

Programas navales y desarrollo económico: la Empresa Nacional "Elcano" de la Marina Mercante y el sueño industrializador de J. A. Suanzes (1942-1963)*

● Jesús Mª Valdaliso
Universidad del País Vasco

«Esta Empresa la ha bautizado el Instituto con el nombre "ELCANO" y yo creo que ha acertado plenamente. En efecto, dentro de lo que representan en nuestra historia nuestros descubrimientos gloriosos, posiblemente el nombre de Elcano es el que puede reflejar mejor la ambición nacional que tiene España en este asunto, y por consiguiente, que tiene el Instituto en esta Empresa, en cuanto a ambición, en cuanto a que España recupere su posición en el mar».

JUAN A. SUANZES, 1943.

Introducción

A pesar de que en los últimos años han aparecido un buen número de trabajos sobre el Instituto Nacional de Industria y sus empresas durante la dictadura franquista, la actuación del INI dentro del sector naval, en general, y a través de la Empresa Nacional "Elcano" de la Marina Mercante, en particular, apenas ha sido examinada. Y, sin embargo, la relevancia de Elcano es manifiesta, tanto dentro del INI como en el conjunto de las grandes empresas españolas. Durante los años cuarenta Elcano fue la segunda empresa en importancia en el grupo INI por volumen

* Este trabajo ha sido posible gracias a un proyecto de investigación financiado por el Programa de Historia Económica de la Fundación Empresa Pública. Agradezco a Elena Laruelo, responsable del Archivo Registro General del INI, las facilidades dadas para la consulta de sus fondos.

de inversiones recibidas, por detrás de ENCASO¹. A principios de los años sesenta, había descendido algunas posiciones en beneficio de ENDESA, ENHER y ENSIDESA, pero todavía ocupaba el quinto lugar². Teniendo en cuenta el fracaso de la aventura minera, la lenta gestación de los proyectos en la siderurgia y el automóvil, o los traspiés de ENCASO, las realizaciones de Elcano, sobre todo sus negocios fabriles, permitieron al INI ofrecer resultados concretos de una cierta importancia³. Desde su constitución, Elcano se situó a la cabeza del sector naviero español: en 1950 era la tercera compañía armadora del país y diez años más tarde la primera, con algo más de una décima parte del tonelaje mercante. También se colocó en una posición privilegiada no sólo en el sector naviero, sino también dentro de las grandes empresas españolas: era la número 24 del país por el volumen de sus activos netos en 1948 y se encontraría entre las veinte mayores empresas en 1960⁴.

Los pocos juicios que se han formulado sobre el papel de Elcano se refieren sobre todo a su actuación en el transporte marítimo. Cervera indica que su constitución fue un acierto y el balance de su actuación «convinciente». Pastor, basándose en documentación oficial y pública, señala que en este periodo la empresa practicó una política de «subsidiaridad» respecto al sector privado⁵. Por el contrario, algunos datos mencionados en trabajos recientes sobre el INI y su presidente sugieren que las relaciones de Elcano con las empresas privadas no debieron ser armónicas, algo que por otra parte también sucedió en otros sectores⁶.

En las páginas siguientes se examina la actuación del INI en la industria naval a través de la Empresa Nacional "Elcano" y las repercusiones que esa actuación tuvo sobre el sector en su conjunto y sobre las empresas privadas. En primer lugar se describen las líneas maestras del pensamiento de Suanzes sobre el desarrollo del sector naval y el papel que éste debía desempeñar en la industrialización de España. A continuación se analizan, por este orden, el programa naval de la empresa y sus repercusiones sobre la industria; y los negocios fabriles llevados a cabo por Elcano en este periodo, el astillero de Sevilla y la construcción de una factoría de construcción de motores marinos y maquinaria auxiliar en Manises. El último

1. Catalán (1995), p. 233; Martín Aceña y Comín (1991), pp. 158-60. En los planes cuadriennales elaborados por Suanzes para el periodo 1942-1949, la marina mercante era el segundo sector receptor de inversión, por detrás de la energía eléctrica, véase Barrera (1997), cuadros 3 y 4.

2. Martín Aceña y Comín (1991), pp. 158-60.

3. Ballester (1993), p. 189, indica que es la única empresa del INI que avanza a buen ritmo en los primeros años cuarenta. Véase Gómez Mendoza (1994b), San Román (1995a) y (1995b) y, de manera general, Martín Aceña y Comín (1991).

4. La posición de 1948 se ha obtenido de Carreras y Tafunell (1993). Elcano no aparece en esta clasificación en 1960, pero por el volumen de sus activos tendría que situarse, como mínimo, entre las veinte mayores empresas españolas.

5. Cervera (1990), pp. 139 y 149; Pastor (1982), pp. 977 y 991.

6. Martín Aceña y Comín (1991), p. 246; Ballester (1993), p. 156; y Barrera (1997). Sobre las relaciones entre el INI y el sector privado, véase San Román (1995a) y (1995b) para el sector del automóvil; Gómez Mendoza (1994a) y (1994b) para la minería; San Román (1997) para los carburantes; y Gómez Mendoza (1997) para los abonos nitrogenados.

apartado se dedica a los problemas financieros de la empresa, originados precisamente en la explotación de sus factorías, y a su reorganización a mediados de los años sesenta.

Poder naval e industrialización: Elcano y los planes de Suanzes

Uno de los objetivos prioritarios del INI desde su creación fue impulsar el desarrollo de la industria naval y la marina mercante española. Juan A. Suanzes y otros cuadros dirigentes del INI como Jesús Alfaro, Aureo Fernández Ávila y Luis Ruiz Giménez, eran ingenieros navales (de la misma promoción) con probada experiencia en el sector civil y militar. Todos ellos habían formado parte de la Dirección de Construcción e Industrias Navales Militares, creada en 1939, y algunos habían pasado por otros organismos como la Dirección General de Comunicaciones Marítimas. El propio Suanzes había sido el redactor de la ley que establecía el Crédito Naval para la reconstrucción de la flota mercante⁷. Para ellos, especialmente en la coyuntura de la primera mitad de los años cuarenta, ambos sectores tenían una importancia estratégica y económica fundamental. Por ello no resulta extraño que muy rápidamente, a principios de enero de 1942, se constituyera el Consejo Técnico de la Marina Mercante (CTMM). En esa reunión Suanzes justificó la intervención del Estado en este sector ante la insuficiencia de la iniciativa privada, una postura que se convertirá en la doctrina oficial del INI durante las dos siguientes décadas⁸.

Influido por un escrito de Suanzes, a finales de febrero el Consejo Técnico remitió al INI una propuesta sobre el sector, consistente en un programa de construcción de buques (por tipos) que permitiera, entre otras cosas, disponer de una flota de dos millones de toneladas en diez años y en la creación de «una o varias empresas que tuvieran entre otras misiones la de dar órdenes de construcción de buques a los Astilleros Nacionales»⁹. Como sucedió en otros sectores, también en el sector naval el INI se «autoencargó» la formación de una empresa¹⁰. El 27 de abril de 1942 Suanzes remitió una comunicación al Presidente del Gobierno y a varios Ministros que fue la base del Proyecto de Ley enviado posteriormente al Gobierno y aprobado con muy ligeras modificaciones¹¹. La Ley de 7 de mayo de

7. Ballestero (1993), pp. 121-23 y 156. Jesús Alfaro fue Director General de Comunicaciones Marítimas entre 1939 y 1940, Jerez (1982), p. 251.

8. Martín Aceña y Comín (1991), p. 245. Esta visión negativa de los empresarios privados era una constante en el pensamiento de Suanzes, ya plasmada en la ley fundacional del INI, *ibídem*, pp. 80-82.

9. INI, *Memoria 1941 y 1942*, pp. 102-104.

10. Véase Gómez Mendoza (1994b) y (1997), y San Román (1995a), (1995b) y (1997).

11. La comunicación y diversos Borradores anotados del proyecto de Ley se encuentran en el Archivo Central Presidencia del Gobierno, Legajo 89, Expediente 21, Carpeta 7, y en el INI, ARG, Asuntos Generales, Legislación 070, "1943-44", Doc. 10.

1942 otorgaba al INI un papel fundamental en el desarrollo de la marina mercante e industria naval en España. Las misiones del INI o de las empresas que crease serían las siguientes:

«a) Dar las órdenes de construcción de los buques necesarios para garantizar el cumplimiento de los programas aprobados, financiando dichas construcciones ...

b) Proponer las medidas conducentes a lograr el más eficaz suministro de los materiales de todas clases destinados a estas construcciones navales ... fijando cupos globales ante los organismos competentes, y regulando, de acuerdo con éstos y con las necesidades más importantes desde un punto de vista netamente nacional, su más adecuada distribución...

c) Propulsar y financiar ... las ampliaciones, reorganizaciones e incrementos de utillaje de los astilleros, talleres de maquinaria e instalaciones en general íntimamente relacionadas con la construcción naval mercante ...

d) Tan pronto como las circunstancias lo aconsejen, o la falta de capacidad constructiva total lo haga indispensable, procederá ... a instalar y organizar nuevas factorías de construcción naval y talleres de maquinaria o accesorios ...

e) Utilizar los buques construidos por su orden, en la forma que se determina en el artículo siguiente.

f) Crear o contribuir a la creación de las entidades pertinentes para la mejor utilización del material construido.

g) Adquirir buques que ... vengan a aumentar el tonelaje nacional, dándoles aplicación similar a los de nueva construcción, o administrar los que se le entreguen con dicha finalidad.

h) Las demás misiones que, en relación con lo señalado en los apartados anteriores, y no específicamente concretadas en los mismos, contribuyan al mejor desenvolvimiento de la labor principal asignada»¹².

La Ley también establecía la integración de la Gerencia de Buques Mercantes en el INI¹³, otorgaba a las posibles empresas creadas la consideración de navieros nacionales y suspendía las limitaciones presupuestarias del Crédito Naval. La intervención del Estado en el sector se justificaba, además de por la ya citada insuficiencia de la iniciativa privada, por las pérdidas de tonelaje ocasionadas por

12. Ley de 7 de Mayo de 1942, en INI, *Memoria 1941-1942*, Anexos, Tomo 2, Legislación. Véase también Martín Aceña y Comín (1991), p. 246.

