



asociación española de historia económica

DOCUMENTOS DE TRABAJO

ISSN 2174-4912

**LAS AYUDAS ESTATALES PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA SIDERURGIA ESPAÑOLA
EN PERSPECTIVA EUROPEA (1975-1988)**

Pablo Díaz-Morlán y Miguel Ángel Sáez-García[∞]

DT-AEHE N°1514

www.aehe.net



asociación española de historia económica

Noviembre 2015



[∞] This paper is protected by a Creative Commons licence: Attribution-NonCommercial- NonDerivativeWork. The details of the licence can be consulted here: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.en>

STATE AIDS FOR RESTRUCTURING SPANISH STEEL INDUSTRY IN EUROPEAN PERSPECTIVE (1975-1988)**Pablo Díaz-Morlán^α y Miguel Ángel Sáez-García***

DT-1514, November 2015

JEL: L53, L61, N64I

ABSTRACT

The aim of this article is to make a comparison of public assistance provided during the restructuring of the steel industry in Spain and in the European Community of Coal and Steel from 1975 to 1988. We have used both primary and printed sources from different institutions: steel Spanish companies, Spanish steel organization (Unesid), European Community and Spanish agencies and public bodies and reports from the European Commission. The work concludes that the main difference between the Spanish and European Community steel policies was not so much on the amount of the public resources but rather on the use of them in the restructuring process, especially since the 1980s. So while in the EEC steel aids were granted only in exchange for the elimination of surplus capacity, in Spain not adjustment was made until its accession to the European Communities on 1 January 1986.

Keywords: Restructuring policy, Steel industry, State aids, European Economic Community.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es realizar una comparación cuantitativa de las ayudas públicas destinadas a los procesos de reestructuración de la siderurgia en España y en los países de la CECA en el período 1975-1988. Las fuentes utilizadas corresponden tanto a documentación de archivo como a publicaciones periódicas de diversas instituciones: empresas españolas, patronal siderúrgica (Unesid), organismos públicos españoles y de la CEE e informes de la Comisión Europea. El trabajo demuestra que la principal diferencia entre la políticas siderúrgicas española y comunitaria estribó no tanto en el montante de las ayudas públicas destinadas al proceso de reestructuración como en el uso que se hizo de las mismas. Así, mientras en la CEE las ayudas públicas estuvieron condicionadas a la eliminación de los excedentes de capacidad productiva, en España no se realizó ningún ajuste en este sentido hasta nuestra integración en la Comunidad en 1986.

Palabras clave: Reconversión industrial, Siderurgia, Ayudas estatales, Comunidad Económica Europea.

^α Universidad de Alicante, Spain. Correo electrónico: pdiaz@ua.es

* Universidad de Alicante, Spain. Correo electrónico: msaez@ua.es

LAS AYUDAS ESTATALES PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA SIDERURGIA ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA EUROPEA (1975-1988)

1. INTRODUCCIÓN

La siderurgia fue uno de los sectores más afectados por la crisis de los años setenta. Desde finales de 1974, la caída de la demanda de acero y el hundimiento de los precios, combinados con el aumento de los costes de la energía, los salarios y las materias primas, hicieron que todas las grandes empresas siderúrgicas de Europa occidental entrasen en pérdidas. Esta difícil coyuntura coincidió, además, con la culminación de importantes planes de modernización y ampliación de las instalaciones para tratar de salvar el desfase tecnológico con Japón, lo que acabó generando un exceso de capacidad productiva y graves dificultades financieras a las empresas que se habían embarcado en ellos. Por este motivo, desde mediados de los años setenta, los Estados europeos destinaron una ingente cantidad de recursos públicos a su saneamiento financiero y a la reestructuración del sector. Tras una breve tregua en los años 1978 y 1979, la segunda crisis del petróleo hizo patente que el sector debía hacer frente a un grave problema estructural con unos bajísimos niveles de utilización de las instalaciones y con unas empresas con elevadas pérdidas, que seguían precisando ayuda estatal. Ante esta situación, los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) aceptaron la necesidad de un proceso de reestructuración, financiado con ayudas públicas y auspiciado por la Comisión Europea, con el objetivo de reducir el exceso de capacidad productiva. Así, desde 1980, las ayudas nacionales al sector fueron reguladas y controladas por las instituciones comunitarias y condicionadas a planes de ajuste, que implicaban el cierre definitivo de algunas plantas y el despido de miles de trabajadores.

El panorama para la siderurgia española no difería demasiado del que acabamos de trazar. En los años inmediatamente anteriores a la crisis, las empresas españolas habían iniciado ambiciosos planes de ampliación y modernización con un importante apoyo estatal. La puesta en marcha de las nuevas instalaciones coincidió con una fortísima

contracción de la demanda de acero, lo que se tradujo en unos importantes excedentes de capacidad productiva. A pesar de ello, aún eran necesarias nuevas inversiones para modernizar el sector y mejorar su competitividad, especialmente cuando en el horizonte comenzaba a perfilarse la integración de España en la CEE.

La reestructuración de la siderurgia europea de los años ochenta ha sido estudiada fundamentalmente por especialistas del área de Ciencia Política y Administración Pública, que han centrado sus análisis en el papel jugado por los diferentes actores implicados en el proceso de reestructuración (*stakeholders*), prestando especial atención a las transformaciones del marco institucional y a las relaciones entre gobiernos, sindicato e instituciones comunitarias¹. Para España contamos también con un buen número de trabajos que analizan la política siderúrgica y la implicación de los diferentes agentes sociales. Destacan en particular los trabajos de Saro (2000), en el que se comparan las políticas siderúrgicas de España y Reino Unido; Marín Arce (1997), que analiza los cambios en las actitudes de los sindicatos en los procesos de reestructuración durante la Transición, y Navarro (1989a), que ofrece la mejor explicación de las motivaciones de todos los actores que participaron en el proceso de reestructuración en los años ochenta. Algunos de los estudios sobre el tema han tratado de explicar el comportamiento de los agentes sociales mediante modelos económicos. Así, Viaña (1991) enmarca su trabajo en los modelos de competencia imperfecta y en la teoría de la *workable competition*, Simón (1997) utiliza la teoría de los grupos de presión y Saro (2000) recurre a las *policy networks* (redes de políticas públicas). Sin embargo, las complicadas relaciones entre los agentes sociales y la necesidad de integrar aspectos políticos, económicos, sociales y tecnológicos limitan la utilidad de los modelos económicos para explicar una realidad sumamente compleja.

En algunos de los trabajos citados, se aborda el papel de las ayudas nacionales y comunitarias en los procesos de reestructuración, pero, por lo general, el tema queda en un segundo plano. Y ello a pesar de que, en los años ochenta, el fuerte incremento de las

¹Para la reestructuración de la siderurgia en Europa occidental, resultan imprescindibles los estudios nacionales recogidos en los trabajos coordinados por Mény y Wright (1987) y Dudley y Richardson (2001). Los trabajos de Bain (1992) y Herrigel (2010) ofrecen una comparación del comportamiento de los agentes implicados en los procesos de reestructuración (sindicatos, gobiernos y empresas) en varios países del mundo, incluyendo tanto países de la CEE como de fuera de Europa. Son imprescindibles también los estudios nacionales de Daley (1996) y Godelier (2006) para Francia; Dudley y Richardson (1990), para el Reino Unido, y Balconi (1991), para Italia. Las relaciones de las empresas públicas British Steel Corporation y Finsider con sus respectivos gobiernos han sido analizadas por Ranieri (2011). Una comparación entre el proceso de reestructuración en España y los países de la CEE, en Díaz-Morlán et al. (2009).

ayudas a la industria, y en particular a la siderurgia, contribuyó decisivamente a sentar las bases de la política de la competencia, que ha sido considerada la primera política común de la CEE². Por este motivo, los escasos trabajos que desde el ámbito de la Ciencia Política han situado las ayudas a la siderurgia en el centro de sus análisis se han dedicado principalmente a explicar cómo la regulación de las ayudas nacionales llevada a cabo en los años ochenta condujo a la concepción e implementación de la política de competencia comunitaria³. No obstante, se echan en falta estudios comparados que profundicen en los aspectos económicos de las ayudas estatales mediante un acercamiento metodológico más cuantitativo. En España, por el contrario, sí contamos con trabajos que, a pesar de las enormes dificultades metodológicas que plantea su cálculo, han tratado de cuantificar los recursos destinados a los procesos de reconversión industrial. Así, Navarro (1989b) y (1989c) ofrece una estimación de todos los recursos públicos dirigidos a la reconversión industrial hasta 1988, Edo Hernández y Paredes Gómez (1992) extienden su cálculo hasta 1992 y Simón (1997) ofrece una estimación de las subvenciones a la industria entre 1978 y 1993⁴. Por lo que respecta a las ayudas para la reestructuración de la siderurgia, solo disponemos de dos estimaciones, la de Navarro (1989a) y la realizada por la patronal del sector (Unesid, 1987b). No obstante, carecemos de un estudio comparado que permita ver si la actuación de los gobiernos españoles se correspondió con la pauta seguida por los países de la CEE y si la cuantía de las ayudas y los instrumentos a través de los que se canalizaron fueron similares.

El presente trabajo tiene como principal objetivo ofrecer dicho análisis comparado de las ayudas estatales para la reestructuración del sector siderúrgico en España y los países de la CEE. Más concretamente, se intentará ver si, como afirmaron los empresarios del sector, los recursos aportados por el Gobierno para la reestructuración fueron inferiores a los que recibieron las siderurgias de los países de la CEE y si los instrumentos a través de los cuales se canalizaron fueron similares. Además, se pretende contribuir a un debate que aún hoy sigue abierto: ¿hubo en el proceso de

²McGowan y Wilks (1995).

³Véanse los artículos de Dudley y Richardson (1997), Smith (1998), Conrad (2005) y Aydin y Thomas (2012).

⁴Hemos preferido no incluir las cifras de los trabajos en el texto porque no son comparables entre sí, ya que mientras el trabajo de Simón incluye todas las subvenciones a la industria, los de Navarro y Edo Hernández y Paredes Gómez limitan su análisis a las ayudas específicas a la reconversión. Estos dos últimos trabajos utilizan una metodología diferente y no incluyen los mismos conceptos, lo que hace que la comparación de las cifras globales no sea significativa.

reestructuración de la siderurgia integral regiones favorecidas y regiones sacrificadas? o, más concretamente, ¿hubo discriminación en favor de la empresa pública (Ensidesa) frente a la empresa privada (Altos Hornos de Vizcaya)?⁵ A este respecto, también resultará interesante ver en qué medida las políticas siderúrgicas de los gobiernos españoles respondieron a la pauta europea. Por otra parte, nos interrogaremos, siguiendo a Navarro (1989b), sobre los objetivos reales que perseguían las políticas de reestructuración y trataremos de ver en qué medida se consiguieron. Igualmente se analizará el papel jugado por las instituciones europeas en la definición de estos objetivos, tanto para los países de la CEE como para España.

