

---

# Estado, industrialización y desindustrialización. Las políticas siderúrgicas españolas en la segunda mitad del siglo XX

● PABLO DÍAZ MORLÁN

Universidad de Alicante

● MIGUEL ÁNGEL SÁEZ-GARCÍA

Universidad de Alicante

## Introducción

Durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, el papel del Estado español en el desarrollo industrial fue, si lo comparamos con otros países de industrialización tardía, ciertamente reducido, al limitarse a proporcionar protección arancelaria a los diferentes sectores industriales, que, a cambio, debían asumir unos sobrecostes en los alimentos y las materias primas, igualmente protegidos. Tras la Guerra Civil, las ansias industrialistas de los dirigentes franquistas propiciaron una creciente intervención del Estado, que limitó notablemente la iniciativa privada y dirigió los escasos recursos disponibles a los sectores considerados de interés nacional. Al igual que ocurría en la mayoría de los países europeos, para el Gobierno español, la siderurgia era un sector estratégico tanto por su vinculación con la industria armamentística como por ser un proveedor de un producto intermedio fundamental para el desarrollo de la industria pesada. Por ello, durante los años cuarenta y cincuenta, fue objeto de un acusado intervencionismo estatal, que tuvo su reflejo en la regulación de los precios, en el control de los mercados a través de la Delegación Oficial del Estado para las Industrias Siderúrgicas y, ya en los años cincuenta, en la participación directa del Estado en la producción mediante la creación de la empresa pública Ensidesa. Aunque los mecanismos intervencionistas se relajaron a partir de 1959 con el cambio de las políticas económicas, la siderurgia continuó siendo considerada un sector clave para el desarrollo industrial, por lo que el Estado no renunció a seguir orientando su crecimiento mediante la denominada planificación indicativa, que tuvo su principal instrumento en las acciones concertadas de los años sesenta y setenta. Gracias

*Fecha de recepción: enero 2018*

*Versión definitiva: septiembre 2018*

*Revista de Historia Industrial*

*N.º 75. Año XXVIII. 2019*

a ellas, las empresas siderúrgicas pudieron beneficiarse del crédito oficial, pero, en contrapartida, tuvieron que asumir un marco regulatorio con un elevado grado de intervención estatal. Desde mediados de los años setenta, el cambio de régimen propició una creciente liberalización del sector, que, no obstante, siguió mereciendo por parte de la Administración una mayor atención que la que se prestaba a otras industrias. Este interés era fruto del impacto que la crisis de los setenta tuvo sobre la siderurgia, ya que, al tratarse de una actividad fuertemente concentrada, el cierre de instalaciones podía tener importantes consecuencias en la economía y el empleo de algunas regiones. Por este motivo, la siderurgia fue uno de los primeros sectores incluidos en las políticas de reconversión industrial llevadas a cabo desde principios de los años ochenta y el que más recursos públicos recibió.

Así pues, desde el final de la Guerra Civil hasta los últimos años del siglo xx, los Gobiernos españoles pusieron en marcha diferentes instrumentos que les proporcionaron una gran capacidad para influir en el desarrollo de la siderurgia, de forma que se puede afirmar que la estructura del sector a finales del siglo xx era tanto resultado de la iniciativa privada como de la acción del Estado. El objetivo de este trabajo es precisamente analizar las políticas siderúrgicas desarrolladas entre 1964 y 1998 y su influencia en la configuración del sector. Las políticas siderúrgicas, más que los ciclos económicos, nos sirven para estructurar el trabajo en dos grandes epígrafes. En el primero de ellos se da cuenta de las transformaciones del sector en el período de planificación indicativa (1964-80), en el que las políticas siderúrgicas se orientaron fundamentalmente a la expansión de la capacidad productiva. El segundo epígrafe estudia las políticas de reconversión del período 1980-1998, dirigidas a reestructurar el sector para adaptarlo al nuevo contexto internacional, surgido de la crisis de los setenta y de la integración de España en las Comunidades Europeas. Al final de cada uno de los epígrafes se contrastan los hechos estudiados con las hipótesis predominantes en los estudios históricos y económicos que han abordado la cuestión siderúrgica en los períodos analizados. Unas breves conclusiones cierran el artículo.

### **La planificación indicativa (1964-1980)**

#### *El Programa Siderúrgico Nacional y la primera acción concertada (1964-1973)*

La política siderúrgica del Gobierno español se caracterizó durante los años cuarenta por un acusado intervencionismo estatal, que tuvo su reflejo en la regulación de los precios, en el control de los mercados a través de la Delegación Oficial del Estado para las Industrias Siderúrgicas y en la declaración como

sector de interés nacional en 1952.<sup>1</sup> La tímida apertura exterior de los años cincuenta permitió al sector renovarse y aumentar la producción, que recuperó en 1954 el máximo alcanzado antes de la guerra, pero reveló al mismo tiempo la existencia de una importante demanda que la siderurgia nacional era incapaz de satisfacer. Como respuesta a la escasez de acero, el Estado intervino creando una empresa pública (Ensidesa), cuya puesta en marcha en 1957 contribuyó a establecer un equilibrio entre oferta y demanda. Además, entre 1961 y 1963, siete empresas privadas del sector fueron declaradas de interés nacional para facilitar la realización de nuevas inversiones, aunque los beneficios económicos obtenidos por dicha declaración fueron bastante limitados.<sup>2</sup> Sin embargo, el proceso de liberalización económica mostró el hambre de acero de la economía española: su consumo se disparó, pasando de 1,8 millones de toneladas en 1959 a 3,6 millones cuatro años después, mientras la producción nacional crecía a un ritmo mucho menor, pasando de 1,8 millones a 2,8. La insuficiencia de la oferta nacional tuvo como resultado un espectacular aumento de las importaciones con la consiguiente salida de divisas.<sup>3</sup>

Para dar respuesta a las nuevas necesidades que planteaba la industrialización, el Gobierno diseñó una política siderúrgica en la que se combinaban liberalización e intervencionismo. Se mantuvieron algunos rasgos propios de la etapa anterior: los precios de los productos siderúrgicos estuvieron regulados por el Estado, salvo un breve período entre 1962 y 1966, y lo mismo ocurrió con las inversiones, que solo se liberalizaron completamente a partir de 1977.<sup>4</sup> La novedad del período, síntesis de liberalización e intervencionismo, fue la planificación indicativa.<sup>5</sup> Las líneas generales de la política siderúrgica de los años del desarrollismo fueron establecidas en 1963 por la Comisión de las Industrias Básicas del Hierro y del Acero y sus Minerales de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social. Su concreción definitiva se pro-

1. La declaración de sector de interés nacional no tuvo ningún efecto desde el punto de vista de la producción de acero hasta 1961. Hasta esa fecha, si exceptuamos a Ensidesa, solo dos empresas dedicadas a la obtención de hierro a partir de cenizas de piritas fueron declaradas de interés nacional. Anteriormente, Siderúrgica Asturiana, S.A., dedicada a la fabricación de nódulos de hierro, había obtenido el mismo beneficio en 1942. En los tres casos, el objetivo era obtener materias primas para la siderurgia que permitiesen paliar la escasez de chatarra. Buesa (1983), pp. 283-286.

2. Las empresas siderúrgicas declaradas de interés nacional se beneficiaron de uno o dos de los siguientes beneficios: la expropiación de los terrenos necesarios para la construcción de nuevas instalaciones, la reducción de un 50% en los impuestos y la rebaja de derechos arancelarios en la importación de maquinaria. Únicamente Uninsa obtuvo los tres beneficios citados. Buesa (1983), p. 285.

3. Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social (en adelante CPDES) (1968), p. 96.

4. Sobre la regulación de los precios, Unisid (1967-1980). La regulación de las inversiones industriales en Buesa y Pires (2002).

5. Sobre el cambio de la política industrial que supuso la aprobación de la Ley de Industrias de Interés Preferente, de 2 de diciembre de 1963, y las acciones concertadas, véase Braña, Buesa y Molero (1984), pp. 200-206.

dujo con la aprobación del Programa Siderúrgico Nacional (PSN) en 1964, al constituir la Acción Concertada el principal instrumento para su implementación. A cambio de asumir el cumplimiento de los objetivos fijados por el Gobierno en el PSN, las empresas privadas acogidas a la Acción Concertada (1964-1973) recibían una serie de incentivos que incluían la libertad de amortización para las instalaciones incluidas en el concierto, exenciones fiscales, posibilidad de expropiación forzosa y, sobre todo, crédito oficial, que podía llegar hasta un máximo del 70% de la inversión que se iba realizar.<sup>6</sup> Aunque la orden en la que se fijaban las bases para la Acción Concertada se había aprobado en agosto de 1964, las actas de los conciertos fueron firmadas entre el segundo semestre de 1965 y el primero de 1966. Diecisiete empresas se acogieron a la Acción Concertada: dos eran integrales (Altos Hornos de Vizcaya y Uninsa) y, de las no integrales, diez eran productores de acero común y cinco de aceros especiales.<sup>7</sup> Como muestra el apéndice 1, la producción conjunta de las diecisiete empresas concertadas más Ensidesa, empresa pública para la que el PSN era de obligado cumplimiento, equivalía al 83% de la producción nacional de acero,<sup>8</sup> lo que suponía que el Gobierno disponía de una considerable capacidad para orientar el desarrollo del sector, asumiendo por tanto una importante responsabilidad en los aciertos y los errores que se derivasen del mismo.

Los dos grandes objetivos de la política siderúrgica eran el aumento de la capacidad productiva, para poder cubrir la mayor parte de las necesidades de acero del país, y la mejora de la eficiencia y la productividad del sector. El aumento de la capacidad productiva de Ensidesa y las empresas concertadas debía producirse teniendo en cuenta las previsiones recogidas en el PSN, que estimaba que el consumo de acero alcanzaría los 6,48 millones de toneladas en 1972. Sin embargo, la realidad refutó al PSN y, en 1966, el consumo de acero alcanzaba prácticamente el previsto para 1972, lo que hizo que un importante porcentaje de la demanda interna tuviese que ser cubierto con importaciones, que en 1965 llegaron a los 2,8 millones de toneladas frente a una producción nacional de 3,5 millones.<sup>9</sup> La situación llevó a plantear una propuesta mucho más ambiciosa en el II Plan de Desarrollo Económico y Social, recogida en una nueva revisión del PSN, realizada en enero de 1969, que elevaba

6. Orden de 22 de agosto de 1964 (BOE 28/08/1964), Orden del 12 de noviembre de 1964 (BOE 18/11/1964) y CPDES (1963).

7. Ateniéndonos exclusivamente a los productores de acero, la siderurgia se suele dividir en integral —plantas de grandes dimensiones que producen acero por diferentes procedimientos a partir del mineral de hierro— y no integral, que produce diferentes tipos de acero a partir de chatarra y, por lo general, en hornos eléctricos. Dentro de la siderurgia no integral se diferenciaba entre los productores de aceros comunes y los de aceros especiales (aleados, finos, inoxidables, etc.).

8. Unesid (1969b), apartado 1.

9. CPDES (1968), p. 50.

la previsión del consumo aparente de acero para 1972 a 9,8 millones de toneladas.<sup>10</sup> Las inversiones programadas en la Acción Concertada también fueron revisadas y ampliadas para hacer frente a las nuevas previsiones de demanda.