13. Este organismo se creó en 1937, haciéndose cargo de los buques apresados durante la guerra, de la recuperación de barcos amarrados en puertos extranjeros y de la explotación de los mismos. Entre 1939 y 1941 los buques directamente administrados por la Gerencia representaron alrededor del 10-15 por 100 del tonelaje mercante español. Gerencia (s.f.), sobre todo pp. vii y xiii.

la Guerra civil primero y el conflicto mundial después y por necesidades de defensa nacional. San Román ha demostrado que los planteamientos económicos de los militares en general y de Suanzes en particular se formularon a partir de lo que entendían una necesidad ineludible, la de disponer de una industria nacional en caso de un hipotético conflicto bélico¹⁴. En el caso de la flota mercante, ésta se concebía como un elemento auxiliar indispensable de la marina de guerra¹⁵. Como también sucedió en el sector del automóvil¹⁶, los dirigentes del INI primaron claramente los intereses militares sobre los civiles en la política marítima diseñada, al menos en una primera etapa. Suanzes explicaba con claridad meridiana las circunstancias y la filosofía que subyacía bajo la Ley de 1942 en su Conferencia «Programas navales y geografía económica»:

«... he hecho referencia a la importancia fundamental de la Marina Mercante como instrumento de guerra ... A esta premisa fundamental deben subordinarse las demás ... una flota mercante proyectada y construida con obediencia a sanos principios militares y, como tal, orgánicamente concebida, será un instrumento comercial de mayor rendimiento en conjunto que si se la deja desenvolverse por sus propios impulsos». Por todo ello, «ya no era posible dejar a otras iniciativas, ni menos a la casualidad o la fortuna, la determinación del tonelaje total, ni la del ritmo con que debía ser construido. Ya no era admisible que los tipos y características, que en grado importante habían de ceñirse a necesidades bien determinadas de tipo militar, quedaran al arbitrio, más o menos justificado, de los armadores ... Ni se podía permitir que se multiplicaran excesiva e innecesariamente los tipos de barcos a construir ... Ni que las construcciones se repartieran arbitrariamente entre los astilleros, ... Ni, en definitiva, que las energías nacionales, necesariamente limitadas en materiales y mano de obra, se aplicaran a labores que no se estimasen de plena eficacia»¹⁷.

Para Suanzes, ingeniero naval de formación, existía una probada correlación entre poder naval y desarrollo industrial. La complejidad técnica de un buque moderno, especialmente de un buque de guerra, hacía que para su construcción

14. A partir de ella se entienden, según esta autora, los demás planteamientos económicos de Suanzes: «la subordinación de la economía a la política», «la necesidad de imponer un plan de industrialización capaz de asegurar la autonomía en materia económica», y «la convicción de que la tarea industrializadora debía ser desempeñada por el Estado», San Román (1995b), pp. 36-38. Véase también Velasco (1984) y Martínez Ruiz (1994), pp. 71-77. No es casual que la presencia de los militares fuera particularmente acusada en el Ministerio de Industria y Comercio y en Presidencia del Gobierno, como ha indicado Jerez Mir (1982), p. 410.

15. Así lo indicó Suanzes en una conferencia pronunciada en la Escuela Superior del Ejército en junio de 1942, Archivo personal de J. A. Suanzes, R. 2726 (documento que debo a la amabilidad de E. San Román).

16. San Román (1995a) y (1995b).

17. Suanzes (1943), pp. 389-392. Esa subordinación de lo económico a lo político y lo militar fue una constante en el pensamiento de Suanzes, véase Barrera (1997).

fuera necesario un nivel considerable de desarrollo industrial. Por ello, «al abordar los ingentes problemas de construcción de una flota, es todo el problema industrial del país el que entra en juego», de ahí la preocupación especial del INI sobre este sector y el hecho, no casual, de que sea un ingeniero naval su presidente¹⁸. Al conectar programa naval e industrialización, Suanzes hace de la reconstrucción de la flota mercante uno de los pilares de la industrialización del país. Mientras que desde la Subsecretaría de la Marina Mercante se estimaba en dos millones de toneladas de registro bruto (TRB) la flota necesaria para equilibrar la balanza de pagos¹⁹, Suanzes consideraba esa cifra como mínima, señalando que la tradición marítima e imperial de España y sus relaciones con Hispanoamérica y Filipinas, exigían una flota mayor, que estimó en tres millones de TRB. Teniendo en cuenta que los efectivos de la flota española rondaban el millón de TRB, habría que construir dos millones más, en un plazo que estimó de dieciséis años²⁰.

El programa naval del gobierno fue ampliamente publicitado. En palabras, nuevamente, del presidente del INI, «¡Ya España no está de espaldas al mar!», y ese compromiso del Estado con la reconstrucción de una gran marina interrumpiría «más de cien años de intentos fracasados y de subsiguiente decadencia»²¹. El discurso de Suanzes era plenamente acorde con el pensamiento histórico de Luis Carrero Blanco y del propio Francisco Franco, y su visión fuertemente negativa del siglo XIX español²². No por casualidad, las dos empresas a las que se encomendaba la responsabilidad de la reconstrucción de la Marina española llevaban nombres de personajes muy significativos de la historia naval de la época de los Austrias²³.

La Empresa Nacional "Elcano" de la Marina Mercante se constituyó formalmente en octubre de 1943, con un capital nominal de 440 millones de pesetas controlado enteramente por el INI²⁴. No obstante, su primer Consejo de Administración se nombró unos meses antes siendo designado Presidente el Almirante Francisco Regalado, lo que simbolizaba, según Suanzes, la subordinación de la Marina mercante a los requerimientos militares²⁵. Entre los Consejeros nombrados

18. Suanzes (1943), pp. 393-94.

19. Rotaecche (1948), pp. 11-13; también Navarro (1947), p. 12.

20. Suanzes (1943), pp. 390-91.

21. Suanzes (1943), p. 389.

22. Carrero Blanco (1941), p. 177 (debo su consulta a la amabilidad de Sergio Suárez). Sobre el pensamiento histórico de Franco, véase Fontana (1986). La opinión de Franco sobre la historia de la marina española puede verse en Franco (1951), pp. 601-602.

23. La otra fue la Empresa Nacional "Bazán" de Construcciones Navales Militares, creada en 1947. Martín Aceña y Comín (1991), pp. 221-23.

24. La escritura de constitución fue otorgada por Juan Antonio Suanzes ante el Notario de Madrid Emilio Marín Santaella, INI, ARG, Elcano 315.2, "1943", Doc. 1.

25. INI, ARG, Elcano 315.0, "1943", Doc. 35, Comunicación de Suanzes al primer Consejo de Administración de Elcano.

se encontraban cercanos colaboradores de Suanzes, entre ellos Jesús Alfaro, que sería el Vicepresidente y Gerente de la empresa, y Luis Ruiz Giménez²⁶. Para el presidente del INI, por tanto, la labor que Elcano tenía que realizar desbordaba con mucho los límites de una simple compañía naviera. Se trataba, sobre todo, de liderar el proceso de reconstrucción de la marina mercante española y para ello tenía que desempeñar un papel central en el conjunto del sector naval del país.

El programa naval y su repercusión sobre la industria española

Uno de los objetivos básicos de Elcano fue promover el crecimiento de la flota mercante española. Ya antes de su creación, el CTMM había dirigido varios escritos a los astilleros españoles solicitando información sobre su actividad, las características de los buques contratados, sus precios, los pedidos de maquinaria, etc.²⁷. Se trataba de hacerse una idea, a través de los astilleros, de la orientación de la demanda de los armadores privados. De hecho, los buques que integraron la primera fase del programa naval correspondieron a tipos previamente encargados por compañías navieras privadas²⁸. A finales de 1942 Elcano ordenó un total de 18 buques a los astilleros españoles, 10 fruteros, 6 mixtos y 2 cargueros, convirtiéndose en el primer armador del país por tonelaje encargado. La industria naval española se encontró con una abultada cartera de pedidos, que dada la escasez de suministro energético, materias primas y equipos propulsores, a todas luces desbordaba su capacidad productiva. Como consecuencia de ello, los plazos de construcción se alargaron indefinidamente²⁹. Algunos armadores optaron por cancelar sus contratos o, lo que fue más frecuente, cedérselos a Elcano. Otros postergaron sus construcciones en beneficio de las ordenadas por la empresa pública. En cualquier caso, las tensiones entre la empresa pública y las empresas privadas en torno a esta cuestión fueron considerables³⁰.

26. Elcano, *Memoria 1943*. Otro de los Consejeros, Ignacio Muñoz Rojas había sido Vocal del Consejo de Administración de la antigua Gerencia de Buques Mercantes para Servicios Oficiales. Gerencia (s.f.), p. xiii. El Secretario, Francisco Parga, había sustituido a Alfaro en la Dirección General de Comunicaciones Marítimas, desempeñando este puesto durante los años de 1941 y 1942, Jercz (1982), p. 266.

27. INI, ARG, Elcano 315.4, "1942", Doc. 3, 7, 19 y 70, entre otros.

28. INI, ARG, Elcano 315.0, "1944", Doc. 97.

29. Véase *Ingeniería Naval*, XI, 98 (1943), p. 464; y XII, 103 (1944), p. 20; Miranda (1945), pp. 8-9; y Vega y Beltrán (1959), p. 106.

30. El enfrentamiento entre Elcano y los armadores privados se examina con detalle en Valdaliso (1998a), capítulo 3.

CUADRO 1
ARMADORES QUE TIENEN TONELAJE EN CONSTRUCCIÓN
SUPERIOR A 1.000 TRB A 1/1/1943.

Armador	Buques	Astilleros	TRB	Valor total (ptas.)
E. N. Elcano	Mixtos (6)	Euskalduna (2),	38.200	212.000.000
		UNL (2),		
	Fruteros (10)	SECNS (2)	25.978	125.000.000
		Echevarrieta (2),		
Carga (2)	UNL(2),	6.600	31.200.000	
	SECNM (4),			
Total (18)	SECNS (2)	69.878	368.200.000	
Nav. Aznar	Mixtos (4)	Euskalduna (2),	26.000	123.811.940
		SECNS (2)		
	Fruteros (3)	Euskalduna	40.500	205.752.014
Total (7)		14.550		
CAMPSA	Petroleros (6)	Euskalduna (2),	50.652	175.080.235
		UNL (2),		
		SECNM (2)		
Cía Frutero Valenciana de Nav. (COFRUNA)	Fruteros (6)	Echevarrieta (2),	14.878	67.472.000
		UNL (2),		
		SECNS (2)		
CEPSA	Petroleros (2)	UNL (1),	16.884	62.710.000
		SECNM (1)		
Transmediterránea	Mixtos (2)	UNL	12.200	62.251.434
NEASA	Fruteros (5)	SECNS	15.138	61.830.000
PYSBE	Pesqueros (6)	SECNS	8.502	20.403.924
Marítima Frutera	Fruteros (2)	SECNS	5.825	18.950.000
Marítima Zorroza	Carboneros (2)	SECNS	5.618	15.595.920
Ibero-Americana	Carga (1)	Echevarrieta	3.300	14.000.000
Lainez	Carga (2)	Echevarrieta	2.900	14.000.000
José Curbera	Costeros (2)	Echevarrieta	2.054	9.900.000
Total	61		248.379	1.096.145.527

Fuente: elaboración propia a partir de INI, ARG, Elcano 3150, "1944", Doc. 139.

UNL: Unión Naval de Levante; SECNS: Sdad. Española de Construcción Naval, factoría de Sestao; SECNM: Sdad. Española de Construcción Naval, factoría de Matagorda.