Para responder a estas preguntas, asumimos implícitamente el modelo teórico propuesto por Herrigel (2010), según el cual, cada vez que se produce una ruptura que plantea un desafío a los arreglos institucionales, como ocurrió con la crisis de los años setenta, la acción creativa de los actores sociales entra en juego generando cambios en las prácticas reguladoras y en la política industrial. Como se verá en las páginas que siguen, los nuevos arreglos institucionales supusieron, a partir de 1980, un nuevo marco de relaciones que, apoyado en los acuerdos entre los gobiernos nacionales y las instituciones europeas, permitió anteponer los aspectos económicos a los sociales en los procesos de reestructuración, lo que no ocurrió en España hasta su incorporación a la CEE en 1986.

En las páginas que siguen, se comentan, en primer lugar, las fuentes utilizadas y algunas cuestiones metodológicas relativas al cálculo de las ayudas. A continuación, se sintetiza la normativa relativa a las ayudas estatales y a los planes de reestructuración del sector siderúrgico en España y se ofrece una estimación de las ayudas totales recibidas por el sector entre 1975 y 1988. En el siguiente epígrafe, se realiza una comparación de las ayudas estatales en España y en los países de la CEE. Atendiendo a la cronología comunitaria, se analizan por separado dos períodos: 1975-79, en el que las instituciones comunitarias no ejercieron ningún control sobre las ayudas nacionales, y 1980-85 (hasta

⁵Las diferencias entre las tres empresas integrales (Ensidesa, Altos Hornos de Vizcaya y Altos Hornos del Mediterráneo) derivaron en agrias disputas regionalistas. Aún hoy persiste el sentimiento de agravio en las zonas afectadas, como lo demuestra el reciente trabajo de Barrutia (2013), en el que se afirma que el cierre de AHV a principios de los noventa fue consecuencia de la falta de apoyo financiero por parte del Gobierno de España, lo que provocó la descapitalización de la empresa. El sentimiento de agravio en Asturias es también bastante marcado, como puede verse, por ejemplo, en los trabajos de Agüera (1996) y Rißmann (1996). Por el contrario, González-Polledo (2015) considera que Ensidesa fue el "ganador" del conflicto entre las tres empresas integrales. Navarro (1989) y Sáez García y Díaz Morlán (2009) opinan que la empresa vasca recibió un trato de favor por motivaciones sociales y políticas.

1988 en el caso de España), durante el cual todas las ayudas quedaron sometidas a la supervisión y a la autorización de la Comisión Europea. El trabajo termina con unas conclusiones.

2. FUENTES Y CUESTIONES METODOLÓGICAS

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

Por lo que respecta a España, no existe ningún documento de la Administración que recoja el total de las ayudas públicas concedidas a la siderurgia ni, en general, a los sectores declarados en reconversión. Los gobiernos sostuvieron y reestructuraron el sector siderúrgico utilizando múltiples mecanismos, que abarcaban desde las ayudas fiscales a la subvención directa, pasando por los créditos otorgados por el Banco de Crédito Industrial (BCI). Los múltiples mecanismos de ayuda aplicados y las diversas instituciones implicadas (ministerios de Industria y Trabajo, Instituto Nacional de Industria (INI), Instituto de Crédito Oficial, etc.) dificultan el cálculo de los recursos públicos destinados a los procesos de reconversión industrial. Para alguno de los tipos de ayudas carecemos incluso de datos publicados sobre el volumen total de las mismas, y para la mayoría desconocemos su distribución por sectores o empresas⁶. Para realizar nuestra estimación nos hemos apoyado en los *Informes Anuales sobre la Industria*

⁶Sobre las dificultades para lograr datos que permitan realizar una estimación de los recursos públicos durante la reconversión, véanse Navarro (1989b) y Edo Hernández y Paredes Gómez (1992).

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

La comparación de las ayudas estatales a la siderurgia española con las de los países de la CEE no resulta una tarea fácil. Nuestra primera preocupación ha sido asegurarnos de incluir los mismos conceptos y de cuantificarlos de forma similar en ambos casos. Así, en primer lugar, hemos optado por utilizar para nuestra estimación el volumen total de los diferentes tipos de ayudas sin tener en cuenta la intensidad de la misma, esto es, el porcentaje de ayuda que llevaba implícita el mecanismo empleado⁷. Esta decisión viene dada por la información contenida en las fuentes utilizadas. Aunque en algunos años los informes sobre las ayudas a la siderurgia enviados por la Comisión al Consejo Europeo hacen referencia tanto al volumen de ayuda como a la intensidad de la misma, los resúmenes finales sobre el período en el que estuvieron vigentes los dos primeros códigos de ayudas, desde febrero de 1980 hasta finales de 1985, solo recogen las cantidades totales concedidas según el tipo de ayuda. Por el contrario, para el período

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

1986-1988 solo disponemos de la ayuda neta equivalente recibida por la siderurgia europea; no obstante, al tratarse en casi todos los casos de subvenciones y ampliaciones de capital, el volumen total de la ayuda resulta prácticamente idéntico a la ayuda neta equivalente. En el caso de España, solo a partir de 1986 disponemos de información sobre la ayuda neta equivalente contenida en las ayudas estatales recibidas por la siderurgia, mientras que para los años anteriores únicamente conocemos el tipo de ayuda recibida y el volumen de la misma.

Somos conscientes de que este método de cálculo no permite realizar una estimación precisa de las cantidades realmente recibidas por las empresas siderúrgicas. Por un lado, como señala Navarro (1989b, p. 59), algunas subvenciones y créditos no supusieron la aportación de nuevos capitales a las empresas, sino que se dirigían exclusivamente a hacer frente a las amortizaciones y al pago de intereses de créditos concedidos en los años anteriores, algo que, en cualquier caso, ocurría también en los países de la CEE. Por otra parte, el componente de ayuda neta de los numerosos préstamos concedidos por el BCI pudo resultar mucho más elevado de lo que cabría suponer por las condiciones de los mismos, puesto que, para evitarle problemas de liquidez, el art. 4º de la Ley 21/1982, de 9 de junio, sobre medidas de reconversión industrial, establecía la responsabilidad subsidiaria del Tesoro Público en los quebrantos por el conjunto de operaciones de crédito y aval concertados con las empresas en reconversión. De hecho, el Estado se hacía cargo de los incumplimientos en los pagos que se hubiesen demorado más de un año, sin que se produjese la declaración de insolvencia del prestatario. La subsidiariedad del Tesoro no era una novedad, ya que, desde mediados de los años setenta, el Estado respondía de las pérdidas que pudiesen producirse en los créditos excepcionales para empresas en dificultades concedidos por el Gobierno a través del BCI al amparo de la Ley 13/1971, de 19 de junio, de Organización y Régimen del Crédito Oficial⁸.

La segunda cuestión a tener en cuenta ha sido la de los conceptos que deben ser considerados como ayudas estatales. Al respecto, nos hemos limitado a cuantificar las cantidades recibidas por el sector y no el coste total que el proceso de reestructuración supuso para las arcas públicas, siguiendo el criterio marcado por la CEE que solo

⁸ICO (1986, pp. 7-14). Que el Estado se hiciese cargo de los créditos fallidos de las empresas siderúrgicas fue una práctica común en los años setenta y ochenta en Francia, Bélgica, Reino Unido e, incluso, Alemania. Véase por ejemplo Howell et al. (1988, cap. 3).

supervisaba las ayudas recibidas directamente por las empresas y no las ayudas sociales a los trabajadores o a las zonas afectadas por los procesos de reconversión⁹. En este sentido, es importante señalar que el motivo alegado por la Comisión Europea para controlar las ayudas estatales era evitar los efectos distorsionadores sobre la competencia que podían suponer las mismas, esto es, se buscaba que las ayudas no se tradujesen en una competencia desleal, subvencionando reducciones de precios en sectores afectados por la crisis. Siguiendo un criterio similar, no hemos tenido en cuenta las transferencias del Estado a los Fondos de Promoción de Empleo, ni el sobrecoste que supuso para el INEM la ampliación de las prestaciones por desempleo ni la financiación de las Zonas de Urgente Reindustrialización, dirigidas a facilitar el establecimiento de nuevas empresas en las zonas más afectadas por los procesos de reconversión, mediante beneficios fiscales, subvenciones y crédito oficial, puesto que los beneficiarios directos de las mismas no fueron las empresas sujetas a procesos de reconversión. En nuestra estimación de las ayudas laborales, solo hemos tomado en consideración las subvenciones recibidas por las empresas para cubrir la parte proporcional que les correspondía en el pago de las jubilaciones anticipadas y en la aportación que debían realizar a los Fondos de Promoción de Empleo¹⁰.

Por lo que se refiere a las ayudas fiscales, a pesar de que se extendieron a todas las empresas en reconversión desde la aprobación del Real Decreto-Ley 9/1981, de 5 de junio, sobre reconversión industrial, hemos optado por no incluirlas en nuestra estimación por dos motivos. Por un lado, no existe información detallada sobre la cuantía que pudieron suponer las mismas (los únicos datos que hemos encontrado se refieren al aplazamiento del pago de las deudas con Hacienda y la Seguridad Social) y no estaban vinculadas exclusivamente a empresas en reconversión¹¹. Por otra parte, las ayudas fiscales no aparecen en los informes sobre las ayudas a la siderurgia que realizó la Comisión Europea, que, a finales de los años ochenta, admitía que su conocimiento

⁹Véase, por ejemplo, lo que se dice sobre las ayudas sociales de la CECA en la Comisión Europea (1989, pp. 40-41).

¹⁰Un análisis detallado de las ayudas laborales en el sector siderúrgico en Navarro (1989a), con una estimación global de las mismas en el cuadro de la página 144. Sobre las ayudas laborales a los sectores en reconversión y los cambios normativos que afectaron a las mismas en los años ochenta, véase Edo Hernández y Paredes Gómez (1992, pp. 274-276).

¹¹Las dificultades para calcular las ayudas fiscales en los procesos de reconversión industrial y la legislación sobre las mismas en Edo Hernández y Paredes Gómez (1992, pp. 270-271 y 291-296). Una estimación de las ayudas fiscales a la siderurgia española en los años ochenta en Navarro (1989a, p. 144).

sobre las ayudas estatales por medio de ayudas fiscales y de los sistemas de seguridad social era aún muy incompleto¹².

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

Por último, aunque los créditos concedidos por el BCI a la siderurgia no integral entre 1975 y 1977 al amparo de la segunda Acción Concertada y el crédito excepcional concedido a AHM en 1977 como ayuda a la financiación de su primer establecimiento no pueden considerarse propiamente como ayudas para la reestructuración del sector, los hemos incluido porque para los países de la CEE únicamente disponemos de datos agregados del período 1975-79, aunque en algunos de ellos también resulta discutible considerar las subvenciones anteriores a 1977 como ayudas para la reestructuración.