Por lo que respecta a las mejoras de eficiencia, el PSN buscaba reducir las importantes diferencias de productividad entre la siderurgia española (54,6 toneladas anuales de acero por persona empleada en 1964) y las de los países de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (141 toneladas en la misma fecha).<sup>11</sup> Aunque existía un cierto desfase tecnológico con respecto a los países de Europa occidental, no parece que fuese esta la principal causa de la menor productividad de la siderurgia española. Sus instalaciones de cabecera eran bastante modernas: de los 21 hornos altos en funcionamiento en 1961, solo 4 eran anteriores a 1950, al igual que la práctica totalidad de las baterías de cok y las plantas de sinterizado que los abastecían. Por lo que respecta a la fase de afino —la producción de acero bruto a partir del arrabio obtenido en los hornos altos o de chatarra—, la situación tampoco difería excesivamente de la de los países de la CECA: los procedimientos tradicionales (convertidores Bessemer y Thomas y hornos Martin-Siemens) seguían siendo predominantes, pero comenzaban a ser desplazados por los hornos eléctricos y los convertidores de oxígeno. La producción de los convertidores de oxígeno suponía en España un 10,6% del total, porcentaje muy similar al de los países de la CECA (12,6%).<sup>12</sup> La principal diferencia de España con respecto a la CECA era el mayor porcentaje que representaba la producción de los hornos eléctricos, que se habían difundido con fuerza en la década de los cincuenta —de los 31 hornos en funcionamiento, 3 se habían instalado en los años cuarenta y solo 1 era anterior a la Guerra Civil— y producían un 26,6% del acero bruto, frente al 11,6% de la CECA. Donde sí existía un elevado grado de obsolescencia era en el laminado —la transformación del acero bruto en las diferentes formas que demandaba el mercado—, ya que, de los trenes en funcionamiento en 1961, 60 eran anteriores a 1950 y 37 posteriores a esa fecha.<sup>13</sup>

10. Orden de 10 de enero de 1969 (BOE 21/01/1969). Una primera revisión del PSN se había producido en 1966. Posteriormente tuvo lugar una nueva revisión en mayo de 1971, la última antes del fin de la Acción Concertada, que preveía un consumo de 12 millones de toneladas en 1974 y 18 millones en 1980. Orden de 26 de mayo de 1971 (BOE 14/06/1971).

11. CPDES (1968), p. 179.

12. Tampoco existían diferencias sustanciales en la fecha de introducción de este procedimiento. En Alemania y Holanda, la producción de acero en convertidores de oxígeno arrancó en 1958. En el resto de los países, la fecha de introducción del procedimiento fue bastante similar: Francia, 1960; Luxemburgo, 1962; Bélgica y España, 1963, e Italia, 1964. CPDES (1963), pp. 18 y 74-77; Statistical Office of the European Communities (Eurostat) (1966), pp. 24-25. Sobre los cambios tecnológicos en la siderurgia europea desde los años cincuenta, véase Díaz-Morlán y Sáez-García (2016).

13. Sobre los aspectos técnicos del sector a principios de los años sesenta, véase Fernández de Pinedo (2009), pp. 187-192.

Aparte de la obsolescencia de los trenes de laminación y del elevado porcentaje de hornos eléctricos, el principal factor que contribuye a explicar la baja productividad de la siderurgia española es el minifundismo empresarial. De los 41 productores de acero que existían en 1961, ninguno alcanzaba una capacidad de producción anual de un millón de toneladas, solo 2 superaban el medio millón, 7 tenían una producción entre 100.000 y 500.000 toneladas y 32 producían menos de 100.000 toneladas anuales; de estos últimos, la mayoría no sobrepasaba las 10.000 toneladas. La situación contrasta con la que podemos observar en el mismo año en los países de la CECA, donde 51 fábricas contaban con una capacidad de producción superior a 0,5 millones de toneladas, de las cuales 31 superaban el millón, frente a 187 con una capacidad inferior al medio millón.<sup>14</sup>

Dada la estructura productiva de la siderurgia española, no es de extrañar que, en 1964, el PSN prestase más atención a la reestructuración de las empresas que a su modernización tecnológica. De hecho, uno de los objetivos primordiales era concentrar la producción de acero en grandes plantas integrales, fijándose para cada una de las empresas de este subsector una capacidad mínima de producción de un millón de toneladas en 1967. En el mismo sentido, se proponía la creación de nuevas plantas integrales, con una capacidad mínima de un millón de toneladas, a partir de la concentración de las empresas no integrales. Como alternativa, se contemplaba la posibilidad de que las plantas no integrales firmasen acuerdos de suministro de semiproductos con las empresas integrales mediante contratos duraderos que quedarían incorporados a las actas del concierto y serían supervisados por el Ministerio de Industria. En definitiva, se buscaba que la siderurgia integral, en la que se podían alcanzar mayores economías de escala, concentrase el grueso de la producción siderúrgica (un 73% de la capacidad total instalada) y limitar el peso de la siderurgia no integral de aceros comunes a un máximo del 20% de la producción total de acero.<sup>15</sup>

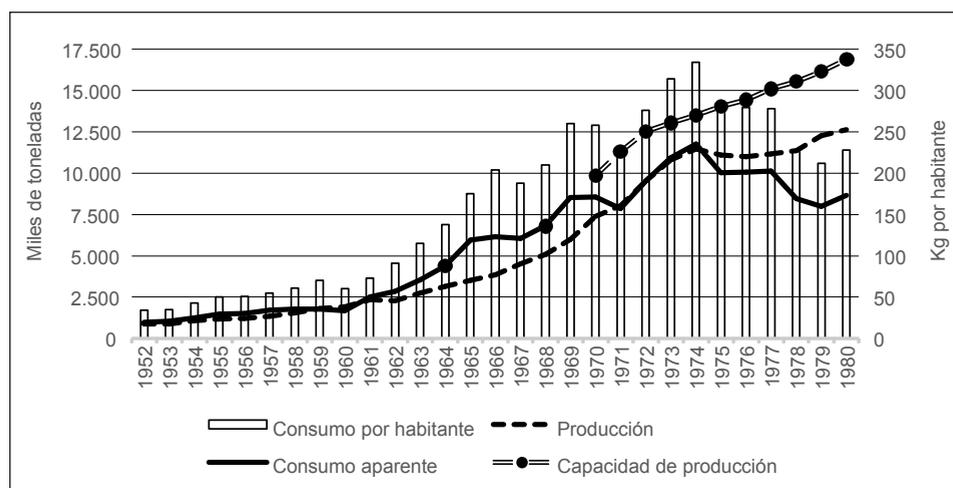
El año 1973 supuso el fin de la Acción Concertada y al año siguiente terminó la vigencia del PSN, coincidiendo con la puesta en marcha del III Plan de Desarrollo Económico y Social. La documentación recogida para la elaboración de este último, junto con la información estadística proporcionada por la patronal siderúrgica (Unesid), permite realizar una valoración de los logros de una década de planificación indicativa. El Gobierno consideraba que se habían cumplido los objetivos previstos en la Acción Concertada «como pon[ía]

14. En el caso de Italia, donde al igual que en España había un porcentaje elevado de producción de acero en hornos eléctricos, de las setenta y nueve fábricas existentes, solo una superaba el millón de toneladas de capacidad productiva, cuatro tenían entre medio millón y un millón de toneladas y el resto tenía una capacidad de producción inferior al medio millón. CPDES (1963), pp. 19 y 94.

15. Orden de 12 de noviembre de 1964 (BOE 18/11/1964).

de manifiesto la consecución de las capacidades de productos previstas y el equilibrio cuantitativo entre producción y demanda interior». <sup>16</sup> Como se observa en el gráfico 1, el fuerte desfase entre consumo aparente de acero y producción nacional que se había producido tras la liberalización exterior se superó a partir de 1971, consiguiendo incluso superávit en la balanza siderúrgica. El fuerte crecimiento de la demanda interna, de 4,4 millones de toneladas en 1964 a 11,8 millones diez años después, pudo ser abastecido gracias a la expansión de la capacidad productiva, que, en las mismas fechas, pasó de 3,7 a 13 millones de toneladas. La mejora en la productividad fue también muy importante, de 55 a 150 toneladas anuales por trabajador, debido a la rapidísima renovación tecnológica llevada a cabo durante estos años: los convertidores LD y los hornos eléctricos desplazaron a los procedimientos tradicionales (hornos Siemens y convertidores Bessemer), que en 1974 solo proporcionaban un 13% de la producción, frente al 24% en la CECA-6. <sup>17</sup> El aumento del tamaño de los hornos eléctricos, la difusión de la colada continua para la obtención de semiproductos y las nuevas instalaciones de laminación también contribu-

**GRÁFICO 1** • Evolución de la capacidad productiva y de la producción de acero (en miles de toneladas) y del consumo aparente de acero (miles de toneladas de acero y kilos por habitante), 1952-1980



Fuentes: Los datos de producción para 1952-60 en *Boletín del Sindicato Nacional del Metal* (1952-60); para 1960-1966, CPDES (1968), p. 82; el consumo aparente hasta 1966 ha sido tomado de CPDES (1968), p. 215 y (1972), p. 157; la capacidad productiva de 1964 y 1968 procede de Unesid (1973b), y el resto de los datos, de Unesid (1967-80).

16. Decreto 669/1974, de 14 de marzo (BOE 16/03/1974).

17. CPDES (1972), p. 507; Unesid (1969-1974) y European Coal and Steel Community (en adelante ECSC) (1975).

yeron a mejorar la productividad.<sup>18</sup> No obstante, la rigidez del mercado laboral característica del franquismo generó una «hipertrofia del empleo» que impidió aprovechar al máximo las innovaciones tecnológicas.<sup>19</sup>

Sin embargo, a pesar de la modernización tecnológica y de la expansión de la capacidad productiva, el sector mostraba profundos desequilibrios. Las importaciones siderúrgicas continuaron siendo elevadas, al situarse ligeramente por encima del millón de toneladas desde 1972, con la diferencia respecto a la década de los sesenta de que ahora se veían compensadas con unas exportaciones que aumentaron con fuerza a principios de los años setenta, alcanzando 1,7 millones de toneladas en 1973. Las exportaciones consistían sobre todo en semiproductos y productos largos, en los que se manifestaba, ya en 1968, «una crónica situación de superávit»,<sup>20</sup> que forzó a los productores a colocar sus excedentes en los mercados exteriores: 651.000 toneladas en 1973 (un 13,5% de su producción). La situación contraria la encontramos en los productos planos. El PSN preveía haber resuelto el déficit crónico de este tipo de productos en 1973, pero en esa fecha se importaron 694.000 toneladas, que equivalían a un 18% del consumo interno.<sup>21</sup>

¿A qué se debían estos desequilibrios en la oferta de productos siderúrgicos? Fundamentalmente al incumplimiento flagrante de los objetivos del PSN. Por un lado, el porcentaje de acero obtenido en hornos eléctricos, lejos de disminuir, aumentó, al pasar del 28% de la producción total en 1964 al 36% 10 años después, cifra solo equiparable a la de la siderurgia italiana y muy superior a la media de los países de la CECA, donde solo suponía el 14%. El fuerte aumento del acero eléctrico se debió sobre todo a las inversiones aprobadas por el Gobierno para las empresas no integrales acogidas a la Acción Concertada, que pasaron de tener una capacidad de producción de 853.000 toneladas en 1964 a 2,64 millones en 1973.<sup>22</sup> Dado que el acero de los hornos eléctricos no era adecuado para la fabricación de productos planos, su producción debía destinarse forzosamente a la fabricación de productos largos. Por el contrario, las inversiones en la siderurgia integral, aun siendo importantes, resultaron insuficientes para abastecer la demanda interna de productos planos.

Por otro lado, la coordinación de producciones y la integración empresarial, que se marcaban como objetivos del PSN y de la Acción Concertada, quedaron limitadas a la creación de Uninsa a partir de la fusión de las tres siderúrgicas privadas asturianas (Duro Felguera, Fábrica de Mieres y Fábrica

18. Unesid (1973).

19. CPDES (1968), p. 45. En 1973, la productividad de la siderurgia española era de 150 toneladas de acero anuales por trabajador, frente a 200 en los países de la CECA. Unesid (1973) y ECSC (1973).

20. CPDES (1968), p. 99.

21. Unesid (1973) y Cavallé Pinós (1975), pp. 121-126.

22. Unesid (1973b), p. 22.

de Moreda). El resto de los proyectos acogidos a la Acción Concertada se orientaron a expandir la capacidad productiva y a resolver los desequilibrios existentes dentro de cada fábrica sin llevar a cabo actuaciones de cooperación entre empresas. Como muestra el apéndice 1, aparte del aumento de la capacidad productiva, no hubo modificaciones sustanciales en la estructura del subsector no integral. Por el contrario, en la siderurgia integral se observa una mayor concentración debido a la absorción de Uninsa por Ensidesa en 1973, con lo que su capacidad de producción conjunta se situó en cinco millones y medio de toneladas,<sup>23</sup> seguida por Altos Hornos de Vizcaya (AHV), con algo más de dos millones de toneladas, incluyendo sus instalaciones de Sagunto.

