigor del primer código de ayudas (1980). La información que ofrecen estas fuentes para la primera mitad de los años ochenta contrasta con la disponible para la segunda mitad de los años setenta, que es fragmentaria y dispersa, ya que, a pesar de que los tratados europeos obligaban a notificar las ayudas estatales, los organismos europeos, por lo general, solo fueron informados de las mismas a partir de 1980.

Por lo que respecta a España, no existe ningún documento de la Administración que recoja el total de las ayudas públicas concedidas a la siderurgia ni, en general, a los sectores declarados en reconversión. Los gobiernos sostuvieron y reestructuraron el sector siderúrgico utilizando múltiples mecanismos que abarcaban desde las ayudas fiscales a la subvención directa, pasando por los créditos otorgados por el Banco de Crédito Industrial (BCI). Los múltiples mecanismos de ayuda aplicados y las diversas instituciones implicadas (ministerios de Industria y Trabajo, Instituto Nacional de Industria (INI), Instituto de Crédito Oficial, etc.) dificultan el cálculo de los recursos públicos destinados a los procesos de reconversión industrial. Para alguno de los tipos de ayudas carecemos incluso de datos publicados sobre el volumen total de las mismas, y para la mayoría desconocemos su distribución por sectores o empresas³. Para nuestra estimación nos hemos apoyado en los *Informes Anuales sobre la Industria Española* -

³ Sobre las dificultades para lograr datos que permitan realizar una estimación de los recursos públicos durante la reconversión, véanse Edo Hernández y Paredes Gómez (1992) y Navarro (1989b). Según un cálculo de este último, los recursos públicos totales destinados a la políticas de reconversión entre 1978 y 1988 alcanzaron los 2,7 billones de pesetas.

especialmente los correspondientes al período 1983-1985-, publicados por el Ministerio de Industria y Energía, en el documento del Instituto de Crédito Oficial titulado *Actuación del Crédito Oficial en los procesos de reconversión industrial y reindustrialización (1964-1985)*, en las memorias de las tres empresas siderúrgicas integrales (Altos Hornos de Vizcaya, Altos Hornos del Mediterráneo y Ensidesa) y en el trabajo de Mikel Navarro, *Crisis y Reconversión de la Siderurgia Española, 1978-1988* (1989)⁴. La utilización de estas fuentes ha permitido identificar en la mayoría de los casos la cuantía exacta de la ayuda recibida por las empresas entre 1978 y 1988, que no siempre coincide con la aprobada inicialmente en las normas legislativas o en los acuerdos del Gobierno.

La comparación de las ayudas estatales a la siderurgia española con la de los países de la CEE no resulta una tarea fácil. Nuestra primera preocupación ha sido asegurarnos de incluir los mismos conceptos y de cuantificarlos de forma similar en ambos casos. Así, en primer lugar, hemos optado por utilizar para nuestra estimación el volumen total de los diferentes tipos de ayudas sin tener en cuenta la intensidad de la misma, esto es, el porcentaje de ayuda que lleva implícita el mecanismo empleado⁵. Esta decisión viene dada por la información contenida en las fuentes utilizadas. Aunque en algunos años los informes sobre las ayudas a la siderurgia enviados por la Comisión al Consejo Europeo hacen referencia tanto al volumen de ayuda como a la intensidad de la misma, los resúmenes finales sobre el período en el que estuvieron vigentes los dos primeros códigos de ayudas, desde febrero de 1980 hasta finales de 1985, solo recogen las cantidades totales concedidas según el tipo de ayuda. Por el contrario, para el período 1986-1988 solo disponemos de la ayuda neta equivalente recibida por la siderurgia europea; no obstante, al tratarse en casi todos los casos de subvenciones y ampliaciones de capital, el volumen total de la ayuda resultaría prácticamente idéntico a la ayuda neta equivalente. En el caso de España, solo a partir de 1986 disponemos de información sobre la ayuda neta equivalente contenida en las ayudas estatales recibidas por la siderurgia, para el resto de los años únicamente conocemos el tipo de ayuda recibida y el volumen de la misma⁶.

⁴ También hemos consultado las memorias del Crédito Oficial y los informes anuales del INI, que, en general, ofrecen una información sectorial muy limitada.

⁵ Es evidente que mientras el porcentaje de ayuda de una subvención que no debe ser devuelta es igual al 100% del importe concedido, en un préstamo con un interés reducido el porcentaje de ayuda será equivalente al ahorro que tendrá el receptor con respecto a un préstamo que hubiese tomado en condiciones de mercado, siendo por lo tanto muy inferior a la cantidad entregada al prestatario. Debido a estas diferencias, desde mediados de los años ochenta, la Comisión Europea comenzó a dar importancia al elemento de ayuda, también denominado ayuda neta equivalente, y propuso dividir las ayudas estatales en cuatro grupos dependiendo de la ayuda real que implicaba para el beneficiario. La clasificación de los diferentes tipos de ayudas puede verse en la *Primera encuesta sobre Ayudas Estatales en la Comunidad Europea* (1989), pp. 5-7. Aunque la encuesta ofrece datos por países de las ayudas al sector siderúrgico, hemos optado por no utilizarlos porque sólo recoge la media de las ayudas percibidas por el sector siderúrgico de los países de la CECA entre 1981 y 1986 (no se ofrecen datos anuales), lo que supone, como veremos en los siguientes apartados, excluir un año (1980) en el que las ayudas estatales fueron muy importantes, e incluir otro (1986) en el que estas quedaron fuertemente limitadas por la Comisión Europea, siendo la media resultante para el período poco útil para el objetivo que perseguimos en este trabajo.

⁶ Somos conscientes de que este método de cálculo no permite realizar una estimación precisa de las cantidades realmente recibidas por las empresas siderúrgicas. Por un lado, como señala Navarro (1989b), p. 59, algunas subvenciones y créditos no supusieron la aportación de nuevos capitales a las empresas, sino que se dirigían exclusivamente a hacer frente a las amortizaciones y al pago de intereses

La segunda cuestión a tener en cuenta ha sido la de los conceptos que deben ser cuantificados como ayudas estatales. Al respecto, nos hemos limitado a cuantificar las ayudas recibidas por el sector y no el coste total que el proceso de reestructuración supuso para las arcas públicas, siguiendo el criterio marcado por la CEE que sólo supervisaba las ayudas recibidas directamente por las empresas y no las ayudas sociales a los trabajadores o a las zonas afectadas por los procesos de reconversión⁷. En este sentido, es importante señalar que el motivo alegado por la Comisión Europea para controlar las ayudas estatales era evitar los efectos distorsionadores sobre la competencia que podían suponer las mismas, esto es, que las ayudas no se tradujesen en una competencia desleal, subvencionando reducciones de precios en sectores afectados por la crisis. Siguiendo un criterio similar, no hemos tenido en cuenta las transferencias del Estado a los Fondos de Promoción de Empleo, ni el sobrecoste que supuso para el INEM la ampliación de las prestaciones por desempleo ni la financiación de las Zonas de Urgente Reindustrialización, dirigidas a facilitar el establecimiento de nuevas empresas en las zonas más afectadas por los procesos de reconversión, mediante beneficios fiscales, subvenciones y crédito oficial, puesto que los beneficiarios directos de las mismas no fueron las empresas sujetas a procesos de reconversión. En nuestra estimación de las ayudas laborales, solo hemos tomado en consideración las subvenciones recibidas por las empresas para cubrir la parte proporcional que les correspondía en el pago de las jubilaciones anticipadas y en la aportación que debían realizar a los Fondos de Promoción de Empleo⁸.

Por lo que se refiere a las ayudas fiscales, a pesar de que se extendieron a todas las empresas en reconversión desde la aprobación del Real Decreto-Ley 9/1981, de 5 de junio, sobre reconversión industrial, hemos optado por no incluirlas en nuestra estimación por dos motivos. Por un lado, no existe información detallada sobre la cuantía que pudieron suponer las mismas (los únicos datos que hemos encontrado se refieren al aplazamiento del pago de las deudas con Hacienda y la Seguridad Social) y no estaban vinculadas exclusivamente a

de créditos concedidos en los años anteriores, algo que, en cualquier caso, ocurría también en los países de la CECA. Por otra parte, el componente de ayuda neta de los numerosos préstamos concedidos por el BCI pudo resultar mucho más elevado de lo que cabría suponer por las condiciones de los mismos, puesto que, para evitarle problemas de liquidez, el art. 4º de la Ley 21/1982, de 9 de junio, sobre medidas de reconversión industrial, establecía la responsabilidad subsidiaria del Tesoro Público en los quebrantos por el conjunto de operaciones de crédito y aval concertados con las empresas en reconversión. De hecho, el Estado se hacía cargo de los incumplimientos en los pagos que se hubiesen demorado más de un año, sin que se produjese la declaración de insolvencia del prestatario. La subsidiariedad del Tesoro no era una novedad, ya que, desde mediados de los años setenta, el Estado respondía de las pérdidas que pudiesen producirse en los créditos excepcionales para empresas en dificultades concedidos por el Gobierno a través del BCI al amparo de la Ley 13/1971, de 19 de junio, de Organización y Régimen del Crédito Oficial. ICO (1986), pp. 7-14. Que el Estado se hiciese cargo de los créditos fallidos de las empresas siderúrgicas fue una práctica común en los años setenta y ochenta en Francia, Bélgica, Reino Unido e, incluso, Alemania. Véase por ejemplo Howell et al. (1988), cap. 3.

⁷ Véase por ejemplo lo que se dice sobre las ayudas sociales de la CECA en la *Primera encuesta sobre ayudas estatales en la Comunidad Europea* (1989), pp. 40-41.

⁸ Un análisis detallado de las ayudas laborales en el sector siderúrgico en Navarro (1989) con una estimación global de las mismas en el cuadro de la página 144. Sobre las ayudas laborales a los sectores en reconversión y los cambios normativos que afectaron a las mismas en los años ochenta, véase Edo Hernández y Paredes Gómez (1992), pp. 274-276.

empresas en reconversión⁹. Por otra parte, las ayudas fiscales no aparecen en los informes sobre las ayudas a la siderurgia que realizó la Comisión Europea, que, a finales de los años ochenta, admitía que su conocimiento sobre las ayudas estatales por medio de ayudas fiscales y de los sistemas de seguridad social era aún muy incompleto¹⁰.

Queda por último la cuestión relativa a las unidades de medida. Dado que la reestructuración del sector siderúrgico se desarrolló en un contexto de elevada inflación, en especial en el caso de España, sería conveniente realizar los cálculos en pesetas constantes y no en pesetas corrientes para poder cuantificar adecuadamente el esfuerzo realizado. Sin embargo, hemos optado por presentar las cifras en pesetas corrientes por dos motivos: en primer lugar, conocemos el momento en que se aprueban las ayudas, pero en ocasiones resulta complicado fijar el año concreto en el que se ha hecho efectivo el pago de las ayudas aprobadas, y, en segundo lugar, algunas fuentes (caso de los informes del Miner o de las publicaciones del ICO) solo ofrecen datos agregados para varios años. Trabajar con moneda corriente presenta un grave inconveniente puesto que, como señala Navarro (1989b: 60), se están sumando cantidades no homogéneas minusvalorando la importancia de las cantidades aportadas en los primeros años. En nuestro caso, esto nos preocupa menos porque también la CEE proporciona los datos en moneda corriente y, por lo tanto, la principal cuestión que debemos resolver para poder comparar las ayudas estatales a la siderurgia española con las otorgadas en otros países europeos es el tipo de cambio, ya que la continuada depreciación de la peseta contrasta con la mayor estabilidad monetaria de la Comunidad.

Las ayudas estatales a la siderurgia española

La primera cuestión que debe ser tenida en cuenta al analizar las ayudas estatales es que durante los años setenta y ochenta no existió una política de reconversión para el conjunto del sector sino planes de reestructuración específicos para los tres subsectores que lo componían (integral, aceros especiales y siderurgia de aceros comunes no integral), cada uno de los cuales presentaba unas características propias que lo diferenciaban claramente de los otros dos. Al comienzo de la crisis, en el subsector integral existían solo dos grandes grupos, uno público (Ensidesa) y otro privado, este último formado por dos empresas, Altos Hornos de Vizcaya (AHV) y Altos Hornos del Mediterráneo (AHM) -participada por AHV y la U.S. Steel-. Las tres empresas operaban con altos costes de producción en comparación con las europeas y se encontraban fuertemente endeudadas. Por el contrario, el subsector no integral de aceros comunes, integrado por 24 empresas, presentaba una situación bastante mejor. Buena parte de las empresas contaban con instalaciones muy competitivas gracias a las inversiones realizadas al amparo de la Segunda Acción Concertada, llevada a cabo desde 1974, que, no obstante, había tenido dos consecuencias negativas: el endeudamiento de las empresas que se embarcaron en estas inversiones (que contrastaba con la salud financiera de aquellas que no modernizaron sus instalaciones) y un exceso de capacidad productiva. Por último, en el subsector de aceros especiales, los problemas se derivaban de la falta de competitividad por

⁹ Las dificultades para calcular las ayudas fiscales en los procesos de reconversión industrial y la legislación sobre las mismas en Edo Hernández y Paredes Gómez (1992), pp. 270-271 y 291-296. Una estimación de las ayudas fiscales a la siderurgia española en los años ochenta en Navarro (1989), p. 144.