A partir de las fuentes a las que hacíamos referencia al principio del epígrafe, hemos elaborado una estimación sobre las ayudas estatales que recibió la siderurgia española entre 1975 y 1988 (véase anexo). Con respecto a la información contenida en el mismo, es preciso realizar un par de aclaraciones. En primer lugar, en algunos casos, las

¹²Comisión Europea (1987, p. 143).

cantidades recibidas por las empresas no siempre coinciden con las aprobadas inicialmente, lo que puede generar discrepancias con los datos presentados en las estimaciones de otros autores. En segundo lugar, la información aparece dividida en tres períodos que vienen determinados por la cronología de las ayudas europeas: el primero abarca las ayudas aprobadas hasta el 1 de febrero de 1980; el segundo, las aprobadas entre dicha fecha y la integración de España en la CEE, y el tercero, las concedidas entre la adhesión a la Comunidad y diciembre de 1988.

3. LAS AYUDAS A LA SIDERURGIA ESPAÑOLA

Durante los años setenta y ochenta no existió una política de reconversión para el conjunto del sector sino planes de reestructuración específicos para los tres subsectores que lo componían (integral, aceros especiales y siderurgia de aceros comunes no integral), cada uno de los cuales presentaba unas características propias. Al comienzo de la crisis, el subsector integral estaba formado por dos grandes grupos, uno público (Ensidesa) y otro privado, integrado por dos empresas, Altos Hornos de Vizcaya (AHV) y Altos Hornos del Mediterráneo (AHM). Las tres empresas operaban con altos costes de producción en comparación con las europeas y se encontraban fuertemente endeudadas. Por el contrario, el subsector no integral de aceros comunes, constituido por 24 empresas, presentaba una situación bastante mejor. Buena parte de las mismas contaba con instalaciones muy competitivas gracias a las inversiones realizadas al amparo de la Segunda Acción Concertada, llevada a cabo desde 1974, que, no obstante, había tenido dos consecuencias negativas: el endeudamiento de las empresas que se embarcaron en estos proyectos, que contrastaba con la salud financiera de aquellas que no modernizaron sus instalaciones, y un exceso de capacidad productiva. Los problemas de sobreproducción se repetían en el subsector de aceros especiales, aunque existían importantes diferencias entre las trece empresas que lo integraban, tanto desde el punto de vista productivo como del financiero¹³.

En lo que respecta a la reestructuración de la siderurgia española, se pueden diferenciar tres etapas. La primera, que da comienzo a finales de 1978 y se prolonga hasta finales de 1980, se caracteriza por la ausencia de planes sectoriales, limitándose las ayudas públicas a aquellas empresas que atravesaban graves dificultades financieras. En la

¹³ Una descripción pormenorizada de los subsectores en Navarro (1989a).

segunda fase, que se desarrolla entre finales de 1980 y 1985, se aprueban planes de reestructuración para cada subsector y se define un marco general para los procesos de reconversión. La última fase se inicia con la entrada de España en la CEE y se prolonga hasta finales de 1988, momento en el que finaliza el período de transición otorgado al sector para su plena integración en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). A continuación se explican las medidas de reestructuración adoptadas en cada una de las tres etapas y las ayudas percibidas por cada uno de los subsectores¹⁴.

3.1. LAS AYUDAS PARA EL SOSTENIMIENTO DE EMPRESAS INDIVIDUALES (1978-80)

La primera fase de las políticas de reconversión industrial en España se caracterizó por medidas de apoyo a empresas con graves problemas financieros para evitar su desaparición. La primera acción del Gobierno en este sentido fue la Ley 60/1978, de 23 de diciembre, sobre medidas urgentes de apoyo a la siderurgia integral, que tuvo como resultado la nacionalización de AHM. Las ayudas previstas en la citada Ley consistieron en créditos del BCI por valor de 23.500 millones de pesetas para las tres empresas del subsector y aportaciones de capital al INI por valor de 11.000 millones para el saneamiento de Ensidesa y 7.450 millones para adquirir AHM a sus propietarios. Una vez nacionalizada, esta última recibió una subvención de 5.000 millones de pesetas del Miner, una ampliación del capital de 6.000 millones y un crédito de 801 millones del INI¹⁵.

En cuanto a los subsectores no integrales, durante esta primera fase, el apoyo a las empresas en crisis se articuló mediante créditos excepcionales del BCI, condicionados a la presentación de planes de viabilidad. Se beneficiaron de estas ayudas cuatro empresas de aceros especiales, que obtuvieron 6.950 millones de pesetas en créditos entre diciembre de 1978 y enero de 1980, y dos de aceros comunes, que recibieron 3.903 millones entre 1980 y 1982. Es importante destacar la falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas por los prestatarios, de modo que, a finales de 1985, la deuda total con el BCI se situaba, debido a los intereses y comisiones no abonados y a que no se había reembolsado ninguna cantidad del principal, en 8.122 millones de pesetas en el

¹⁴Un análisis detallado de la normativa sobre reconversión, en Navarro (1989b), y la específica del sector siderúrgico, en Navarro (1989a).

¹⁵Sáez García y Díaz Morlán (2009, pp. 170-180). Entre 1978 y 1980, Ensidesa recibió, además, créditos del INI por un montante de 28.739 millones de pesetas, con lo que la deuda de la empresa con el holding público alcanzaba al final del período los 60.000 millones. Memorias de Ensidesa (1978-80) y AHM (1979-80).

caso de las empresas de aceros especiales y en 4.152 millones en el caso de las de aceros comunes, esto es, cantidades superiores a las recibidas inicialmente¹⁶.

Al mismo tiempo, las empresas de los subsectores no integrales que habían participado en la Segunda Acción Concertada tuvieron, desde mediados de 1980, la posibilidad de acceder a créditos adicionales para su saneamiento financiero¹⁷. Estos se dirigieron sobre todo al subsector de aceros comunes, en el que once empresas recibieron créditos del BCI por un total de 6.390 millones de pesetas. También se beneficiaron de los mismos dos empresas de aceros especiales que recibieron 600 millones. A diferencia de lo ocurrido con los préstamos concedidos a empresas en crisis, la morosidad en estos créditos fue menor, lo que no suponía que la situación financiera de las empresas hubiese mejorado, sino que, como indicaba el Instituto de Crédito Oficial, las sucesivas ayudas implicaban una refinanciación continuada de la deuda contraída¹⁸.

3.2. LAS POLÍTICAS DE RECONVERSIÓN SECTORIAL (1980-86)

La primera norma que estableció unos criterios generales para todos los sectores declarados en reconversión fue aprobada en junio de 1981, siendo modificada dos años después, tras la victoria del Partido Socialista en las elecciones generales de 1982¹⁹. Con estas medidas, se abandonaban las ayudas individuales a empresas y se comenzaba a condicionar el apoyo financiero a la existencia de planes de reestructuración sectorial. Con anterioridad a estas normas generales, el Gobierno había iniciado los procesos de reestructuración sectorial con decretos dirigidos a sectores concretos, entre los que se encontraba la siderurgia.

El Real Decreto 2206/1980, de 3 de octubre, sobre reconversión industrial de los aceros especiales, concedía el protagonismo del proceso de reestructuración a una asociación de empresas del sector (Aceriales), que sería la encargada de adoptar y ejecutar las medidas necesarias para su saneamiento financiero y su posterior reestructuración²⁰. Aceriales se constituyó como sociedad anónima con un capital de 10.000 millones de

¹⁶ Instituto de Crédito Oficial (ICO) (1986, pp. 7-8 y 18), Navarro (1989, pp. 165-166 y 288-289).

¹⁷ Orden de 22/5/1980 (BOE 27/5/1980).

¹⁸ ICO (1986, pp. 6-7 y 17).

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

²⁰ Inicialmente solo siete de las trece empresas que integraban el subsector participaron en la creación de Aceriales; no obstante, estas representaban el 80% de la facturación y un 85% de los trabajadores del subsector (Miner, 1981, p. 21).

pesetas, de los que solo 2.000 fueron aportados por las propias empresas, correspondiendo el resto a subvenciones del Miner (7.000 millones) y la Comunidad Autónoma del País Vasco (1.000 millones)²¹. Posteriormente, el Real Decreto 2046/1981, de 3 de agosto, concedió 350 millones de pesetas en avales solidarios a Aceriales, a los que se añadieron al año siguiente otros 9.000 millones en avales del BCI. Completada la fase de saneamiento financiero, se inició la denominada fase de reindustrialización, que preveía inversiones por valor de 21.191 millones de pesetas²². Tras su aprobación por el Gobierno en febrero de 1984, el subsector recibió para su reestructuración 8.678 millones en créditos ordinarios del BCI, 21.453 millones en créditos participativos y 16.656 millones en subvenciones²³.

Por lo que respecta a la siderurgia integral, el 8 de mayo de 1981, el Gobierno aprobó un plan para aumentar su competitividad mediante la reducción de los costes financieros y salariales. Para sanear sus cuentas, las tres empresas del subsector recibirían, entre 1981 y 1985, 72.875 millones de pesetas en nuevos créditos del BCI y el INI. Además, AHV obtendría avales del INI por valor de 34.000 millones para operaciones de crédito concertadas con la banca privada y AHM y Ensidesa recibirían 68.000 millones en subvenciones y ampliaciones de capital. A esto habría que añadir otros 7.500 millones en créditos del BCI para financiar parcialmente inversiones para reducir costes de producción²⁴. Al igual que en el caso de los aceros especiales, el saneamiento financiero debía completarse con un plan de inversiones básicas que garantizase la viabilidad de las empresas en el medio y largo plazo, pero, debido a las dificultades para llegar a un acuerdo entre las partes implicadas, el plan no pudo aprobarse hasta finales de 1983. Este consistía, en líneas generales, en la modernización de las instalaciones de Ensidesa en Avilés y de AHV en Ansio y Sestao, y el cierre de las instalaciones de cabecera (hornos altos y acería) de AHM en Sagunto²⁵. Para financiar estas inversiones se concedió un nuevo paquete de ayudas consistente en 327.727 millones de pesetas en

²¹ La participación de la Comunidad Autónoma se explica porque, de las trece empresas que integraban el sector, diez radicaban en el País Vasco (Miner, 1980, p. 71).

²² Miner (1983, pp. 40-41).

²³ ICO (1986, p. 19) y Miner (1987, p. 67).

²⁴ Real Decreto 878/1981 (BOE 20/5/1981) y Miner (1980, pp. 76-77).

²⁵ Al cerrarse las instalaciones de cabecera de Sagunto, solo quedó en funcionamiento la planta de laminación en frío, que a finales de 1985 se segregó de AHM y se aportó para la constitución de una nueva empresa, Sidmed (Siderúrgica del Mediterráneo, S. A.), que pasó a ser filial de ENSIDESA (Sáez García y Díaz Morlán, 2009, pp. 223-224).

subvenciones, ampliaciones de capital y créditos participativos, 98.673 millones en créditos y 128.700 millones de pesetas en avales públicos para créditos privados²⁶.