El programa naval de Elcano tenía marcadas influencias militares, ya que habían sido objetivos estratégicos más que económicos los que predominaron en su diseño. Para su configuración, además de la colaboración de oficiales de la Armada designados por el Ministerio de Marina³¹, resultó decisiva la visita que el Gerente de esta empresa, Jesús Alfaro, junto con otros técnicos y directivos del INI, realizaron durante los meses de mayo y junio de 1943 a una serie de astilleros y talleres de maquinaria naval en Alemania, Suiza y países escandinavos³². La llamada «Comisión Alfaro» se entrevistó con miembros del Almirantazgo alemán, «deduciendo interesantes consecuencias respecto a la utilización posible de trasatlánticos y petroleros en tiempo de guerra»³³, y visitó astilleros en Hamburgo, Bremen, Kiel, Copenhague y Gotemburgo donde pudo observar la aplicación de los principios de normalización y estandarización a la construcción naval, en la que los escandinavos fueron pioneros. A partir de entonces, el INI intentó aplicar esos principios no sólo a los programas de construcción de Elcano, sino también a sus astilleros, además de difundirlos al resto de los constructores españoles. La Comisión firmó también varios contratos de asistencia y colaboración técnica para el diseño y construcción de varios tipos de buques: trasatlánticos con Blohm & Voss de Hamburgo³⁴, y petroleros con Burmeister & Wain³⁵. Por último, adquirió algunas licencias de fabricación de maquinaria y compró máquinas-herramientas y equipos propulsores³⁶.

El segundo gran objetivo del programa de nuevas construcciones fue económico. Los dirigentes del INI insistían en que, frente a la irregularidad y el interés particular de la demanda privada, sólo el Estado era capaz de ofrecer un flujo constante de pedidos a la industria naval y, a través del desarrollo de este sector, impulsar la industrialización del país. En 1949, ya como Ministro de Industria y Comercio, Suanzes señalaba que

«... estamos recogiendo los frutos de una política de construcciones navales sumamente concebida y mantenida. Objetivos concretos en programas, tonelajes y tipos. Series de barcos iguales lo más amplias posible, para recoger todas las ventajas que de ello se deducen en la construcción y entretenimiento

31. INI, ARG, División Industrial 281, "1942-44", Carpeta 286, Doc. 22 y 61.

32. Un año antes, el propio Suanzes se había reunido en Berlín con técnicos alemanes para explicarles el plan general de actuación del INI, véase Ballesteros (1993), pp. 148-49. La visita fue preparada a través del Agregado Naval español en Berlín, INI, ARG, División Industrial 281, "1942-44", Carpeta 286, Doc. 23 y 92.

33. INI, ARG, Elcano 315.4, "1943", Doc. 218, Carta de J. Alfaro a J.A. Suanzes, fechada en Hamburgo el 20/5/1943.

34. INI, ARG, Elcano 315.4, "1943", Doc. 322.

35. INI, ARG, Elcano 315.4, "1943", Doc. 360.

36. Un resumen detallado de las gestiones realizadas se encuentra en INI, ARG, Elcano 315.4, "1943", Doc. 229.

a flote. Continuidad en los programas y en las órdenes de construcción a los astilleros y talleres, garantizada por la existencia del instrumento de Estado adecuado para suplir la ausencia o corregir las bruscas iniciativas de la iniciativa privada, representada por los armadores»³⁷.

Las series E, L, M, N, O, P, Q y R, aprobadas en 1945, se concibieron ya bajo la filosofía constructiva aprendida en los astilleros escandinavos y, en algunos casos, con su asesoramiento técnico³⁸. En 1953 el Gerente de Elcano señalaba en una carta al Presidente del INI que

«la aspiración de nuestra Empresa sería que en un futuro próximo su flota en servicio esté constituida por buques modernos y eficientes, agrupados en series lo más numerosas posibles, y encajados todos preferentemente en los tipos normalizados que están actualmente en pleno desarrollo»³⁹.

En esa línea se enmarcan las series T y siguientes. Desde 1956 en adelante las prioridades de Elcano se decantaron por los petroleros y los graneleros-mineraleros (series X, W y Z), complementados por una serie de cargueros mixtos con destino a líneas regulares trasatlánticas (serie Y). El objetivo fundamental era mejorar la cobertura de la bandera nacional en dos tráficos de importancia creciente, la importación de petróleo y minerales, y lo que ello significaría para la balanza de pagos⁴⁰. El cuadro 2 resume los buques del programa de Elcano cuya construcción se había terminado o contratado a la altura de 1 de marzo de 1958. El total de buques contratados ascendía a 114, con más de un millón de toneladas de peso muerto (TPM). De ellos, 46 con algo más de 300.000 TPM se habían terminado, estando el resto en construcción o contratados. El programa naval no llegó a completarse en su totalidad puesto que la drástica reducción del Crédito Naval a partir de 1959 obligó a Elcano —al igual que otros armadores españoles— a paralizar algunas de sus construcciones⁴¹.

37. Extracto del Discurso pronunciado por el Ministro de Industria y Comercio el 3 de junio de 1949 con motivo de la inauguración del taller de fundición de la Empresa Nacional Elcano, recogido en *Minería y Metalurgia*, 98 (1949), pp. 17-20. Debo esta referencia a la amabilidad de Antonio Gómez Mendoza.

38. INI, ARG, Elcano 315.4, "1943", Doc. 294; y "1945", Doc. 40. Las series E, P y O finalmente no se construirían.

39. INI, ARG, Expediente original n.º 163 (1953), «Ampliación capital social Elcano».

40. INI, ARG, Expediente original n.º 289 (1956), «Proyecto de nuevas construcciones tipo X, W y Z».

41. A la altura de 1964 el Presidente del INI señalaba al Ministro de Industria que, como consecuencia de la reducción del Crédito Naval, se había paralizado la construcción de cuatro buques W, dos V, ocho X, dos TR y uno Z. INI, ARG, Elcano 315.4, "1964", Doc. 2.

CUADRO 2
PROGRAMA DE NUEVAS CONSTRUCCIONES DE ELCANO, 1943-1958

Serie	Tipo de buque	Número	TPM totales
A	Frutero	8	23.336
B	Carga	2	11.500
C	Mixto	6	52.200
D	Mixto	2	9.000
G	Petrolero	2	30.344
H	Transbordador	2	2.370
J	Petrolero	1	10.925
K	Mixto	2	2.600
L	Mixto	2	1.484
M	Carga	1	7.000
N	Carga	1	7.000
Q	Frutero	21	25.000
R	Frutero	2	8.100
S	Maderero	2	10.000
T	Petrolero	12	234.000
TR	Petrolero	4	80.000
V	Frutero	8	26.400
W	Tramp	6	75.000
X	Mincralero	10	55.000
Y	Carga	4	28.000
YC	Carga	6	45.000
Z	Petrolero	8	256.000
ZP	Petrolero	2	50.000
Total		114	1.050.259

Fuente: elaboración propia a partir de INI, ARG, Expediente original nº 475 (1958), «Estudio sobre ampliación de capital en 1.425 millones», *Quince años de "Elcano"*. Situación del programa de construcción de buques en marzo de 1958, Apéndice a la Memoria contenida en dicho «Estudio».

¿Qué significó la demanda de Elcano para los astilleros españoles? Según indicaba la propia empresa en 1958, en relación a los buques mayores de 1.000 TPM construidos en los últimos diez años, los realizados bajo los programas de Elcano representaban el 53 por 100 del número, el 64 por 100 del tonelaje de registro bruto y el 68 por 100 de las TPM totales⁴². Si comparamos la cifra de buques terminados a principios de 1958 con la total de buques construidos en España entre 1943 y 1957, el porcentaje es inferior, un 40 por 100⁴³. La Memoria de 1963, que ofrece un resumen de la actividad de la empresa durante sus primeros veinte años, da una cifra para este periodo de 127 buques construidos, con un total de 669.824 TRB⁴⁴. Esta última cifra supone un 44 por 100 del tonelaje mercante construido en España durante esas fechas.

Elcano tendió a distribuir los pedidos uniformemente entre todos los astilleros, aunque, en coyunturas concretas, el INI impuso a esta empresa un trato de favor a otra empresa del grupo, Bazán, frente a los astilleros privados. En diciembre de 1950 el Consejo de Elcano discutió la posibilidad de adjudicar la construcción de dos petroleros (serie G) y dos madereros (serie S) a la Empresa Nacional Bazán, debido a su pertenencia al INI y a «la crisis de trabajo que atraviesa». Sin embargo, ante la gran diferencia de precios existente entre Bazán y el resto de los astilleros, se optó por concederlos al mejor postor, la SECN⁴⁵. La decisión fue modificada por el Consejo del INI en febrero del año siguiente, que acordó encargar a Bazán la construcción de los cuatro buques «en atención a las consideraciones que V.E. ya conoce ... si bien esa Presidencia deberá llegar a una inteligencia con la de dicha Empresa en cuanto al precio en que habrá de adjudicarse la construcción de los buques mencionados»⁴⁶. A los pocos días Elcano conseguía de Bazán un precio de contrato para los dos petroleros inferior al de la propuesta más ventajosa. También se llegó a un acuerdo sobre el precio final de cada buque maderero, en este caso muy por encima de la mejor oferta presentada (véase cuadro 3).

Durante los decenios de 1940 y 1950, por tanto, Elcano se convirtió en el cliente más importante de los astilleros españoles. La posición de liderazgo de la empresa pública en este sector no se debió a la atonía de la demanda privada, como los dirigentes del INI solían resaltar, sino que, por el contrario, fue la causa de la misma. Como se ha indicado anteriormente, todos los buques ordenados por Elcano a finales de 1942 correspondían a tipos previamente encargados por armadores

42. INI, ARG, Expediente original n.º 475 (1958), «Estudio sobre ampliación de capital en 1425 millones», Estudio relacionado con la propuesta de Aumento de Capital, I. MEMORIA, 3/7/1958.

43. Para el total he seguido las cifras del Lloyd's Register of Shipping.

44. Elcano, *Memoria 1963*, p. 10.

45. INI, ARG, Elcano 315.4, "1950", Doc. 80. La crisis de trabajo se debía, básicamente, a la falta de pedidos por parte del Ministerio de Marina, que forzó a Bazán a orientarse hacia el sector civil, véase Martínez Ruiz (1994), pp. 158-62.

46. INI, ARG, Elcano 315.4, "1951", Doc. 23

CUADRO 3
OFERTAS PRESENTADAS A ELCANO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE BUQUES
EN 1950 Y 1951 (en millones de pesetas)

Astillero	2 Petroleros (G)	Astillero	1 Maderero (S)
Bazán 1	99,4	Astano	32,0
SECN	82,2	Unión Naval de Levante	34,4
Bazán 2	80,0	SECN	24,7
		Euskalduna	35,5
		Bazán 1*	37,8
		Bazán 2	33,4

Fuente: elaboración propia a partir de INI, ARG, Elcano 315.4, "1950", Exp. 80, y "1951", Exps. 25 y 47. Bazán 1 es la propuesta original presentada por el astillero; Bazán 2 es el precio final convenido.