¹⁰ *Informe sobre la Política de Competencia* (1987), p. 143.

sus elevados costes productivos, pero al menos no existía un exceso de capacidad productiva¹¹.

A pesar de estas diferencias, los procesos de reestructuración de los tres subsectores muestran una evolución similar que permite distinguir tres etapas claramente diferenciadas. La primera, que da comienzo a finales de 1978 y se prolonga hasta finales de 1980, se caracteriza por la ausencia de planes de reestructuración sectoriales, limitándose las ayudas públicas a aquellas empresas que atravesaban graves dificultades financieras. En la segunda fase, que se desarrolla entre finales de 1980 y 1985, se aprueba un marco institucional general para los procesos de reconversión, al amparo del cual se fueron aprobando planes de reestructuración para cada uno de los subsectores. La última fase se inicia con la entrada de España en la CEE y se prolonga hasta finales de 1988, momento en el que finaliza el período de transición otorgado al sector para su plena integración en la CECA. Durante estos tres años, las ayudas estatales al sector debieron ser supervisadas y autorizadas por la Comisión y estuvieron condicionadas a la reducción de capacidad productiva.

En las páginas que siguen a continuación se explican las medidas de reestructuración adoptadas en cada una de las tres etapas y las ayudas percibidas por cada uno de los subsectores.

Las ayudas para el sostenimiento de empresas individuales (1978-80)

La primera fase de las políticas de reconversión industrial en España se caracterizó por medidas de apoyo a empresas con graves problemas financieros para evitar su desaparición. La primera acción del Gobierno en este sentido fue la Ley 60/1978, de 23 de diciembre, sobre medidas urgentes de apoyo a la siderurgia integral, que tuvo como resultado la nacionalización de AHM. Las ayudas previstas en la citada Ley consistieron en: a) aportaciones de capital al INI por valor de 11.000 millones de pesetas para el saneamiento de Ensidesa y 7.450 millones de pesetas para adquirir AHM a sus propietarios¹² y b) créditos del BCI por valor de 23.500 millones de pesetas, destinados a financiar inversiones y capital circulante de AHM (8.000), Ensidesa (11.000) y AHV (4.500). Aparte de estas ayudas, entre 1978 y 1979, Ensidesa recibió créditos del INI por un montante de 21.239 millones de pesetas y AHM por 801 millones. Además, en 1980, el Ministerio de Industria y Energía concedió a esta última empresa una subvención de 5.000 millones de pesetas con cargo a una partida de financiación especial para sectores en crisis y amplió su capital en 6.000 millones, desembolsados en su totalidad por el INI. Por su parte, Ensidesa recibió en dicho año un nuevo crédito del INI por 7.500 millones de pesetas, con lo que la deuda de la empresa con el holding público alcanzaba a finales de 1980 los 60.000 millones de pesetas¹³.

Por lo que respecta a los subsectores no integrales, durante esta primera fase, el apoyo a las empresas en crisis se articuló mediante créditos excepcionales, condicionados a la presentación de un plan de viabilidad por parte de la empresa y al cumplimiento del mismo¹⁴.

¹¹ Una descripción pormenorizada de las características de cada uno de los subsectores en Navarro (1989) y de forma resumida en Navarro (2005), pp. 172-179.

¹² Sáez García y Díaz Morlán (2009), pp. 170-180.

¹³ Memorias de Ensidesa (1978-80) y AHM (1979-80).

¹⁴ Estos préstamos, otorgados al amparo la Ley 13/1971, de 19 de junio, sobre organización y régimen del crédito oficial, no se dirigían exclusivamente al sector siderúrgico.

Cuatro empresas de aceros especiales obtuvieron créditos por valor de 6.950 millones de pesetas entre diciembre de 1978 y enero de 1980. También se beneficiaron de estos préstamos dos empresas de aceros comunes, que recibieron 3.903 millones entre 1980 y 1982. Es importante destacar la falta de cumplimiento por parte de las empresas de las obligaciones contraídas con el prestatario, de modo que, a finales de 1985, la deuda total con el BCI se situaba, debido a los intereses y comisiones no abonados y a que no se había reembolsado ninguna cantidad del principal, en 8.122 millones de pesetas en el caso de las empresas de aceros especiales y en 4.152 millones en el caso de las de aceros comunes, esto es, cantidades superiores a las recibidas inicialmente¹⁵.

Paralelamente, las empresas de los subsectores no integrales que habían participado en la Segunda Acción Concertada (1974) tuvieron, desde mediados de 1980, la posibilidad de acceder a créditos adicionales¹⁶. El objetivo de los mismos era ayudar al saneamiento financiero de las empresas con préstamos a largo plazo, que podían alcanzar hasta un 30% de las inversiones reales llevadas a cabo entre 1974 y 1979 al amparo de la Acción Concertada. Estos créditos adicionales se dirigieron sobre todo al subsector de aceros comunes, en el que once empresas recibieron quince créditos del BCI por un total de 6.390 millones de pesetas. También se beneficiaron de los mismos dos empresas de aceros especiales que recibieron 600 millones¹⁷. A diferencia de lo ocurrido con los préstamos concedidos a empresas en crisis, la morosidad en estos créditos fue menor (la deuda total con el BCI a 31 de diciembre de 1985 era de 4.237 millones de pesetas para las empresas de aceros comunes y de 520 millones para las de aceros especiales). No obstante, esto no quiere decir que la situación financiera de las empresas hubiese mejorado durante la primera mitad de los años ochenta, sino que, como indicaba el Instituto de Crédito Oficial, las sucesivas ayudas implicaban una refinanciación continuada de la deuda contraída¹⁸.

Las políticas de reconversión sectorial (1980-85)

La primera norma que estableció unos criterios generales para todos los sectores declarados en reconversión fue aprobada en junio de 1981, siendo modificada dos años después, tras la victoria del Partido Socialista en las elecciones generales de 1982¹⁹. Con estas medidas, se abandonaban las ayudas individuales a empresas y se comenzaba a condicionar el apoyo financiero a la existencia de planes de reestructuración sectorial. Como veremos a continuación, la política siderúrgica se había anticipado a las leyes de reconversión y desde 1980 seguía la estela de las políticas comunitarias.

El Real Decreto 2206/1980, de 3 de octubre, sobre reconversión industrial de los aceros especiales, concedía el protagonismo del proceso de reestructuración a una asociación de empresas del sector (Aceriales), que sería la encargada de adoptar y ejecutar las medidas

¹⁵ ICO (1986), pp. 7-8 y 18. El detalle de los créditos por empresa y las fechas de concesión de los mismos en Navarro (1989), pp. 165-166 y 288-289.

¹⁶ Orden de 22 de mayo de 1980. BOE de 27 de mayo de 1980.

¹⁷ ICO (1986), pp. 6 y 17.

¹⁸ ICO (1986), pp. 6-7.

¹⁹ La primera medida legislativa fue el Real Decreto-Ley 9/1981, de 5 de junio, sobre reconversión industrial, convertido en Ley 21/1982, de 9 de junio, que fue sustituida tras el cambio de Gobierno por el Real Decreto-Ley 8/83, de 30 de noviembre, de reconversión y reindustrialización, convertido en Ley 27/84, de 26 de junio.

necesarias para su saneamiento financiero y su posterior reestructuración²⁰. La asociación de empresas se constituyó como sociedad anónima con un capital de 10.000 millones de pesetas, de los que solo 2.000 fueron aportados por las propias empresas, correspondiendo el resto a subvenciones del Ministerio de Industria (7.000 millones) y la Comunidad Autónoma del País Vasco (1.000 millones)²¹. Completada la fase de saneamiento financiero, se inició la denominada fase de reindustrialización, que, según el plan aprobado por Aceriales en diciembre de 1983, preveía inversiones por valor de 21.191 millones de pesetas²². Tras su aprobación por el Gobierno en febrero de 1984, el subsector recibió para su reestructuración 8.678 millones de pesetas en créditos ordinarios del BCI, 21.453 millones en créditos participativos y 16.656 millones en subvenciones²³.

Por lo que respecta a la siderurgia integral, el 8 de mayo de 1981, el Gobierno aprobó un plan para aumentar su competitividad mediante la minoración de los costes financieros y la disminución de los costes salariales. Para el saneamiento financiero de las tres empresas integrales se pusieron a su disposición los siguientes recursos financieros entre 1981 y 1985²⁴:

- a) hasta 50.000 millones de pesetas en subvenciones, a razón de 10.000 millones anuales;
- b) préstamos del INI a Ensidesa por 19.857 millones, destinados a cancelar las amortizaciones del principal de los créditos vivos que le había concedido previamente;
- c) aportaciones de capital del INI a Ensidesa (10.000 millones) y AHM (8.000 millones);
- d) avales del INI para los préstamos y operaciones de crédito concertados por AHV en cumplimiento del plan de reconversión, con un máximo de 34.000 millones de pesetas para el año 1981;
- e) créditos del INI para Ensidesa (20.500 millones de pesetas) y AHM (4.500 millones);
- f) consolidación de la deuda de las empresas con el BCI, incluyendo nuevos créditos por un total de 28.000 millones de pesetas repartidos de la siguiente forma: hasta 17.000 millones a Ensidesa, 2.800 millones a AHM y 8.200 millones a AHV.

²⁰ Inicialmente sólo siete de las trece empresas que integraban el subsector de aceros especiales participaron en la creación de Aceriales; no obstante, estas representaban el 80% de la facturación y un 85% de los trabajadores del subsector. Ministerio de Industria y Energía (Miner), *La industria española en 1981*, p. 21.

²¹ La participación de la Comunidad Autónoma se explica porque, de las trece empresas que integraban el sector, diez radicaban en el País Vasco. Miner, *La industria española en 1980*, p. 71. Inicialmente, las el Miner y la Comunidad Autónoma iban a aportar una cantidad similar, 4.000 millones de pesetas, pero esta distribución fue modificada poco después. Sobre las diferencias entre las administraciones central y vasca y la distribución final de la subvención, véase Navarro (1989), pp. 295-296. Posteriormente, el Real Decreto 2046/1981, de 3 de agosto, concedió 350 millones de pesetas en avales solidarios a Aceriales, a los que se añadieron al año siguiente otros 9.000 millones en avales del BCI al amparo de la Ley 21/1982.

²² Miner (1983), *Informe anual...*, pp. 40-41.

²³ ICO (1986), p. 19 y Miner (1987), *Informe anual...*, p. 67. Los créditos participativos, creados con la Ley 27/1984, consisten en préstamos que tienen la consideración de fondos propios a la hora de medir la solvencia financiera de la empresa deudora. En orden a la prelación de los créditos, los prestamistas se sitúan después de los acreedores comunes. El prestamista, aparte de percibir un interés fijo (por lo general muy bajo), participa en los beneficios netos de la empresa prestataria. Art. 11 de la Ley 27/1984. BOE, 28 de julio de 1984.

²⁴ Real Decreto 878/1981. BOE, 20 de mayo de 1981 y Miner, *La industria española en 1980*, pp. 76-77.

A estas ayudas para el saneamiento financiero se añadieron nuevos créditos del BCI por un total de 7.500 millones de pesetas para la financiación parcial de nuevas inversiones dirigidas a reducir costes de producción y consumos energéticos, repartidos como sigue: 3.900 millones de pesetas a Ensidesa, 2.700 millones a AHV y 900 millones a AHM. En resumen, las tres empresas integrales recibirían, entre 1981 y 1985, 68.000 millones de pesetas en subvenciones y ampliaciones de capital; 72.875 millones en nuevos créditos y 34.000 millones en avales²⁵.

Al igual que en el caso de los aceros especiales, el saneamiento financiero debía completarse con un plan de inversiones básicas que garantizase la viabilidad de las empresas en el medio y largo plazo, pero, debido a las dificultades para llegar a un acuerdo entre las empresas implicadas, el plan no pudo aprobarse hasta finales de 1983. Este consistía, en líneas generales, en la modernización de las instalaciones de Ensidesa en Avilés y de AHV en Ansio y Sestao, y el cierre de las instalaciones de cabecera (hornos altos y acería) de AHM en Sagunto²⁶. Para financiar estas inversiones se concedió un nuevo paquete de ayudas a percibir entre 1984 y 1988 por las tres empresas como se indica a continuación. La empresa que recibiría una mayor aportación de recursos sería Ensidesa: 261.140 millones de pesetas en subvenciones y créditos, complementados con 70.700 millones en avales del INI²⁷. El plan financiero de la otra empresa pública, AHM, preveía 14.830 millones de pesetas en aportaciones de capital, 5.900 millones en créditos, 11.800 millones en avales del INI y 64.730 millones en subvenciones²⁸. Por su parte, AHV contaría con 9.000 millones de pesetas en subvenciones, 50.300 millones de pesetas en créditos ordinarios, 20.500 millones en créditos participativos y avales públicos por 46.200 millones para créditos²⁹. En resumen, el coste total de la actuación se elevaba a 327.727 millones de pesetas en subvenciones, ampliaciones de capital y créditos participativos, 98.673 millones en créditos y 128.700 millones de pesetas en avales públicos para créditos privados³⁰.