Por último, el subsector no integral de aceros comunes fue declarado en reconversión en marzo de 1982. Además del saneamiento financiero de las empresas, se perseguía la reducción de la capacidad instalada en un millón de toneladas y para ello se ofrecían subvenciones por el cierre, desmontaje o venta al exterior de las instalaciones o por la reducción temporal de la capacidad durante un período de tres años. Las ayudas previstas también contemplaban beneficios fiscales, créditos y avales del BCI y ayudas para jubilaciones anticipadas²⁷. Al amparo de esta norma, seis empresas, de las 24 que integraban el subsector, recibieron créditos del BCI por un importe de 10.950 millones de pesetas más 6.450 millones en subvenciones. Estas ayudas no fueron suficientes para su saneamiento financiero, por lo que en julio de 1985 recibieron un nuevo paquete de ayudas que incluía subvenciones por 2.500 millones de pesetas, 4.925 millones en créditos ordinarios del BCI y 11.215 millones en créditos participativos²⁸.

3.3. LAS AYUDAS ESTATALES TRAS LA INTEGRACIÓN EN LA CEE (1986-88)

El art. 52 del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas establecía un período de tres años a partir de la integración para que España completara el proceso de reestructuración de su siderurgia. Esto implicaba que todas las ayudas públicas al sector deberían cesar el 31 de diciembre de 1988, momento en el que la capacidad de producción de laminados en caliente no debería superar los 18 millones de toneladas. Tras la integración en la CEE, la Comisión Europea y el Miner analizaron la viabilidad de las empresas declaradas en reconversión en 1984. Del estudio elaborado por una consultora independiente, se concluía que tanto las empresas del subsector integral como las de aceros especiales necesitarían ayudas adicionales para ser viables antes de que finalizase el período de transición. Por este motivo, nuevas medidas complementarias a los planes de reestructuración fueron notificadas por el Gobierno a la Comisión a finales de 1986, siendo aprobadas por esta en marzo de 1987. Como

²⁶ El detalle de las ayudas recibidas puede verse en las memorias de Ensidesa (1984), AHM (1984) y AHV (1984-85).

²⁷ RD 917/1982 (BOE 12/05/1982).

²⁸ Miner (1985, p. 20) e ICO (1986, pp. 12 y 18). El detalle de las ayudas por empresa puede verse en Navarro (1989, pp. 204-205).

contrapartida al nuevo plan, la Comisión exigió a España una reducción adicional de 750.000 toneladas en la capacidad de laminado en caliente²⁹.

La ayuda total recibida en este período por la siderurgia integral fue de 189.362 millones de pesetas, distribuidos como sigue: 43.922 millones en subvenciones a Ensidesa-Sidmed y AHV para cubrir las aportaciones que debían realizar los Fondos de Promoción de Empleo, subvenciones de 57.700 millones para AHV y 27.740 millones para Ensidesa, 50.000 millones para la compra de obligaciones de AHV por parte del BCI y 10.000 millones en avales del mismo banco para las obligaciones de AHV suscritas por otras entidades. Por lo que respecta al subsector de aceros especiales, las ayudas se elevaron a 42.727 millones de pesetas, repartidos entre las empresas Acenor y Foarsa de la siguiente forma: 25.727 millones en subvenciones, un crédito del BCI de 5.000 millones, 10.000 millones para la compra de obligaciones de Acenor por el BCI y avales del mismo banco por 2.000 millones por las obligaciones colocadas a otras entidades³⁰. Aparte de este paquete de ayudas, AHV recibió en 1988 una subvención del Miner por 6.375 millones, en compensación por los gastos financieros ocasionados por el retraso en la suscripción de las obligaciones por parte del BCI, y un préstamo de la misma entidad por un importe de 25.000 millones de pesetas³¹.

El último paquete de ayudas aprobado por el Gobierno en los años ochenta vino motivado por el compromiso de limitar la capacidad productiva de laminados en caliente a 17,25 millones de toneladas -esto es, 18 millones comprometidos en el Tratado de Adhesión menos 0,75 millones impuestos por el paquete de ayudas de 1987-. Esto suponía que entre enero de 1986 y diciembre de 1988, la siderurgia española tenía que eliminar 4,05 millones de toneladas de laminación en caliente. Para lograr este objetivo, el Miner elaboró un programa de incentivos por el que ofrecía a las empresas hasta 15.000 pesetas de subvención por tonelada de laminación en caliente definitivamente achataada³². Treinta empresas, sobre todo del sector no integral de aceros comunes, se beneficiaron de unos incentivos que supusieron para las arcas públicas un desembolso de 40.265 millones de pesetas. Se logró así una reducción de la

²⁹ Miner (1986, pp. 26-28) y Comisión Europea (CE) (1987, pp. 160-161).

³⁰ Memorias de AHV (1988-89) y Ensidesa (1988); Memoria del Crédito Oficial (1988-89, pp. 20-21), y Navarro (1989), pp. 147 y 391.

³¹ Memoria de AHV (1988).

³² Miner (1987, p. 72).

capacidad de laminación en caliente de 4,3 millones de toneladas y de 2,64 millones en la de acero, cumpliendo los objetivos marcados por la Comisión Europea³³.

3.4. UNA ESTIMACIÓN DE LAS AYUDAS A LAS EMPRESAS SIDERÚRGICAS

Ofrecer una cifra exacta de los recursos públicos destinados a los sectores declarados en reconversión resulta sumamente complicado debido a las diversas instituciones implicadas y a los múltiples mecanismos de ayuda utilizados. No obstante, disponemos de dos estimaciones sobre el total de ayudas públicas recibidas por el sector siderúrgico entre 1975 y 1988. La primera fue realizada por la patronal siderúrgica (Unesid) en 1987 y cifraba en 713.000 millones de pesetas el volumen total de los recursos aportados por el Estado, incluyendo las cantidades que previsiblemente recibiría entre 1987 y 1989³⁴. Por su parte, Navarro (1989a: 144) elevaba hasta 1,5 billones de pesetas las ayudas recibidas por la siderurgia española en esos mismos años. A partir de diversas fuentes, hemos elaborado nuestra propia estimación (tabla 1), que cifra en 1,17 billones el total de las ayudas públicas recibidas por las empresas siderúrgicas entre 1975 y 1988. La importante discrepancia entre nuestra estimación y la de Navarro en realidad no lo es tanto si tenemos en cuenta los diferentes criterios seguidos en el cálculo de las ayudas. Si a las cifras de Navarro le descontamos las ayudas laborales y fiscales, que nosotros no hemos incluido en nuestra estimación, los recursos estatales dirigidos a las empresas siderúrgicas se situarían en 1,3 billones de pesetas, cifra que no se aleja demasiado de nuestra estimación de 1,17 billones.

Tabla 1.

Ayudas estatales a la siderurgia española, 1975-88 (en millones de pesetas corrientes)

Subsectores	1975-79	1980-86	1987-88	1975-88
Aceros Especiales	10.883	64.737	42.727	118.347
Aceros comunes (no integral)	10.808	46.333	40.265	97.406
Siderurgia integral	71.581	665.318	214.362	951.261
Total siderurgia	93.272	776.948	297.354	1.167.014

Fuentes: véase anexo.

Además del volumen global de las ayudas recibidas por la siderurgia española, la tabla 1 nos proporciona otras informaciones interesantes. En primer lugar, podemos observar

³³ CE (1988, p. 155).

³⁴ Según la misma fuente, esto suponía que la siderurgia española había recibido unas ayudas muy inferiores a las concedidas en los países de la CEE, tanto en términos de capacidad instalada como por trabajador. Unesid (1987b, pp. 7-9).

que, aun teniendo en cuenta que los datos se dan en pesetas corrientes, resulta evidente que las ayudas fueron mucho menos importantes en la segunda mitad de los años setenta, una media anual de 18.650 millones de pesetas frente a más de 100.000 a partir de 1980. Por otra parte, se constata que la siderurgia integral fue, con amplia diferencia, el subsector más beneficiado, ya que recibió alrededor de un 80% del total de las ayudas.

Limitando nuestro análisis a los años ochenta para facilitar su posterior comparación con los países de la CEE, hemos elaborado la tabla 2, diferenciando entre las ayudas recibidas por el grupo público Ensidesa-AHM, AHV y el resto (empresas no integrales). Se observa que, hasta 1986, las empresas de titularidad pública acapararon un 62,6% de los recursos dispuestos por el Estado; AHV, un 23,1%, y el resto, un 14,3%. En cuanto a los mecanismos de ayuda utilizados, un 72% de las ayudas recibidas por Ensidesa-AHM correspondió a ampliaciones de capital, reposiciones de pérdidas y subvenciones. Bien diferente es el caso del sector privado, donde el principal mecanismo de ayuda fueron los préstamos y los avales.

Tabla 2.

Ayudas estatales recibidas por las empresas siderúrgicas españolas entre 1980 y 1988 (en millones de pesetas corrientes)

	Ensidesa-AHM (1)	AHV	Otros	Total
Ampliaciones de capital y compensación de pérdidas	260.205	0	0	260.205
Subvenciones Miner	90.061	23.560	33.606	147.227
Créditos participativos	0	18.500	32.668	51.168
Créditos y avales	136.102	137.450	44.796	318.348
Ayudas 1980-86	486.368	179.510	111.070	776.948
Ampliaciones de capital y compensación de pérdidas (2)	27.740	50.000	10.000	87.740
Subvenciones Miner	24.863	76.759	66.992	167.614
Créditos y avales	0	35.000	7.000	42.000
Aprobadas a partir de 1987	52.603	161.759	83.992	297.354
Total 1980-1988	538.971	341.269	195.062	1.074.302

Fuentes: Las mismas del anexo.

Notas: (1) Desde 1986, los datos corresponden a Ensidesa-Sidmed. (2) En el caso de AHV y de las empresas no integrales, estas cifras corresponden a las obligaciones adquiridas por el BCI.

La política siderúrgica varió notablemente a partir de 1987, cuando el sector privado pasó a ser el más beneficiado por las ayudas estatales. AHV recibió el triple de recursos que el grupo público y el subsector no integral obtuvo un 28% del total, casi el doble que Ensidesa. Además, los tradicionales créditos del BCI fueron sustituidos por otro tipo de ayudas que implicaban un menor coste financiero para las empresas. Así, sólo un 21,5% de las ayudas recibidas por AHV entre 1987 y 1988 fueron créditos y avales, correspondiendo el 47,5% a subvenciones y el resto a obligaciones adquiridas por el BCI. Algo similar encontramos en la siderurgia no integral, donde sólo un 14% de las ayudas correspondieron a créditos y avales; un 80%, a subvenciones, y el resto, a obligaciones compradas por el BCI. En la siderurgia pública, los mecanismos de ayuda se limitaron durante este período a subvenciones (47,3%) y ampliaciones de capital y compensaciones de pérdidas (52,7%).