* Se ha descontado una partida de 0,5 millones de ptas. que no figura en las demás propuestas.

privados. Además, la empresa pública acabó haciéndose con algunos de los contratos de construcción de éstos, consiguiendo en otros casos la cesión de orden de grada para sus propias construcciones. Es más, el INI se valió de su capacidad ordenadora en el sector para denegar autorizaciones de construcción a algunos astilleros si entendía que las mismas podían interferir con su propio programa de construcciones.⁴⁷

La actuación de Elcano dio lugar a varios enfrentamientos de diverso tipo con las compañías navieras privadas. Desde la plaza del Marqués de Salamanca se insistía en que Elcano había tenido que hacerse cargo de los contratos que los armadores privados habían denunciado para no colocar en una situación difícil a los astilleros; construyó los buques y luego los vendió a aquéllos. En palabras del presidente del INI,

«y por razón principalmente de la atonía evidenciada por nuestros armadores, derivada probablemente de las dificultades en el acopio de elemento de todas clases ... la extensión de las inicialmente previstas actividades constructivas de "Elcano" ha tenido que aumentarse considerablemente, a fin de evitar un

47. En 1943, el armador Vicente Ensenat contrató con la SECN la construcción de ocho buques costeros en su factoría de Matagorda, solicitando el astillero la autorización pertinente a la Subsecretaría. Esta consultó la petición con el presidente del INI, indicándole que esos buques podían construirse en astilleros más pequeños, dejando Matagorda libre para el programa de Elcano. Suanzes contestó que "desde ningún punto de vista se estima conveniente conceder a la Sociedad Española de Construcción Naval la autorización solicitada", INI, ARG, División Industrial 282, '1942-44', Carpeta 282.2, Docs. 52 y 59.

CUADRO 4
ACERO LAMINADO RECIBIDO PARA LOS PROGRAMAS DE CONSTRUCCIÓN
DE ELCANO EN 1952-1956

	Total	Nacional	Importado
Toneladas	198.613	87.623	110.990
% respecto al total	75,28	66,83	83,63

Fuente: elaboración propia a partir de Elcano, *Memorias*.

bache que hubiera tenido graves consecuencias para nuestras factorías de construcción naval»⁴⁸.

Para las compañías navieras, por el contrario, lo que hizo la empresa pública fue interferir en la actuación de las empresas privadas: valiéndose de su acceso privilegiado a materias primas y equipos propulsores Elcano se hizo con los contratos de construcción de los armadores privados, vendiéndoles posteriormente los mismos buques a un precio muy superior al que inicialmente habían contratado⁴⁹. Como sucedió con otras empresas del INI, Elcano disfrutó, gracias a lo que San Román ha denominado «autolegislación», de un acceso privilegiado a dos componentes básicos en los buques, acero laminado para los cascos y equipos propulsores: junto con Bazán y Astilleros de Cádiz, todas ellas del INI, fueron las únicas empresas declaradas de interés nacional por el Estado en el sector de construcción naval⁵⁰. Durante los años cuarenta, el cupo de acero laminado —la materia prima absolutamente indispensable para el desarrollo del sector— asignado a la industria naval estuvo muy por debajo de sus necesidades⁵¹. Las Memorias de Elcano ofrecen para el quinquenio 1952-1956 los cupos de acero laminado para esta empresa y los totales para España. En el cuadro 4 se puede observar que Elcano controló las tres cuartas partes del acero laminado, siendo este porcentaje superior en el caso del acero importado.

Elcano también tuvo un acceso preferente al Crédito Oficial, una de cuyas partidas más importantes en los decenios de 1940 y 1950 fue el crédito para la

48. INI, ARG, Expediente original n.º 163 (1953), Carta del Presidente del INI al Presidente del Gobierno, 21/10/1953. El recurso a la apatía de la iniciativa privada fue abundantemente empleado por los gestores del INI, véase Gómez Mendoza (1997).

49. Sobre esta cuestión, véase Valdaliso (1998a), apartado 3.2.

50. Buesa (1982), pp. 166-67. Sobre la discrecionalidad del Estado, véase Gómez Mendoza y San Román (1997), pp. 700-701; y San Román (1997), pp. 231-36.

51. Miranda (1945), pp. 8-9.

CUADRO 5
ELCANO Y SU PARTICIPACIÓN EN EL CRÉDITO NAVAL, 1945-1959

Años	Crédito naval cobrado por Elcano	Préstamos navales estructurados	Entregas a cuenta	Crédito Elcano/ Préstamos	Crédito Elcano/ Entregas
1945-49	259.459	747.116	658.645	34,73%	39,39%
1950-54	1.098.055	2.461.013	1.923.063	44,62%	57,10%
1955-59	2.141.458	8.313.868	6.026.102	25,76%	35,54%
Total	3.150.585	11.521.997	8.607.810	30,37%	40,65%

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas en el texto y de ICRN, Memorias. Las cifras están en miles de pesetas corrientes. En las Memorias del ICRN, las cantidades de préstamos navales y entregas a cuenta correspondientes a 1954 aparecen incluidas dentro de 1955. Para no sobrestimar la relevancia de Elcano en el periodo 1950-54 y subestimarla en el siguiente, he optado por dividir las cifras consignadas en 1955 por dos y asignar la otra mitad a 1954.

construcción de buques⁵². La Ley de 2 de junio de 1939 exceptuaba de los beneficios del Crédito Naval a los buques pertenecientes al Estado y a los Monopolios oficiales. Sin embargo, a partir de la creación de Elcano, el Estado dejó en suspenso ese apartado y las limitaciones presupuestarias impuestas. En la práctica, Elcano se convirtió rápidamente en el principal beneficiario del Crédito Oficial para la construcción de buques en España. Las Memorias de Elcano consignan para los años de 1945 a 1958 las cantidades cobradas en concepto de préstamos navales concedidos por el ICRN⁵³. Las cifras del cuadro 5 son elocuentes, el Crédito Naval cobrado por Elcano representó el 30 por 100 de los préstamos navales escriturados y el 41 por 100 de las entregas a cuenta concedidas por el ICRN entre 1945 y 1959. El control del Crédito Naval por parte de Elcano fue mayor en la primera mitad de los años cincuenta, cuando las cantidades cobradas por la empresa pública representaron casi el 60 por 100 de las entregadas a todos los armadores⁵⁴.

Los enfrentamientos entre Elcano y los armadores privados fueron intensos durante los decenios de 1940 y 1950, pero sólo una pequeña parte de los mismos

52. Entre 1939 y 1959 cerca del 60 por 100 del crédito oficial fue destinado a la construcción de buques, véase Valdaliso (1998a), cuadro 3 y gráfico 5. Sobre el sistema de Crédito Naval véase Ogea y Balseyro (1944), Fariña y González (1954) y Alonso (1982).

53. Los datos de 1959 se han tomado de la auditoría realizada por el INI, INI, ARG, Elcano 315.3, "1960", Doc. 44. Como se trata de cantidades cobradas efectivamente, no de créditos concedidos, he considerado que resulta más procedente compararlas con los préstamos navales escriturados y con las entregas a cuenta que con las concesiones de crédito. Dados los procedimientos de cobro del Crédito oficial, una concesión de crédito no implicaba la disposición inmediata del mismo.

54. El enfrentamiento entre Elcano y las navieras privadas por el Crédito Naval se examina en Valdaliso (1998a), apartado 3.3.

salió a la luz. En los años cuarenta, las escasas voces críticas con la política naval del Gobierno fueron rápidamente silenciadas gracias a la efectiva actuación de la Delegación Nacional de Prensa. En noviembre de 1943 la sección de Censura de este organismo remitió a Elcano un artículo que se proyectaba publicar en la revista *España Económica y Financiera* y que con el título «La Marina mercante» criticaba, en un tono temerariamente cáustico para la época, las bases del programa naval del Gobierno y los medios empleados para lograrlo. En síntesis, el artículo venía a indicar, en primer lugar, que el poder naval de un país dependía no de la extensión de sus fronteras marítimas sino de la existencia de un volumen de transporte propio; y que este problema no podía resolverse aprovechando las excepcionales circunstancias internacionales, puesto que una vez terminada la guerra «el tráfico volverá a las manos en que estaba ya consolidado». Y seguía:

«Nos viene esta observación a la mente, a la vista de la formación de la Empresa del Estado "Elcano", con un programa francamente ambicioso y no suficientemente conocido ni debatido por el país que ha de sufragarlo. Existen Empresas privadas constituidas por excelentes elementos. La mayoría, sin auxilio ni protección específica, han hecho más de lo que se conoce, aunque quizá menos de lo que hubieran podido hacer. El transporte marítimo es de los más complejos del ramo ... Más fácilmente son las operaciones de vender tabaco o petróleo, y, sin embargo, el Estado no se atreve. Pero si se quiere ayudar aún más, esa flota y esos millones –con todos sus proyectos de inversión– estarían más merecidos y mejor empleados en las Empresas preexistentes y con pruebas de capacidad ya dadas, e incluso en una mixta, en que se utilizara toda la competencia efectiva»⁵⁵.

Elcano consideró impropio su publicación. Jesús Alfaro contestó al día siguiente indicando que el artículo mostraba «ideas derrotistas» y «manifestaciones completamente contrarias» y una «crítica dura» a la política naval del Gobierno⁵⁶. La respuesta de Suanzes fue aún más dura, puesto que, además de señalar que el escrito suponía «una manifiesta y explícita censura contra leyes, disposiciones y política del Gobierno perfectamente conocidas», sugería la exigencia de responsabilidades al autor o a la publicación⁵⁷.

El enfrentamiento entre Elcano y las navieras privadas se libró en los despachos ministeriales y, por lo tanto, su resultado final dependió en última instancia del apoyo político de que dispuso cada parte. En los años cincuenta el declive paulatino de la influencia de Suanzes dentro del Gobierno tras su cese como Ministro de

55. INI, ARG, Elcano 315.0, "1943", Doc. 65.

56. INI, ARG, Elcano 315.0, "1943", Doc. 65.

57. INI, ARG, Elcano 315.0, "1943", Doc. 66.

Industria y Comercio, por un lado y, por otro, la creciente capacidad de presión de los armadores privados a través de la Oficina Central Marítima y organismos dependientes del Ministerio de Comercio, fueron inclinando lentamente la balanza a favor de estos últimos⁵⁸.

La construcción de las nuevas factorías

Amparándose en la Ley fundacional, Elcano inició rápidamente los trabajos preparatorios para la construcción de tres nuevas factorías: un astillero para buques de tamaño medio y artefactos de puerto en Sevilla, otro para la construcción de toda clase de buques en Barcelona y una fábrica de motores Diesel y maquinaria auxiliar marina en Manises (Valencia)⁵⁹. Jesús Alfaro justificaba la necesidad de los dos astilleros ante la insuficiente capacidad productiva de la industria naval para afrontar los programas navales de la empresa. De hecho, conviene destacar este aspecto, uno de los objetivos del primer plan de construcciones navales ordenado por Elcano en 1942 era precisamente poner de manifiesto la necesidad de ampliar los astilleros existentes y de construir otros nuevos⁶⁰. En lo que respecta a la fábrica de motores y maquinaria auxiliar, se indicaba la ausencia de una empresa especializada en esta clase de construcciones en España⁶¹. Elcano consideró la participación en otras empresas del sector durante el decenio de 1940, pero finalmente ésta no se llevó a cabo⁶².