Por último, el subsector no integral de aceros comunes fue declarado en reconversión en marzo de 1982. Además del saneamiento financiero de las empresas, se perseguía la reducción de la capacidad instalada en un millón de toneladas, para ello se ofrecían subvenciones por el

²⁵ El Real Decreto contemplaba también el aplazamiento del pago de las deudas con la Hacienda Pública y la Seguridad Social y consignaciones en los presupuestos generales del Estado de hasta 4.920 millones de pesetas para hacer frente al coste de las ayudas para las jubilaciones que se llevasen a cabo en 1982 y 1983. Capítulos III y IV del Real Decreto 878/1981. BOE, 20 de mayo de 1981. Los pagos aplazados de las deudas a Hacienda y Seguridad Social se elevaron a 5.606 millones de pesetas en el caso de Ensidesa y a 19.786 millones en el caso de AHV. Miner (1981), *La industria española en...*, p. 18.

²⁶ Al cerrarse las instalaciones de cabecera de Sagunto, solo quedó en funcionamiento la planta de laminación en frío, que a finales de 1985 se segregó de AHM y se aportó para la constitución de una nueva empresa, Sidmed (Siderúrgica del Mediterráneo, S. A.), que pasó a ser filial de Ensidesa. Por lo tanto, desde principios de 1986, AHM quedó sin actividad industrial pero no se disolvió, sino que se le encomendó la gestión de los pasivos resultantes del cierre de la cabecera y la promoción de actividades económicas en la zona gracias a la utilización de los activos de la empresa. Sáez García y Díaz Morlán (2009), pp. 223-224.

²⁷ Memoria de Ensidesa (1984).

²⁸ Memoria de AHM (1984), pp. 18-19 y 25-27.

²⁹ Memoria de AHV (1984), pp. 70-71.

³⁰ En estas cifras no se incluyen los aplazamientos de las deudas contraídas con Hacienda y la Seguridad Social ni las exenciones de impuestos. Solo en el caso de AHV, la deuda aplazada al amparo de esta normativa se elevaba a 9.220 millones de pesetas con la Diputación Foral de Vizcaya, 4.200 millones con la Diputación Foral de Navarra y 9.686 millones con la Seguridad Social. Memorias de AHV (1984-85).

cierre, desmontaje o venta al exterior de las instalaciones o por la reducción temporal de la capacidad durante un período de tres años. Las ayudas previstas también contemplaban beneficios fiscales, créditos y avales del BCI y ayudas para jubilaciones anticipadas³¹. Al amparo de esta norma, seis empresas recibieron créditos del BCI por un importe de 10.950 millones de pesetas más 6.450 millones en subvenciones³². Estas ayudas no fueron suficientes para su saneamiento financiero, por lo que recibieron, en julio de 1985, un nuevo paquete de ayudas que incluía subvenciones por 2.500 millones de pesetas, 4.925 millones en créditos ordinarios del BCI y 11.215 millones en créditos participativos³³.

Las ayudas estatales tras la integración en la CEE (1986-88)

El Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas establecía un período de tres años a partir de la integración para que España completara el proceso de reestructuración de su siderurgia. Esto implicaba que todas las ayudas públicas al sector deberían cesar el 31 de diciembre de 1988, momento en el que la capacidad de producción de laminados en caliente no debería superar los 18 millones de toneladas. Tras la integración de España en la CEE, la Comisión Europea y el Ministerio de Industria analizaron la viabilidad de las empresas declaradas en reconversión en 1984. Del estudio elaborado por una consultora independiente se concluía que tanto las empresas del subsector integral como las de aceros especiales necesitarían ayudas adicionales para ser viables antes de que finalizase el periodo de transición. Por este motivo, nuevas medidas complementarias a los planes de reestructuración fueron notificadas por el Gobierno a la Comisión a finales de 1986, siendo aprobadas por esta en marzo de 1987. El total de las ayudas ascendía a 223.300 millones de pesetas de subvención neta equivalente, y debía hacerse efectivo antes del 31 de diciembre de 1988. Como contrapartida al nuevo plan de ayudas, la Comisión exigió a España una reducción adicional de 750.000 toneladas en la capacidad de laminado en caliente³⁴.

En términos absolutos, la ayuda total recibida por la siderurgia integral fue de 189.362 millones de pesetas, distribuidos como sigue: 43.922 millones de pesetas en subvenciones a Ensidesa-Sidmed y AHV para cubrir la parte que correspondía a las empresas en los Fondos de Promoción de Empleo, 57.700 millones de subvención a AHV, 27.740 millones de subvención del INI para Ensidesa, 50.000 millones para la compra de obligaciones de AHV por parte del BCI y 10.000 millones en avales del BCI para las obligaciones de AHV suscritas por otras entidades. Por lo que respecta al subsector de aceros especiales, las ayudas se elevaron a 42.727 millones de pesetas, repartidos entre las empresas Acenor y Foarsa de la siguiente forma: 25.727 millones de pesetas en subvenciones, un crédito del BCI de 5.000 millones, 10.000 millones para la compra de obligaciones de Acenor por el BCI y avales del mismo banco por 2.000

³¹ RD 917/1982. BOE 12/05/1982.

³² ICO (1986), p. 18. Es importante destacar que, de las 24 empresas del subsector, sólo seis se acogieron a las ayudas en este período. El detalle de las ayudas por empresa puede verse en Navarro (1989), pp. 204-205.

³³ Miner (1985), *Informe anual...*, p. 20, e ICO (1986), p. 12.

³⁴ Miner (1986), *Informe anual...*, pp. 26-28, y Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) (1987), *Informe sobre la política de competencia...*, pp. 160-161. La Comisión dio también su visto bueno a una ayuda adicional de 60.000 millones de pesetas para la reestructuración de la producción de productos planos mediante un acuerdo de cooperación entre AHV y Ensidesa, que finalmente no se llevó cabo. De haberlo desarrollado, esta ayuda complementaria hubiese supuesto una reducción adicional de 200.000 toneladas de capacidad de laminado en caliente.

millones por las obligaciones colocadas a otras entidades³⁵. Aparte de este paquete de ayudas, AHV recibió en 1988 una subvención del Ministerio de Industria por 6.375 millones de pesetas, en compensación por los gastos financieros ocasionados por el retraso en la suscripción de las obligaciones por parte del BCI, y un préstamo de la misma entidad por un importe de 25.000 millones de pesetas³⁶.

El último paquete de ayudas aprobado por el Gobierno en los años ochenta vino motivado por el compromiso adquirido por el Gobierno español de que la capacidad productiva de laminados en caliente no superaría a finales de 1988 los 17,25 millones de toneladas -esto es, 18 millones comprometidos en el Tratado de Adhesión menos 0,75 millones impuestos por el paquete de ayudas de 1987-. Esto suponía que entre enero de 1986 y diciembre de 1988, la siderurgia española tenía que eliminar 4,05 millones de toneladas de laminación en caliente. Para lograr este objetivo, el Ministerio de Industria elaboró un programa de incentivos por el que se ofrecía a las empresas hasta 15.000 pesetas de subvención por tonelada de laminación en caliente definitivamente achatarrada³⁷. En julio de 1987, la Comisión autorizó la aplicación de este programa con la condición de que el pago de las ayudas se efectuase antes del 31 de diciembre de 1988³⁸. Treinta empresas, sobre todo del sector no integral de aceros comunes, se beneficiaron de unos incentivos que supusieron para las arcas públicas 40.265 millones de pesetas, lográndose una reducción de la capacidad de laminación en caliente de 4,3 millones de toneladas y de 2,64 millones de acero bruto. Estas reducciones de capacidad permitieron situar el nivel máximo de producción de laminados en caliente de la siderurgia española en 16,24 millones de toneladas, cumpliendo sobradamente los objetivos marcados por la Comisión Europea³⁹.

Balance global de las ayudas a la siderurgia española

Existen dos estimaciones sobre las ayudas recibidas por la siderurgia española entre mediados de los años setenta y finales de los años ochenta. La primera fue elaborada por la patronal del sector (Unesid) en el año 1987 con el fin de demostrar que el apoyo económico del Estado a las empresas españolas fue inferior al que recibieron las siderurgias de los países de la CEE. Según Unesid, entre 1975 y 1989 (se incluían las ayudas que previsiblemente recibiría el sector entre 1987 y 1989) la siderurgia española recibió ayudas estatales por valor de 713.000 millones de pesetas, lo que, según el estudio, suponía unas cantidades inferiores a las recibidas por las siderurgias de los países de la CEE tanto en términos de capacidad instalada como por personal empleado⁴⁰. La segunda estimación, realizada por Navarro en 1989, elevaba el volumen de las ayudas a 1,5 billones de pesetas para el período 1975-1988⁴¹.

A partir de las fuentes a las que hacíamos referencia al principio de este trabajo, hemos elaborado nuestra propia estimación, recogida en el cuadro 1. Con respecto a la información contenida en el mismo es preciso realizar un par de aclaraciones. En primer lugar, en algunos

³⁵ Memorias de AHV (1988-89), Memoria de Ensidesa (1988), Memoria del Crédito Oficial (1988-89), pp. 20-21 y Navarro (1989), pp. 147 y 391.

³⁶ Memoria de AHV (1988), pp. 64 y 78.

³⁷ Miner, *Informe anual* (1987), p. 72.

³⁸ CCE (1987), *Informe sobre la política de competencia*, p. 161.

³⁹ CCE (1988), *Informe sobre la política de competencia*, p. 155.

⁴⁰ Unesid (1987), pp. 7-9.

⁴¹ Navarro (1989), p. 144.

casos, las cifras citadas en el texto no se corresponden con las que aparecen en el cuadro, puesto que este recoge las cantidades recibidas por las empresas, que no siempre coinciden con las aprobadas inicialmente. En segundo lugar, la división cronológica no coincide con las tres etapas que acabamos de señalar, puesto que el objetivo del mismo es facilitar la comparación con las ayudas estatales a la siderurgia en los países de la CEE que se realizará en el siguiente epígrafe. Así, la información aparece dividida en tres períodos que vendrían determinados por la cronología de las ayudas europeas: el primero abarcaría las ayudas aprobadas hasta el 1 de febrero de 1980; el segundo, las aprobadas entre dicha fecha y diciembre de 1985, y el tercero, las concedidas entre la adhesión de España a la CEE y diciembre de 1988. Nuestra estimación parece situarse en un punto intermedio entre las dos a las que acabamos de referirnos, puesto que ofrece un total de 1,14 billones de pesetas para el período 1978-1988; pero, en realidad, se aproxima más al cálculo realizado por Navarro, puesto que este tuvo en cuenta las ayudas de la Segunda Acción Concertada, las ayudas laborales y las ayudas fiscales. Una vez descontadas estas ayudas, que nosotros no hemos incluido en nuestra estimación, el volumen total de las ayudas calculado por Navarro quedaría en 1,3 billones de pesetas, no muy alejado del dato que ofrecemos en el cuadro 1.

Además del volumen global de las ayudas recibidas por la siderurgia española, el cuadro 1 nos ofrece otra información interesante. En primer lugar, podemos observar que, aun teniendo en cuenta que los datos se dan en pesetas corrientes, parece evidente que las ayudas fueron mucho menos importantes en la primera fase de la reconversión (1978-79), una media de 35.000 millones de pesetas por año frente a más de 100.000 a partir de 1980. Por otra parte, se constata que la siderurgia integral fue, con amplia diferencia, el subsector más beneficiado por las ayudas públicas, ya que recibió un 91% del total en 1978-79, un 86% entre 1980 y 1986 y un 72% entre 1987 y 1988. El subsector de aceros especiales recibió aproximadamente un 10% de las ayudas concedidas durante todo el periodo analizado, mientras que el subsector no integral de aceros comunes hubo de conformarse con un 7,6%.

Otro aspecto que merece la pena destacar es la evolución de los diferentes tipos de ayuda en cada una de las fases. En la primera, los créditos y avales supusieron un 74% del total de las ayudas y el resto correspondió a ampliaciones de capital de las empresas públicas (Ensidesa y AHM). Entre 1980 y 1986 se reduce el peso en términos porcentuales de los créditos y avales, que pasan a representar un 41% de los recursos totales aportados por el Estado, correspondiendo el 59% restante a mecanismos de ayuda destinados a aumentar los recursos propios de las empresas (créditos participativos en el sector privado y ampliaciones de capital para las públicas) o a las subvenciones destinadas a reducir las cargas financieras (en el caso de las empresas públicas, estas aportaciones consistieron en ingresos del INI para compensar las pérdidas de cada ejercicio). Este cambio en el tipo de ayudas resulta aún más claro en la última fase de la reconversión en la que los créditos y avales supusieron sólo un 14% del total de las ayudas, las obligaciones adquiridas por el BCI supusieron otro 20,2%, las ampliaciones de capital y reposiciones de pérdidas de las empresas del INI sumaron un 9,3%, mientras que las subvenciones del Ministerio de Industria constituyeron el principal mecanismo de ayuda, suponiendo un 56,4% del total.