Tabla 3.

Ayudas estatales a la siderurgia española por trabajador y capacidad instalada, 1980-1988 (en pesetas corrientes)

	Ayudas recibidas (millones de PTA)	Plantillas	Cap. instalada (millones de t.)	Ayudas por trabajador (millones de PTA)	Ayudas por cap. instalada (PTA por tonelada)
Ensidesa-AHM	538.971	30.532	7,13	17,65	75.592
AHV	341.269	12.462	1,53	27,38	223.052
Sid. integral	880.240	42.994	8,66	20,47	101.644
Aceros especiales	107.464	21.400	2,13	5,02	50.453
Acero común no integral	86.598	14.409	5,72	6,01	15.140
Total siderurgia	1.074.302	78.803	16,51	13,63	65.070

Fuentes: Para las ayudas, las mismas del anexo. Los datos de las plantillas siderúrgicas han sido tomados de Miner (1983, pp. 17 y 42), y se refieren al número de trabajadores al inicio del proceso de reconversión, esto es, 31 de diciembre de 1980 para la siderurgia integral y 31 de diciembre de 1981 para la siderurgia no integral del acero común. Para el subsector de aceros especiales hemos tomado los datos de Miner (1980, p. 15). La capacidad instalada para la producción de acero bruto, correspondiente al año 1979, procede de Navarro (1989a, pp. 22, 26, 28, 160 y 279).

En la tabla 3, hemos puesto en relación las ayudas recibidas con las plantillas y la capacidad instalada existentes en cada uno de los subsectores al comienzo del proceso de reestructuración. Los datos confirman que la siderurgia integral fue la mayor beneficiaria de las ayudas públicas, recibiendo hasta cuatro veces más dinero por trabajador que los subsectores no integrales, y el doble que el subsector de aceros

especiales y 6,7 veces más que la siderurgia no integral de aceros comunes en relación a la capacidad instalada. Por lo que respecta a las empresas integrales, resulta muy llamativo que, a pesar de ser una empresa privada, AHV obtuviese unas ayudas mucho mayores que Ensidesa y AHM: un 55% más por trabajador empleado y casi el triple en relación a la capacidad instalada.

4. COMPARACIÓN DE LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN SIDERÚRGICA EN ESPAÑA Y LA CEE

4.1. LAS AYUDAS ESTATALES EN LOS AÑOS SETENTA

Aunque el artículo 4 del Tratado Constitutivo de la CECA las prohibía expresamente, la Comisión Europea no tuvo más remedio que aceptar las ayudas que, desde mediados de los años setenta, los estados miembros estaban concediendo a las empresas siderúrgicas para evitar su quiebra. Sin embargo, ante la presión del Gobierno alemán, cuya siderurgia sufría en menor medida los efectos de la crisis, la Comisión presentó al Consejo Europeo, en mayo de 1978, un borrador de una norma que autorizaba las ayudas nacionales al sector, al tiempo que se arrogaba las competencias para regular y supervisar las mismas, amparándose en el artículo 95 del Tratado, que le permitía ampliar sus poderes en caso de "dificultades imprevistas" o "cambios profundos en las condiciones económicas o técnicas" en los mercados³⁵. A través de la regulación y el control de las ayudas, la Comisión se fijaba un importante objetivo: promover el proceso de reestructuración de la siderurgia europea para resolver una crisis cuyo carácter estructural, debido a la sobrecapacidad productiva, ya no podía negarse³⁶. Sin embargo, la fuerte oposición de Italia y Gran Bretaña a limitar las subvenciones a sus empresas y la recuperación experimentada por el sector desde principios de 1978 impidieron la aprobación de una norma que regulase las ayudas estatales y permitiese a la Comisión controlarlas y condicionarlas al cumplimiento de ese objetivo³⁷.

Esta falta de control comunitario es la razón por la que la información sobre las ayudas estatales durante este período es dispersa e incompleta. No obstante, disponemos de dos estimaciones sobre el volumen total de las ayudas nacionales entre 1975 y 1979,

³⁵ CE (1978, pp.135-136).

³⁶ Tsoukalis y Strauss (1987, p. 207).

³⁷ Richardson y Dudley (1987, pp. 342-343).

realizadas por la patronal siderúrgica alemana (*Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl*). La primera, difundida en 1981, cifraba en 27.400 millones de marcos (1,23 billones de pesetas) la ayuda pública recibida por las siderurgias de Bélgica, Francia, Italia y Reino Unido³⁸. La segunda, publicada por Unesid en 1987, elevaba a 1,7 billones de pesetas las ayudas totales en los países de la CEE-9³⁹. En la tabla 4 se comparan las cifras de ambos informes con las ayudas que recibieron las empresas siderúrgicas españolas en ese mismo período.

Tabla 4.

Ayudas estatales a la siderurgia europea entre 1975 y 1979 según *Wirtschaftsvereinigung Eisen und Stahl* (en pesetas corrientes)

	Informe de 1987		Informe de 1981	
	Totales (en millones de pesetas)	Pesetas por tonelada de acero bruto	Totales (en millones de pesetas)	Pesetas por tonelada de acero bruto
Alemania	65.000	311	n.d.	
Bélgica	191.000	3.131	256.500	4.204
Francia	145.000	1.283	238.500	2.110
Gran Bretaña	970.000	9.269	490.500	4.687
Italia	306.000	2.612	247.500	2.113
Holanda	2.000	76		
Luxemburgo	2.500	107		
Total CEE-9	1.695.000	2.574	1.233.000	
España	93.272	1.641		

Fuentes: Elaboración propia a partir de Eurostat (1980), Memoria de AHV (1982, p. 31) y Unesid (1982, p. 56) y (1987b).

Notas: El dato de España corresponde a nuestra estimación, véase anexo.

Dadas las enormes diferencias que existen en los países europeos en lo que se refiere al tamaño del sector, hemos puesto en relación el volumen de las ayudas con la producción de acero bruto en el período 1975-79. El resultado es que, en aquellos países en los que existía una siderurgia pública (Reino Unido e Italia) o con una importante participación del Gobierno en la misma (Bélgica y Francia), las ayudas fueron muchísimo más elevadas que en los que predominaba el sector privado (Alemania, Holanda y Luxemburgo)⁴⁰. Por lo que respecta a la siderurgia española, las ayudas por tonelada

³⁸ Grunert (1987, p. 274), Memoria de AHV (1982, p. 31), Unesid (1982, p. 56).

³⁹ Unesid (1987b, pp. 7-9). Esta estimación es citada por Howell y otros (1988, pp. 62-63) y aparece recogida en Schenk (2001, p. 97).

⁴⁰ El caso de la principal empresa holandesa del sector, Hoogovens, resulta algo atípico en el contexto comunitario ya que contaba con una importante participación del Estado (29%) y de la ciudad de

habrían sido bastante inferiores a las que obtuvieron los siderúrgicos belgas, británicos e italianos y no se alejaban demasiado de las que recibieron los franceses⁴¹.

Siendo importante la cuantificación del total de los recursos públicos, resulta más interesante analizar en qué medida contribuyeron a la reestructuración del sector. En primer lugar, existe una gran diferencia entre España y la CEE en lo que se refiere a los tipos de ayuda que recibió el sector. Los Gobiernos nacionales de la CEE mejoraron notablemente la situación financiera de los grandes grupos siderúrgicos mediante inyecciones de capital para compensar pérdidas, préstamos participativos, convirtiendo parte de las deudas en capital o adquiriendo sus acciones a precios muy superiores a su valor real de mercado⁴². Por el contrario, el Gobierno español recurrió en mucha menor medida a estos mecanismos y optó sobre todo por la concesión de créditos a través del BCI y el INI: sólo un 20% del total de las ayudas estatales concedidas entre 1975 y 1979 fueron reposiciones de pérdidas y ampliaciones de capital, correspondiendo el resto a créditos y avales.

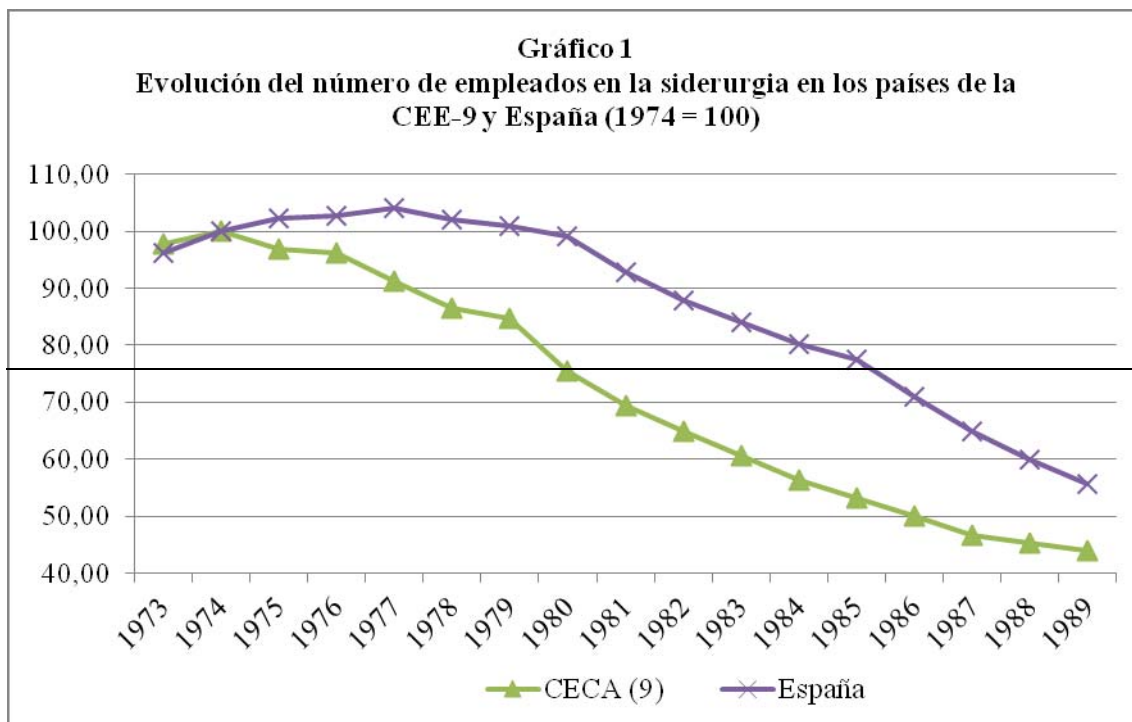
En segundo lugar, ni en España ni en los países de la CEE, las ayudas tuvieron como fin último la adaptación de la capacidad productiva a la nueva situación del mercado. De hecho, entre 1974 y 1977, la capacidad de producción de acero, lejos de reducirse para adecuarse a la reducción de la demanda, aumentó un 12% como consecuencia de la culminación de los planes de modernización que tanto la siderurgia europea como la española habían puesto en marcha en los primeros años de la década. La situación cambió a finales de los setenta, cuando la drástica reducción de las inversiones llevó a un estancamiento de la capacidad productiva, con dos únicas excepciones, Italia y España, donde aumentó un 15% y un 12%, respectivamente⁴³.