Así, mientras a principios de los años setenta, el 50% de la producción de acero de los países de la CECA-9 se obtenía en empresas que producían más de 6 millones de toneladas anuales, en España no había ninguna empresa de estas características. Como muestra el apéndice 1, las grandes empresas integrales producían, en 1973, el 65,8% del acero español; el resto correspondía a 39 empresas con una capacidad de producción inferior a 300.000 toneladas de acero, frente al 7,3% que suponía la producción de este tipo de empresas en los países de la CECA.<sup>24</sup>

*El Programa Siderúrgico Nacional de 1974 y la segunda acción concertada (1974-1980)*

En marzo de 1974, cuando la demanda de acero alcanzaba máximos históricos, se aprobó un nuevo Programa Siderúrgico Nacional, que preveía un fuerte crecimiento del consumo de acero: de los 10,8 millones de toneladas alcanzados en 1973 a los 20,1 millones en 1982. Para hacer frente al aumento de la demanda, el PSN actualizaba y extendía los beneficios previstos en el Decreto 774/1969, que declaraba a la siderurgia integral sector de interés preferente y lanzaba una Segunda Acción Concertada para las empresas no integrales.<sup>25</sup> El marco normativo hacía recaer exclusivamente en el Gobierno la decisión sobre cómo se haría frente a las necesidades futuras de acero del país, ya que, desde mediados de 1968, el sector siderúrgico había sido incluido entre los que precisaban de autorización previa del Ministerio de Industria para su instalación, ampliación o traslado.<sup>26</sup> Por tanto, el Gobierno tenía ahora una mayor capacidad para imponer sus criterios y sus objetivos al sector privado.

23. Los problemas financieros de Uninsa habían llevado, en febrero de 1970, a su rescate por el Gobierno por medio de una ampliación de capital que fue suscrita íntegramente por el INI, que de este modo se convertía en el principal accionista. Vázquez (2004), pp. 138-140.

24. Unesid (1973b), p. 21, y Eurostat (1974), p. 297.

25. Decreto 669/1974, de 14 de marzo (BOE 16/03/1974).

26. El régimen de autorización previa para el sector permanecería en vigor hasta febrero de 1977. Buesa y Pires (2002).

En la siderurgia integral, las actuaciones en las empresas ya establecidas iban dirigidas especialmente a resolver los desequilibrios productivos y a modernizar sus instalaciones. Así, las inversiones previstas en AHV y Ensidesa suponían aumentos de capacidad de solo 1,4 millones de toneladas hasta 1980.<sup>27</sup> El grueso de la expansión productiva correspondería a Altos Hornos del Mediterráneo (AHM), empresa de nueva creación de la que AHV era el principal accionista. AHM había sido la adjudicataria en 1972 de un concurso para construir en Sagunto la denominada Cuarta Planta Siderúrgica Integral (IV PSI), cuyas instalaciones deberían entrar en funcionamiento progresivamente, sustituyendo a la obsoleta fábrica que AHV tenía en la localidad valenciana, hasta alcanzar a principios de los años ochenta una capacidad de producción anual de 6 millones de toneladas.<sup>28</sup>

Por lo que respecta a la siderurgia no integral, se lanzaba la Segunda Acción Concertada, cuyas actas de concierto se firmaron entre el segundo semestre de 1975 y el primero de 1976. Como muestra el apéndice 2, un total de 29 empresas productoras de acero se comprometieron a realizar inversiones por valor de 76.619 millones de pesetas, de los cuales 30.079 corresponderían al crédito oficial. Se preveía una ampliación de su capacidad de producción de acero de 2,3 millones de toneladas a 6 millones y un aumento algo menor en el caso de los productos finales.<sup>29</sup> Estas empresas producían en 1974 el 55% del acero obtenido en horno eléctrico (incluyendo aceros comunes y especiales). Además de pequeños productores, se echan en falta dos importantes empresas del sector de aceros comunes (Esteban Orbeago y Aristrain, que habían participado en la Primera Acción Concertada) y Acerinox, productor de aceros inoxidables que, no obstante, se beneficiaba de un tratamiento especial.<sup>30</sup>

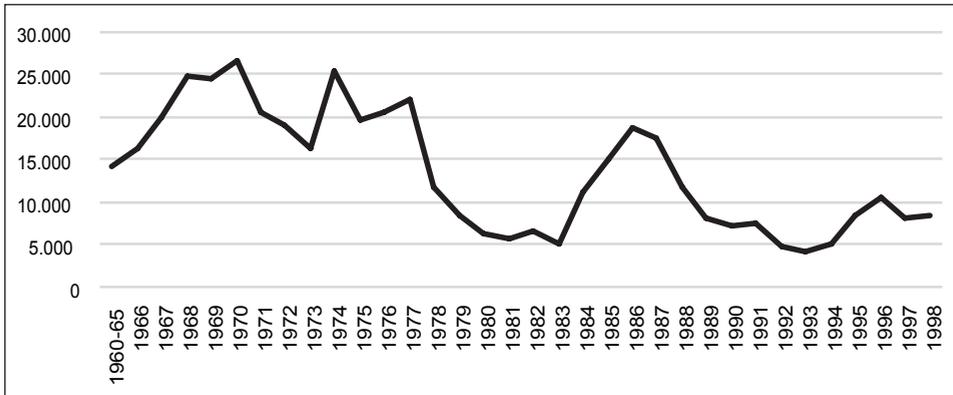
La política siderúrgica desarrollada por el PSN y la Segunda Acción Concertada explican que, a pesar de la crisis, entre 1974 y 1977, las inversiones en el sector alcanzaran niveles muy próximos a los registrados a finales de los años sesenta (véase gráfico 2). Hasta 1976, la mayor parte de las inversiones correspondieron a instalaciones de cabecera de la siderurgia integral y al tren de laminación en frío de la IV PSI. A partir de 1977 comenzaron las inversiones previstas en la Segunda Acción Concertada, lo que hizo que entre dicho año y 1979 se pusieran en funcionamiento 16 nue-

27. Unesid (1975), p. 30.

28. Sáez García y Díaz Morlán (2009), pp. 150-167.

29. Además de las inversiones citadas, la Acción Concertada incluyó 19 empresas transformadoras, con una inversión prevista de 24.576 millones de pesetas, y la creación de una planta de prerreducidos, con una inversión de 8.485 millones. Unesid (1976), p. 28, y Ministerio de Industria y Energía (Miner) (1978), pp. 46-47.

30. El PSN contemplaba, además, la convocatoria de sendos concursos para establecer dos plantas no integrales en Campo de Gibraltar y en el Gran Área Industrial de Galicia, la primera con una capacidad mínima de 500.000 toneladas de acero laminado y la segunda con 300.000 toneladas. Decreto 669/1974, de 14 de marzo (BOE 16/03/1974).

**GRÁFICO 2** - Evolución de las inversiones en capital fijo de la siderurgia española, 1960-1998 (en millones de pesetas constantes de 1974)

Fuentes: CPDES (1963), p. 58; (1968), p. 100; (1972), p. 311, y Unesid (1967-1998).

Nota: Para el cálculo en pesetas constantes se ha utilizado el deflactor del PIB de Maluquer de Motes (2016), pp. 197-199.

vos hornos eléctricos, 15 máquinas de colada continua y 8 trenes de laminación de productos largos.<sup>31</sup>

A partir de 1978, la caída de la inversión, la paralización de la construcción y las dificultades del sector naval pusieron en evidencia el carácter estructural de la crisis. El consumo de acero, que desde 1975 se había estabilizado en torno a los 10 millones de toneladas, cayó bruscamente para situarse en 8,4 millones de toneladas. El consiguiente descenso de la facturación se vio agravado por el elevado endeudamiento de las empresas, resultado de las fuertes inversiones llevadas a cabo al amparo de las acciones concertadas. Ante esta situación, el Gobierno comenzó a articular medidas de apoyo financiero al sector. La Ley 60/1978, además de nacionalizar AHM, proporcionó créditos extraordinarios a las empresas integrales. Entre diciembre de 1978 y enero de 1980, seis empresas no integrales se beneficiaron de créditos excepcionales del Banco de Crédito Industrial para empresas en crisis,<sup>32</sup> y desde mediados de 1980, las empresas acogidas a la Segunda Acción Concertada tuvieron la posibilidad de acceder a créditos adicionales para su saneamiento financiero. A pesar de ello, el Gobierno no derogó el PSN hasta marzo de 1980, momento en el que se procedió a la revisión de las actas de concierto de la Segunda Acción Concertada y se redujeron notablemente las inversiones previstas.<sup>33</sup>

31. Unesid (1974-1979).

32. Díaz-Morlán y Sáez-García (2017), p. 40; Navarro (1989), pp. 165-166 y 288-289; Instituto de Crédito Oficial (ICO) (1986), pp. 7-8 y 18.

33. Orden de 22 de mayo de 1980 (BOE 27/5/1980).

*Valoración de la planificación indicativa en el sector siderúrgico*

La opinión más extendida entre los estudiosos del período considera que la planificación indicativa dio lugar a un «engrandecimiento desmesurado» del sector siderúrgico, lo que acabó generando problemas de sobrecapacidad y promovió un «gigantismo» empresarial, del que Ensidesa y Uninsa serían claros exponentes.<sup>34</sup> Navarro, uno de los mayores expertos sobre el tema, considera que podrían haberse alcanzado los mismos resultados en la siderurgia no integral sin proporcionar a las empresas los beneficios de la Acción Concertada y que la Segunda Acción Concertada debería haber tenido como principal objetivo la modernización del sector y la eliminación de los desequilibrios y, solo secundariamente, el incremento de la capacidad, «justo lo contrario de lo que sucedió». En cuanto a la siderurgia integral, solo habría servido para relegar a Ensidesa a un papel subsidiario para favorecer los intereses de las siderúrgicas privadas (AHV y Uninsa).<sup>35</sup>

En nuestra opinión, el juicio sobre la planificación indicativa en el sector siderúrgico es demasiado severo al dejar de lado sus aspectos positivos, que también los tuvo. Gracias a las acciones concertadas, el sector contaba en 1980 con unas instalaciones modernas y suficientes para abastecer la demanda interna. Los procedimientos tradicionales habían sido desplazados por convertidores de oxígeno y hornos eléctricos, la colada continua se había difundido rápidamente —en 1980, el 36,4% de la colada de acero se obtenía por este procedimiento, un porcentaje casi idéntico al de los países de la CECA—, y la productividad se había multiplicado por más de tres (de 55 toneladas anuales por trabajador en 1964 a 171 en 1980).<sup>36</sup> Al contrario de lo que afirma Navarro, tanto los documentos de la patronal del sector como las fuentes empresariales coinciden en que el sector no habría podido llevar a cabo un proceso de renovación tecnológica tan rápido y profundo como el realizado en los años sesenta y setenta sin el apoyo financiero del Estado, sin el que, además, habría resultado difícil conseguir créditos adicionales de la banca privada y del exterior.<sup>37</sup> En el mismo sentido, Fernández de Pinedo ha destacado la «indispensabilidad del capital público» y de la tecnología extranjera en el proceso de renovación llevado a cabo por la siderurgia española en los años sesenta.<sup>38</sup> Por otra parte, parece bastante improbable que las empresas

34. La idea del sobredimensionamiento del sector puede encontrarse entre otros en Carreras y Tafunell (2011, p. 365). La idea del gigantismo empresarial, en contraste con la mayor eficiencia de las pequeñas acerías suecas e italianas, en Catalán (2003, p. 274).

35. Navarro (2004, pp. 126-130).

36. Unesid (1980).

37. Como destacaba la patronal siderúrgica (Unesid, 1969), «la más decisiva ayuda de la Acción Concertada ha sido la concesión de crédito oficial, pues la dificultad de financiación podía haber motivado la suspensión o al menos el retraso en la ejecución de los proyectos».