Cuadro 1. Ayudas estatales a la siderurgia española, 1978-88 (en millones de pesetas)

Subsectores	Banco de Crédito Industrial			Obligaciones	MINER	Créditos y avales	INI	Totales
	Créditos ordinarios	Avales	Créditos participativos		Subvenciones		Ampliaciones de capital y reposición de pérdidas	
Aceros Especiales	6.350							6.350
Aceros comunes (no integral)								
Siderurgia integral	23.500					22.040	18.540	64.080
Total 1978-1979	29.850					22.040	18.540	70.430
Aceros Especiales	9.278	9.350	21.453		24.656			64.737
Aceros comunes (no integral)	26.168		11.215		8.950			46.333
Siderurgia integral	76.290	46.200	18.500		113.621	150.502	260.205	665.318
Total 1980-1986 (1)	111.736	55.550	51.168		147.227	150.502	260.205	776.388
Aceros Especiales	5.000	2.000		10.000	25.727			42.727
Aceros comunes (no integral)					(2) 40.265			40.265
Siderurgia integral	25.000	10.000		50.000	101.622		27.740	214.362
Total 1987-1988	30.000	12.000		60.000	167.614		27.740	297.354
Total 1978-1988	171.586	67.550	51.168	60.000	314.841	172.542	306.485	1.144.172

Fuentes: *Memorias* de AHM (1980-85), AHV (1978-88), Ensidesa (1978-87) y Sidmed (1985-88), ICO (1986), *Actuación del Crédito Oficial en los procesos de reconversión industrial y reindustrialización*, Miner (1978-87), *Informe anual sobre la industria española*, *Memorias del Crédito Oficial* (1988-89), CCE (1988), *Informe sobre la política de competencia*, y Navarro (1989).

(1) Aunque en este apartado se incluyen todas las ayudas concedidas antes de la integración de España en la CEE, la disposición de las mismas se llevó a cabo hasta 1987. El apartado 1987-88 recoge las ayudas aprobadas tras la integración en la CEE.

(2) Se trata de ayudas para reducción de capacidad (cierre definitivo de instalaciones) aprobadas por la Comisión Europea a mediados de 1987, de las que beneficiaron treinta empresas. La mayor parte de las ayudas fueron a empresas del subsector de aceros comunes no integrales, pero también se beneficiaron algunas empresas de aceros especiales y relaminadores. Véase Navarro (1989), pp. 259-265 y 401-403.

Cuadro 2. Ayudas recibidas por las empresas siderúrgicas españolas entre 1980 y 1988 (en millones de ecus)

	Ensidesa-AHM	AHV	Otros	Total
Ampliaciones de capital y compensación de pérdidas	260.205	0	0	260.205
Subvenciones Miner	90.061	23.560	33.606	147.227
Créditos participativos	0	18.500	32.668	51.168
Créditos y avales	136.102	137.450	44.796	318.348
Ayudas 1980-86	486.368	179.510	111.070	776.948
Ampliaciones de capital y compensación de pérdidas (*)	27.740	50.000	10.000	87.740
Subvenciones Miner	24.863	76.759	66.992	168.614
Créditos y avales	0	35.000	7.000	42.000
Aprobadas a partir de 1987	52.603	161.759	83.992	298.354
Total 1980-1988	538.971	341.269	195.062	1.075.302

Fuentes: las mismas del cuadro 1.

(*) En el caso de AHV y de las empresas no integrales, estas cifras corresponden a las obligaciones adquiridas por el BCI.

El cuadro 2 muestra las ayudas del período 1980-88, diferenciando entre las recibidas por el grupo público Ensidesa-AHM, AHV y el resto (empresas no integrales). Se observa que, en el conjunto del período, las empresas públicas recibieron aproximadamente la mitad de las ayudas, mientras AHV obtuvo un 31,7% y las empresas no integrales, un 18,1%. Sin embargo, existen diferencias importantes entre los dos subperíodos analizados. Hasta 1986, el grupo Ensidesa-AHM acaparó un 62,6% de los recursos dispuestos por el Estado; AHV, un 23,1%, y el resto, un 14,3%. En cuanto a los mecanismos de ayuda utilizados, un 72% de las ayudas recibidas por el grupo público Ensidesa-AHV correspondió a ampliaciones de capital, reposiciones de pérdidas y subvenciones. Bien diferente es el caso del sector privado, donde el principal mecanismo de ayuda fueron los préstamos y los avales. Así, de todas las ayudas públicas recibidas por AHV entre 1980 y 1986, sólo un 13,2% correspondió a subvenciones y en el caso de la siderurgia no integral este porcentaje llegó hasta el 30,3%; los créditos participativos supusieron un 10,3% y un 29,4%, respectivamente, correspondiendo el resto a créditos y avales. Por lo tanto, podemos afirmar que el apoyo ofrecido por el Gobierno español a la siderurgia privada no fue el más adecuado para ofrecer una solución definitiva al elevado endeudamiento de las empresas.

La política siderúrgica varió notablemente a partir de 1987, cuando el sector privado pasó a ser el más beneficiado por las ayudas estatales. AHV recibió el triple de recursos que el grupo público y el subsector no integral obtuvo un 28% del total, casi el doble que Ensidesa. Además, los tradicionales créditos del BCI comenzaron a ser sustituidos por otro tipo de ayudas que implicaban un menor coste financiero para las empresas. Así, sólo un 21,5% de las ayudas recibidas por AHV entre 1987 y 1988 fueron créditos y avales, correspondiendo el 47,5% a subvenciones y el resto a obligaciones adquiridas por el BCI. Algo similar encontramos en la siderurgia no integral, donde sólo un 14% de las ayudas correspondieron a créditos y avales; un 80%, a subvenciones, y el resto, a obligaciones compradas por el BCI. En la siderurgia

pública, los mecanismos de financiación utilizados se limitaron durante este período a subvenciones (47,3%) y ampliaciones de capital y compensaciones de pérdidas (52,7%).

Las ayudas estatales en la Comunidad Económica Europea

La evolución del marco legislativo comunitario que reguló las ayudas estatales entre el comienzo de la crisis y 1988 permite diferenciar tres etapas. La primera abarca desde aproximadamente 1975 hasta el 1 de febrero de 1980. Son los años que transcurren entre el inicio de la crisis siderúrgica y la aprobación del primer código de ayudas, en el que, como veremos a continuación, las ayudas estatales se generalizaron sin que la CEE pudiese ejercer un control efectivo sobre las mismas. La segunda etapa abarcaría los dos primeros códigos de ayudas (1980-1985), que implicaron una regulación de las ayudas estatales a la siderurgia y su control por parte de la Comisión Europea, que condicionó las mismas a una reducción de la capacidad productiva. La tercera etapa comienza en 1986 con la aprobación de un nuevo código de ayudas, que restringía notablemente las ayudas estatales al sector y que debía mantenerse en vigor hasta el 31 de diciembre de 1988.

Ayudas estatales sin control comunitario (1975-1980)

Aunque el artículo 4 del Tratado Constitutivo de la CECA las prohibía expresamente, la Comisión Europea no tuvo más remedio que aceptar las ayudas que los estados miembros estaban concediendo desde mediados de los años setenta a las empresas siderúrgicas para evitar su quiebra. El Tratado otorgaba a la Comisión amplios poderes para intervenir en el sector, pero estos solo fueron utilizados a partir de 1977 ante la presión del Gobierno alemán, que, con una siderurgia que sufría en menor medida los efectos de la crisis, exigía que se estableciese una norma europea que regulase las ayudas masivas que otros Estados miembros estaban concediendo a sus empresas⁴². En una carta enviada el 20 de abril de 1977 a los Estados miembros de la CEE, la Comisión les recordaba que el artículo 67 del Tratado de la CECA establecía la obligación de notificarle con antelación los planes de ayudas previstos para el sector y que, en cualquier caso, estos no debían entrar en contradicción con los principios de libre competencia y unidad de mercado de los tratados europeos. Como afirmaba la Comisión, se trataba de un primer paso para tratar de introducir un mayor grado de disciplina comunitaria en la gestión de la crisis siderúrgica⁴³. Así, en mayo de 1978, la Comisión presentó al Consejo un borrador de una norma que autorizaba las ayudas nacionales al sector, al tiempo que se reservaba las competencias para regular y supervisar las mismas, amparándose en el artículo 95 del Tratado, que le permitía ampliar sus poderes en casos de "dificultades imprevistas" o "cambios profundos en las condiciones económicas o técnicas" en los mercados⁴⁴. De hecho, la regulación y el control de las ayudas estatales por parte de la Comisión aparecía como una cuestión clave para garantizar el éxito del denominado Plan Davignon, puesto en marcha en mayo de 1977 para tratar de garantizar la supervivencia del sector, que consistía básicamente en la protección del mercado frente a las importaciones de acero de países extracomunitarios, la fijación de cuotas de producción a través de un cártel que agrupaba a las principales empresas de la CECA (Eurofer) y precios mínimos para los productos más afectados por la crisis. Por otra parte, como señalan Tsoukalis y Strauss (1987),

⁴² Grunert (1987), p. 299; Meny y Wright (1987), p. 53, y Tsoukalis y Strauss (1987), p. 213.

⁴³ CCE (1977), *Report on competition policy*, p. 181.

⁴⁴ CCE (1978), *Report on competition policy*, pp.135-136.

a través de la regulación y el control de las ayudas, la Comisión se arrogaba un objetivo fundamental: promover el proceso de reestructuración de la siderurgia europea para resolver una crisis, cuyo carácter estructural, debido a la sobrecapacidad productiva, ya no podía negarse⁴⁵. Sin embargo, la fuerte oposición que mostraron Italia y Gran Bretaña a limitar las subvenciones a sus empresas, y la recuperación experimentada por el sector desde principios de 1978 impidieron la aprobación de una norma que regulase las ayudas estatales y permitiese a la Comisión controlarlas y condicionarlas al cumplimiento de una serie de objetivos⁴⁶.

Como consecuencia de la falta de control sobre las ayudas estatales por parte de los organismos comunitarios, para los años anteriores a la aprobación del primer código de ayudas, la información de la que disponemos es dispersa e incompleta. Ninguna de las fuentes consultadas ofrece una información detallada sobre las cantidades recibidas por las empresas siderúrgicas europeas. Disponemos, no obstante, de algunas estimaciones sobre el volumen total de las ayudas nacionales entre 1975 y 1980. La primera de ellas fue realizada por la patronal siderúrgica alemana (Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl) en julio de 1981 y cifraba en 40.000 millones de marcos (15.848 millones de ecus) la ayuda pública recibida por las siderurgias de Bélgica, Francia, Italia y Reino Unido entre 1975 y 1979⁴⁷. A principios de 1987, la patronal siderúrgica española (Unesid) publicaba un informe sobre las ayudas estatales a la siderurgia en España y la CECA, según el cual, el total de las ayudas en los países de la CECA entre 1975 y 1979 ascendió a 1,7 billones de pesetas⁴⁸.

Las cifras que proporcionan ambos informes, que aparecen recogidas en el cuadro 3, deben ser tomadas con prudencia, puesto que es evidente que existen importantes contradicciones en cuanto al volumen de ayudas concedidas en cada uno de los países. Así, según Unesid, las ayudas a la siderurgia británica serían muy superiores a las recibidas por sus competidores continentales, mientras que la patronal alemana reducía notablemente estas diferencias. En el caso de Italia, las cifras de Unesid sitúan a su siderurgia como la segunda que más ayudas públicas obtuvo, superando en un 50% las recibidas por las de Bélgica y Francia, mientras que para la patronal alemana las ayudas estatales a la siderurgia italiana fueron inferiores a las que se concedieron en los otros dos países. Obviamente, diferencias tan importantes indican que los dos informes no han tenido en cuenta los mismos conceptos a la hora de cuantificar las ayudas estatales.

La comparación con las ayudas a la siderurgia española tampoco resulta sencilla. Nuestra estimación cifra en 70.430 millones de pesetas (800 millones de ecus) las ayudas recibidas por la siderurgia española entre 1978 y 1979. Si le sumamos las recibidas desde 1975 al amparo de la Segunda Acción Concertada y las ayudas para la puesta en marcha de AHM, las ayudas estatales en el período 1975-79 se elevan a 93.272 millones (1.060 millones de ecus)⁴⁹.

⁴⁵ Tsoukalis y Strauss (1987), p. 207.

⁴⁶ Richardson y Dudley (1987), pp. 342-343.

⁴⁷ Grunert (1987), p. 274. La estimación aparece también recogida en AHV (1982), p. 31. Howell y otros (1988), pp. 62-63, citan otra estimación elaborada por la patronal alemana a finales de 1987, que cifraba el volumen total de las ayudas recibidas por los países de la CECA entre 1975 y 1979 en 11.500 millones de ecus.

⁴⁸ Unesid (1987), pp. 7-9.

⁴⁹ Todos los cálculos para la conversión de monedas nacionales a ecus de este apartado se han realizado tomando el tipo de cambio medio anual entre 1976 y 1979 que ofrece Eurostat.

Aparentemente, se trata de cifras muy inferiores a las recibidas por los principales países europeos con excepción de Alemania. Pero, de nuevo, se debe ser prudente en la comparación puesto que desconocemos el tipo de cambio aplicado en los dos informes para la conversión de las monedas nacionales en marcos y pesetas, respectivamente, lo que plantea serias dudas a la hora de intentar comparar los datos (debe tenerse en cuenta que la peseta se depreció frente a las divisas de la CEE en más de un 40% entre mediados de los años setenta y 1986; por lo tanto, el volumen de las ayudas estatales medido en pesetas que ofrece Unesid en su informe podría diferir de forma notable dependiendo de que se hubiese aplicado el tipo de cambio medio de 1975-79 o el tipo de cambio del momento en que se elaboró el informe, 1986).

Cuadro 3. Ayudas estatales a la siderurgia europea, 1975-1979 (millones de pesetas)

	Ayudas estatales (según Unesid)	Ayudas estatales (según Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl)
Alemania	65.000	n.d.
Bélgica	191.000	256.500
Francia	145.000	328.500
Gran Bretaña	970.000	490.500
Italia	306.000	247.500
Resto CECA 10	18.000	n.d.
Total	1.695.000	1.233.000

Fuentes: Elaboración propia a partir de Unesid (1987) y Memoria de AHV (1982), p. 31.