Las razones de la localización en esos tres puntos fueron más estratégicas y políticas que económicas, como el propio Suanzes reconocía en 1943: se trataba, sobre todo, de reducir el riesgo asociado a una excesiva concentración industrial en caso de

58. La Oficina Central Marítima fue un organismo creado en 1951 a instancias de la Subsecretaría de la Marina Mercante que agrupó a todas las empresas navieras españolas. Sobre su creación y actuación, véase Valdaliso (1998a), pp. 17-18.

59. Elcano, *Memoria 1943*, pp. 7-8.

60. En el Consejo de Administración del INI de 30/10/1942 se señalaba que "Este plan de construcciones, unido al que en la actualidad desarrollan los astilleros, absorberá probablemente su actividad durante seis a ocho años. Se estimula así el aumento de su capacidad de producción ... Con ello, además, se hará patente la necesidad de la obligada ampliación de los astilleros y talleres existentes, o la de construcción de nuevas factorías, si los plazos de construcción de los buques no responden al tonelaje previsto en el programa de incremento de Marina Mercante, que es ya conocido por el Consejo", INI, Archivo Secretaría del Consejo (ASC), Acta Consejo Administración INI 30/10/1942.

61. INI, ARG, División Industrial 281, "1942-44", Carpeta 287, Doc. 1, Carta de J. Alfaro al Presidente del INI, 17/4/1943.

62. Las empresas en cuestión fueron ASTANO y la Unión Naval de Levante, INI, ARG, División Industrial 282, "1943-1947", Carpeta 282.2, Doc. 1; Elcano 315.4, "1943", Doc. 20, y "1947", Doc. 27. Elcano también intervino en la incautación de los astilleros de Echevarrieta y Larrínaga en Cádiz para impedir que la Sociedad Española de Construcción Naval los adquiriese, aunque finalmente fue el INI el que acabó haciéndose cargo de los mismos a través de una nueva empresa, Astilleros de Cádiz, INI, ARG, Elcano 315.7, '1950', Acta 16/10/1950.

guerra, al mismo tiempo que permitir un mejor y más rápido aprovisionamiento⁶³. Aunque en un primer momento Barcelona y Sevilla eran las factorías prioritarias, en 1945 Elcano decidió paralizar los trabajos correspondientes al astillero de Barcelona hasta que las otras dos fábricas estuvieran en funcionamiento⁶⁴.

La paralización inicial de las obras se debió a problemas con el emplazamiento de la nueva factoría, pero un año más tarde la oposición frontal del Alto Estado Mayor a la creación de unos astilleros en Barcelona obligó a Elcano a abandonar definitivamente este proyecto. El Consejero representante de este organismo en el INI, el Contralmirante Arturo Génova, que había solicitado incluir el proyecto en el Orden del día, expresó su voto contrario al mismo en la reunión del Consejo del INI de 23 de julio de 1946. En su opinión, no eran necesarios unos nuevos astilleros porque existían gradas vacías y estimaba más conveniente destinar las materias primas necesarias a la construcción de buques. Además, la localización en Barcelona era desfavorable por lo costoso de los terrenos y las obras a realizar y su lejanía de los productores de acero, por un lado, y porque acentuaría la superioridad industrial catalana y con ella, la tendencia al separatismo⁶⁵. Algunos de los argumentos económicos esgrimidos por Génova habían sido señalados, de forma mucho más moderada, por el redactor de *Economía Mundial* en Barcelona, S. Bollar, en un artículo publicado en febrero de 1944, por el que fue sancionada dicha revista a instancias de Suanzes⁶⁶. El Contralmirante tuvo el respaldo parcial, basado exclusivamente en razones de tipo económico, de otro Consejero del INI, Jesús M^a. Rotaèche⁶⁷, ante lo cual el Consejo decidió «que solamente por razones de índole

63. Suanzes (1943), p. 396. Junto a esas razones añadía que «se ha considerado que la Marina que hemos de construir no tendría su retaguardia cubierta en la forma que se estima precisa, ni dispondría de la asistencia y calor indispensables, mientras, como sintomática, pudiera ofrecerse la anomalía de que una ciudad como Barcelona, eminentemente marítima e industrial y respaldada por una tradición secular, careciera de un astillero importante ... y mientras un río navegable como el Guadalquivir, en una ciudad como Sevilla, cuna del Hispanoamericanismo, carezca en sus márgenes de la menor traza de industria naval». En otro foro más reservado, el Consejo de Administración de Elcano, indicaba que «Hay, por ejemplo, la tendencia a polarizar estas instalaciones en Bilbao, y esto no le interesa en absoluto al país, por una serie de razones, y entre ellas porque la concentración de actividades de este tipo no ya en una región, sino en una población, en las condiciones actuales es peligrosísimo», véase INI, ARG, Elcano 315.0, "1943", Doc. 35.

64. Elcano, *Memoria 1945*, p. 10.

65. INI, ASC, Acta Consejo Administración INI, 23/7/1946; y Archivo Presidencia del Gobierno, Legajo 1701, Doc. 108, Carta del Contralmirante Génova al Gral. en Jefe del Alto Estado Mayor, 26/7/1946.

66. El artículo salió publicado en el número de 5/2/1944 y señalaba la falta de tradición técnica y mano de obra especializada y la lejanía de las zonas productoras de materias primas, INI, ARG, División Industrial 281, "1942-44", Doc. 13. Suanzes indicó al Vicesecretario de Educación Popular que contenía «determinadas censuras desprovistas de todo fundamento» e «ideas de dudosa intención», ante lo cual éste abrió un expediente sancionador a la revista, *ibídem*, Doc. 14, 15 y 16.

67. INI, ASC, Acta Consejo de Administración INI, 23/7/1946. Rotaèche señaló en ese Consejo que «las observaciones por él formuladas al comentar algunas actas de "Elcano" sobre astilleros, responden a un criterio puramente económico, pues como ya hizo notar en una comunicación cursada

militar que pueda plantear el Alto Estado Mayor o por una evidente variación de los factores que determinaron el programa de construcciones navales mercantes, se estaría en el caso de revisar los anteriores estudios y trabajos»⁶⁸. Génova informó a su superior, quien a los pocos días remitió un contundente escrito en la forma y en el fondo al Subsecretario de la Presidencia, Luis Carrero Blanco. El Jefe del Alto Estado Mayor, Juan Vigón, no sólo respaldó la actuación de su subordinado sino que fue aun más allá en sus manifestaciones. Para Vigón, era irreal pensar en nuevas gradas, y «sofística» la argumentación dada por el Vicepresidente del INI en el sentido de que la ubicación de astilleros en Barcelona contribuiría a la dispersión. Los argumentos contra su hipotética localización en Barcelona eran de tres tipos: militares, económicos y políticos. Militares, porque la creación de los astilleros provocaría una excesiva acumulación de objetivos militares en Barcelona; económicos, porque los astilleros deberían encontrarse cerca de los centros productores de hierro y acero y porque las materias primas destinadas a su construcción estarían mejor empleadas en la construcción de buques; y políticos, por las razones esgrimidas por su subordinado y también por la «Inconveniencia de engrosar mas aún la ya grande masa obrera de Barcelona». También cuestionó la opinión del Vicepresidente del INI dejando la responsabilidad de la paralización al Alto Estado Mayor⁶⁹. Desconozco quién tomó la decisión final sobre el proyecto de astillero en Barcelona, pero lo cierto es que, tras este conflicto, fue aparcado indefinidamente.

Así pues, aunque tanto los proyectos industriales como el programa de nuevas construcciones de Elcano no contaban con el respaldo unánime ni de algunos miembros del Gobierno ni de los propios militares ni incluso de algunos de los consejeros del INI, Suanzes apostó firmemente por los otros dos proyectos fabriles de Elcano. En los dos casos, el Consejo de Elcano era decidido partidario de introducir las tecnologías más modernas. En lo que respecta a la construcción del astillero en Sevilla, la empresa indicaba en el Anteproyecto de instalación de nuevas factorías remitido en abril de 1943 al INI que

«Resulta por lo tanto necesario prever la instalación de nuevos Astilleros que además de cubrir el déficit señalado, puedan desde el principio proyectarse y

el pasado año al Sr. Ministro de Industria y Comercio, por la gran diferencia que inevitablemente ha de existir en el valor del inmovilizado de los nuevos astilleros en comparación con el de los ya existentes, el coste de la obra que en aquéllos se realice ha de resultar muy elevado y sus construcciones sólo podrían competir con el exterior, concediéndoles una mayor protección estatal». También indicaba que el rumbo que se vislumbraba para el fin de la guerra «hacia menos necesario que en las anteriores previsiones un aumento tan considerable de nuestras construcciones navales mercantes y que acaso fuese conveniente volver a considerar los programas que se hicieron en 1942 para su desarrollo por la Empresa "Elcano"». Jesús M.ª Rotaache, como Subsecretario de la Marina Mercante, apoyó frecuentemente a los navieros privados en su enfrentamiento con Elcano.

68. Ibidem, Acta Consejo de Administración INI, 23/7/1946.

69. Archivo Presidencia del Gobierno, Legajo 1701, Doc. 108, Carta del Gral. en Jefe del Alto Estado Mayor al Subsecretario Presidencia del Gobierno, 31/7/1946.

construirse teniendo en cuenta las modernas orientaciones y los últimos progresos de la construcción naval, especialmente en lo que se refiere al empleo de la soldadura eléctrica y al sistema de partes prefabricadas»⁷⁰.

Para conseguirlo, fue imprescindible la asistencia técnica extranjera, en concreto la proporcionada por los países del Eje. La Comisión Alfaro, además de las gestiones señaladas en el apartado anterior, firmó una serie de acuerdos de colaboración con casas alemanas y escandinavas para el diseño de las factorías previstas por Elcano. En el caso del taller de motores, su planta, el tipo y número de máquinas herramientas y la cantidad de operarios para manejarlas fueron especificadas en un contrato de licencia técnica otorgado por la casa MAN⁷¹. En diciembre de ese mismo año llegaron a España H. Blanche, antiguo director de Burmeister & Wain y Consejero técnico de la casa Christian & Nielsen de Copenhague, y otros dos colegas, a quienes se confió el diseño de la factoría sevillana⁷².