38. Fernández de Pinedo (2009).

hubiesen podido financiar las inversiones a partir de recursos propios o de créditos a un interés razonable, dada la frágil estructura financiera del sector a mediados de los años sesenta.<sup>39</sup>

Ahora bien, resulta innegable que la planificación del Estado brilló por su ausencia. Contrariamente a los objetivos explicitados en el PSN, la producción de horno eléctrico se disparó hasta suponer, en 1980, el 49% de la producción total, frente al 46% de los convertidores de oxígeno; lo que contrasta con los países de la CECA, donde el 73% de la producción procedía de convertidores de oxígeno y solo un 23% de hornos eléctricos. Esta especialización en acero eléctrico tuvo como consecuencia una excesiva orientación de la producción hacia los productos largos —un 60% del total, frente al 40% de los países de la CECA—, ya que el acero eléctrico no permitía obtener las calidades necesarias para la fabricación de productos planos.<sup>40</sup> Además, la principal materia prima de estos hornos era la chatarra y, debido al escaso desarrollo industrial del país, existía un importante desequilibrio entre las necesidades y las disponibilidades de chatarra, que tenía que ser cubierto mediante importaciones.<sup>41</sup>

Por otra parte, las acciones concertadas, lejos de promover los procesos de concentración en el sector, contribuyeron a consolidar el minifundismo empresarial al proporcionar libre acceso al crédito oficial a las empresas no integrales sin condicionarlo a la existencia de planes de cooperación empresarial. La comisión encargada del estudio del sector siderúrgico en el III Plan de Desarrollo Económico y Social había destacado ya a principios de los años setenta el excesivo número de fabricantes y la necesidad de un urgente proceso de concentración, que fuese acompañado por el desguace de las instalaciones más obsoletas y menos rentables.<sup>42</sup> A pesar de ello, como señala Navarro, la Segunda Acción Concertada se centró en la expansión de la capacidad productiva y dejó de lado la integración y la coordinación entre empresas. Como resultado de las fuertes inversiones, la capacidad productiva de acero bruto pasó de 13,5 millones en 1974 a casi 17 millones en 1980, coincidiendo con el hundimiento de la demanda interna (véase gráfico 1), mientras el minifundismo empresarial seguía siendo un rasgo característico del sector, especialmente en la siderurgia no integral, en la que existían 47 empresas (33 dedicadas al acero común y 14 a los aceros especiales), de las cuales solo ocho producían más de 300.000 toneladas al año.<sup>43</sup>

39. En 1965, los recursos propios suponían un 46% del pasivo y solo cubrían el 60% del inmovilizado, mientras que el capital ajeno a corto plazo alcanzaba el 21%. CPDES (1968, pp. 106-107).

40. El caso de España solo es comparable al de Italia, donde la producción de los hornos eléctricos suponía alrededor del 53% de la producción total. ECSC (1981, pp. 28-30 y 79-84), y Unesid (1981).

41. En 1978, España era el tercer importador de chatarra del mundo (13% del total), tras Japón y Corea del Sur. Miner (1978, p. 60).

42. CPDES (1972, pp. 141-142).

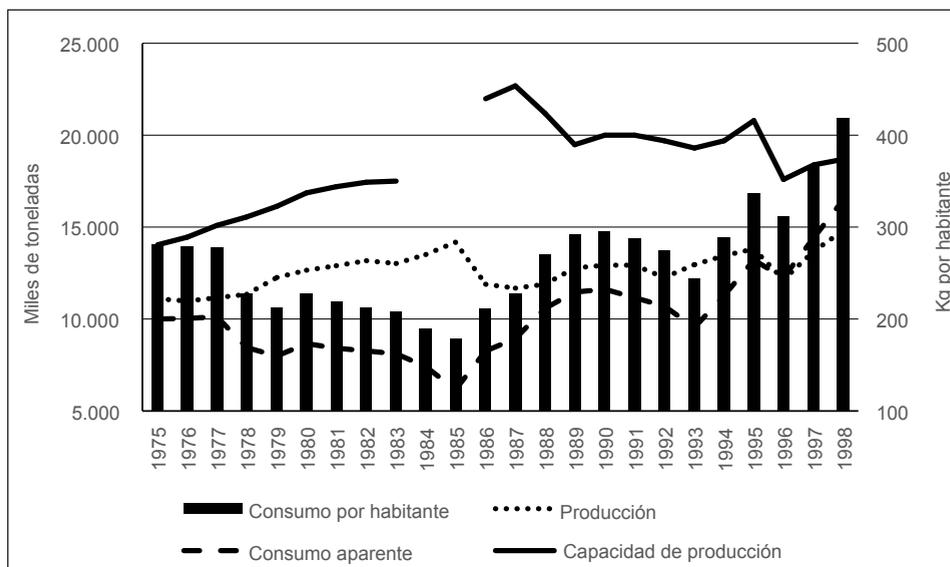
43. Navarro (1989, pp. 158-160 y 272-275).

## Crisis y reestructuración (1980-1998)

### *La primera reestructuración (1980-1988)*

El comienzo de la década de los ochenta supuso un agravamiento de la crisis siderúrgica: el consumo aparente de acero cayó desde 8,7 millones de toneladas en 1980 hasta 6,2 millones en 1985, y el consumo per cápita se situó en 178 kg, la cifra más baja desde 1966 (véase gráfico 3). A pesar de ello, la producción siguió creciendo y pasó en las mismas fechas de 10,6 a 14,2 millones de toneladas, gracias a que el sector pudo exportar aproximadamente la mitad de su producción entre 1978 y 1987, al apoyarse en las medidas de fomento de las exportaciones que ofrecía el Gobierno (desgravación fiscal y créditos a la exportación).<sup>44</sup> Las dificultades fueron sentidas sobre todo por el subsector de aceros especiales y por la siderurgia integral, declarados en reconversión en octubre de 1980 y mayo de 1981, respectivamente. Por el contrario, la siderurgia no integral de aceros comunes nunca fue sometida a un

**GRÁFICO 3** - Evolución de la capacidad productiva y de la producción de acero (en miles de toneladas) y del consumo aparente (en miles de toneladas de acero y kilos por habitante), 1975-1998



Fuente: Unesid (1975-1999), excepto capacidad de producción desde 1986, tomada de ECSC (1987-1998).

44. Unesid (1978-1985). Navarro (2004, p. 128). Navarro (1989, pp. 275-278) considera que, en el caso del subsector de aceros especiales, las exportaciones solo eran posibles mediante la práctica del dumping.

proceso de reestructuración como tal, aunque sí fue objeto de algunas medidas puntuales en 1982 y 1987, dirigidas a corregir el exceso de capacidad productiva del subsector.<sup>45</sup>

En un primer momento, las políticas de reconversión se dirigieron casi exclusivamente al saneamiento financiero de las empresas y a reducir una parte de los excedentes laborales. A partir de 1984 se inició la fase de reindustrialización, que supuso, por una parte, la creación de las denominadas Zonas de Urgente Reindustrialización para facilitar inversiones alternativas en las regiones más golpeadas por la crisis y, por otra parte, nuevas inversiones en los sectores declarados en reconversión, orientadas a mejorar su competitividad y que, en el caso de la siderurgia, generaron un nuevo ciclo inversor tras la atonía del período 1978-1983 (véase gráfico 2).

Por lo que respecta al saneamiento financiero, como muestra el cuadro 1, entre 1980 y 1988, las empresas siderúrgicas españolas disfrutaron de ayudas públicas por valor de 1,07 billones de pesetas, la mayor parte dirigida al subsector integral (879.680 millones). En términos relativos (en pesetas por tonelada de acero producida), fueron más elevadas que las que recibieron la mayoría de las siderurgias de los países de la CEE-9, solo superadas por las que lograron las empresas italianas y francesas.<sup>46</sup> A pesar de ello, estas ayudas resultaron insuficientes para el saneamiento financiero de las empresas declaradas en reconversión, que continuaron teniendo resultados negativos.<sup>47</sup>

En cuanto al empleo, entre 1980 y 1985, la reducción de efectivos fue de 16.174, sobre unas plantillas iniciales de 73.995 trabajadores, siendo los más afectados los dos subsectores declarados en reconversión. En la siderurgia integral se perdieron 14.137 empleos, un tercio de los existentes en 1980, y en el subsector de aceros especiales 4.981, un 36% del total. Por el contrario, en el subsector no integral del acero común no hubo cambios significativos en las plantillas. Gracias a esta importante reducción del empleo, se produjo un notable aumento de la productividad (véase gráfico 4), al pasar de 171 toneladas anuales de acero por trabajador a 245.<sup>48</sup>

Por lo que se refiere a las medidas de reindustrialización, la siderurgia absorbió un 41% de los 728.107 millones de pesetas invertidos entre 1983 y 1990 en todos los sectores declarados en reconversión. Las inversiones en AHV y Ensidesa se elevaron a 271.567 millones y supusieron la puesta al día de to-

45. Un análisis detallado del proceso de reestructuración en los tres subsectores, en Navarro (1989). Una síntesis, en Navarro (2005).

46. Díaz-Morlán y Sáez-García (2017).

47. Miner (1984-1990) ofrece información sobre la evolución de los costes financieros y del *cash flow* de los sectores en reconversión.

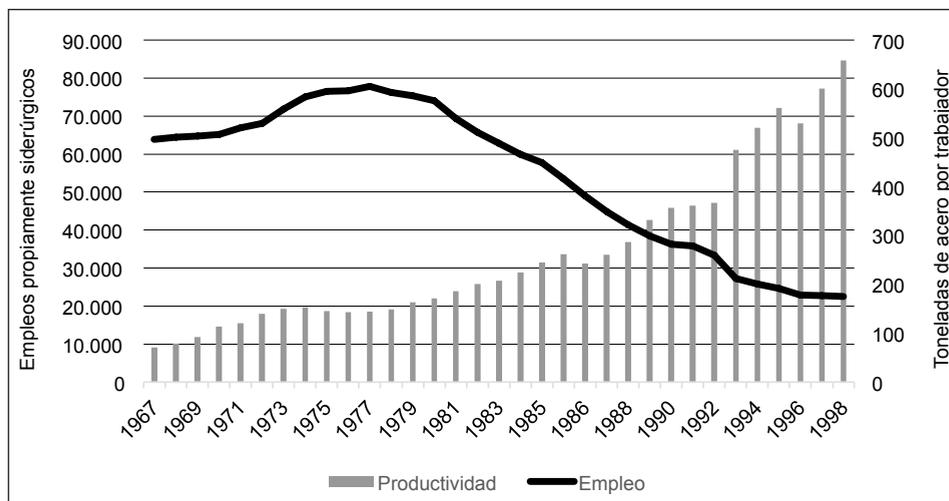
48. Unesid (1980-1985), Miner (1984-1985). Existen algunas discrepancias entre los datos de los subsectores ofrecidos por Miner y los del conjunto del sector recogidos por Unesid, aunque, en líneas generales, no se observan diferencias importantes en la tendencia y el porcentaje de empleos perdidos.

**CUADRO 1** ▪ Ayudas estatales a las empresas siderúrgicas españolas (en millones de pesetas corrientes), 1964-1998.

Subsectores	1.ª Acción Concertada (1964-1973)	2.ª Acción Concertada y ayudas a la siderurgia integral (1974-1979)	Reconversión industrial (1980-1988)	Segunda reconversión (1994-1998)
Aceros especiales	8.809	11.483	107.464	109.305
Aceros comunes (no integral)	410	21.101	86.598	
Siderurgia integral	13.496	38.502	879.680	134.600
Total siderurgia	22.715	71.086	1.073.742	243.905
% sobre PIB de cada período	0,01	1,47	4,87	0,69

Fuentes: La información sobre las ayudas procede de ICO (1986, pp. 5-8 y 17-18); Díaz-Morlán y Sáez-García (2017, p. 49), y European Commission (EC) (1998), *Monitoring of article 98 ECSC steel aid cases. Tenth report*, SEC(1998) 1684 final, pp. 8-21. El valor del PIB al coste de los factores se ha tomado de Carreras, Prados y Roses (2005, pp. 1.338-1.340).

Notas: En el período 1974-1979 se incluyen, además de las ayudas de la Acción Concertada, los créditos a empresas en crisis y las ayudas al subsector integral.

**GRÁFICO 4** ▪ Evolución del empleo siderúrgico y de la productividad por trabajador, 1967-1998 (número de trabajadores al finalizar el año)

Fuente: Unesid (1967-1998).