Amsterdam (17%). No obstante, al contrario de Francia o Bélgica, esta participación no tenía su origen en la crisis de los años setenta, sino que se remontaba a los orígenes de la empresa en los años previos a la Segunda Guerra Mundial. De hecho, la participación del Estado, lejos de aumentar, se fue reduciendo en la primera mitad de los años ochenta. Schenk (2001, pp. 92 y 104).

⁴¹Nuestros cálculos coinciden en buena medida con los ofrecidos por Conrad (2005, p. 306), según los cuales, las ayudas recibidas por la siderurgia británica se elevaron a 67,4 euros por tonelada, frente a 23 en Italia y Bélgica, 9,2 en Francia y cantidades muy inferiores en Alemania (2), Holanda (1) y Luxemburgo (0,5). Schenk (2001, p. 97), a partir del informe de 1987, calcula las ayudas por capacidad instalada y los resultados son similares a los nuestros.

⁴² Sobre Finsider, véanse Eisenhammer y Rhodes (1986) y Balconi (1991); sobre la British Steel Corporation, Dudley y Richardson (1990) y Saro (2000); la nacionalización de la siderurgia francesa en Hayward (1986), Daley (1996) y Godelier (2006), la nacionalización de la siderurgia belga en Capron (1986).

⁴³Tsoukalis y Strauss (1986, p.12) y Unesid (1977-80).



Fuente: Unesid (1973-90) y Eurostat (1982-90).

Por lo que respecta a la evolución del empleo, el gráfico 1 muestra cómo las plantillas siderúrgicas de la CEE se redujeron en un 15% entre 1974 y 1979, mientras que en España siguieron creciendo hasta 1977, experimentando una ligera reducción entre ese año y 1979. En los países de la CEE, los ajustes de plantilla fueron facilitados por las ayudas concedidas por las instituciones europeas y, en particular, por las proporcionadas por la CECA. Estas ayudas consistían, por un lado, en préstamos a tipos de interés reducidos para las empresas que se instalaban en zonas con graves problemas sociales derivados del proceso de reestructuración siderúrgica y, por otro lado, en las denominadas ayudas de readaptación, que eran subvenciones a fondo perdido para el reciclaje profesional y las indemnizaciones de espera para los trabajadores afectados por los ajustes de plantilla. Aunque estas ayudas no proporcionaban recursos a las empresas siderúrgicas, constituyeron un valioso instrumento para facilitar la aceptación de las reducciones de empleo por parte de los trabajadores, los sindicatos y las regiones afectadas⁴⁴. España, por el contrario, no solo no pudo beneficiarse de las ayudas europeas, sino que, incluso, careció de mecanismos para facilitar la movilidad o la

⁴⁴*Analyse Particulier de certains aspects de la politique de la restructuration sidérurgique*. Archivo Histórico Foral de Bizkaia (AHFB). Fondo AHV, leg. 776. Sobre las ayudas de la CECA a los procesos de reestructuración, véase Mioche (2004, pp. 85-97).

reducción de la mano de obra excedentaria y de instrumentos que fomentasen las inversiones y el empleo alternativo en las áreas afectadas por los procesos de reestructuración⁴⁵.

En resumen, durante los años setenta, las ayudas estatales a la siderurgia española, consideradas en proporción a la producción, fueron inferiores a las que aportaron los gobiernos de aquellos países donde existía una gran siderurgia pública (Italia y Reino Unido) o en los que se llevó a cabo la nacionalización de la mayor parte del sector (Bélgica y Francia); sin embargo, superaron ampliamente a las que recibieron los siderúrgicos de los países donde predominaba el sector privado (Alemania, Holanda y Luxemburgo). Más que en las cantidades aportadas por el Estado, la principal diferencia con los países de la CEE-9 estriba en que las ayudas públicas, al ser mayoritariamente créditos y avales, no contribuyeron al saneamiento financiero de las empresas, de forma que las cargas financieras eran a finales de los años setenta muy superiores a las de los grandes grupos siderúrgicos europeos, con la excepción de Italsider. Por otro lado, la ausencia de ajustes en las plantillas y los aumentos salariales hicieron que, mientras en la siderurgia europea los costes de personal se incrementaron un 20% en términos reales entre 1972 y 1979, en España lo hicieron en un 55%⁴⁶. De esta forma, al iniciarse la década de los ochenta, la siderurgia española se encontraba en peores condiciones para afrontar los difíciles años que estaban por llegar.

En cualquier caso, el proceso de ajuste de la siderurgia europea había sido muy limitado y el principal problema estructural, la existencia de importantes excedentes de capacidad productiva, seguía sin estar resuelto debido a la falta de coordinación de las políticas siderúrgicas nacionales dentro de la CECA. El necesario ajuste chocaba con los intereses de los grupos siderúrgicos, poco dispuestos a eliminar capacidad productiva o a llegar a acuerdos que implicasen una pérdida de mercados. Además, los gobiernos nacionales, las autoridades regionales y los sindicatos se oponían al cierre de instalaciones por el impacto que tendría sobre el empleo y sobre la economía de

⁴⁵ La Ley 21/1982, de 9 de junio, estableció por primera vez mecanismos para facilitar la eliminación de los excedentes laborales de los sectores declarados en reconversión, estableciendo mejoras en las prestaciones por desempleo y la posibilidad de jubilación anticipada a partir de los 60 años. La Ley de reconversión, aprobada por el Gobierno socialista en 1984, reforzó los mecanismos de protección social (Fondos de Promoción de Empleo) y creó las Zonas de Urgente Reindustrialización para fomentar inversiones y empleos alternativos. Un detallado análisis de las políticas de reconversión en Navarro (1989c).

⁴⁶ Los datos corresponden exclusivamente a los grandes grupos integrales y proceden de Miner, *Programa de saneamiento y reconversión de la industria siderúrgica integral española*, 9/7/1980. AHFB. Fondo AHV, leg. 575, y Navarro (1989, pp. 16-17).

regiones fuertemente dependientes de esta actividad⁴⁷. En definitiva, hasta 1979, los gobiernos europeos se limitaron a aplicar políticas keynesianas de aumento del gasto público para evitar la quiebra de los grandes grupos siderúrgicos y para paliar los costes sociales derivados, paradójicamente, del aumento de la competitividad resultado de las fuertes inversiones realizadas en el sector hasta mediados de los años setenta.

4.2. LOS PROCESOS DE RECONVERSIÓN DE LOS AÑOS OCHENTA

Fue la segunda crisis del petróleo la que provocó un cambio de actitud de los Gobiernos nacionales al poner en evidencia el fracaso de las políticas keynesianas y el carácter estructural de los problemas del sector. Ante la continuada caída de la demanda y los precios y la perspectiva de la necesidad de un continuado sostenimiento financiero de los grandes grupos siderúrgicos por parte del Estado, algunos Gobiernos de los países de la CEE, en particular el francés y el británico, aceptaron de buen grado una regulación comunitaria que les sirviese como coartada para afrontar los elevados costes sociales derivados de la inevitable reestructuración de sus siderurgias⁴⁸. El momento fue aprovechado por la Comisión para asumir un protagonismo que hasta entonces no había tenido. Dada la difícil situación financiera del sector, se consideraba inevitable la aportación de recursos públicos para llevar a cabo el ajuste, pero bajo unas reglas comunes y con supervisión comunitaria para garantizar el objetivo fijado por la Comisión, que no era otro que la reducción de la capacidad global de laminados en caliente entre 30 y 35 millones sobre una capacidad instalada de 172 millones de toneladas. En última instancia se pretendía conseguir que, al final del ajuste, la siderurgia comunitaria fuese competitiva internacionalmente sin recurrir continuamente al apoyo financiero de los Estados⁴⁹.

Así, con el apoyo unánime del Consejo, el uno de febrero de 1980 entró en vigor el primer código de ayudas a la siderurgia, que contemplaba cuatro tipos: a) ayudas a las inversiones para modernizar las instalaciones; b) ayudas al funcionamiento para permitir la continuación de la actividad durante el proceso de reestructuración; c) ayudas destinadas a cubrir los gastos ocasionados por el cierre total o parcial de instalaciones, y

⁴⁷ *Analyse particulière...* AHFB. Fondo AHV, leg. 776.

⁴⁸ Tsoukalis y Strauss (1987, p. 209), Dudley y Richardson (1997).

⁴⁹ *Measures to be taken by the Community in 1980 to combat the crisis in the iron and steel industry.* COM(79) 640 final, pp. 23-25.

d) ayudas urgentes de salvamento de empresas⁵⁰. Los dos primeros tipos estaban condicionados a la aprobación de planes de reestructuración sectoriales o de la empresa afectada, que contribuyeron a reducir el exceso de capacidad productiva de la siderurgia europea. Aunque el código de ayudas establecía como fecha límite para la percepción de las mismas el 31 de diciembre de 1981, el agravamiento de la crisis y los limitados avances en la reducción de la capacidad productiva llevaron a la Comisión a aprobar un nuevo código de ayudas, prorrogando el período de vigencia de las ayudas hasta finales de 1985⁵¹.

Una vez finalizado el periodo de vigencia de los códigos de ayudas, la Comisión destacaba que el proceso de reestructuración había permitido elevar la tasa de utilización de la siderurgia hasta el 70% en 1985 (un nivel desconocido desde 1974), pero alertaba sobre el exceso de capacidad productiva que aún existía y que cifraba en alrededor de 30 millones de toneladas⁵². Por este motivo, y a pesar de que consideraba que las ayudas autorizadas hasta 1985 eran suficientes para garantizar que las empresas pudiesen renovar por sí mismas su aparato productivo, la Comisión optó por mantener las ayudas destinadas al cierre de plantas ineficientes para hacer frente al problema de sobrecapacidad⁵³. Durante 1986 continuaron los ajustes comprometidos en el último año de vigencia del código de ayudas. Sin embargo, durante el resto de la década, la recuperación económica paralizó el proceso de reestructuración y, solo a finales de 1988, Alemania e Italia solicitaron autorización a la Comisión para conceder ayudas para el cierre de instalaciones⁵⁴.

La tabla 5 recoge el total de las cantidades recibidas por las empresas siderúrgicas de los países de la CECA en los años en que estuvieron vigentes los códigos de ayudas (1980-1985). La principal conclusión que podemos sacar es que fueron los grandes grupos de titularidad pública los que recibieron el grueso de las ayudas, con Cockerill-Sambre,

⁵⁰ Decisión de la Comisión 257/80/ESCS, de 1/2/1980. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO) de 6/2/1980.