Aunque resulta prácticamente imposible ofrecer datos cuantitativos que permitan una comparación de las ayudas recibidas por los diferentes países europeos, sí que disponemos de información suficiente sobre las principales actuaciones en política siderúrgica llevadas a cabo por los gobiernos europeos en estos años.

En el Reino Unido e Italia, toda la siderurgia integral estaba concentrada en sendos grupos de titularidad estatal, la British Steel Corporation (BSC), creada en 1967, y Finsider, cuyos orígenes se remontan a 1934. Las elevadas pérdidas de la BSC, que entre 1975 y 1980 sumaron 3.200 millones de dólares (2.500 millones de ecus), fueron financiadas casi exclusivamente por el gobierno británico mediante inyecciones masivas de nuevos capitales y, en menor medida, mediante préstamos del National Loans Fund. Según Howell y otros (1988), las aportaciones de capital del Gobierno británico a la empresa durante este período se elevaron a 6.000 millones de dólares (4.770 millones de ecus) y los préstamos de organismos públicos supusieron unos 960 millones (830 millones de ecus)⁵⁰.

En Italia, el holding siderúrgico Finsider también recibió ingentes recursos públicos, sin que puedan precisarse las cantidades exactas debido al gran número de instrumentos utilizados para su concesión (préstamos bonificados, subsidios, tarifas especiales, etc.). Según Eisenhammer y Rhodes (1986), las pérdidas de la siderúrgica italiana ascendieron a algo más de 1,8 billones de liras (1.740 millones de ecus) entre 1976 y 1979 y fueron cubiertas mediante

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/exchange_rates/data/main_tables (accedido marzo 2014).

⁵⁰ Howell y otros (1988), pp. 161-164.

ampliaciones de capital (*fondi di dotazione*), que ascendieron a 0,98 billones de liras (950 millones de ecus), a los que habría que sumar, según Howell y otros (1988), 1.432 millones de dólares (1.100 millones de ecus) en subvenciones y préstamos bonificados⁵¹.

La situación en Bélgica y Francia al comienzo de la crisis era bastante diferente de la de Gran Bretaña e Italia. La siderurgia integral se agrupaba en torno a grandes grupos de capital privado que desde los años sesenta recurrieron a los préstamos de instituciones públicas para financiar sus inversiones. En Bélgica, a mediados de los años setenta, los grupos Cockerill y Hainaut-Sambre agrupaban a toda la siderurgia integral de la Región Valona, mientras en Flandes, Sidmar gestionaba la planta siderúrgica más moderna del país. Mientras esta última estaba mejor preparada para soportar la crisis, la siderurgia tradicional de la Región Valona tuvo que afrontar crecientes dificultades, que originaron un elevado endeudamiento. A finales de 1977, la situación financiera de las empresas valonas era muy complicada y la deuda a medio y largo plazo alcanzaba los 66.000 millones de francos (1.600 millones de ecus), de los cuales, 35.000 millones (860 millones de ecus) correspondían a instituciones de crédito públicas. En noviembre de 1978, el Gobierno belga decidió, de acuerdo con los propietarios de las empresas valonas, participar en su capital, aportando los recursos necesarios para financiar su reestructuración. La conversión de préstamos en capital y las nuevas aportaciones de capital llevaron a una nacionalización parcial de la siderurgia valona. A finales de 1979, el Gobierno controlaba el 28,9% del capital del grupo Cockerill y el 30,9% de Hainaut-Sambre. Las ayudas incluyeron, además, la suspensión durante cinco años del pago de intereses y capital de otros préstamos concedidos anteriormente y garantías estatales para créditos de emergencia⁵².

Lo ocurrido en Francia se asemeja en parte al caso belga. La siderurgia integral francesa se concentraba en dos grandes grupos privados, Usinor y Sacilor, que desde mediados de los años sesenta contaron con el apoyo financiero de diversas instituciones públicas. De hecho, fue el Gobierno francés el que incitó a las empresas privadas a embarcarse en grandes iniciativas industriales como la creación de una gran planta siderúrgica integral en Fos-sur-Mer, en la costa mediterránea, a cambio de importantes ayudas financieras. El inicio de la crisis hizo que no se cumpliesen las expectativas que habían dado lugar a estas inversiones, provocando elevadas pérdidas a las empresas, que, como consecuencia, aumentaron su dependencia financiera del Estado. Sólo entre 1976 y 1977, el Gobierno proporcionó al sector 3.100 millones de francos (565 millones de ecus) en préstamos de los Fondos de Desarrollo Económico y Social, a los que se sumaban los concedidos por otras instituciones públicas. A pesar de ello, a mediados de 1978, Usinor y Sacilor se encontraban virtualmente en quiebra, por lo que el Gobierno francés puso en marcha en septiembre un plan de rescate por el que, al igual que en Bélgica, se llevaba a cabo una nacionalización parcial de los dos grandes grupos siderúrgicos franceses mediante la conversión en préstamos participativos de parte de la deuda con el Estado, que alcanzaba los 9.000 millones de francos (1.570 millones de ecus). Es importante destacar que en estos años ni el Gobierno belga ni el francés deseaban un control permanente de los principales grupos siderúrgicos, sino ejercer una cierta vigilancia sobre los

⁵¹ Eisenhammer y Rhodes (1986), p. 449, y Howell y otros (1988), pp. 147-149.

⁵² Caprón (1986), pp. 706-711; Messerlin (1980), BL 7, y Howell y otros (1988), pp. 110-115.

ingentes recursos públicos que les habían aportado. Su esperanza, y su deseo, era que el sector privado se hiciese cargo de las empresas una vez superada la crisis⁵³.

De las grandes potencias siderúrgicas europeas, Alemania constituye una excepción. Las grandes empresas de la cuenca del Ruhr pudieron afrontar la crisis sin recurrir, como otras empresas europeas, a masivas aportaciones de capital público, gracias al proceso de racionalización que habían llevado a cabo a principios de los años setenta. Sin embargo, la situación era muy diferente en el Sarre, donde predominaban pequeñas y medianas empresas, muchas de ellas familiares. El Gobierno apoyó financieramente a las empresas de la región pero, al contrario de lo que ocurrió en otros países, evitó hacerse con el control de las empresas, prefiriendo apoyar a grupos privados que estuviesen dispuestos a adquirirlas. Ante la falta de interés de las empresas alemanas, la luxemburguesa Arbed se hizo con el control de la siderurgia del Sarre, creando en 1978 Arbed Saarstahl, a cambio del apoyo financiero del Gobierno alemán que se comprometió a aportar entre 1978 y 1982 un subsidio anual de 48,8 millones de marcos (19 millones de ecus anuales), garantías públicas para los préstamos por valor de 900 millones de marcos (350 millones de ecus) y recursos para la construcción de nuevas instalaciones (hornos altos y coquerías)⁵⁴.

Aparte de las ayudas directas a las empresas que acabamos de comentar, los Gobiernos europeos ofrecieron generosas ayudas sociales en forma de indemnizaciones para los trabajadores despedidos y ayudas regionales para las áreas afectadas por los cierres de plantas siderúrgicas. Además, todos ellos pudieron acogerse a las subvenciones y los préstamos de la CECA y del Banco Europeo de Inversiones.

Los códigos de ayudas (1980-1988)

La segunda crisis del petróleo puso en evidencia el carácter estructural de la crisis siderúrgica y la insuficiencia de las medidas de saneamiento financiero adoptadas en la década de los setenta. Ante la continuada caída de los precios y de la demanda y la perspectiva de la necesidad de un continuado sostenimiento financiero por parte del Estado de los grandes grupos siderúrgicos (buena parte de ellos públicos o semipúblicos), algunos Gobiernos, en particular el francés y el británico, aceptaron de buen grado una regulación comunitaria que les sirviese como excusa para afrontar los elevados costes sociales que se derivarían de la inevitable reestructuración de sus siderurgias⁵⁵. Dado que, debido al elevado endeudamiento, las empresas carecían de recursos para hacer frente al necesario proceso de reestructuración, la Comisión consideró inevitable la aportación de recursos públicos para llevarlo a cabo, pero bajo unas reglas comunes y la supervisión europea. Así, con el apoyo unánime del Consejo, el uno de febrero de 1980 entró en vigor el primer código de ayudas a la siderurgia, que contemplaba cuatro tipos de ayudas: a) destinadas a inversiones; b) para permitir la continuidad de determinadas empresas o plantas; c) para cubrir gastos derivados del cierre total o parcial de instalaciones, y d) ayudas de urgencia⁵⁶. Los dos primeros tipos estaban condicionados a la aprobación de planes de reestructuración sectoriales o de la empresa

⁵³ Hayward (1986), pp. 508-509 y 521-522; Mény y Wright (1986), p. 78; Howell y otros (1988), pp. 129-135, y Daley (1996), pp. 123-128.

⁵⁴ Messerlin (1980), G 1-4; Bain (1980), pp. 28-29, y Howell y otros (1988), pp. 180-181.

⁵⁵ Tsoukalis y Strauss (1987), p. 209.

⁵⁶ Decisión de la Comisión 257/80/ESCS, de 1 de febrero de 1980. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO), 6 de febrero de 1980.

afectada, acordes a los objetivos fijados por la Comisión, que pretendía reducir el exceso de capacidad productiva de la siderurgia europea⁵⁷. En realidad, los objetivos de reducción de capacidad fueron finalmente decididos por los ministros de Industria de la CEE en una reunión informal en noviembre de 1982 en Elsinor (Dinamarca), donde se acordó una reducción de la capacidad de laminación en caliente de entre 30 y 35 millones de toneladas, sobre una capacidad en 1980 de 172 millones, lo que suponía el cierre no sólo de instalaciones obsoletas, sino también de algunas de las más modernas.

Aunque el código de ayudas establecía como fecha límite para la recepción de las mismas el 31 de diciembre de 1981, antes de finalizar el año, la Comisión adoptó una nueva Decisión por la que se fijaba el 1 de julio de 1983 como fecha límite para la concesión de nuevas ayudas -no obstante, el desembolso de las cantidades comprometidas podría realizarse hasta el 31 de diciembre de 1985-, al tiempo que se añadía la posibilidad de apoyar, con subvenciones de hasta el 50% del coste total, proyectos dirigidos a reducir los costes de producción (especialmente los energéticos), mejorar la productividad y la calidad del producto o mejorar las condiciones laborales en lo referido a salud y seguridad⁵⁸.

Desde mediados de 1983, y a pesar de las masivas ayudas públicas, la situación de la siderurgia europea, lejos de mejorar, continuaba deteriorándose. La evolución de las ventas, mucho peor de la que habían previsto las instituciones comunitarias en 1981, condujo a una caída de los precios, que se situaron por debajo del nivel requerido para poder cubrir los costes de producción, y al subsiguiente deterioro de la situación financiera de las empresas. Por este motivo, la Comisión adoptó una nueva Decisión en abril de 1985 por la que autorizaba ayudas adicionales, que podrían ser aprobadas hasta el 1 de agosto, y ampliaba hasta el 31 de diciembre el pago de ayudas para facilitar la continuidad de determinadas empresas -en la anterior Decisión, la fecha límite para este tipo de ayudas se había fijado en el 31 de diciembre de 1984-. Las nuevas ayudas estaban condicionadas a reducciones adicionales de capacidad productiva y se dirigirían exclusivamente a la reducción de las cargas del servicio de la deuda o a cubrir los costes asociados a la reducción de capacidad productiva⁵⁹.

Cuadro 4. Ayudas estatales a la siderurgia europea por objetivos y países, 1980-1985 (en millones de ecus).

	Inversión	Investigación y desarrollo	Cierres	Ayudas para continuación de la actividad	Urgencia	Total
Bélgica	719	0	118	3.408	12	4.257
Dinamarca	13	0	0	68	0	81
Alemania	1.120	163	619	1.942	0	3.844
Francia	3.039	0	302	5.111	689	9.141
Irlanda	0	0	0	264	0	264
Italia	3.993	43	227	9.216	0	13.479
Luxemburgo	440	0	15	176	0	631
Holanda	234	0	0	222	0	456
Reino Unido	1.788	49	1.036	2.767	0	5.640

⁵⁷ Informe de la Comisión al Consejo sobre la Aplicación de las Normas para Ayudas a la Siderurgia, 1984-85. COM (86) 235/2 final.

⁵⁸ Decisión de la Comisión 2320/81/ESCS, de 7 de agosto de 1981. DO, 13 de agosto de 1981.

⁵⁹ Decisión de la Comisión 1018/85/ESCS, de 19 de abril de 1985. DO, 23 de abril de 1985.

Total CEE	11.346	255	2.317	23.174	701	37.793
-----------	--------	-----	-------	--------	-----	--------

Fuentes y notas: *Report from the Commission to the Council on the application of the Rules on Aids to the Steel Industry, 1984-1985*. COM(86) 235 final, table 3. Se trata del volumen de ayudas concedidas entre el 1 de febrero de 1980 y el 31 de diciembre de 1985, esto es, el período de vigencia de los dos primeros códigos de ayudas. Las ayudas aparecen en ecus en el documento original, indicando que se ha tomado para su cálculo el tipo de cambio de cada una de las monedas nacionales a 30 de septiembre de 1982.