Nota: Desde 1986, para adecuarse a los criterios estadísticos de la CECA, Unesid recoge únicamente los datos de empleo correspondientes a las empresas dedicadas a la fabricación de productos CECA. En el gráfico se ofrecen dos cifras para el año 1985, la primera con los criterios anteriores a 1986 y la segunda con los criterios CECA, lo que permite comparar cómo afectó este cambio estadístico a la serie de empleo y de productividad.

das sus instalaciones de cabecera (hornos altos e instalaciones complementarias), acerías y trenes de laminación, y en contrapartida se cerraron todas las instalaciones integrales de Sagunto y se puso fin definitivamente al proyecto de la IV PSI. También se realizaron inversiones más modestas (28.158 millones) en el subsector de aceros especiales, destinadas, sobre todo, a la instalación de coladas continuas y mejoras en la laminación.<sup>49</sup>

A partir de 1986, la integración de España en las Comunidades Europeas puso en evidencia las limitaciones de las políticas de reconversión adoptadas por los gobiernos españoles. A pesar de las cuantiosas ayudas públicas y de las importantísimas inversiones en capital fijo, la siderurgia integral española no era competitiva internacionalmente, por lo que se dispararon las importaciones de productos planos. La gravedad de la situación hizo que el Gobierno solicitase la activación de la cláusula de salvaguardia recogida en el Tratado de Adhesión, que permitía establecer limitaciones cuantitativas a las importaciones de determinados productos. No obstante, las importaciones siguieron creciendo en los años siguientes, sobre todo en el principal producto de la siderurgia integral, las bobinas laminadas en caliente, que de una media anual de 422.000 toneladas en 1981-85 pasaron a 777.000 en 1986, 917.000 en 1987 y 1,28 millones en 1988.<sup>50</sup> Al tiempo que las importaciones se disparaban, los dos únicos trenes de bandas en caliente que existían en España (Avilés y Sestao) trabajaban muy por debajo de sus posibilidades máximas de producción, con la tasa de utilización más baja de este tipo de instalaciones en los países de la CECA-12, con la excepción de Grecia.<sup>51</sup> El sector de aceros especiales, aunque se vio menos perjudicado por el proceso de integración, también experimentó importantes dificultades debido a su escasa competitividad, al exceso de capacidad productiva, que se había agravado notablemente en los años ochenta, y a su baja competitividad.<sup>52</sup>

Las dificultades de la siderurgia integral y del sector de aceros especiales llevaron al Gobierno a elaborar un nuevo plan de ayudas que, en esta ocasión, debía contar con la aprobación de las instituciones europeas. El proceso de negociación para la integración de España en las Comunidades Europeas había concluido con un acuerdo que permitía al Gobierno español seguir con el proceso de reestructuración, lo que implicaba que las empresas declaradas en reconversión podrían seguir recibiendo ayudas públicas hasta el 31 de di-

49. Miner (1990, p. 229). El detalle de las inversiones realizadas en los dos subsectores, en Navarro (1989, pp. 116-123 y 337-344). La explicación de los factores políticos y sociales en las medidas de reindustrialización, en Navarro (1989 y 2005) y Sáez García y Díaz Morlán (2009, pp. 169-221).

50. Unesid (1986-1988).

51. ECSC (1987-1990), cuadro 40.

52. Mientras la producción se había mantenido en torno a 1,3 millones de toneladas anuales, entre 1980 y 1986, la capacidad productiva había pasado de 3,2 millones a 4,06. Navarro (1989, pp. 278-283 y 375-377).

ciembre de 1988 —las ayudas estatales a las empresas estaban prohibidas en la CECA desde el 1 de enero de 1986— a cambio de reducir la capacidad de producción de laminados en caliente en 3,3 millones de toneladas.<sup>53</sup> El nuevo paquete de ayudas por valor de 223.332 millones de pesetas, aprobado por la Comisión Europea en marzo de 1987, tuvo en contrapartida un recorte adicional en la capacidad de producción de laminados en caliente, lo que obligó a una reducción de 4,05 millones de toneladas antes de diciembre de 1988. A pesar de que el Gobierno había tratado por todos los medios de evitar la nacionalización de las empresas en crisis, las nuevas ayudas supusieron en última instancia su capitalización a través del Banco de Crédito Industrial, que acabó convirtiéndose en el principal accionista, tras asumir el control de los Consejos de Administración de AHV y Acenor —sociedad anónima creada a finales de 1988 que agrupaba a las cinco empresas privadas de aceros especiales en reconversión—.<sup>54</sup> De esta forma, a finales de los años ochenta, el Gobierno tenía bajo su control toda la siderurgia integral y la mayor parte del subsector de aceros especiales (véanse apéndices 3 y 4).

La integración en Europa también evidenció dos graves problemas estructurales que afectaban al sector desde hacía más de una década: los excedentes de capacidad productiva de la siderurgia no integral y la falta de integración y cooperación empresarial. Por lo que respecta al primero, mientras los países de la CECA habían condicionado las ayudas públicas a las reducciones de capacidad productiva y logrado reducir la misma en un 18% entre 1980 y 1985, en España ocurrió todo lo contrario: la capacidad de producción siguió aumentando hasta alcanzar su máximo histórico en 1987 con 22,7 millones de toneladas (véase gráfico 3).<sup>55</sup> Como ya se dijo, el problema de sobreproducción afectaba sobre todo a la siderurgia no integral, que desde mediados de los años setenta encontró en las exportaciones una salida a sus excedentes productivos. Sin embargo, desde 1986, debido a la desaparición de las desgravaciones fiscales a la exportación y a la devaluación del dólar, las exportaciones de productos largos, que habían llegado a alcanzar los 3,9 millones de toneladas en 1985 —esto es, un 54% de la producción nacional—, experimentaron un descenso progresivo hasta situarse en 1,44 millones en 1989 (un 23,5% de la producción). Aunque la vigorosa recuperación de la demanda interna permitió compensar en parte la caída de las exportaciones, era evidente que su potencial excedía en mucho el consumo interno y sus posibilidades de exportación. Dada la situación de este subsector y para cumplir con los compromisos adquiridos con la Comisión Europea, el Gobierno aprobó en 1987 un progra-

53. Tratado de Adhesión. Protocolo núm. 10. (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, núm. L 302 de 15 de noviembre de 1985).

54. La nacionalización de AHV, en Saro (2000, pp. 292-302); las ayudas públicas a la siderurgia española, en Díaz-Morlán y Sáez-García (2017, pp. 40-43).

55. ECSC (1988, pp. 95 y 113); Díaz-Morlán y Sáez-García (2017, pp. 43-47).

ma para subvencionar el cierre definitivo de instalaciones, dirigido exclusivamente a la siderurgia no integral y a los relaminadores.<sup>56</sup> En los dos años siguientes se produjo el cierre y achatarramiento de varias acerías y talleres de laminación, con lo que las posibilidades máximas de producción de acero eléctrico pasaron de 15,4 millones de toneladas en 1986 a 12,6 tres años después y las de laminación de productos largos (excluido el alambrón) de 13,1 millones a 8,4.<sup>57</sup>

Las ayudas al cierre de instalaciones permitieron al Gobierno abordar el problema de la falta de integración empresarial y promover la fusión de empresas. Como resultado de este proceso (véase apéndice 3), las 31 empresas no integrales de aceros comunes que existían a mediados de los años ochenta habían quedado reducidas a finales de 1988 a cuatro grupos (Celsa, Aristrain, Sisevisa y Marcial Ucin) y cuatro productores independientes (Megasa, Rico, Besos y Arregui).<sup>58</sup> Un proceso similar tuvo lugar en el subsector de aceros especiales (apéndice 4). La resistencia mostrada por las empresas a un proceso de concentración, señalado como absolutamente necesario por consultores internacionales, solo pudo ser vencida por las presiones de la Administración, que, a principios de 1983, logró que se crease un holding (Acenor) que acabaría agrupando a la mayor parte de las empresas del subsector, aunque la plena integración no se logró hasta diciembre de 1988, tras condicionar el Gobierno el paquete de ayudas antes mencionado a la fusión patrimonial de las cinco empresas que formaban el grupo.<sup>59</sup> El proceso de concentración empresarial continuó con la creación a principios de 1991 de la sociedad Sidenor, para llevar a cabo la gestión coordinada de las dos empresas de aceros especiales de titularidad pública, Acenor y Forjas y Aceros de Reinoso (Foarsa). De esta forma, las diecisiete empresas que existían a principios de los ochenta habían quedado reducidas en 1990 a dos grupos empresariales (Sidenor y Acerinox) y dos empresas independientes (Patricio Echevarría y Aceros y Forjas de Azcoitia).<sup>60</sup> Por el contrario, y a pesar de que en varias ocasiones desde el inicio de la reconversión del subsector en 1981 se habían contemplado medidas de coordinación y cooperación entre las empresas integrales, llegándose incluso a proponer la fusión de AHV y Ensidesa, los diferentes Gobiernos evitaron llevar a cabo actuaciones en este sentido para evitar conflictos entre las dos empresas y entre sus respectivas regiones.<sup>61</sup>

56. Orden de 7 de octubre de 1987 (BOE 8/10/1987).

57. Teniendo en cuenta todo el sector, la capacidad productiva de acero pasó de 22,7 millones de toneladas en 1987 a 19,5 millones dos años después. ECSC (1987-1990). Sobre la reestructuración del subsector no integral del acero común a finales de los años ochenta, véase Navarro (1989, pp. 234-265).

58. Navarro (1989, pp. 236-261).

59. *Ibid.* (1989, pp. 326-337).

60. Miner (1990, pp. 177-178).

61. Saro (2000, p. 30).

Para finalizar este apartado, es importante señalar que los ajustes de las plantillas iniciados a principios de los años ochenta se prolongaron hasta 1990, momento en el que el número de trabajadores en el sector era aproximadamente la mitad (véase gráfico 4) del existente una década antes. Debido al cierre de instalaciones y a los procesos de concentración empresarial, entre 1985 y 1990, las pérdidas de empleo afectaron más a los subsectores no integrales, donde se destruyó un 37% del empleo, que a la siderurgia integral, donde la reducción fue del 21%.<sup>62</sup>

### *Una nueva reestructuración (1991-1997)*

A finales de 1989, tanto el Ministerio de Industria y Energía (Miner) como la patronal siderúrgica consideraban que la reestructuración llevada a cabo a lo largo de la década había dado lugar a una siderurgia competitiva en términos europeos y que podría, a partir de ese momento, ser rentable y no depender de la ayuda del Estado.<sup>63</sup> Las empresas integrales volvían a tener resultados positivos tras doce años consecutivos de pérdidas y los costes financieros sobre el volumen de ventas se situaban por debajo del 10%, frente al 20,2% que habían llegado a suponer en 1982. Sin embargo, el cambio del ciclo económico desde finales de 1990 provocó una fuerte caída del consumo aparente de acero, de 11,6 millones de toneladas en 1990 a 9,5 millones tres años después, y aparecieron de nuevo los números rojos en las cuentas de resultados.<sup>64</sup> La crisis puso en evidencia el fracaso del proceso de reestructuración de los años ochenta. Las mismas empresas que habían recibido el grueso de las ayudas públicas (AHV, Ensidesa y el grupo Sidenor) precisaron una vez más el apoyo del Estado para evitar su quiebra. A diferencia de lo que había ocurrido en los años ochenta, la nueva reestructuración estuvo más influenciada por los factores externos, puesto que cualquier programa de ayudas públicas debía contar con la autorización de las instituciones europeas, que por los agentes internos, lo que hizo que el planteamiento fuese mucho más radical desde el punto de vista laboral y de modificación de las estructuras productivas y organizativas.<sup>65</sup>

En la siderurgia integral, el nuevo proceso de reestructuración se inició el 1 de julio de 1991 con la creación de la sociedad Corporación Siderúrgica Integral (CSI), encargada de realizar una gestión coordinada de las actividades

62. Unesid (1985-1990) y Miner (1985-1990). Los datos de empleo en la siderurgia no integral del acero común, en Navarro (1989, p. 263).