⁵¹ Decisiones de la Comisión 2320/81/ESCS, de 7/8/1982 (DO, 13/8/1981), y 1018/85/ESCS, de 19/4/1985 (DO, 23/4/1985).

⁵² Howell y otros (1988, p. 84), *Steel Policy*, COM(87) 388 final /2, 17 de septiembre de 1987

⁵³ Decisión nº 3484/85/ECSC, de 27/11/1985 (DO de 18/12/1985), que fijaba como fecha límite para la recepción de las ayudas el 31 de diciembre de 1988. Dado que las ayudas resultaron insuficientes para resolver el problema de sobrecapacidad existente en el sector, el periodo de vigencia fue prorrogado posteriormente. Decisiones nº 32/89/CECA, de 1/2/1989 y nº 3855/91/CECA, de 27/11/1991 (DO de 10/2/1989 y 31/12/1991).

⁵⁴ Las ayudas estatales al sector entre 1986 y 1988 fueron de 180 millones de ecus en Alemania y 1.071 millones en Italia. CE (1987-88) y CE (1991, anexo IV).

Sacilor/Usinor, Finsider y British Steel Corporation acaparando el 78% del total. En Alemania, las ayudas estatales se dirigieron sobre todo a la principal empresa integral de la región del Sarre, Arbed Saarstahl, correspondiendo el resto a las grandes empresas del Ruhr, que se vieron menos afectadas por la crisis⁵⁵.

Tabla 5.

Ayudas estatales a la siderurgia europea por empresas y tipo de ayuda (en millones de ecus) y porcentaje que representan sobre el total de cada país, 1980-85

País	Empresa	Tipo de ayuda			Total ayudas	% sb total nacional
		a	b	c		
Bélgica	Cockerill-Sambre	88	2.889	968	3.945	92,7
	Otros	78	67	166	311	7,3
Dinamarca	Danish Steel		39	42	81	100,0
Alemania	Arbed Saarstahl	843		204	1.047	27,2
	Otros	1.968		828	2.796	72,8
Francia	Sacilor/Usinor	150	8.298	693	9.141	100,0
Irlanda	Irish Steel	44	162	58	264	100,0
Italia	Finsider	802	6.711	3.430	10.943	81,1
	Otros	2.240		297	2.537	18,9
Luxemburgo	Arbed/MMRA	211	165	255	631	100,0
Holanda	Hoogovens	89	222	137	448	98,2
	Otros	8			8	1,8
Reino Unido	British Steel Corp.	228	5.346		5.574	98,4
	Otros	66			66	1,6
Total CEE		6.815	23.899	7.078	37.792	

Fuentes: Elaboración propia a partir de *Report from the Commission to the Council on the application of the Rules on Aids to the Steel Industry, 1984-1985*. COM(86) 235 final, 6/8/1986.

Notas: Los datos de las columnas corresponden a los siguientes tipos de ayudas:

(a) Subvenciones y bonificación de intereses

(b) Capital y préstamos participativos y conversión de deudas en capital

(c) Préstamos, garantías y otros

El contraste de estas cifras con las recogidas en la tabla 2 muestra que existe una importante diferencia entre España y los países de la CEE en la distribución de las ayudas entre el sector público y el sector privado, ya que el grupo público Ensidesa-AHM recibió un 51,6% de las mismas, frente al 30,8 % que recibió AHV y el 17,7% que recibieron las empresas no integrales. Esta distribución implica que el sector privado recibió, en comparación con lo acaecido en los principales países de la CEE, un porcentaje mucho mayor de las ayudas estatales al sector. Así, las empresas públicas francesas recibieron el 100% de las subvenciones otorgadas por su Gobierno; la BSC británica, el 98,4%, y la italiana Finsider, el 81%. Claro que, en estos tres países, las

⁵⁵Las dificultades de la siderurgia del Sarre frente a la buena situación de la del Ruhr en Bain (1982, 28-29) y Tooze (2001, pp. 75-79).

empresas públicas agrupaban a la totalidad de la siderurgia integral y no existía un grupo privado de las dimensiones de AHV. Por ello, la comparación más pertinente que podemos hacer es con Bélgica, donde convivían dos grandes grupos siderúrgicos, el público Cockerill-Sambre, que agrupaba a la práctica totalidad de la industria valona, y Sidmar, propiedad de la empresa luxemburguesa Arbed, que controlaba la gran planta integral costera de Gante. Pues bien, el grupo público recibió el 93% del total de las ayudas otorgadas entre 1980 y 1985⁵⁶. Por lo tanto, el sector privado en España recibió, al menos en cuanto al volumen de las ayudas, un trato privilegiado en comparación con lo ocurrido en los países europeos donde existían grandes grupos siderúrgicos de titularidad pública.

Por lo que respecta a los mecanismos de ayuda utilizados, no se observan grandes diferencias entre España y la CEE en lo referido a las empresas públicas. El 75% de las ayudas recibidas por Ensidesa-AHM entre 1980 y 1988 correspondieron a ampliaciones de capital, reposiciones de pérdidas y subvenciones. Al igual que en Europa, donde la mayor parte de los recursos públicos dirigidos a las empresas de titularidad pública consistieron en aportaciones de capital. No ocurre lo mismo con el sector privado, ya que en los países de la CEE se recurrió sobre todo a las subvenciones para apoyar financieramente a las empresas, que en el caso de Alemania supusieron un 80% del total de las percibidas por Arbed Saarstahl y un 70% para el resto de las empresas. Estos porcentajes son aún mayores en el caso de las empresas privadas no integrales italianas, donde las subvenciones llegaron a suponer hasta un 88% del total de la ayuda recibida. Por el contrario, entre 1980 y 1986, la mayor parte de las ayudas recibidas por AHV consistió en créditos y avales, un 76,5%, mientras que en la siderurgia no integral supusieron el 40,3%.

En definitiva, no parece que hubiese en la CEE una discriminación entre empresas públicas y privadas en lo que al tipo de ayuda se refiere, ya que, si en las primeras se suprimieron las pérdidas acumuladas mediante aportaciones al capital social, las segundas pudieron hacer lo mismo gracias a las subvenciones recibidas. En España, por el contrario, solo a partir de 1987, las ayudas estatales a la siderurgia privada se aproximaron más a la pauta europea. Así, del total recibido por AHV entre 1987 y 1988 casi la mitad correspondió a subvenciones y un 31% a las obligaciones adquiridas por el

⁵⁶Sobre las diferencias entre Sidmar y el grupo Cockerill-Sambre y los conflictos regionales asociados al diferente apoyo público prestado a las dos empresas, véase Capron (1986, pp.695-698 y 733-756).

BCI, mientras en la siderurgia no integral, las subvenciones supusieron un 80% del total y las obligaciones un 12%.

Tabla 6.

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

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

Fuentes: Elaboración propia a partir de COM(86) 235 final, Eurostat (1987) y Unesid (1980-88).

Notas: Las ayudas a la siderurgia española se han calculado a partir de los datos de cuadro 1, tomando el tipo de cambio medio anual peseta/ecu del período 1980-86: 1 ecu = 118,671 pesetas, y de 1987-88: 1 ecu = 139,9 pesetas.

La tabla 6 ofrece una comparación de las ayudas estatales en España y los países de la CEE en la década de los ochenta. Lo primero que observamos es que las empresas españolas recibieron ayudas equivalentes a 8.679 millones de ecus, cantidad que supera ampliamente la aportada por la mayoría de los Estados de la CEE (incluidos Bélgica, Alemania y Reino Unido), se aproxima bastante a la recibida por la siderurgia francesa y solo es superada de forma clara por las ayudas a la siderurgia italiana. Hemos puesto en relación la producción de acero bruto con las ayudas estatales, o dicho de otra forma, la subvención incorporada en cada tonelada de acero producida en los países de la CEE durante la vigencia de los códigos de ayudas. En el caso de España, incluimos también el período 1986-88, ya que, como se ha explicado anteriormente, el proceso de reestructuración se prolongó durante tres años más. Si dejamos al margen las recibidas por la Irish Steel, absolutamente desproporcionadas con respecto a las dimensiones de la empresa, observamos que las ayudas al acero español superan en un 40% la media de las concedidas en la CEE, situándose a un nivel similar a las que obtuvo la siderurgia francesa, pero siendo bastante inferiores a las concedidas por el Gobierno italiano. De forma general, podemos afirmar que, al igual que en los años setenta, las ayudas se

situaron por debajo de la media en aquellos países donde predominaba el sector privado: Alemania, Holanda y Luxemburgo; mientras que, en los países que contaban con grandes empresas públicas, las ayudas superaron la media de la CEE.

Tabla 7.
Evolución de las posibilidades máximas de producción (PMP) de laminados en caliente y de acero bruto (millones de toneladas anuales)

País	Laminados en caliente			Acero bruto		
	1980	1986	1989	1980	1986	1989
Bélgica	16,0	13,1	13,8	19,7	13,6	14,1
Dinamarca	0,9	0,9	0,9	1,1	0,9	0,9
Alemania	51,9	42,4	41,0	66,9	47,2	47,1
Grecia	4,3	5,0	5,2	2,3	4,4	4,4
Francia	26,9	21,4	21,3	32,5	28,2	25,2
Irlanda	0,1	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3
Italia	36,3	31,4	33,8	39,4	35,4	39,4
Luxemburgo	5,2	3,9	4,0	6,4	5,5	5,2
Holanda	7,6	5,5	5,8	8,5	8,0	7,6
Reino Unido	22,8	16,3	18,7	28	22,6	23,9
Total CEE-10	172,0	140,3	144,9	202,5	165,9	168,1
España	16,7	20,3	17,0	16,9	22,0	19,5

Fuentes: Elaboración propia a partir de COM(86) 235 final, cuadro 5, CECA (1980-89), García Santacruz (1985, p. 77), y Unesid (1980-1989).

Por otra parte, la tabla 7 muestra cómo los objetivos de reducción de la capacidad de laminación en caliente marcados por la Comisión se cumplieron sobradamente, eliminándose 31,7 millones de toneladas (un 18,5% del total) entre principios de 1980 y finales de 1986. Aunque el compromiso de eliminación de capacidad se limitaba a las instalaciones de laminación en caliente, esta llevó aparejada la reducción, casi en la misma proporción, de capacidad de producción de acero bruto, pasándose de una producción máxima posible de 202,5 millones de toneladas en 1980 a 165,9 en 1986.