El cuadro 4 recoge el total de ayudas estatales que recibió la siderurgia de la CEE durante los años en que estuvieron en vigor los códigos de ayudas (1980-1985)⁶⁰. Las ayudas totales ascendieron a 37.793 millones de ecus, de los cuales la mayor parte, un 63%, se destinó al saneamiento financiero de las empresas (urgencia y continuación de la actividad), un 31% a inversiones e I+D y sólo un 6% a hacer frente a los costes asociados al cierre de plantas. Por países, Italia y Francia fueron los que, con amplia diferencia, destinaron cantidades más importantes a sus industrias, seguidas a bastante distancia por las otras tres potencias siderúrgicas (Alemania, Bélgica y Gran Bretaña). Destaca el escaso peso de las nuevas inversiones en Bélgica (sólo un 17%) y el mayor peso de las ayudas destinadas a cierres en Alemania, donde suponen un 16% del total, y Reino Unido, donde alcanzaron un 18%.

Cuadro 5. Ayudas estatales a la siderurgia europea por empresas y tipo de ayuda, 1980-1985 (en millones de ecus).

País	A	B	C	D	E	F	Total
Empresa							
Bélgica							
Cockerill-Sambre	88	1.184	1.705	187	781		3.945
Otros	78	32	35		166		311
Dinamarca							
Danish Steel		39				42	81
Alemania							
Arbed Saarstahl	843			1	174	29	1.047
Otros	1.968			67	761		2.796
Francia							
Sacilor/Usinor	150	8.298			693		9.141
Irlanda							
Irish Steel	44	162			58		264
Italia							
Finsider	802	6.711		2.920	510		10.943
Otros	2.240			297			2.537
Luxemburgo							
Arbed/MMRA	211	165		27	226	2	631
Holanda							
Hoogovens	89	222			137		448
Otros	8						8
Reino Unido							
British Steel Corp.	228	5.346					5.574
Otros	66						66
Total CEE	6.815	22.159	1.740	3.499	3.506	73	37.792

Fuentes y notas: *Report from the Commission to the Council on the application of the Rules on Aids to the Steel Industry, 1984-1985*. COM(86) 235 final, table 2.

⁶⁰ Hemos excluido de nuestro análisis a Grecia que, aunque formaba parte de las CEE desde 1981, no notificó a la Comisión las ayudas otorgadas a su siderurgia en estos años a pesar de que las hubo. Comisión de las Comunidades Europeas (1989), p. 27, nota 23.

- (a) Subvenciones y bonificación de intereses
- (b) Capital y préstamos participativos
- (c) Conversión de deudas en capital
- (d) Préstamos con reducción del tipo de interés
- (e) Garantías y préstamos con un tipo de interés de mercado
- (f) Otros

El cuadro 5 recoge las cantidades y el tipo de ayuda recibidos por las principales grupos siderúrgicos. Antes de comentar su contenido es importante señalar que a los dos grandes grupos públicos existentes antes de la crisis, Finsider y BSC, se suman ahora como empresas públicas Sacilor y Usinor en Francia y Cockerill-Sambre en Bélgica. Tras su nacionalización en 1981 por el Gobierno de François Mitterrand, Usinor y Sacilor continuaron como empresas independientes y protagonizaron un proceso de concentración mediante la absorción de otras empresas en dificultades, culminando con la fusión de los dos grupos en 1987⁶¹. En Bélgica, el grupo Cockerill-Sambre surgió en 1981 de la fusión de los dos grandes grupos que concentraban la totalidad de la siderurgia integral de la Región Valona, proceso en el que el Gobierno belga participó tomando un 81% de las acciones⁶².

La principal conclusión que podemos sacar de los datos del cuadro 5 es que fueron los grandes grupos siderúrgicos de titularidad pública los que recibieron el grueso de las ayudas. Así, Cockerill-Sambre, Sacilor, Usinor, Finsider y BSC acapararon el 78% de todas las ayudas estatales otorgadas en el período que estamos analizando. En Alemania, fue la principal empresa integral de la región del Sarre, Arbed Saarstahl, la que recibió la mayor parte de las ayudas, el resto se distribuyó entre las grandes empresas siderúrgicas del Ruhr que se vieron menos afectadas por la crisis. Por lo que respecta al tipo de ayuda, se observa que la mayor parte de las destinadas a las empresas de titularidad pública consistió en aportaciones de capital. En el caso de la belga Cockerill-Sambre, buena parte de la capitalización de la empresa se realizó mediante la conversión de deudas en capital. También fueron importantes en este caso las garantías y los préstamos con tipos de interés de mercado que supusieron un 20% del total de las ayudas. En el caso de Finsider también los préstamos, pero en este caso con un interés reducido, tuvieron un peso importante en las ayudas públicas, llegando a suponer algo más de una cuarta parte de las mismas. Por lo que respecta a las empresas de titularidad privada, el principal mecanismo de ayuda fueron las subvenciones, que en el caso de Alemania supusieron un 80% del total de las percibidas por Arbed Saarstahl y un 70% para el resto de las empresas. Estos porcentajes son aún mayores en el caso de las empresas privadas no integrales italianas, donde las subvenciones llegaron a suponer hasta un 88% del total de la ayuda recibida. En definitiva, no parece que el tipo de ayudas utilizado favoreciese más a las empresas públicas que a las privadas, ya que, si en las primeras se suprimieron las pérdidas acumuladas mediante aportaciones al capital social, las segundas pudieron hacer lo mismo gracias a las subvenciones recibidas.

El cuadro 6 muestra cómo los objetivos de reducción de la capacidad de laminación en caliente marcados por la Comisión se cumplieron sobradamente, al reducirse la capacidad productiva (producción máxima posible) en 31,8 millones de toneladas, lo que suponía un 18,5% con respecto a la que había a principios de 1980. La reducción fue mucho mayor en el Reino Unido

⁶¹ Howell y otros (1988), pp. 135-140, y Hayward (1987), pp. 524-532.

⁶² Caprón (1987), pp. 697-698, y Howell y otros (1988), pp. 115-117.

y Holanda, donde se situó alrededor del 28% y, de entre los grandes productores, destaca por el menor recorte de capacidad Italia, con sólo un 13,5% sobre la cifra inicial. Aunque el compromiso de cierre de instalaciones estaba limitado a la capacidad de producción de laminados en caliente, este llevó aparejada la eliminación de capacidad de producción de acero bruto en una proporción similar, pasándose de una producción máxima posible de 202,5 millones de toneladas en 1980 a 165,9 en 1986, esto es, una reducción prácticamente idéntica en términos porcentuales a la llevada a cabo en la laminación en caliente (véase cuadro 7). Sin embargo, no existe idéntica correspondencia cuando analizamos los recortes país por país. Así, donde se llevó a cabo una mayor reducción en la capacidad productiva de las acerías fue en Alemania y Bélgica, con una reducción del 30%; en el extremo opuesto, obviando el caso de Irlanda, destacan Holanda (5,9%), Italia (10%) y Francia (13,2%).

Cuadro 6. Posibilidades máximas de producción (PMP) de laminados en caliente bajo los códigos de ayudas de 1980 a 1985 (millones de toneladas)

País	Posibilidades Máximas de Producción		Reducciones de las PMP entre 1980 y 1986 (1)	
	1/01/1980	1986	En millones de toneladas	En % sobre las PMP iniciales
Bélgica	16,0	13,1	2,9	18,3
Dinamarca	0,9	0,9	0,0	4,4
Alemania	51,9	42,4	9,5	18,3
Grecia	4,3	5,0	-0,7	-15,8
Francia	26,9	21,4	5,5	20,4
Irlanda	0,1	0,3	-0,2	-426,3
Italia	36,3	31,4	4,9	13,5
Luxemburgo	5,2	3,9	1,3	25,2
Holanda	7,6	5,5	2,1	27,6
Reino Unido	22,8	16,3	6,5	28,6
Total CEE	172,0	140,2	31,8	18,5

Fuentes y notas: Elaboración propia a partir de los datos de *Report from the Commission to the Council on the application of the Rules on Aids to the Steel Industry, 1984-1985*. COM(86) 235 final, Table 5, y CECA (1987), *Investment in the Community Coalmining and Iron and Steel Industries*, p. 88.

(1) Un valor negativo indica aumento de las Posibilidades Máximas de Producción.

Cuadro 7. Posibilidades máximas de producción (PMP) de acero bruto bajo los códigos de ayudas de 1980 a 1985 (millones de toneladas)

País	Posibilidades Máximas de Producción		Reducciones de las PMP entre 1980 y 1986 (1)	
	1980	1986	En millones de toneladas	En % sobre las PMP iniciales
Bélgica	19,7	13,6	6,1	31,0
Dinamarca	1,1	0,9	0,2	18,2
Alemania	66,9	47,2	19,7	29,4
Grecia	2,3	4,4	-2,1	-91,3
Francia	32,5	28,2	4,3	13,2
Irlanda	0,1	0,3	-0,2	-200,0

Italia	39,4	35,4	4,0	10,2
Luxemburgo	6,4	5,5	0,9	14,1
Holanda	8,5	8,0	0,5	5,9
Reino Unido	28,0	22,6	5,4	19,3
Total CEE	202,5	165,9	36,6	18,1

Fuentes: CECA (1980) y (1987), *Investment in the Community Coalmining and Iron and Steel Industries*.

(1) Un valor negativo indica aumento de las Posibilidades Máximas de Producción.

En un informe que resumía los resultados de los dos primeros códigos de ayudas, la Comisión destacaba que el proceso de reestructuración había permitido elevar la tasa de utilización de la siderurgia hasta el 70% en 1985 (un nivel desconocido desde 1974), pero alertaba sobre el exceso de capacidad productiva que aún existía y que cifraba en alrededor de 30 millones de toneladas, de los cuales 20 millones correspondían a productos planos y perfiles pesados, fabricados sobre todo por las grandes plantas integrales⁶³. Por este motivo, y a pesar de que consideraba que las ayudas autorizadas hasta 1985 eran suficientes para garantizar que las empresas pudiesen renovar por sí mismas su aparato productivo y, consecuentemente, no se justificaba la continuación de las ayudas para inversiones o para continuar operando, la Comisión optó por mantener después de 1985 las ayudas destinadas al cierre de plantas ineficientes para hacer frente al problema de sobrecapacidad productiva existente en la Comunidad. También se dio continuidad a las ayudas para investigación y desarrollo y las dirigidas a adaptar las instalaciones a las nuevas normas medioambientales, lo que, en cualquier caso, no constituía una ventaja excepcional para la siderurgia, puesto que este tipo de ayudas también existían para otros sectores industriales⁶⁴.

Aunque no disponemos de información tan detallada sobre las ayudas estatales otorgadas a la siderurgia europea al amparo del nuevo código de ayudas, la *Segunda encuesta sobre ayudas estatales en la Comunidad Europea*, publicada en 1991, ofrece los siguientes datos:

Cuadro 8. Ayudas recibidas por las empresas siderúrgicas de la CEE-10 entre 1986 y 1988 (en millones de ecus)

País	Subvenciones	Participación en el capital	Total
Alemania	180		180
Francia	48		48
Italia	609	462	1.071
Reino Unido	60	0	60
Total CEE-10	897	462	1.359

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (1991).

Lo primero que resulta evidente es que el volumen de las ayudas se redujo notablemente en comparación con el período anterior, pasando de una media anual de 6.300 millones de ecus en 1980-85 a poco más de 450 millones (exceptuando las ayudas concedidas en España y

⁶³ Howell y otros (1988), p. 84 y *Steel Policy*, COM(87) 388 final /2, 17 de septiembre de 1987

⁶⁴ Decisión nº 3484/85/ECSC, de 27 de noviembre de 1985. DO de 18 de diciembre de 1985. La Decisión fijaba como fecha límite para la recepción de las ayudas el 31 de diciembre de 1988. Dado que las ayudas resultaron insuficientes para resolver el problema de sobrecapacidad existente en el sector, el periodo de vigencia fue prorrogado posteriormente. Decisiones nº 32/89/CECA, de 1 de febrero de 1989 y nº 3855/91/CECA de 27 de noviembre de 1991, DO de 10 de febrero de 1989 y 31 de diciembre de 1991.

Portugal). El segundo hecho reseñable es que sólo cuatro de los países de la CEE-10 concedieron nuevas ayudas al sector siderúrgico, correspondiendo el grueso de las mismas a Italia, con un 79% del total. Por otra parte, sería lógico suponer que, dado que existía un exceso de capacidad productiva, estas ayudas se hubiesen destinado sobre todo al cierre de instalaciones; sin embargo, la mejora de la situación económica hizo que aumentase la producción, elevando la tasa de utilización hasta el 75% y dando lugar, como muestra el cuadro 9, a un ligero aumento de la capacidad productiva entre 1986 y 1989, previendo las empresas nuevos incrementos en los años siguientes.

Cuadro 9. Posibilidades máximas de producción (PMP) de laminados en caliente en 1986 y 1989 y previsiones para 1990 y 1991 (miles de toneladas)

País	PMP reales		Previsiones a 1 de enero de 1989	
	1986	1989	1990	1991
Bélgica	13,1	13,8	13,8	13,8
Dinamarca	0,9	0,9	0,9	0,9
Alemania	42,4	41,0	41,6	41,3
Grecia	5,0	5,2	5,2	5,2
Francia	21,4	21,3	21,3	21,3
Irlanda	0,3	0,3	0,3	0,3
Italia	31,4	33,8	34,5	34,6
Luxemburgo	3,9	4,0	4,0	4,0
Holanda	5,5	5,8	5,8	5,8
Reino Unido	16,3	18,7	19,0	19,1
Total CEE-10	140,2	144,8	146,4	146,3

Fuentes: CECA (1989), *Investment in the Community Coalmining and Iron and Steel Industries*, p. 88.