63. Véase la presentación del ministro de Industria, Claudio Aranzadi, en Miner (1989). Unesid (1988, pp. 18-20).

64. Miner (1990, p. 369).

65. Un análisis detallado de las negociaciones entre los diferentes agentes implicados en el proceso, en Navarro (2004b, pp. 167-172).

de AHV y Ensidesa,<sup>66</sup> y con nuevos ajustes de plantilla. Sin embargo, el saneamiento financiero y las inversiones previstas en el plan de reestructuración debieron esperar hasta que, en abril de 1994, la Comisión Europea autorizó un paquete de ayudas por importe de 437.800 millones de pesetas, exigiendo en contrapartida importantes reducciones de la capacidad de las dos empresas afectadas: el 35% de la producción de arrabio (2,33 millones de toneladas), el 20% de acero bruto (1,423 millones de toneladas) y el 50% de las bobinas laminadas en caliente (2,3 millones de toneladas). Como señala Saro, el plan de reestructuración de la CSI demostraba que los problemas de la siderurgia integral eran similares a los de 1982, destacando unos costes de producción muy superiores a la media europea, que se originaban, sobre todo, en las instalaciones de cabecera (hornos altos y acerías)<sup>67</sup>. Se evidenciaba así el gravísimo error cometido al priorizar las cuestiones políticas y sociales sobre los aspectos técnicos en los planes de reindustrialización de los años ochenta. Todas las instalaciones de AHV que se habían puesto en marcha o habían sido renovadas una década antes debían ser cerradas para concentrar cada fase del proceso productivo en las más eficientes (arrabio en los hornos altos de Gijón, acero y bandas laminadas en caliente en Avilés), que incluso vieron aumentada su capacidad productiva gracias a una inversión de 100.600 millones de pesetas. Las instalaciones no competitivas debían ser completamente desmanteladas o vendidas fuera de Europa antes del 31 de diciembre de 1998. Además, se establecía un período de cinco años, a contar desde el cierre de las instalaciones, durante el cual la empresa no podía llevar a cabo ampliaciones de su capacidad productiva. A consecuencia de los cierres previstos, los efectivos de mano de obra se redujeron un 42%, lo que implicaba la desaparición de 10.347 puestos de trabajo. El plan se fue cumpliendo en lo relativo a nuevas inversiones, cierre de instalaciones y despidos y se logró la viabilidad económica de la empresa en 1996.<sup>68</sup>

Desde el punto de vista societario, en octubre de 1994, el Consejo de Ministros aprobó la conversión de la CSI en empresa pública integrada en el INI. A la nueva empresa le fueron transferidos los activos de AHV y Ensidesa, que cesaron su actividad productiva, quedando como empresas latentes para liquidar pasivos y hacer frente a los costes sociales derivados de los ajustes de plantilla. En 1997, y a pesar de que no se contemplaba en el plan de reestructuración ni en las condiciones impuestas por Bruselas, la Sociedad Española

66. El Gobierno consideraba que era preciso añadir estrategias de concentración empresarial y nuevos sistemas de gestión a las medidas industriales, laborales y financieras que habían caracterizado la anterior reestructuración. Miner (1991), p. 405.

67. Saro (2000), p. 338.

68. Decisión de la Comisión de 12 de abril de 1994. 94/258/CECA. (DO núm. L 112/58 de 03 de mayo de 1994). Sobre el cumplimiento de las condiciones impuestas por la Comisión, véase EC, *Monitoring of article 95 ECSC steel aid cases. Tenth report, November 1998*. SEC(1998) 1684, pp. 6-16.

de Participaciones Industriales (SEPI) comenzó el proceso de privatización de CSI.<sup>69</sup> La siderúrgica luxemburguesa Arbed se hizo con un 35% del capital social de la empresa, rebautizada ahora Aceralia, mediante una ampliación del capital de 129.200 millones de pesetas. Como socios de acompañamiento nacionales se seleccionó al grupo siderúrgico Aristrain y a la sociedad Gestamp del grupo Gonvarri. El primero integró sus unidades productivas (dos acerías eléctricas en Guipúzcoa, una en Madrid y otra en Zaragoza) en Aceralia a cambio de una participación del 11,2% en su capital social. Por su parte Gestamp, principal comercializador de productos siderúrgicos de España con actividad también en el extranjero, adquirió un paquete accionario del 1% de Aceralia. Posteriormente, Aristrain y Gonvarri elevaron su participación al 13,2 y el 6,7%, respectivamente. El proceso de privatización se completó con la salida a bolsa del resto de las acciones. Como resultado de la privatización, la SEPI obtuvo 182.400 millones de pesetas, frente a los 316.300 millones en ayudas públicas que se hicieron efectivos en el plan de reestructuración de 1994.<sup>70</sup>

Para vencer la resistencia del Gobierno regional y de los sindicatos del País Vasco al cierre de las instalaciones de AHV,<sup>71</sup> el plan de reestructuración contemplaba la construcción, en los terrenos que había ocupado AHV en Sestao, de una acería compacta dedicada a la producción de bandas en caliente a partir de acero de horno eléctrico, con una capacidad de producción anual de un millón de toneladas. La inversión, de 60.000 millones de pesetas, quedó condicionada a que fuese desarrollada por una empresa de capital mayoritariamente privado.<sup>72</sup> En julio de 1994 se constituyó la firma Acería Compacta de Bizkaia, S.A. (ACB), que comenzó la producción en octubre de 1996. El capital social inicial (8.000 millones de pesetas) fue suscrito por la CSI (30%), la sociedad pública vasca Socade (10%) y varios bancos españoles (34,5%), el resto correspondió a accionistas privados cuya participación individual variaba entre el 0,5 y el 5%.<sup>73</sup>

Por lo que respecta a los aceros especiales, el Gobierno notificó a la Comisión Europea el plan de reestructuración para el grupo público Sidenor en abril de 1992, pero no fue aprobado hasta abril de 1994. Al igual que en el caso de la CSI, los activos de Foarsa y Acenor se transfirieron a Sidenor, que se constituyó como empresa y pasó a formar parte del INI ese mismo año. No obstante, el proceso de reestructuración se inició antes de recibir el visto bueno de las instituciones comunitarias con el cierre definitivo de las fábricas

69. Miner (1994-1997).

70. Miner (1997-1998, pp. 114-115,) y CE, *Monitoring...*, May 1998, SEC(1998) 672, p. 12-14. González (2004).

71. Saro (2000, pp. 355-364).

72. Miner (1993, p. 291).

73. CE, *Monitoring...* Third report, May 1995, SEC(95) 620, pp. 2-3.

de Llodio (Álava) y Hernani (Guipúzcoa), en 1992 y 1993, respectivamente, lo que suponía una reducción de la capacidad de producción de acero de 505.000 toneladas. Estos cierres no fueron suficientes para la Comisión Europea, que condicionó la concesión de ayudas públicas al cierre definitivo o la venta al sector privado de la planta dedicada a la producción de acero inoxidable de Larrondo (Vizcaya), optándose por su venta al grupo hispano-italiano Digeco-Roda en 1994. Otro requisito del plan de reestructuración era la eliminación para 1995 de 2.593 puestos de trabajo de los 4.725 existentes en 1990, objetivo que también se cumplió. En contrapartida, la Comisión autorizó ayudas públicas por valor de 122.547 millones de pesetas, en su mayor parte destinadas al saneamiento financiero, y estableció un período de cinco años (hasta finales de 1998) en el que no podría ampliar su capacidad productiva.<sup>74</sup> Aunque no estaba previsto en el proyecto inicial, el grupo Sidenor también fue privatizado. A principios de 1995 se inició un proceso de licitación abierto, del que resultó ganador el consorcio Digeco/Rodacciai/Olarra/Savera. El contrato de venta fue firmado en noviembre de 1995 y reportó 2.000 millones de pesetas al Estado.<sup>75</sup>

Tras la privatización de Aceralia y Sidenor, los procesos de concentración empresarial continuaron y dejaron al final de la década un escenario que nada tenía que ver con el existente dos décadas atrás. Como muestra el apéndice 3, la producción de acero común se concentró en dos grandes grupos: Aceralia y Celsa. El primero, que ya había roto la tradicional división empresarial entre siderurgia integral y no integral con la integración del grupo Aristrain, aumentó su participación en la ACB, hasta alcanzar el 77,66% en 1999, y adquirió, ese mismo año, el grupo Marcial Ucín. De esta forma, su estructura productiva incluía la siderurgia integral asturiana, la acería compacta de Vizcaya, varias instalaciones de fabricación de productos planos en Sagunto y siete acerías eléctricas (cuatro en Guipúzcoa, dos en Madrid y una en Zaragoza). Por su parte, el grupo Celsa, dedicado a la fabricación de productos largos, contaba con cinco acerías eléctricas (dos en Barcelona y las otras tres en Vitoria, Cantabria y Vizcaya). Únicamente subsistían como productores independientes, con una acería cada uno, Siderúrgica Sevillana, Metalúrgica Galaica, S.A. (Megasa), y Siderúrgica Balboa, establecida en Jerez de los Caballeros (Badajoz), donde comenzó su producción en 1996. También existía un elevado grado de concentración en el subsector de aceros especiales (apén-

74. Decisión de la Comisión de 12 de abril de 1994, 94/261/CECA (DO núm. L 112 de 03 de mayo de 1994). Miner (1994-95). Los resultados del plan de reestructuración en EC, *Monitoring...*, November 1998, SEC(1998) 1684, p. 16.

75. Además, los compradores se comprometían a inyectar 1.407 millones de pesetas en la empresa y a aportar 1.341 millones en avales bancarios para garantizar préstamos concedidos con anterioridad Miner (1995), vol. 1, p. 342 y vol. 2, pp. 103, 264. EC, *Report on the application of the rules on state aid to the steel industry in 1993*, SEC(94) 1301, p. 15

dice 4), donde tres grupos (Sidenor, Acerinox y Grupo Siderúrgico Vasco) y una empresa independiente (Aceros Inoxidables Olarra, la planta de Larrondo que había pertenecido a Sidenor) acaparaban toda la producción.<sup>76</sup>

En definitiva, la reestructuración de los años noventa presenta con respecto a la de los ochenta algunos rasgos de continuidad (reducción de las plantillas y ajustes de la capacidad productiva), otros de rectificación de los errores cometidos en el pasado (cierre de las instalaciones de AHV y concentración de las empresas públicas) y algunos novedosos (privatización de empresas públicas). Desde el punto de vista industrial, las ayudas públicas aprobadas en 1995 propiciaron un nuevo ciclo inversor que se prolongó hasta 1998 (véase gráfico 2) y que permitió renovar por completo la siderurgia integral asturiana y construir en Vizcaya la primera acería compacta para la fabricación de productos planos (ACB). Pero la reestructuración también implicó importantes desinversiones mediante el cierre definitivo de las instalaciones integrales de AHV, lo que, junto con otros ajustes de plantillas en Ensidesa y en el subsector de aceros especiales, supuso una notable reducción de la mano de obra. El sector en su conjunto pasó de 35.822 trabajadores en 1991 a 22.526 en 1998, correspondiendo la mayor parte de la merma al subsector integral, que perdió casi la mitad del empleo (de 21.746 trabajadores a 11.402). En compensación, y al igual que había ocurrido en los años ochenta, se produjo una importante mejora de la productividad, que pasó de 357 toneladas anuales por trabajador a 658 en el mismo período.<sup>77</sup> La fuerte caída del empleo siderúrgico contrasta con la reducción de capacidad productiva que, a pesar de haber sido muy importante en las empresas afectadas por la reestructuración, no lo fue tanto en el conjunto del sector. La capacidad de producción de acero pasó de 20 millones en 1991 a 18,7 siete años después. No obstante, el hecho de que los recortes se concentrasen en la siderurgia integral —la capacidad de producción de acero al oxígeno se redujo un 33%, de 6,9 a 4,6 millones de toneladas— contribuyó a consolidar un modelo atípico entre los grandes productores de acero europeos. Así, en 1998, solo el 30% de la producción de acero española se obtenía en convertidores de oxígeno frente al 41% de Italia, el 73% de Alemania, el 60% de Francia y el 78% del Reino Unido. La escasa producción de acero al oxígeno hace que, desde entonces, España sea deficitaria en el principal producto obtenido a partir del mismo, las bobinas laminadas en caliente, lo que obliga a importar grandes cantidades para su transformación en productos planos destinados sobre todo a las industrias automovilísticas y de electrodomésticos de línea blanca.<sup>78</sup>

76. Miner (1993-1999).

77. Unesid (1990-1998).

78. ECSC (1990-1998).

### *Valoración de las políticas de reconversión industrial*

La visión más aceptada por los economistas y los historiadores de la economía asume como un hecho probado que la reestructuración de la siderurgia se inició con retraso con respecto a los países de la CECA, incluso se llega a afirmar que esta solo tomó verdadero impulso a partir de 1984, cuando el primer Gobierno socialista aprobó la ley de reconversión industrial. Por lo general, suele destacarse la valentía y la determinación con la que el Gobierno afrontó medidas socialmente duras y fuertemente contestadas por los trabajadores afectados, lo que permitió resolver de forma definitiva la hasta entonces pospuesta reestructuración de los sectores más afectados por la crisis.<sup>79</sup> Esta idea contrasta con la valoración negativa que sobre este período puede encontrarse en los trabajos monográficos sobre la siderurgia española. La mayoría de los autores que han estudiado el tema han destacado el enorme coste económico y los malos resultados del proceso de reestructuración, debido a que las decisiones tomadas obedecieron al intento de minimizar los costes sociales y políticos y las cuestiones técnicas o económicas pasaron a un segundo plano.<sup>80</sup>

Como queda dicho, la reestructuración de la siderurgia española comenzó en 1980, por las mismas fechas en las que se iniciaba en la CECA, aunque durante los Gobiernos de la UCD quedó limitada a medidas de saneamiento financiero y ajustes de plantillas.<sup>81</sup> A partir de 1984, el primer Gobierno socialista continuó con el ajuste, añadiendo además medidas de reindustrialización, que supusieron un fuerte aumento de las inversiones tras la atonía de los años anteriores. No obstante, a pesar de los problemas de sobreproducción que padecía la siderurgia no integral, ni los Gobiernos de la UCD ni el primer Gobierno del PSOE condicionaron las cuantiosas ayudas estatales a la eliminación de capacidad productiva, que, en lugar de reducirse, aumentó en un 30% entre 1980 y 1986, al pasar de 16,9 millones de toneladas a 22 millones, en contraste con un consumo estancado en torno a los 8 millones de toneladas. Las ayudas públicas tampoco se condicionaron a que se llevaran a cabo procesos de concentración entre empresas, que apenas existieron en la siderurgia del acero común y que se limitaron a la creación del holding Ace-nor en el caso de los aceros especiales.