Quizás conscientes de la cuantiosa inversión que iba a requerir, los directivos de Elcano eran partidarios de que fuera una empresa diferente la encargada de poner en marcha este proyecto. Sin embargo, el Presidente del INI confió los trabajos a Elcano, indicándole, no obstante, que contabilizara por separado los gastos en una cuenta especial por si finalmente llegara a traspasarse la factoría a otra empresa⁷³. La inversión realizada en las factorías entre 1943 y 1957 (ambos años incluidos) fue de 1.047 millones de pesetas, cifra muy por debajo de los 5.721 millones invertidos en nuevas construcciones, pero aun así considerable⁷⁴. Entre 1943 y 1954 las Memorias de la empresa ofrecen anualmente las cifras invertidas en nuevos buques, en el astillero sevillano y en la fábrica de Manises. En ese periodo la inversión en flota supuso el 83 por 100 de la inversión total. La inversión en el astillero sevillano representó un 11 por 100 y en la fábrica de Manises el 6 por 100 restante.

Las inversiones reales efectuadas en las factorías estuvieron muy por encima de lo inicialmente previsto. El Informe de la Dirección de Servicios Económicos del INI sobre la propuesta de ampliación de capital efectuada en 1953 detectó un aumento de más del 100 por 100 entre este año y 1951, fecha de una solicitud anterior en el mismo sentido⁷⁵. En el caso de los astilleros sevillanos una de las posibles causas fue que la cifra de negocio estuvo muy por debajo de la capacidad

70. INI, ARG, Elcano 315.4, "1943", Doc. 192.

71. INI, ARG, Elcano 315.4, "1943", Doc. 287.

72. INI, ARG, Elcano 315.4, "1944", Doc. 474.

73. INI, ARG, Elcano 315.4, "1944", Doc. 493; División Industrial 281, Carpeta 287.2, "1942-44", Doc. 25.

74. INI, ARG, Expediente original n.º 475 (1958), «Estudio sobre ampliación de capital en 1.425 millones», Estudio relacionado con la Propuesta de Aumento de Capital. I. MEMORIA, 3/7/1958.

75. INI, ARG, Expediente original n.º 163 (1953), «Ampliación capital social Elcano».

de producción: en el citado informe de 1953 se señala que la facturación de la factoría sólo cubriría un 64 por 100 de la capacidad productiva⁷⁶. El Gerente de Elcano planteó al Presidente del INI en 1951 la posibilidad de desprenderse de Manises debido al alivio financiero que supondría para la empresa, posibilidad que contó con el visto bueno de la Dirección económica del Instituto apoyándose en lo diferenciado de ambos negocios, las ventajas de la especialización y la posibilidad de atraer capital privado a ambas empresas, aunque manteniendo el INI la mayoría⁷⁷. Sin embargo, Presidencia no apoyó esa solicitud. Esta decisión acarreará problemas en el futuro próximo.

¿Eran necesarias ambas factorías en la España de los años cuarenta y cincuenta? Resulta cuando menos discutible la necesidad de otro astillero. En el anteproyecto de instalación de nuevas factorías elaborado por Elcano en 1943, se ofrece una capacidad de producción máxima para los grandes astilleros españoles de 70.000 TRB al año, muy por debajo de la necesaria para llegar a disponer de una flota mercante de dos millones de toneladas en diez años⁷⁸. En 1946, el Vicepresidente del INI ofrecía una capacidad de producción para el sector privado de 80.000 TRB, cuando se estimaba necesaria una producción anual de 125.000 para cumplir el programa naval. Según las previsiones del INI, los astilleros de Sevilla y Barcelona aportarían cada uno una capacidad de 20.000 toneladas, lo que permitiría aproximarse a la capacidad necesaria⁷⁹. Sin embargo, los planes del INI fueron cuestionados no sólo por la iniciativa privada, sino también por miembros del Gobierno y la propia cúpula militar. El General en Jefe del Alto Estado Mayor cuestionaba en 1946 la necesidad de más astilleros y la tantas veces señalada por el INI falta de iniciativa privada:

«El que haya tantas gradas vacías no [“no” manuscrito] se debe indudablemente a falta de contratos ... Resulta pues, hoy por hoy, fuera de la realidad hablar de la necesidad inmediata de más gradas ni programas de construcción que no se pueden emprender»⁸⁰.

El representante de este organismo en el Consejo del INI señalaba ese mismo año, al discutir la conveniencia de los astilleros en Barcelona, que «incluso estimo prematura la construcción ya iniciada de los astilleros de Sevilla»⁸¹.

76. Ibídem.

77. INI, ARG, Elcano 315.4, “1951”, Doc. 35 y 39.

78. INI, ARG, Elcano 315.4, “1943”, Doc. 192.

79. Archivo Presidencia Gobierno, Legajo 1701, Doc. 5-8, Acta del Consejo de Administración del INI, 23/7/1946.

80. Ibídem, Carta del Gral. en Jefe del Alto Estado Mayor al Subsecretario Presidencia del Gobierno, 31/7/1946.

81. Ibídem.

Si los propios militares no veían la necesidad de nuevos astilleros, qué decir de la iniciativa privada. Esta elevaba la capacidad de producción existente en 1945 hasta las 100.000 TRB, indicándose que las gradas existentes eran más que suficientes para hacer frente a la demanda de buques⁸². Tampoco había escasez de iniciativa privada en este sector pues se crearon nuevos astilleros y se amplió la capacidad productiva de los antiguos⁸³. A principios de los años cincuenta, la capacidad de producción de las empresas privadas en este ramo se estimaba en torno a las 120.000 TRB, un 70,5 por 100 de la capacidad total, correspondiendo el 29,5 por 100 restante, unas 50.000 TRB, al INI, en concreto a la Empresa Nacional Bazán⁸⁴. Durante ese decenio, la operación de salvamento de los astilleros de Echevarrieta en Cádiz, en la que intervino Elcano con el objeto de impedir que la SECN se hiciese cargo de los mismos⁸⁵, y el fin de las obras de los astilleros en Sevilla incrementaron de forma muy significativa la presencia del INI en la industria naval española. Vega y Beltrán indican que a la altura de 1955 la capacidad de producción de los astilleros públicos representaba el 38 por 100 de la total española⁸⁶. Un porcentaje idéntico se obtiene al considerar las cifras de tonelaje entregado entre 1953 y 1959⁸⁷. La capacidad de producción aumentó considerablemente durante esta década, pasando de 170.000 TRB en 1952 a 450.000 en 1961, pero a principios de los años sesenta el Presidente del Servicio Técnico-Comercial de los Constructores Navales Españoles, reconocía que sólo una pequeña parte de esa capacidad estaba empleada⁸⁸. López Bravo a principios de 1961 estimaba una capacidad de entre 350.000 y 400.000 TRB, pero indicaba que difícilmente se iba a sobrepasar una cifra de producción superior a las 250.000 toneladas⁸⁹.

82. Miranda (1945), pp. 9-10, Director-Gerente de la SECN en aquella época, señalaba que sólo con las gradas de los astilleros más grandes (SECN, Euskalduna, Unión Naval de Levante y Echevarrieta) existía capacidad suficiente para construir 100.000 toneladas al año, a las que había que añadir la de los astilleros pequeños y medianos. No es casual que el artículo de Miranda apareciera en *Moneda y Crédito*, publicación vinculada al Banco Urquijo, en torno al cual se agrupaban los intereses privados (debo esta observación a A. Gómez-Mendoza).

83. Entre los más importantes de nueva construcción cabe destacar ASTANO en El Ferrol, y un buen número de astilleros de tamaño mediano en la ría de Bilbao. Sobre el primero véase *Ingeniería Naval*, XIV, 136 (1946); sobre los segundos, Valdalis (1998b).

84. Vega y Beltrán (1959), p. 97.

85. Finalmente, H. Echevarrieta solicitó en 1951 al Estado que se hiciera cargo de la factoría gaditana ante la imposibilidad de aportar los fondos necesarios para la continuidad de la empresa. Un año más tarde se constituía Astilleros de Cádiz, S.A., con un capital aportado casi en su totalidad por el INI. Sobre esto, véase Díaz Morlán (1997), pp. 490-93.

86. Vega y Beltrán (1959), p. 97.

87. El porcentaje se ha obtenido a partir de las cifras de producción que ofrece Buesa (1982), p. 172. Para el periodo 1960-63 el porcentaje fue del 36 por 100. Martín Aceña y Comín (1991), p. 649, ofrecen porcentajes muy similares para el periodo 1953-1963.

88. A. Miranda indicaba un factor de utilización del 0,35 para 1961, uno cercano a 0,45 para 1962 y la confianza en alcanzar un mínimo de 0,60 en 1963, *Fairplay's Spanish Supplement*, 4 octubre 1962, p. vii.

89. López Bravo (1961), p. 48. El autor sugería limitar la capacidad productiva a unas 300.000 TRB para conseguir un coeficiente de utilización ligeramente superior al 80 por 100. En los años siguientes esa situación no varió. Leopoldo Boado, Subsecretario de la Marina Mercante y Consejero

Por el contrario, la capacidad de producción de motores Diesel y maquinaria auxiliar marina era relativamente pequeña en comparación a la de fabricación de buques. *Ingeniería Naval* señalaba en 1946 que «España no puede construir ni siquiera el 40 por 100 de sus necesidades navales [de maquinaria]»⁹⁰. En los años cuarenta, Elcano no tuvo ningún empacho en importar motores Diesel del extranjero aprovechando las gestiones de la Comisión Alfaro, lo que motivó un agrio enfrentamiento con la Sociedad Española de Construcción Naval⁹¹. A finales de los años cincuenta, cuando Elcano comienza a producir, se convierte en el segundo fabricante de motores Diesel marinos por potencia instalada⁹².

Un sueño fallido: los problemas financieros, el declive de Suanzes y la reorganización de la empresa

Para Juan A. Suanzes, Elcano era, sin duda alguna, una de las “joyas” del grupo INI. La empresa había sido concebida como la pieza central en el resurgimiento de España como potencia marítima e industrial. En este sentido, Elcano era mucho más que una compañía naviera: antes bien, su tarea principal era la de construir buques, bien en sus propias factorías bien ordenándolos a otras empresas, y a ese empeño constructor había que subordinar todo lo demás, desde los intereses de las empresas privadas hasta la propia cuenta de resultados. La actuación de Elcano en el transporte marítimo y la industria naval durante este periodo ejemplifica perfectamente la filosofía de Suanzes al frente del INI tanto en lo que respecta a la política de no subsidiariedad frente a la empresa privada como a la concepción del Instituto como un Estado dentro del Estado⁹³. Por ello no resulta extraño que el declive del poder del primero fuera acompañado del progresivo eclipse de la segunda. Los graves problemas financieros de la empresa precipitaron la reorganización de la misma y su pérdida de protagonismo en el sector industrial. Ahora bien, la grave situación de la empresa sólo fue una excusa, aunque de peso, para una decisión que,

de Elcano, reconocía en 1965 que “quizá el número de astilleros de que disponemos en España sea excesivo, y lo que convenga sea hacer una reorganización de nuestros astilleros”, *OFICEMA*, Mayo 1965, p. 23.

90. *Ingeniería Naval*, 133 (1946), p. 361.