Por lo tanto, en la CEE, la reestructuración de la siderurgia europea se llevó a cabo de forma coordinada y bajo el control de la Comisión entre 1980 y 1985 por medio de los dos primeros códigos de ayudas. Durante 1986 continuaron los ajustes comprometidos por las ayudas autorizadas durante el último año en que estuvo en vigor el código de ayudas. Sin embargo, durante el resto de la década, la recuperación económica paralizó el proceso de reestructuración al tiempo que la Comisión reducía notablemente las posibilidades de concesión de ayudas públicas, quedando limitadas a apoyar el I+D y los proyectos medioambientales, al igual que ocurría en otros sectores de actividad. Sólo a finales de 1988, Alemania e Italia solicitaron autorización a la Comisión para conceder ayudas para el cierre de instalaciones⁶⁵.

Costes y resultados de los procesos de reestructuración en España y la CEE

Como ya dijimos más arriba, la información fragmentaria y dispersa dificulta la realización de un análisis cuantitativo de las ayudas estatales anteriores al primer código de ayudas; no obstante, se pueden extraer algunas conclusiones de la comparación de los datos ofrecidos en el párrafo anterior para Europa y las cifras para España de los cuadros 1 y 2.

⁶⁵ CCE (1987-88), *Informes sobre la política de competencia*.

De forma general, podemos decir que hasta 1980, la mayor parte de las ayudas se concentró en los grandes grupos integrales, siendo las empresas públicas, BSC y Finsider, las que recibieron una mejor financiación, consistente mayoritariamente en ampliaciones de capital. En Francia y Bélgica, el elevado endeudamiento de los grandes grupos siderúrgicos acabó provocando la nacionalización parcial de los mismos. Algo parecido ocurrió en España, donde sorprende el enorme parecido entre lo ocurrido con el gran proyecto del grupo AHV de construir una gran planta integral en la costa mediterránea y lo ocurrido con la planta francesa de Fos-sur-Mer, construida por el grupo Sidélor. Si el grupo vasco pudo evitar en 1978 ser objeto de una nacionalización parcial similar a la que experimentó la empresa francesa, fue gracias a que pudo transferir AHM al INI, evitando así verse arrastrado por el elevado endeudamiento y las cuantiosas pérdidas de su proyecto mediterráneo.

Por otra parte, aunque los datos aportados disponibles no permiten realizar una cuantificación precisa de las ayudas estatales otorgadas en este período en los principales países de Europa occidental, parece evidente que, como reflejaban los informes de las patronales siderúrgicas española y alemana, las ayudas recibidas por la siderurgia británica fueron muy superiores en volumen a las del resto de los países, siendo, por el contrario, muy inferiores las recibidas por la siderurgia alemana. Por lo que respecta a España, parece que las ayudas a la siderurgia fueron inferiores a las concedidas en Italia y probablemente también a las que recibieron franceses y belgas aunque con los datos de que disponemos resulta difícil precisar mucho más. Donde sí parece que existen diferencias importantes es en el tipo de ayuda recibida. En Francia, Bélgica, Italia y Reino Unido, los Gobiernos trataron de sanear los principales grupos siderúrgicos mediante inyecciones de capital para compensar pérdidas, convirtiendo parte de las deudas en capital o adquiriendo acciones a precios muy superiores a su valor real de mercado. Sin embargo, el Gobierno español recurrió en mucha menor medida a estos mecanismos y optó sobre todo por conceder nuevos créditos a las empresas: sólo un 26% del total de las ayudas estatales concedidas entre 1978 y 1979 fueron reposiciones de pérdidas y ampliaciones de capital, correspondiendo el resto a créditos y avales. Además del tipo de ayudas, la otra gran diferencia entre la siderurgia de Europa occidental y la española estriba en que España no pudo acceder a las ayudas concedidas por las instituciones europeas y, en particular, a las proporcionadas por la CECA. Estas ayudas consistían en préstamos para las empresas que se instalaban en zonas con graves problemas sociales derivados del proceso de reestructuración siderúrgica y, sobre todo, las denominadas ayudas de readaptación, que proporcionaban ayudas directas a los trabajadores afectados por los procesos de reestructuración. Evidentemente, estas ayudas no sirvieron para proporcionar recursos a las empresas siderúrgicas, pero sí constituyeron un valioso instrumento para aliviar los costes sociales del proceso de reestructuración facilitando el espectacular ajuste de las plantillas llevado a cabo en estos años⁶⁶.

Por lo que respecta al proceso de reestructuración sectorial llevado a cabo en los años ochenta, lo primero que debe destacarse es que fue más prolongado en España que en los países de la CEE. El supuesto retraso con respecto a Europa en la adopción de políticas de

⁶⁶ Entre finales de 1974 y finales de 1979, el número total de trabajadores empleados en la siderurgia europea de la CEE-9 pasó de 795.500 a 670.200, esto es, una reducción del 16%. En España, por el contrario, las plantillas siderúrgicas pasaron de 74.730 trabajadores en 1974 a 75.390 en 1979. Tsoukalis y Strauss (1987), p. 208 y Unesid (1974) y (1979).

reconversión industrial constituyó una de las bazas jugadas por la Administración en la negociación del Tratado de Adhesión a la CEE para conseguir que las ayudas estatales a las empresas siderúrgicas españolas pudiesen continuar hasta tres años después de la integración, esto es, hasta el 31 de diciembre de 1988, mientras que la mayor parte de las ayudas a la siderurgia comunitaria habían cesado a finales de 1985.

La comparación del cuadro 2, en el que se recogen las ayudas recibidas por las empresas españolas entre 1980 y 1988, con los datos del cuadro 5 nos permitirá señalar algunas semejanzas y diferencias entre España y la CEE en los procesos de reestructuración siderúrgica. En primer lugar, existe una importante diferencia con respecto al resto de Europa en la distribución de las ayudas entre el sector público y el sector privado, ya que el grupo público Ensidesa-AHM recibió un 51,6 % de las mismas, frente al 30,8 % que recibió AHV y el 17,7% que recibieron las empresas no integrales. Esta distribución implica que el sector privado recibió, en comparación con lo acaecido en los principales países de la CEE, un porcentaje mucho mayor de los recursos públicos destinados a la reestructuración de la siderurgia. Así, las empresas públicas francesas recibieron el 100% de las subvenciones otorgadas por su Gobierno; la BSC británica, el 99%, y la italiana Finsider, el 81%. Claro que, en estos tres países, las empresas públicas agrupaban a la totalidad de la siderurgia integral y no existía un grupo privado de las dimensiones de AHV. Por ello, la comparación más pertinente que podemos hacer es con Bélgica, donde, como ya se dijo, convivían dos grandes grupos siderúrgicos, el público Cockerill-Sambre, que agrupaba a la práctica totalidad de la industria valona, y Sidmar, propiedad de la empresa luxemburguesa Arbed, que controlaba la gran planta integral costera de Gante. Pues bien, el grupo público recibió el 93% del total de las ayudas otorgadas entre 1980 y 1985. Resulta evidente por tanto que el sector privado en España recibió, al menos en cuanto al volumen de las ayudas, un trato privilegiado en comparación con lo ocurrido en los países europeos donde existían grandes grupos siderúrgicos de titularidad pública.

Por lo que respecta a los mecanismos de ayuda utilizados, no se observan grandes diferencias entre España y la CEE en lo referido a las empresas públicas. El 75% de las ayudas recibidas por Ensidesa-AHM entre 1980 y 1988 correspondieron a ampliaciones de capital, reposiciones de pérdidas y subvenciones. Al igual que en Europa, donde la mayor parte de los recursos públicos dirigidos a las empresas de titularidad pública consistieron en aportaciones de capital. No ocurre lo mismo con el sector privado, ya que en los países de la CEE se recurrió sobre todo a las subvenciones para apoyar financieramente a las empresas, llegando a suponer entre un 70 y 80% del total de las ayudas en Alemania y casi un 90% en el caso de las empresas no integrales de Italia. Por el contrario, entre 1980 y 1986, la mayor parte de las ayudas recibidas por AHV consistió en créditos y avales, un 76,5%, mientras que en la siderurgia no integral supusieron el 40,3%. Por lo tanto, el apoyo ofrecido por el Gobierno español a la siderurgia privada distó mucho del patrón seguido por los países de la CEE. A partir de 1987, las ayudas estatales a la siderurgia privada en España se aproximaron más a la pauta europea. Así, del total recibido por AHV entre 1987 y 1988 casi la mitad correspondió a subvenciones y un 31% a las obligaciones adquiridas por el BCI, mientras en la siderurgia no integral, las subvenciones supusieron un 80% del total y las obligaciones un 12%.

Hemos dejado para el final el análisis del volumen de las ayudas tanto en términos absolutos como relativos. Para poder realizar la comparación de España con la CEE hemos convertido en

ecus las ayudas recibidas por la siderurgia española. Como puede verse en el cuadro 10, entre 1980 y 1989, las empresas siderúrgicas españolas recibieron ayudas equivalentes a 8.679 millones de ecus, cantidad que supera ampliamente la aportada por la mayoría de los Estados de la CEE (incluidos Alemania y Reino Unido), se aproxima bastante a la recibida por la siderurgia francesa y sólo es superada de forma clara por las ayudas recibidas por la siderurgia italiana. No obstante, dadas las diferencias de tamaño del sector en los diferentes países, para valorar de forma adecuada la intensidad de la ayudas es conveniente ponerlas en relación con alguna variable que refleje esas diferencias. Para ello hemos elaborado los cuadros 10, 11 y 12, en los que se pone en relación la ayuda recibida con la producción siderúrgica del país y la capacidad productiva instalada de laminados en caliente y acero bruto.

En los cuadros 10 y 11 se muestran las ayudas recibidas con respecto a la capacidad productiva de laminados en caliente y de acero bruto, respectivamente. El cálculo se ha realizado tomando las posibilidades máximas de producción en tres momentos diferentes: 1980, que supone el inicio del proceso de reestructuración bajo los códigos de ayudas; 1986, que reflejaría los recortes totales de capacidad llevados a cabo bajo el régimen de los códigos de ayudas, y 1989, que muestra los ajustes de capacidad de la siderurgia española una vez finalizado el proceso de reestructuración.

Cuadro 10. Ayudas respecto a las posibilidades máximas de producción de laminados en caliente (ecus por tonelada)

País	PMP 01/01/1980	PMP 1986	PMP 1989	Ayudas 1980-89	ecus/t PMP inicial	ecus/t PMP final 1986	ecus/t PMP final 1989
Bélgica	16	13,1	13,8	4.257	266	325	308
Dinamarca	0,9	0,9	0,9	81	90	90	90
Alemania	51,9	42,4	41,0	4.024	78	95	98
Grecia	4,3	5	5,2	n.d.			
Francia	26,9	21,4	21,3	9.189	342	429	431
Irlanda	0,1	0,3	0,3	264	2.640	880	880
Italia	36,3	31,4	33,8	14.550	401	463	430
Luxemburgo	5,2	3,9	4,0	631	121	162	158
Holanda	7,6	5,5	5,8	456	60	83	79
Reino Unido	22,8	16,3	18,7	5.700	250	350	305
Total CEE-10	172	140,2	144,8	39.152	228	279	270
España	16,7	20,8	17,0	8.679	520	417	511

Fuentes: Elaboración propia a partir de los datos de *Report from the Commission to the Council on the application of the Rules on Aids to the Steel Industry, 1984-1985*. COM(86) 235 final, Table 5 y CECA (1987), *Investment in the Community Coalmining and Iron and Steel Industries*, p. 88. Los datos de la capacidad productiva de España se han tomado de García Santacruz (1985), p. 77, y Unesid (1986) y (1989). Las ayudas a la siderurgia española se han calculado a partir de los datos de cuadro 1, tomando el tipo de cambio medio anual peseta/ecu del período 1980-86: 1 ecu = 118,671 pesetas, y de 1987-88: 1 ecu = 139,9 pesetas.

Cuadro 11. Ayudas respecto a las posibilidades máximas de producción de acero bruto (ecus por tonelada)

País	PMP 1980	PMP 1986	PMP 1989	Ayudas 1980-89	ecus/t PMP inicial	ecus/t PMP final 1986	ecus/t PMP final 1989
Bélgica	19,7	13,6	14,1	4.257	216	313	302
Dinamarca	1,1	0,9	0,9	81	74	90	90
Alemania	66,9	47,2	47,1	4.024	60	85	85
Grecia	2,3	4,4	4,4	n.d.			
Francia	32,5	28,2	25,2	9.189	283	326	365
Irlanda	0,1	0,3	0,3	264	2.640	880	880
Italia	39,4	35,4	39,4	14.550	369	411	369
Luxemburgo	6,4	5,5	5,2	631	99	115	121
Holanda	8,5	8	7,6	456	54	57	60
Reino Unido	28	22,6	23,9	5.700	204	252	238
Total CEE-10	202,5	165,9	168,1	39.152	193	236	233
España	16,1	22,7	19,5	8.679	539	382	445

Fuentes: CECA (1980) y (1987), *Investment in the Community Coalmining and Iron and Steel Industries*. Los datos de la capacidad productiva de España se han tomado de García Santacruz (1985), p. 77, y Unesid (1986) y (1989).