79. Esta visión puede encontrarse, entre otros, en Segura (1990), Tamames (1991), Fuentes Quintana (1999), Méndez y Sánchez (2003), Hernández Marco (2006), Tortella y Núñez (2011, p. 420), y, con una valoración más negativa sobre los resultados finales, en Carreras y Tafunell (2011, pp. 392-394).

80. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Navarro (1989) y (2005), Viaña (1991), Buesa y Molero (1998), Saro (2000), Sáez García y Díaz Morlán (2009) y Díaz-Morlán y Sáez-García (2017).

81. Díaz Morlán, Escudero y Sáez García (2009).

De hecho, el cambio más importante en las políticas de reestructuración fue consecuencia de la adhesión de España a las Comunidades Europeas. La entrada masiva de productos siderúrgicos de los países de la CECA a consecuencia del desarme arancelario puso en graves apuros a las empresas españolas y demostró la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta 1986. Por otra parte, las ayudas públicas iban a precisar en adelante de la autorización de la Comisión Europea, que exigía ajustes en la capacidad productiva en contrapartida. De este modo, la legislación europea, al igual que había ocurrido en otros países de la CECA en los años precedentes, sirvió de coartada para vencer las resistencias internas (sindicales y regionales) a nuevos ajustes que necesariamente iban a tener un elevado coste político y social.<sup>82</sup> Así, en 1987, el Gobierno acometió las primeras reducciones de capacidad productiva, urgido por el cumplimiento de los compromisos contraídos en el Tratado de Adhesión. A pesar de los ingentes recursos públicos destinados a la reestructuración del sector (véase cuadro 1), 1,07 billones de pesetas (equivalentes a un 0,5% del PIB del período 1980-1988), la crisis de principios de los noventa evidenció la insuficiencia de las medidas adoptadas, lo que dio lugar a una nueva reestructuración, centrada en aquellas empresas que habían recibido la mayor parte de las ayudas públicas de los planes de reconversión (AHV, Ensidesa y el grupo Acenor). Además, el Gobierno dio un fuerte impulso al proceso de concentración empresarial, iniciado en 1988 con la constitución de Acenor como sociedad anónima, con la creación en 1991 de Sidor y Aceralia.

## Conclusiones

Entre 1964 y 1998, las necesidades financieras del sector siderúrgico hicieron que el Estado, mediante diversos mecanismos (acciones concertadas y políticas de reconversión industrial principalmente), tuviese la capacidad de dirigir las inversiones en el sector y, por tanto, pudo influir de forma decisiva en su evolución. En los años sesenta y setenta, las acciones concertadas supusieron, más que un desarrollo planificado del sector siderúrgico, un acceso casi incondicional al crédito oficial. El volumen y el ritmo de las inversiones no respondieron a la búsqueda de un crecimiento equilibrado del sector, sino que se guiaron por los intereses particulares de cada empresa, que los organismos públicos no supieron, o no quisieron, canalizar. Las acciones concertadas y otras medidas complementarias iniciadas durante el franquismo continuaron durante la transición y los primeros Gobiernos democráticos sin que sus objetivos variasen sustancialmente. Los resultados fueron una siderurgia

82. Díaz-Morlán y Sáez-García (2017).

no integral sobredimensionada, un subsector integral poco competitivo e incapaz de abastecer la demanda interna y la continuidad de un mercado minifundismo empresarial. Como aspecto positivo hay que destacar la modernización del sector, que, desde el punto de vista técnico, se hallaba en una situación muy similar al resto de la siderurgia europea.

El carácter estructural de la crisis de los años setenta obligó, a partir de 1980, a un cambio radical de la política siderúrgica. Las primeras medidas de reestructuración sectorial, iniciadas por la UCD y continuadas por el primer Gobierno del PSOE, se centraron en el saneamiento financiero de las empresas, los ajustes de plantilla y las políticas de reindustrialización. Las políticas de reconversión variaron de forma sustancial a partir de 1986, cuando la integración en las Comunidades Europeas puso en evidencia la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta ese momento. Solo entonces, forzado por la normativa europea, el Gobierno abordó el grave problema de la sobrecapacidad productiva de la siderurgia no integral y se promovieron, aunque tímidamente, concentraciones de empresas. A pesar del enorme esfuerzo económico realizado por el Estado para la reestructuración del sector en los años ochenta —solo las ayudas públicas a las empresas supusieron casi un 0,5 del PIB, lo que superaba muy ampliamente los recursos dirigidos al sector por medio de las acciones concertadas (véase cuadro 1)—, la crisis de principios de los años noventa mostró el fracaso de la reconversión industrial al poner en graves dificultades a la siderurgia pública (en ese momento todo el sector integral y la mayor parte de los aceros especiales).

Es precisamente con la profunda reestructuración de las empresas públicas, iniciada en 1991, cuando los procesos de integración empresarial se abordaron de forma decidida. El impulso dado por el Estado a la concentración empresarial con la creación de Sidenor, en el sector de aceros especiales, y Aceralia, en el de los aceros comunes, fue acompañado por la iniciativa privada con la creación de grandes grupos como Celsa y Acerinox, en los aceros comunes y especiales, respectivamente, lo que simplificó notablemente el mapa siderúrgico español, que pasó de medio centenar de empresas a principios de los años ochenta a cinco grupos y cuatro productores independientes a finales de los noventa.

## Bibliografía

- BRAÑA, J.; BUESA, M.; MOLERO, J. (1984). *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- BUESA, M. (1983). *El Estado en el proceso de industrialización: contribución al estudio de la política industrial española en el período 1959-1963*. Madrid: Universidad Complutense.

- BUESA, M.; MOLERO, J. (1998). *Economía industrial de España: organización tecnología e internacionalización*. Madrid: Civitas.
- BUESA, M.; PIRES, L. E. (2002). «Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980)». *Revista de Historia Industrial*, n.º 21, pp. 159-198.
- CARRERAS, A.; PRADOS DE LA ESCOSURA, L.; ROSES, J. R. (2005). «Renta y riqueza». En: CARRERAS, A.; TAFUNELL, X. (coord.), *Estadísticas históricas de España, siglos XIX y XX*. Barcelona: Fundación BBVA, pp. 1297-1376.
- CARRERAS, A.; TAFUNELL, X. (2011). *Historia económica de la España contemporánea*. Barcelona: Crítica.
- CATALÁN, J. (2003). «La ruptura de posguerra y la industrialización, 1939-1975». En: NADAL, J. (ed.), *Atlas de la industrialización de España*. Barcelona: Crítica y Fundación BBVA, pp. 228-384.
- CAVALLÉ PINÓS, C. (1975). *El sector siderúrgico español*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.
- COMISARÍA DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1963). *Industrias básicas de metales férricos y no férricos y sus minerales*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- (1968). *Industrias básicas del hierro y del acero*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- (1972). *Industrias básicas del hierro y del acero y sus minerales*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- DÍAZ-MORLÁN, P.; SÁEZ-GARCÍA, M. A. (2016). «The European response to the challenge of the Japanese steel industry (1950-1980)». *Business History*, vol. 58, n.º 2, pp. 244-263.
- (2017). «State aid for the restructuring of the Spanish steel industry from a European perspective (1975-1988)». *Investigaciones de Historia Económica*, vol. 13, n.º 1, pp. 38-50.
- DÍAZ-MORLÁN P.; ESCUDERO, A.; SÁEZ-GARCÍA, M. A. (2009). «The restructuring of the Spanish integrated steel industry in the European panorama (1971-86): A lost opportunity». *Business History*, vol. 51, n.º 4, pp. 547-568.
- EUROPEAN COAL STEEL COMMUNITY (1973-1998). *Investment in the Community Coalmining and Iron and Steel Industries*. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities. (Desde 1986 se publica también en español: *Inversiones en las industrias del carbón y del acero de la Comunidad*).
- FERNÁNDEZ DE PINEDO FERNÁNDEZ, E. (2009). «Planes de desarrollo y siderurgia privada: Altos Hornos de Vizcaya (1960-1975)». En: DE LA TORRE, J.; GARCÍA-ZÚÑIGA, M. (eds.), *Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, pp. 177-205.
- FUENTES QUINTANA, E. (1999). «La economía española desde la transición hasta el presente». En: ANES, G. (ed.), *Historia económica de España. Siglos XIX y XX*. Madrid: Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, pp. 717-750.

- GONZÁLEZ, M. J. (2004). «Privatización e internacionalización: un nuevo escenario». En: GONZÁLEZ, M. J. (dir.). *Hierro y acero ante la mundialización: una perspectiva histórica*. Madrid: Aceralia, pp. 183-214.
- HERNÁNDEZ MARCO, J. L. (2006). «La economía durante la etapa de los gobiernos socialistas». En: GONZÁLEZ ENCISO, A.; MATÉS BARCO, J. M. (coord.), *Historia económica de España*. Barcelona: Ariel, pp. 795-818.
- INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL (1986). *Actuación del crédito oficial en los procesos de reconversión industrial y reindustrialización (1961-1985)*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- MALUQUER DE MOTES, J. (2016). *La economía española en perspectiva histórica*. Barcelona: Pasado & Presente.
- MÉNDEZ, R.; SÁNCHEZ, S. (2003). «Crisis, reconversión e integración en Europa, 1975-2000». En: NADAL, J. (dir.), *Atlas de la industrialización de España, 1750-2000*. Barcelona: Crítica-Fundación BBVA, pp. 389-551.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGÍA (1978-1983). *La industria española en...*, Madrid.
- (1983b). *Libro blanco de la reindustrialización*. Madrid.
- (1984-1987). *Informe anual sobre la industria española*. Madrid.
- (1988-2000). *Informe sobre la industria española*. Madrid.
- NAVARRO, M. (1989). *Crisis y reconversión de la siderurgia española. 1978-1988*. Pamplona: Junta del Puerto de Pasajes/Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- (2004). «Desarrollo y concertación en los decenios de 1960 y 1970». En: GONZÁLEZ, M. J. (dir.). *Hierro y acero ante la mundialización: una perspectiva histórica*. Madrid: Aceralia, pp. 125-131.
- (2004b). «La reconversión de la siderurgia integral entre 1990-95». En: GONZÁLEZ, M. J. (dir.). *Hierro y acero ante la mundialización: una perspectiva histórica*. Madrid: Aceralia, pp. 167-178.
- (2005). «La larga marcha de la siderurgia española hacia la competitividad». *Economía Industrial*, n.º 355-356, pp. 167-184.
- SÁEZ GARCÍA, M. A.; DÍAZ MORLÁN, P. (2009). *El puerto del acero. Historia de la siderurgia de Sagunto (1900-1984)*. Madrid: Marcial Pons.
- SARO, G. (2000). *Convergencia y redes de políticas: la reconversión de la siderurgia integral en Gran Bretaña y España (1977-1994)*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- SEGURA, J. (1990). «Del primer Gobierno socialista a la integración en la CEE: 1983-1985». En: GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.). *La economía española de la Transición y la democracia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 59-77.
- STATISTICAL OFFICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1966-1974). *Iron and Steel*. Bruselas.
- TAMAMES, R. (1991). *Estructura económica de España*. Madrid: Alianza.
- TORTELLA, G.; NÚÑEZ, C. E. (1999). *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*. Madrid: Alianza.