91. La Comisión Alfaro encargó en 1943 varios equipos de motores Diesel a las casas Sulzer y Burmestier & Wain. La SECN solicitó al Presidente del INI la anulación de esos contratos, aduciendo que los motores encargados eran «exacta repetición» de los modelos que ella estaba construyendo; que existía capacidad productiva en el país para fabricar esos motores sin necesidad de importarlos; y que los precios pagados eran algo superiores a los ofrecidos por la industria nacional sin contar los derechos arancelarios. J. Alfaro señaló, por el contrario, que la SECN «no tiene mucha gana de hacer esos 2 equipos y trata de elevar los precios previstos», y que había conseguido precios un 5 por 100 más bajos que los ofertados por la industria nacional, INI, ARG, Elcano 315.4, “1943”, Docs. 226 y 229. El conflicto ocasionó la intervención del Ministerio de Industria, véase Valdaliso (1998a), p. 83.

92. Sobre esta industria, véase López y Valdaliso (1997).

93. Gómez Mendoza y San Román (1997), p. 701; Valdaliso (1998a), pp. 100-101 y 123.

en última instancia fue política y que se precipitó tras la entrada de Gregorio López Bravo en el Ministerio de Industria y la salida de Juan A. Suanzes del INI.

No deja de ser en cierto modo paradójico que las dificultades financieras de Elcano procedieran de una de las actividades más importantes para sus directivos, sus negocios fabriles. Desde 1955 en adelante las auditorías efectuadas por la Dirección de Servicios Económicos del INI incluyen un saldo de pérdidas y ganancias por centros, diferenciando la oficina de Madrid (encargada de la explotación y venta de buques) de las de Manises y Sevilla⁹⁴. Para el periodo 1955-1959 los resultados son concluyentes: los proyectos industriales de Elcano ofrecían resultados negativos. La empresa estaba financiando la construcción de sus factorías con los beneficios generados en la explotación y venta de buques. No sólo eso, las factorías fueron las destinatarias de buena parte de las ampliaciones de capital solicitadas por Elcano en los años cincuenta⁹⁵. Tanto la empresa como el INI eran conscientes del escaso margen de explotación de las factorías, puesto de relieve todos los años en los informes de los auditores-del Instituto. En el Informe del Departamento de Inspección a las cuentas de la empresa de 1956 se señalaba que

«Para convertir en una explotación rentable los astilleros de Sevilla se necesitarán dos efectos, aumentar la facturación y los beneficios sobre facturación ... las mismas conclusiones citadas con respecto a Astilleros de Sevilla son aplicables a este caso [Manises]»⁹⁶.

A principios de 1959 la Dirección de Servicios Económicos del INI señalaba que el déficit de financiación de Elcano se debía al exceso de inversiones realizadas en las dos factorías⁹⁷. Para empeorar más las cosas, desde 1958 surgieron serias discrepancias en el equipo de gobierno de la empresa, agravadas por el delicado estado de salud de su Presidente. El propio Suanzes no dudó en reconocer una serie de defectos en el funcionamiento de la empresa durante el ejercicio de 1959: un exceso de contrataciones efectuadas, sin proporción con el Crédito Naval disponible, la asunción de órdenes de armadores privados sin garantías suficientes, las pérdidas experimentadas en la construcción de una serie de buques en los astilleros sevillanos y también "el defectuoso funcionamiento orgánico y la ausencia de las oportunas medidas para afrontar, en lo económico y en lo técnico, las situaciones

94. A partir de 1962 las auditorías distinguen las ventas de productos de Manises y Sevilla efectuadas a través de la central en Madrid. Como no era posible atribuir con exactitud las cifras a cada una de las factorías he optado por consignar el total en el apartado "Madrid (venta fábricas)".

95. Valdaliso (1998a), apartado 2.3.

96. INI, ARG, Elcano 315.3, "1957", Doc. 29. Véase también INI, ARG, Elcano 315.3, "1956", Doc. 16; y "1958", Doc. 31.

97. INI, ARG, Elcano 315.3, "1959", Doc. 63.

CUADRO 6
SALDO DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS DE ELCANO POR CENTROS, 1955-1963
 (ptas. corrientes)

	1955-59	1960-63
Madrid (flota)	477.299.543	404.935.128
Madrid (ventas fábricas)	-	-174.303.776
Manises	-1.810.512	-26.982.816
Sevilla	-42.837.894	-318.618.495
Total	432.651.136	-114.969.959

Fuente: INI, ARG, Elcano 315.3, "1956", Doc. 16; "1957", Doc. 29; "1958", Doc. 29; "1959", Doc. 67; "1960", Doc. 43; "1961", Doc. 54; "1962", Doc. 194; "1963", Doc. 65; "1964", Doc. 91. Elaboración propia.

creadas"⁹⁸. A principios de 1960 Suanzes nombró un nuevo Presidente y Gerente para Elcano, con el objeto de reconducir la situación.

Los resultados fabriles para la etapa de 1960 a 1963 fueron mucho peores, puesto que al ya reducido margen de explotación de las fábricas hubo que añadir la fuerte contracción del mercado como resultado de las dificultades crediticias⁹⁹. En un extenso informe sobre el Balance de Elcano en 1962, el Presidente del INI mostraba su preocupación por los rendimientos de las factorías y señalaba los posibles remedios:

*«Tienen poca justificación las elevadas pérdidas de estos astilleros y explican la absoluta necesidad de la reorganización llevada a cabo que debe extenderse todo lo necesario ... El único remedio, a mi juicio, es primero, el de aumentar la contratación de barcos nacionales –propios y para terceros– tratando de eliminar el obstáculo que constituye la escasez de crédito naval ... aunque se comprende la dificultad "Elcano" tendrá que volver a los viejos caminos de construir por su iniciativa, para vender a terceros o para actuar como armador de los mismos aunque ello ha de exigir aumentos de capital ... El segundo remedio, común a toda solución, es el de aumentar la productividad en la factoría y el orden administrativo y económico en ella, aspectos que hasta ahora han fallado».*¹⁰⁰

98. INI, ASC, Acta Consejo Administración INI, 13/5/1960.

99. La propia empresa señalaba que se vio obligada a anular los contratos de construcción de 23 buques que totalizaban más de 300.000 Tpm. Pero, además, sus factorías tuvieron que hacer frente a la rescisión de contratos por parte de otros armadores. INI, ARG, Elcano 315.3, "1963", Doc. 168.

100. INI, ARG, Elcano 315.3, "1963", Doc. 78. En lo que respecta a Manises indicaba que «Aunque atenuados, hasta cierto punto, la índole de sus problemas, es similar a los de Sevilla y en íntima relación con ellos».

Suanzes reconocía fallos en la gestión de las fábricas, pero seguía obstinado en recuperar el papel central de Elcano en la construcción naval española¹⁰¹. Y para ello hacía falta más dinero que el Estado no estaba dispuesto a otorgar. La actuación de esta empresa fue coherente con la filosofía de Suanzes al frente del INI: se trataba sobre todo de construir, construir y construir, y para ello era imprescindible conseguir los recursos financieros necesarios, sin importar los medios arbitrados, el coste de oportunidad de los mismos o la rentabilidad obtenida¹⁰².

La crisis financiera de la empresa, motivada básicamente por los crónicos números rojos de sus factorías, acabó conduciendo a una reorganización de sus actividades y en concreto, al traspaso de sus fábricas a otra empresa del grupo INI, Astilleros de Cádiz. Este proceso, que se inició tras la marcha de Suanzes de la presidencia del INI, fue largo, complicado y no estuvo exento de conflictos entre el Instituto por un lado, y el Ministerio de Industria y Presidencia del Gobierno por otro. En síntesis, el Consejo de Ministros decidió en febrero de 1964 evacuar consultas al INI sobre la posible integración de los negocios fabriles de Elcano en Astilleros de Cádiz, a lo que desde la plaza del Marqués de Salamanca se contestó positivamente, aunque precisando que ese trasvase no debía significar modificación alguna en los fines sociales de ambas empresas. A finales de ese mismo año el Gobierno decidió crear una Comisión Interministerial para llevar a cabo esa tarea, integrada por dos representantes del Ministerio de Industria, dos del INI y uno de Presidencia del Gobierno. La Comisión se puso rápidamente de acuerdo sobre los aspectos técnicos de una operación que se iba a saldar con una pérdida de más de 500 millones de pesetas a imputar al INI. Por el contrario, los aspectos «políticos», en particular las repercusiones de la citada operación sobre los fines sociales de ambas empresas, motivaron un enfrentamiento continuo entre los representantes del Instituto, por un lado, y los de Industria y Presidencia, por el otro. Estos últimos defendían que el trasvase de actividades fabriles comportaba una modificación en los fines sociales de Elcano, que a partir de ahora debería reducir su actividad exclusivamente a satisfacer las necesidades de transporte marítimo de las empresas del holding público. Por el contrario los primeros, en particular Muñoz Rojas, entendían que el traspaso no significaba un cambio en los fines sociales y que si se pretendía hacer eso, debía modificarse la Ley de 7 de mayo de 1942. Elcano era el pretexto, pero el tema de fondo de ese enfrentamiento era, una vez más, el papel que tenía que desempeñar la empresa pública y el INI en general en la economía

101. Sirvent así lo reconocía en una carta particular al Gerente de Elcano, Roberto Berga, en abril de 1961: «La idea general que nuestro Presidente tiene es mantener a la Empresa en una actividad semejante a la desarrollada en estos años, mientras no se concluyan los programas hoy previstos, y para el futuro entiende que tampoco la Empresa podrá cesar en su actividad sino que tendrá que seguir desarrollándola en el grado y medida que las circunstancias demanden». INI, ARG, Elcano 315.3, Doc. 38.

102. Donges (1971), p. 355; González (1979), p. 74; Martín Aceña y Comín (1991), p. 122.

española. La Comisión finalmente emitió un dictamen en mayo de 1965 con el voto particular de los representantes del INI¹⁰³. Visto que el Ministerio de Industria imponía sus posturas en la Comisión, el Presidente del INI, José Sirvent, remitió un escrito al Presidente del Gobierno a principios de junio de 1965 cuyas consideraciones jurídicas sobre el papel del Instituto y su régimen de funcionamiento parecían calcadas de las exposiciones que Suanzes había hecho años atrás¹⁰⁴. Sirvent esgrimía como argumento general la personalidad propia del INI y su autonomía legal, quejándose de la creación de la propia Comisión interministerial que, argumentaba, marginaba al Instituto; y, en particular, cuestionaba su decisión de modificar los fines sociales de Elcano¹⁰⁵. Los argumentos de Sirvent fueron contestados por López Bravo. Este declaró formalmente la intención del Gobierno de no modificar los fines sociales de la empresa, pero también que nuevas disposiciones legislativas modificaban el papel de la empresa pública¹⁰⁶. Los estatutos no se tocaron, ni tampoco la Ley de 1942, pero tampoco hizo falta. La decidida aplicación del principio de subsidiariedad de la empresa pública por parte del Gobierno, liderada en particular por el Ministerio de Industria, condenó a Elcano a un lugar cada vez más secundario¹⁰⁷. Por primera vez en su historia, aunque ya de manera definitiva, Elcano quedaba reducida a ser un simple empresa naviera y abandonaba su papel protagonista dentro de la industria naval española.