Se observa que, tanto si tomamos en consideración la capacidad inicial instalada como si tomamos la capacidad final, las empresas siderúrgicas españolas fueron las que más ayudas recibieron, con la excepción de la Irish Steel que recibió una cantidad de ayuda absolutamente desproporcionada a su reducido tamaño. Las ayudas a la siderurgia española fueron muy superiores a las que recibieron los productores británicos, belgas y, sobre todo, alemanes, daneses y holandeses, siendo las diferencias menores con respecto a los siderúrgicos franceses e italianos.

Los cuadros no sólo muestran que las ayudas estatales a las empresas españolas fueron muy superiores a la media europea, sino que, además, revelan otro hecho que, desde nuestro punto de vista, es aún más relevante: hasta 1986 no tuvieron como contrapartida un ajuste de la capacidad productiva a las nuevas condiciones del mercado. Desde 1980, las ayudas europeas estuvieron condicionadas a la eliminación de parte de los excedentes de capacidad, lo que dio lugar a una reducción de las posibilidades máximas de producción de acero bruto y de laminados en caliente del 18% en el período 1980-1986. En España, por el contrario, durante estos años no sólo no hubo una reducción de la capacidad productiva, sino que aumentó notablemente. Así, entre 1980 y 1986, las posibilidades máximas de producción de acero pasaron de 16,1 millones de toneladas a 22 millones y las de productos laminados en caliente de 16,7 millones a 20,3 millones, esto es, un aumento del 41% y del 25%, respectivamente. Esto significa que las reducciones de capacidad exigidas por el Tratado de Adhesión, que situaban la producción máxima posible para la siderurgia española en 18 millones de toneladas de laminados en caliente, suponían un recorte de capacidad productiva sobre los niveles alcanzados a mediados de los años ochenta, pero permitían a España terminar la década con un aumento de su capacidad productiva, en lugar de con una reducción de la misma, al contrario de lo que había ocurrido en las principales potencias siderúrgicas de la CEE. Así, aunque en teoría se estaba exigiendo a España un sacrificio similar al realizado por

la siderurgia comunitaria, en la práctica, España ni siquiera tuvo que eliminar los aumentos de capacidad llevados a cabo en la primera mitad de los años ochenta⁶⁷. Por lo tanto, podemos decir que, hasta 1986, el proceso de reestructuración de la siderurgia española se centró en el saneamiento financiero del sector, quedando el ajuste de la capacidad productiva pospuesto hasta la integración de España en la CEE. Sólo entonces se exigió al sector un esfuerzo para cumplir con los compromisos del Tratado de Adhesión más los adquiridos con las ayudas complementarias aprobadas en 1987. Como resultado de ello, las posibilidades máximas de producción de acero pasaron de 22 millones de toneladas en 1986 a 19,5 millones en 1989 (una reducción del 11%) y las de laminados en caliente de 20,3 millones a 17 millones (un 14% menos). Evidentemente, el ajuste que la Comisión exigió a España tuvo muy poco que ver con el que habían realizado las principales potencias siderúrgicas de la CECA en la primera mitad de los años ochenta.

Cuadro 12. Ayudas respecto a la producción de acero bruto, 1980-85 (ecus por tonelada)

País	Producción de acero (miles de toneladas)	Ayudas (millones de ecus)	Ayudas por tonelada de acero (ecus por tonelada)
Bélgica	66.733	4.257	63,79
Dinamarca	3.475	81	23,31
Alemania	236.943	3.844	16,22
Francia	117.856	9.141	77,56
Irlanda	606	264	435,64
Italia	145.059	13.479	92,92
Luxemburgo	23.145	631	27,26
Holanda	30.846	456	14,78
Reino Unido	86.299	5.640	65,35
Total CEE-9	710.962	37.793	53,16
España 1980-88	114.875	8.679	75,55

Fuentes: CECA (1987), *Iron and Steel Yearbook*. Unesid (1980-88), *La industria siderúrgica en...*

El cuadro 12 muestra la subvención que recibió cada tonelada de acero producida en los países de la CEE (excluida Grecia) durante la vigencia de los dos primeros códigos de ayudas. Las cifras no ofrecen novedades con respecto a las de los cuadros 10 y 11, las subvenciones recibidas por la siderurgia irlandesa superan claramente a las de cualquier otro país (435 ecus por tonelada frente a una media de 53 ecus). Con respecto al resto, las ayudas se sitúan por debajo de la media en aquellos países donde predomina el sector privado: Alemania y Holanda, seguidas por Dinamarca y Luxemburgo; mientras que, en los países que cuentan con grandes empresas públicas, las ayudas superan la media de la Comunidad. Donde sí existen diferencias con respecto a los cuadros anteriores es en el caso de España. Al tomar en consideración la producción en lugar de la capacidad productiva, las ayudas recibidas por la siderurgia española son inferiores a las italianas, casi idénticas a las francesas y no muy distintas de las que recibieron los siderúrgicos belgas y británicos.

⁶⁷ Véase Navarro (1989), p. 143 y cuadro 80.

Conclusiones

Los datos aportados en el presente trabajo muestran que, contrariamente a lo que afirmó en su momento la patronal siderúrgica, las principales diferencias entre el proceso de reestructuración de la siderurgia española y el llevado a cabo en los países de la CEE en la década de los ochenta no se encuentran en las cantidades aportadas por el Estado ni en el supuesto retraso en la adopción de los planes de reestructuración, sino en el aplazamiento del necesario proceso de ajuste de la capacidad productiva para adaptarla a las nuevas condiciones del mercado generadas por la crisis de los años setenta.

Al igual que hicieron otros países europeos, desde finales de 1978 se proporcionaron créditos a las empresas en crisis a través de organismos públicos, se nacionalizó parte de la siderurgia integral y se amplió el capital social de las empresas públicas para hacer frente a las pérdidas acumuladas. Por lo que respecta a los recursos recibidos por las empresas españolas para llevar a cabo el proceso de reestructuración, los datos aportados en nuestra estimación demuestran que no fueron inferiores a los que recibieron las empresas de la CEE. En términos de ayuda por tonelada producida, las ayudas recibidas por la siderurgia española fueron similares a las de la francesa e inferiores sólo a las que se concedieron a las empresas italianas e irlandesas. En términos de capacidad instalada, únicamente el Estado irlandés se mostró más generoso que el español con su siderurgia.

La principal diferencia entre la política siderúrgica española y la llevada a cabo en la CEE estriba en el uso que se dio a los recursos públicos por parte del sector. Desde 1980, las ayudas estatales en Europa estuvieron condicionadas a un proceso de ajuste que permitió reducir su capacidad productiva en un 18% en sólo seis años. Por el contrario, en España, hasta 1986, las ayudas estatales no sólo no contribuyeron a la realización de los necesarios ajustes para hacer competitivo el sector, sino que aumentaron la capacidad productiva de laminados en caliente en un 41% y la de acero bruto en un 25%. Solo los compromisos adquiridos con la CEE en el Tratado de Adhesión y los acuerdos posteriores para ofrecer ayudas complementarias llevaron a una importante reducción de la capacidad productiva entre 1986 y 1989, que, no obstante, seguía siendo superior a la existente a principios de la década.

La reestructuración de la siderurgia era un tema muy difícil de gestionar para todos los países europeos a finales de la década de los setenta. La concentración de la mayor parte de la producción en grandes plantas, responsables de la mayor parte del empleo directo e indirecto de algunas regiones, hacía que los Gobiernos tuviesen que afrontar una fuerte resistencia de las regiones sobre las que había de recaer el coste social de los necesarios cierres de plantas obsoletas y de despidos de trabajadores. Los códigos de ayudas dieron a los Gobiernos nacionales una coartada para realizar unos ajustes que venían impuestos desde los organismos europeos y que no podían dejar de cumplir. Hasta 1986, los Gobiernos españoles no pudieron hacer lo mismo. Aunque, al no tener que cumplir los códigos de ayudas, dispusieron de más autonomía que los europeos a la hora de plantear medidas para hacer frente a la crisis, les resultó mucho más difícil resistir las presiones de los grupos de interés (empresas públicas y privadas, regiones, sindicatos, etc.), lo que condujo a un uso más ineficiente de los ingentes recursos públicos destinados al proceso de reestructuración.

Para finalizar, ¿podemos extraer alguna enseñanza de la crisis de los ochenta que pueda resultar útil para comprender mejor las implicaciones de la pertenencia a la Unión Europea? En especial, en lo que respecta a la crisis que actualmente padecen con mayor intensidad los países de la Eurozona y en particular los periféricos, deberíamos plantearnos si el hecho de que un Gobierno disponga de mayor autonomía frente a los organismos comunitarios le hace más libre a la hora de adoptar decisiones o, por el contrario, le hace más vulnerable a los grupos de presión internos.

Bibliografía

BAIN, Trevor (1992): *Banking the Furnace. Restructuring of the Steel Industry in Eight Countries*, Kalamazoo (Michigan), W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989): *Primera encuesta sobre ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Bruselas y Luxemburgo.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991): *Segunda encuesta sobre ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Luxemburgo.

CAPRON, Michel (1987): "The State, the Regions and Industrial Redevelopment: The Challenge of the Belgian Steel Crisis", en Y. Mény y V. Wright (eds.), pp. 692-790.

DALEY, Anthony (1996): *Steel, State, and Labor. Mobilization and Adjustment in France*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh y Londres.

DÍAZ MORLÁN, PABLO et al. (2009): "The restructuring of the Spanish integrated steel industry in the European panorama (1971-86): a lost opportunity", *Business History*, vol. 51, nº 4, pp. 547-568.

EDO HERNÁNDEZ, Valentín y PAREDES GÓMEZ, Raquel (1992): "Análisis del gasto público en reconversión industrial en España", *Hacienda Pública*, nº 120/121, pp. 269-296.

EISENHAMMER, John y RHODES, Martin (1987): "The Politics of Public Sector Steel in Italy: From the "Economic Miracle" to the Crisis of Eighties", en Y. Mény y V. Wright (eds.), pp. 416-470.

GARCÍA SANTACRUZ, Nieves (1985): *El sector siderúrgico español ante su integración en la CECA*, Madrid, Ministerio de Industria y Energía.

GRUNERT, Thomas (1987): "Decision-Making Processes in the Steel Crisis Policy of the EEC: Neocorporatist or Integrationist Tendencies?", en Y. Mény y V. Wright (eds.), pp. 222-307.

HAYWARD, Jack (1987): "The Nemesis of Industrial Patriotism: The French Response to the Steel Crisis", en Y. Mény y V. Wright (eds.), pp. 502-533.

HOWELL, Thomas R. et al. (1988): *Steel and the State. Government Intervention and Steel's Structural Crisis*, Boulder y Londres, Westview Press.

INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (1986): *Actuación del crédito oficial en los procesos de reconversión industrial y reindustrialización (1961-1985)*.

MÉNY, Yves y Wright, Vincent (1987): "State and Steel in Western Europe", en Y. Mény y V. Wright (eds.), pp. 1-110.

- MÉNY, Yves y Wright, Vincent (1987): *Western Europe and the Steel Industry in the Crisis Years (1974-1984)*, Berlín y Nueva York, Walter de Gruyter.
- MESSERLIN, Patrick A. (1980): *The European industrial adjustment policies. The steel industry case*, París, Fondation Nationale del Sciences Politiques.
- NAVARRO, Mikel (1989): *Crisis y reconversión de la siderurgia española, 1978-1988*, Puerto de Pasajes y Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- NAVARRO, Mikel (1989b): "La política de reconversión en España", *Información Comercial Española*, enero, nº 665, pp. 45-69.
- NAVARRO, Mikel (2005): "La larga marcha de la siderurgia española hacia la competitividad", *Economía Industrial*, enero, nº 355/356, pp. 167-184.
- RICHARDSON, J. J. y DUDLEY, G. F. (1987): "Steel Policy in the U. K.: The Politics of Industrial Decline", en Y. Mény y V. Wright (eds.), pp. 308-367.
- SÁEZ GARCÍA, Miguel Ángel y DÍAZ MORLÁN, Pablo (2009): *El puerto del acero. Historia de la siderurgia de Sagunto (1900-1984)*, Madrid, Marcial Pons.
- TSOUKALIS, Thomas y STRAUSS, Robert (1987): "Community Policies on Steel 1974-1982: A Case of Collective Management", en Y. Mény y V. Wright (eds.), pp. 186-221.
- UNESID (1987): "En torno a las ayudas siderúrgicas en CECA-10 y en España", *Información siderúrgica*, nº 99, enero-marzo, pp. 7-9.

Publicaciones periódicas

- CECA (1980-1987): *Investment in the Community Coalmining and Iron and Steel Industries*. (Desde 1986 existe edición en español *CECA inversiones*)
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1977-1988): *Report on competition policy*. (Desde 1987 existe edición en español *Informe sobre la política de competencia*)
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (1980-1991)
- EUROSTAT (1981-1988) *Iron and Steel Statistical Yearbook*
- MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA (1978-1982): *La industria española en...*
- MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA (1983-1987): *Informe anual sobre la industria española*.
- UNESID (1974-1989). *La industria siderúrgica en...*