- UNESID (1969-1981). *La industria siderúrgica en...*, Madrid.
- (1969b). *La industria siderúrgica española y la acción concertada*.
- (1973b). *La Acción Concertada en la siderurgia española. Análisis y resultados*. Madrid.
- (1982-1998). *La industria siderúrgica española en...*, Madrid.
- VÁZQUEZ, J. A. (2004). «La nueva ENSIDESA». En: GONZÁLEZ, M. J. (dir.). *Hierro y acero ante la mundialización: una perspectiva histórica*. Madrid: Aeralia, pp. 138-140.
- VIAÑA, E. (1991). *Políticas industriales en sectores maduros. El caso de la siderurgia integral española (1980-1983)*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

**APÉNDICE 1** • *Evolución de la producción de las empresas que participan en la Primera Acción Concertada (en miles de toneladas) y porcentaje sobre la producción total*

Empresas	1964		1972	
	Producción	% sb total	Producción	% sb total
Ensidesa	681	21,6	2.857	30,0
AHV	907	28,8	2.012	21,1
Uninsa	378	12,0	1.399	14,7
<b>Total integrales</b>	<b>1.967</b>	<b>62,4</b>	<b>6.268</b>	<b>65,8</b>
Altos Hornos de Cataluña	42	1,3	118	1,2
Azma	15	0,5	68	0,7
Esteban Orbegozo (Zumárraga)	129	4,1	156	1,6
Industrias del Besós	48	1,5	119	1,2
José María Aristrain	41	1,3	222	2,3
Rico y Echeverría	11	0,4	62	0,6
Babcock & Wilcox	38	1,2	170	1,8
Torras	36	1,1	105	1,1
Unión Cerrajera	36	1,1	87	0,9
Victoria Luzuriaga	19	0,6	75	0,8
<b>Total no integrales acero común</b>	<b>414</b>	<b>13,1</b>	<b>1.181</b>	<b>12,4</b>
Aceros y Forjas de Azcoitia	26	0,8	51	0,5
A. y F. del Norte (P. Orbegozo)	30	0,9	100	1,0
S. E. de Construcción Naval	34	1,1	121	1,3
Forjas Alavesas	35	1,1	159	1,7
S. A. Echevarría	100	3,2	209	2,2
<b>Total aceros especiales</b>	<b>224</b>	<b>7,1</b>	<b>640</b>	<b>6,7</b>
Total Acción Concertada	2.605	82,7	8.089	84,9
Resto de las empresas	545	17,3	1.436	15,1
<b>Total nacional</b>	<b>3.150</b>	<b>100,0</b>	<b>9.525</b>	<b>100,0</b>

Fuentes: Elaboración propia a partir de Unesid (1973b, p. 21).

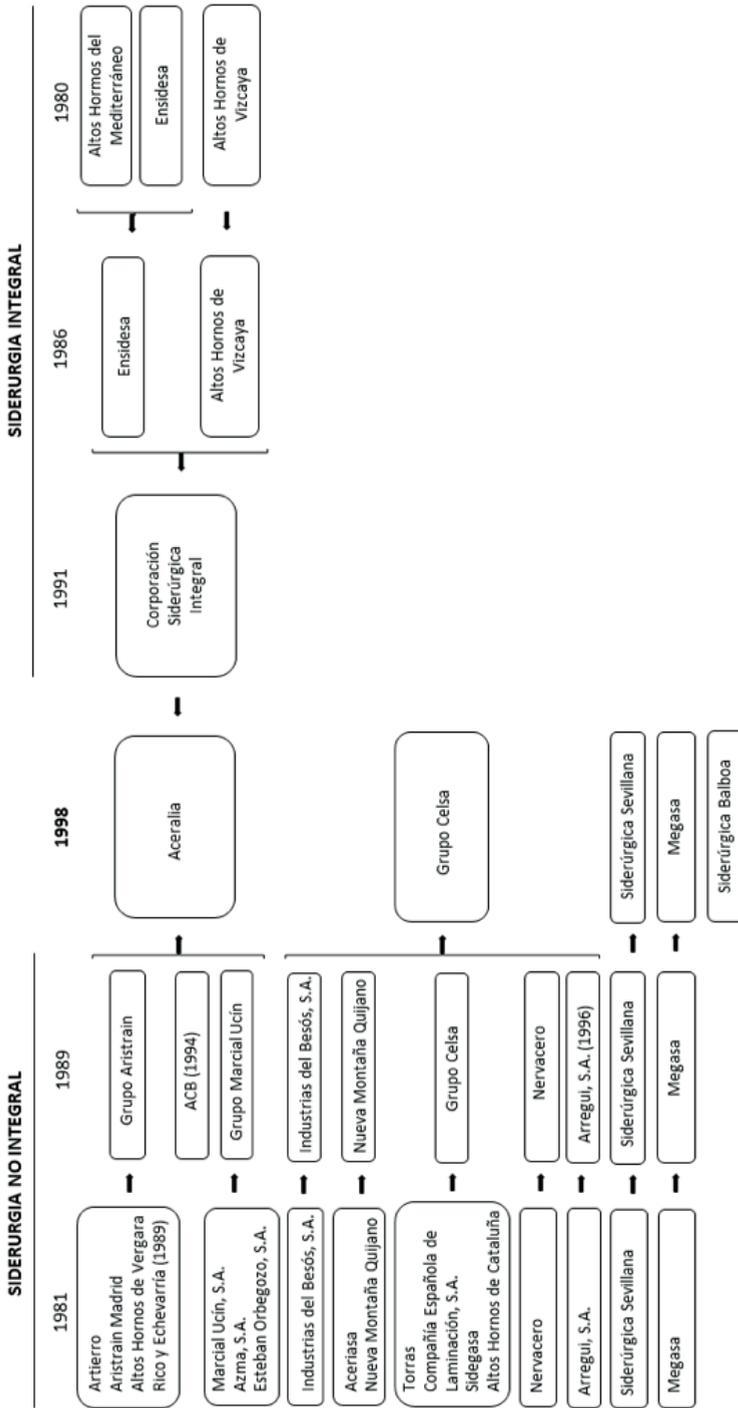
**APÉNDICE 2 • Empresas siderúrgicas que participan en la Segunda Acción Concertada**

Empresas y grupos	Inversiones previstas (millones de pesetas)	Crédito oficial concertado (millones de pesetas)	Situación en 1974		Situación al término de la Acción Concertada	
			Producción	Plantilla	Producción	Plantilla
Grupo Guipuzcoano	9.453	3.612	448	4.857	894	7.248
Acería Guipuzcoana S.A.		663				
Aceros y Forjas de Azcoitia S.A.		332				
Aceros y Forjas del Norte (P. Orbeagozo)		713				
Aceros de Irura S.A.		287				
Fundiciones Echevarría S.A.		174				
Olarra S.A.		1.046				
Roldán S.A. (León)		398				
Grupo AESA-Babcock	14.502	5.732	313	3.898	843	4.835
Acería de Amurrio S.A. (Álava)		484				
Astilleros Españoles S.A. (Cantabria)		3.723				
Babcock Wilcox Española S.A. (Vizcaya)		1.525				
Grupo SAE-Llodio	21.303	4.903	386	6.590	800	6.306
Acería de Álava S.A. (Álava)		602				
Aceros de Llodio S.A. (Álava)		1.360				
S.A. Echevarría (Vizcaya)		2.941				
Grupo Norte	18.906	7.049	643	4.304	2.008	5.586
Siderúrgica de Galicia S.A. (La Coruña)		1.707				
Acería de Santander S.A. (Cantabria)		1.318				
Arregui S.A. (Álava)		941				

LAMINOR S.A. (Vizcaya)	111			
Metalmúrgica Galaica S.A. (La Coruña)	844			
Nervacero S.A. (Vizcaya)	370			
Nueva Montaña Quijano S.A. (Cantabria)	243			
San Pedro de Elgoibar S.A. (Guipúzcoa)	118			
Unión Cerrajera S.A. (Guipúzcoa)	977			
Victorio Luzuriaga S.A. (Guipúzcoa)	420			
Grupo Sur	21.455	8.783	530	2.080
				1.497
SIDERAR (Sevilla)	3.806			
Altos Hornos de Cataluña S.A. (Barcelona)	1.516			
Azma S.A. (Madrid)	796			
Industrias del Besós S.A. (Barcelona)	847			
Rico y Echevarría S.A. (Guipúzcoa)	624			
Torras Herrería y Construcciones S.A. (Barcelona)	1.195			
Total aceristas	76.619	30.079	2.319	21.729
				6.042
				26.975

Fuentes: Elaboración propia a partir de Unesid (1976, p. 28), y Miner (1978, pp. 46-47).

**APÉNDICE 3 • Proceso de concentración empresarial en el sector del acero común**



**APÉNDICE 4** ▪ *Proceso de concentración empresarial del sector de aceros especiales, 1982-1895*

1982	1988	1995
Olarra S.A.		Aceros Inoxidables Olarra, S.A.
S.A. Echevarría		
Aceros de Llodio	Acenor	
Aceros y Forjas del Norte		Sidenor
Forjas Alavesas		
Forjas y Aceros de Reinoso	Forjas y Aceros de Reinoso	
Aceros y Forjas de Azcoitia S.A.	Aceros y Forjas de Azcoitia, S.A.	Grupo Siderúrgico Vasco
Patricio Echevarría S.A.	Patricio Echevarría, S.A.	
Acerinox S.A.	Acerinox, S.A.	Acerinox
Roldán	Roldán	
Aceros de Irura	Abandona el sector en 1988	
Fundiciones Echevarría	Cesa su actividad en 1988	
Victorio Luzuriaga S.A.	Abandona el sector en 1985	
Babcock & Wilcox	Abandona el sector en 1988	

*Fuentes y notas:* Elaboración propia a partir de Navarro (1989) y Miner (1988-2000). Según Miner (1983b, p. 96), el subsector de aceros especiales estaba formado por diecisiete empresas. Las tres que faltan en el cuadro eran productores marginales, con una capacidad de producción conjunta en torno al 5% del total del subsector. Navarro (1989, pp. 377-378, cuadro 64).



***State, industrialization and deindustrialization. Spanish steel policies in the second half of 20th century.***

ABSTRACT

Between the end of the civil war and the last decade of the twentieth century, the steel sector was the subject of major state intervention. Until the mid-1970s, the Spanish government's primary objectives were the expansion and modernization of the sector; to the contrary, from then until the mid-1990s, steel policies were reoriented to deal with the problems of overcapacity and a lack of competitiveness affecting the main companies. The objective of this work is to analyse, from primary sources, steel policies from 1964 to 1998 and their influence on the development of the sector. The results are also compared with the prevailing ideas in historical and economic studies that have dealt with this issue.

KEY WORDS: steel industry, restructuring policy, Spanish indicative planning, economic interventionism

JEL CODES: L52, L61, N44, N64



***Estado, industrialización y desindustrialización. Las políticas siderúrgicas españolas en la segunda mitad del siglo XX***

RESUMEN

Entre el final de la Guerra Civil y la última década del siglo XX, el sector siderúrgico fue objeto de una importante intervención por parte del Estado. Hasta mediados de los años setenta, la actuación de los Gobiernos tuvo como principales objetivos la expansión y modernización del sector; por el contrario, a partir de ese momento y hasta mediados de los años noventa, las políticas siderúrgicas se reorientaron para hacer frente a los problemas de sobrecapacidad y falta de competitividad, que afectaban a las principales empresas. El objetivo de este trabajo es analizar, a partir de fuentes primarias, las políticas siderúrgicas desarrolladas entre 1964 y 1998 y su influencia en la evolución del sector. Los resultados del análisis se contrastan con las ideas predominantes en los estudios históricos y económicos que han abordado la cuestión siderúrgica en el período objeto de nuestro trabajo.

PALABRAS CLAVE: siderurgia, reconversión industrial, planes de desarrollo, intervencionismo estatal

CÓDIGOS JEL: L52, L61, N44, N64