Conclusiones

Al igual que trabajos anteriores han demostrado para diferentes sectores industriales, durante la presidencia de Juan Antonio Suanzes el INI tampoco fue subsidiario de la iniciativa privada en el sector naval. Antes al contrario, el papel preeminente que sus dirigentes, y Suanzes en especial, concedían a la flota mercante y a la industria naval dentro de la reconstrucción industrial de España acentuaron la intensidad de su intervención, lo que dio lugar a varios enfrentamientos con los astilleros privados, en particular con la SECN, la principal perjudicada. Hasta finales de los años cincuenta Elcano proporcionó sobrados motivos de satisfacción

103. INI, ARG, Elcano 315.4, "1964", Doc. 19; y "1965", Doc. 1, 2, 13, 17 y 20.

104. Tras la marcha de Suanzes del INI, Sirvent realizó una defensa numantina de Elcano y su labor. A finales de 1963, con motivo de la botadura del buque Elcano en Astilleros de Cádiz, Sirvent prácticamente leyó algunos párrafos de la Ley de mayo de 1942: "Se requiere una intervención activa del Estado ... que centre, encuadre y complemente la acción bienhechora y máxima posible de la iniciativa privada ... Es necesario concretar en órdenes amplios programas de construcción ... Para la realización de estos programas, la iniciativa privada nacional ... no es, sin embargo, suficiente en cantidad ni en ritmo", *OFICEMA*, Diciembre 1963, p. 21.

105. INI, ARG, Elcano 315.4, "1965", Doc. 23.

106. INI, ARG, Elcano 315.4, "1965", Doc. 29.

107. INI, ARG, Expediente original n.º 971 (1967), «Elcano. Informe sobre situación presente y futura de esta empresa».

a los dirigentes del INI. La empresa, una de las principales navieras del país, fue la mejor cliente de los astilleros españoles, absorbiendo más del 45 por 100 del tonelaje mercante construido en ese periodo. Gracias a los privilegios concedidos por la discrecionalidad del Estado, Elcano controló la mayor parte del capital y el acero para la construcción de buques y desempeñó, conforme a su ley fundacional, un papel ordenador en las construcciones navales. Además de su actividad naviera y sus programas de construcciones, Elcano llevó a cabo dos proyectos industriales de gran envergadura: la creación de unos astilleros en Sevilla y una fábrica de motores y maquinaria auxiliar marina en Manises, convirtiéndose, a finales de los años cincuenta, en una de las principales empresas en el sector de construcción naval. Las realizaciones fabriles de Elcano fueron, por consiguiente, considerables, pero como sucedió tantas veces con los proyectos del INI durante el primer franquismo, también en este caso su coste de oportunidad fue elevado. Primero, por el elevadísimo coste de las factorías, sufragado mediante los cuantiosos beneficios que Elcano obtuvo gracias a su posición privilegiada dentro del sector naviero y a las sucesivas ampliaciones de capital concedidas generosamente por el Estado. Segundo, por una defectuosa gestión de las mismas, lo que se tradujo en unos resultados globales negativos. Y tercero, porque además una de ellas, el astillero sevillano, no era necesaria dada la capacidad productiva existente en la industria de construcción naval española. Los problemas derivados de un exceso de capacidad productiva en el sector se arrastraron durante todo el decenio de 1960 y fueron una de las razones que permiten explicar las fusiones ocurridas a finales del mismo, estimuladas con la generosa ayuda de la Acción Concertada.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO HERRERA, J. (1982), *Los medios jurídicos y económicos de la política marítima en España*, Madrid, Imprenta Fareso.
- BALLESTERO, A. (1993), *Juan Antonio Suanzes 1891-1977. La política industrial de la posguerra*, León, LID.
- BARRERA GARCÍA, A. E. (1997), *Autarquía e Intervencionismo estatal. El pensamiento económico de un ministro de Franco: Juan Antonio Suanzes (1939-1951)*, Memoria de Licenciatura, Depto. Historia Contemporánea, Universidad Complutense de Madrid.
- BUJESA BLANCO, M. (1982), *El Estado en el proceso de industrialización: contribución al estudio de la política industrial española en el periodo 1939-1963*, Universidad Complutense, Tesis Doctoral.
- CARRERAS, A. y TAFUNELL, X. (1993), «La gran empresa en España (1917-1974). Una primera aproximación», *Revista de Historia Industrial*, 3, 127-174.
- CARRERO BLANCO, L. (1941), *España y el Mar*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- CATALAN, J. (1995), *La economía española y la segunda guerra mundial*, Barcelona, Ariel.

- CERVERA PERY, J. (1990), *La marina mercante española. Historia y circunstancia*, Madrid, San Martín.
- DONGES, J. B. (1971), "From an Autarchic Towards a Cautiously Outward-Looking Industrialization Policy: The Case of Spain", reimpresso en MARTÍN ACEÑA, Pablo, y SIMPSON, James (eds.) (1995), *The Economic Development of Spain since 1870*, Aldershot, Edward Elgar.
- DÍAZ MORLÁN, P. (1997), *Los negocios de un empresario vizcaíno: Horacio Echevarrieta (1870-1963)*, Tesis Doctoral, Universidad del País Vasco.
- FARIÑA GUITIÁN, F. y GONZÁLEZ VIEYTES, L. (1954), *Leyes Marítimas de España. Navegación y transporte marítimo. Tomo 3: Elementos que integran el transporte marítimo: puertos, mar, el buque mercante, dotación del buque mercante*, Madrid, Nautilus.
- FONTANA, J. (1986), «Reflexiones sobre la naturaleza y las consecuencias del franquismo», en FONTANA, J. (ed.), *España bajo el franquismo*, Barcelona, Crítica.
- FRANCO, F. (1951), *Textos de doctrina política. Palabras y escritos de 1945 a 1950*, Madrid, Publicaciones Españolas.
- GERENCIA DE BUQUES MERCANTES PARA SERVICIOS OFICIALES (s.f.), *Memoria 1938-1941*, Madrid.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1994a), *El «Gibraltar económico»: Franco y Riotinto, 1936-1954*, Madrid, Civitas.
- (1994b), «La cara oculta de la actuación del INI en la minería: piritas y potasas (1941/1963)», *Areas*, 16, 197-211.
- (1995), «El Plan Frigorífico español (1947-1951)», *Revista de Historia Industrial*, 8, 147-169.
- (1997), *El plan del nitrógeno (1939-1961)*, Documento de trabajo 9709, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense.
- GÓMEZ MENDOZA, A., y SAN ROMÁN, E. (1997), "Competition Between Private and Public Enterprise in Spain, 1939-1959: An Alternative View", *Business and Economic History*, 26, 2, 696-708.
- GONZÁLEZ, M. J. (1979), «La historia económica de España en el periodo 1939-1959. Una interpretación», *Moneda y Crédito*, 143, 3-106.
- JEREZ MIR, M. (1982), *Elites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- LÓPEZ BRAVO, G. (1961), "La Construcción Naval ante los próximos diez años", *OFICEMA*, Enero 1961, 43-50.
- LÓPEZ GARCÍA, S., y VALDALISO, J. M. (1997), *Pauta de innovación y niveles de acercamiento tecnológico: una reflexión teórica aplicada a la industria de fabricación de motores Diesel marinos en España*, original xerocopiado.
- MARTÍN ACEÑA, P., y COMÍN, F. (1991), *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, Espasa-Calpe.
- MARTÍNEZ RUIZ, E. (1994), *La intervención del INI en la industria de la defensa durante la autarquía (1941-1959)*, Fundación Empresa Pública-Programa de Historia Económica, Documento de Trabajo 9408.
- MIRANDA, A. (1945), «La construcción naval española en la posguerra», *Moneda y Crédito*, 14, 3-11.

- NAVARRO DAGNINO, J. (1947), *La marina mercante española a partir del 18 de julio de 1936*, Madrid, Imprenta Litografía Casas
- OJEA PORTA, P. y BALSEYRO, R. (1944), *La Marina y el Crédito Naval*, Madrid, Morata.
- PASTOR, S. (1984), *El transporte marítimo en España*, Madrid, Universidad Complutense, 2 vols.
- ROTAECHE, J. M^a (1942), «La Marina mercante en el momento presente», *Moneda y Crédito*, 1, 21-31.
- (1948), *La reconstrucción de la marina mercante española*, Madrid, Subsecretaría de la Marina Mercante.
- SAN ROMÁN, E. (1995a), «El nacimiento de la SEAT: autarquía e intervención del INI», *Revista de Historia Industrial*, 7, 141-165.
- (1995b), *La industria del automóvil en España: el nacimiento de la SEAT*, Madrid, Fundación Empresa Pública-Programa de Historia Económica, Documento de Trabajo 9503.
- (1997), «Estrategia de crecimiento en una empresa pública: nacimiento y formación de ENCASO», en *Actas del VI Congreso de la Asociación de Historia Económica de España*, Sesión: Estrategias de crecimiento de las empresas en España: estructuras organizativas y poder de mercado.
- SCHWARTZ, P. y GONZÁLEZ, M.J. (1978), *Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976)*, Madrid, Tecnos.
- SUANZES, J. A. (1943), «Programas navales y geografía económica», *Ingeniería Naval*, XI, 97, 388-398.
- VALDALISO, J. M. (1998a), *La Empresa Nacional Elcano de la Marina Mercante y la actuación del INI en el sector naval durante la presidencia de Suanzes*, Madrid, Documento de Trabajo 9802, Fundación Empresa Pública-Programa de Historia Económica.
- (1998b), «Nacimiento y desarrollo de la industria naval del hierro y el acero en el País Vasco: el caso de Vizcaya (c1889-1979)», *Itsas Memoria*, 2 (en prensa).
- VEGA SANZ, R. (1964), «Inversiones en la industria naval española», *Economía Industrial*, I, 1, 35-43.
- VEGA SANZ, R., y BELTRAN FLOREZ, L. (1959), *La construcción naval española y la integración económica europea*, Madrid.
- VELASCO MURVIEDRO, C. (1984), «El "ingenierismo" como directriz básica de la política económica durante la autarquía (1936-1951)», *Información Comercial España*, 606, 97-106.



Shipbuilding Schemes and Economic Development: the «Empresa Nacional “Elcano” de la Marina Mercante» and the Industrializing Dream of J. A. Suanzes (1942-1963)

ABSTRACT

The Instituto Nacional de Industria created in 1943 the Empresa Nacional “Elcano” de la Marina Mercante with the aim of promoting the development of shipbuilding and shipping industries in Spain. Both sectors had a substantial strategic and economic importance for the Government of Franco. The head of the INI, J. A. Suanzes, stressed the relationship between naval power and industrialization. During his term of office, Elcano became one of the five most important firms of the INI group, and appeared among the top twenty-five Spanish big companies in 1948 and 1960. This paper examines the role played by Elcano in the development of Spanish shipbuilding industry in the years 1942-1963, whether the industrializing dream of Suanzes came true or not, and its opportunity cost for the Spanish economy.