A diferencia de lo ocurrido en la CEE, en España no solo no hubo una reducción de la capacidad productiva entre 1980 y 1986, sino que esta aumentó notablemente: un 22% para los laminados en caliente y un 30% para el acero bruto. Lo cual no debe extrañarnos puesto que, hasta 1986, el ajuste de la capacidad productiva no constituyó un objetivo de las políticas siderúrgicas de los gobiernos españoles, convencidos de que el bajo nivel de consumo de acero del país, en comparación con el de otros países

desarrollados, justificaba la continua expansión de la capacidad productiva del sector⁵⁷. De esta forma, aunque teóricamente el Tratado de Adhesión exigía a España un sacrificio similar al realizado por la siderurgia comunitaria, estableciendo una producción máxima posible de laminados en caliente de 18 millones de toneladas, en la práctica, terminó la década con un aumento de su capacidad productiva. Por lo tanto, puede afirmarse que, hasta 1986, el proceso de reestructuración se centró en el saneamiento financiero de las empresas, quedando el ajuste de la capacidad productiva pospuesto hasta la integración en la CEE. Solo entonces se exigió al sector un esfuerzo para cumplir los compromisos del Tratado de Adhesión más los adquiridos con las ayudas complementarias aprobadas en 1987. Como resultado de ello, las posibilidades máximas de producción de acero pasaron de 22 millones de toneladas en 1986 a 19,5 millones en 1989 (una reducción del 11%) y las de laminados en caliente de 20,3 millones a 17 millones (un 14% menos). Evidentemente, el ajuste que la Comisión exigió a España en términos de capacidad instalada tuvo muy poco que ver con el que habían realizado las principales potencias siderúrgicas de la CEE en la primera mitad de los años ochenta.

Por lo que respecta a los ajustes de plantillas, tampoco tuvieron en España una intensidad similar a los que se produjeron en la CEE, lo que, evidentemente, tiene mucho que ver con la evolución de la capacidad productiva que acabamos de comentar. Como muestra el gráfico 1, entre 1980 y 1986, la destrucción de empleo en el sector siderúrgico fue mucho más intensa en la CEE, donde se redujo en un 41% el número de trabajadores, que en España, con solo un 30%. Para el período 1986-89 llama la atención el hecho de que los ajustes de plantilla tuviesen una intensidad muy similar en España (con una reducción del 22%) y en la CEE (un 18%), teniendo en cuenta que la primera estaba en pleno proceso de reestructuración mientras que la segunda ya lo había completado y no experimentó reducciones en su capacidad productiva.

⁵⁷ La hipótesis de que la demanda de acero crecería en España hasta aproximarse a los niveles de otros países de Europa occidental fue uno de los argumentos usados en las negociaciones con la CEE. García Santacruz (1985, p. 119-120)

5. CONCLUSIONES

Los datos aportados en el presente trabajo muestran que, contrariamente a lo que afirmó en su momento la patronal siderúrgica, la principal diferencia entre el proceso de reestructuración de la siderurgia española y el llevado a cabo en los países de la CEE en los años ochenta no estriba en el volumen de ayudas públicas, sino en el aplazamiento del necesario proceso de ajuste de la capacidad productiva para adaptarla a las nuevas condiciones del mercado generadas por la crisis. Al igual que hicieron otros países europeos, desde mediados de los años setenta, el Gobierno español proporcionó créditos a las empresas en crisis a través de diferentes organismos públicos, nacionalizó parte de la siderurgia integral y amplió el capital social de las empresas públicas para hacer frente a las pérdidas acumuladas. Por lo que respecta a los recursos públicos que disfrutaron las empresas españolas, parece que, hasta 1979, estos fueron inferiores a los que recibieron las belgas, italianas, francesas y británicas y claramente superiores a los que obtuvieran las alemanas. Sin embargo, en los años ochenta, cuando los subsidios al sector aumentaron de forma notable en todos los países, las ayudas públicas a la siderurgia española no fueron inferiores a las que recibió el sector en los países de la CEE: las ayudas por tonelada producida fueron similares a las percibidas por la siderurgia francesa y solo inferiores a las que se concedieron a las empresas italianas e irlandesas.

La principal diferencia entre la política siderúrgica española y la llevada a cabo en los países de la CEE estriba en el uso que se dio a los recursos públicos en los años ochenta. En la Comunidad, la confluencia de intereses de la Comisión Europea y de los gobiernos nacionales condujo, a partir de 1980, a utilizar las ayudas estatales como un instrumento fundamental para llevar a cabo un proceso de ajuste que permitió reducir su capacidad productiva en un 18% en sólo seis años. Por el contrario, en España, hasta 1986, las ayudas estatales no sólo no contribuyeron a reducir el exceso de capacidad productiva, sino que aumentaron la capacidad productiva de laminados en caliente en un 22% y la de acero bruto en un 30%. Solo los compromisos adquiridos con la CEE en el Tratado de Adhesión y los acuerdos posteriores para ofrecer ayudas complementarias llevaron a una importante reducción de la capacidad productiva entre 1986 y 1989, que, no obstante, seguía siendo superior a la existente a principios de la década.

Otra diferencia importante reside en el elevado porcentaje de ayudas públicas que recibió el sector privado. En los países donde la siderurgia estaba dominada por el

sector público, las empresas del mismo recibieron el grueso de las ayudas; en España, por el contrario, el sector privado recibió la mitad de los recursos públicos destinados a la reestructuración del sector en los años ochenta (536.331 millones de pesetas frente a los 538.971 que recibió el grupo Ensidesa-AHM). El apoyo económico del Estado fue especialmente importante en el caso de AHV, que, en relación a su tamaño, fue la empresa integral española que más ayuda recibió en los años ochenta.

La reestructuración de la siderurgia fue un problema muy difícil de gestionar para todos los países europeos. La concentración de la producción en grandes plantas integrales, responsables de la mayor parte del empleo directo e indirecto de algunas regiones generó una fuerte resistencia de las regiones sobre las que recaería el coste social de los cierres de plantas obsoletas. El agravamiento de la crisis siderúrgica con la segunda crisis del petróleo permitió a la Comisión Europea asumir el control del proceso de reestructuración, condicionando las ayudas comunitarias (fondos CECA, FEDER y préstamos del Banco Europeo de Inversiones) y estatales al cumplimiento de los objetivos de reducción de capacidad. Los Gobiernos nacionales, preocupados por los crecientes recursos públicos que debían destinar al sostenimiento del sector, encontraron en los códigos de ayudas una coartada perfecta para vencer las resistencias de los agentes sociales que dentro de cada país se oponían a los cierres de instalaciones y a la reducción de las plantillas.

Hasta 1986, los Gobiernos españoles no pudieron hacer lo mismo. Aunque, en teoría, dispusieron de más autonomía que los comunitarios a la hora de plantear medidas para hacer frente a la crisis al no tener que cumplir con los códigos de ayudas, en la práctica, les resultó mucho más difícil resistir las presiones de los grupos de interés (empresas públicas y privadas, regiones y sindicatos), lo que llevó a que los factores políticos y sociales primasen sobre los económicos⁵⁸. Como consecuencia de ello, los subsectores integral y de aceros especiales tuvieron que afrontar nuevas dificultades desde 1991, que forzaron la puesta en marcha de un nuevo plan de reestructuración dos años después con un coste para las arcas públicas de 573.000 millones de pesetas, por los que la Comunidad exigió un recorte de capacidad de laminados en caliente de 2,7 millones de toneladas. Dentro de los países que formaban parte de la CEE a principios de los años

⁵⁸La prevalencia de los factores sociales sobre los económicos constituye un elemento central de las tesis de Navarro (1989), Saro (2000) y Sáez García y Díaz Morlán (2009). La importancia de las presiones sindicales y regionales ha sido destacada también por Viaña (1991) y Marín Arce (1997).

ochenta, únicamente la empresa estatal italiana Ilva (creada a partir de la liquidación de Finsider) tuvo que afrontar un nuevo proceso de reestructuración en la década de los noventa, con ayudas por valor de 2.573 millones de ecus (409.000 millones de pesetas) y recortes de capacidad de laminación en caliente de 1,2 millones de toneladas⁵⁹.

Fuentes

Documentos COM y SEC de la Comisión Europea. Archivo Histórico de la Unión Europea, (www.pittsburg.eua) y EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>)

Fondo Altos Hornos de Vizcaya. Archivo Histórico Foral del Bizcaya (AHFB).

Memorias de Altos Hornos de Vizcaya, Altos Hornos del Mediterráneo, Ensidesa y Siderúrgica del Mediterráneo (Sidmed). Archivo Histórico del Instituto Nacional de Industria.

Bibliografía

Agüera, J. M., 1996. La reconversión industrial en Asturias. En: H. D. Köhler (Coord.). Asturias: el declive de una región industrial. Trea, Gijón, pp. 87-137.

Aydin, U. y Thomas, K. P., 2012. The challenges and trajectories of EU competition policy in the twenty-first century. *Journal of European Integration*, 34 (6), pp. 531-547. DOI: 10.1080/07036337.2012.707359

Bain, T., 1992. Banking the Furnace. Restructuring of the Steel Industry in Eight Countries. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo (Mich.).

Balconi, M., 1991. La siderurgia italiana (1945-1990). Il Mulino, Bolonia.

Barrutia, X., 2013. Altos Hornos de Vizcaya. Análisis crítico del cierre y testimonios vitales. Universidad del País Vasco, Bilbao.

Capron, M., 1986. The State, the regions and industrial redevelopment: the challenge of the Belgian steel crisis. En Y. Mény y V. Wright (eds.), *The Politics of steel: Western Europe and the steel industry in the crisis years (1974-1984)*. W. de Gruyter, Berlín y Nueva York, pp. 692-790.

Comisión Europea, 1977-1988. Report on competition policy. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. (Desde 1987 existe edición en español)

Comisión Europea, 1989. Primera encuesta sobre ayudas estatales en la Comunidad Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comisión Europea, 1991. Segunda encuesta sobre ayudas estatales en la Comunidad Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 1980-1987. Investment in the Community Coalmining and Iron and Steel Industries. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. (Desde 1986 existe edición en español)

⁵⁹*Report on the application of the rules on state aid to the steel industry in 1993*, SEC(94) 1301 final, y *Monitoring of Article 95 ECSC steel aid cases. Third Report, May 1995*, SEC(95) 620 final.

- Conrad, C. A., 2005. Taking Stock: The History of European Steel Crisis Policy. *The Journal of European Economic History*. 1, pp. 283-306.
- Daley, A., 1996. *Steel, State and labor. Mobilization and adjustment in France*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh y Londres.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 1980-1991. (<http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=es>).
- Díaz-Morlán et al., 2009. The restructuring of the Spanish integrated steel industry in the European panorama (1971–86): A lost opportunity. *Business History*, 51 (4), pp. 547-568.
- Dudley, G. y Richardson, J., 1990. *Politics and steel in Britain, 1967-1988: the life and times of the British Steel Corporation*. Dartmouth, Aldershot y Brookfield.
- Dudley, G. y Richardson, J., 1997. Competing policy frames in EU policy making: the rise of free market ideas in EU steel policy 1985-1996. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1 (13). <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-013.pdf>
- Dudley, G. y Richardson, J., 2001. Managing decline: public policy and the steel sector. En M. Bovens, P't Hart y B. G. Peters (Eds.). *Success and failure in public governance*. Edward Elgar, Cheltenham y Northampton (MA), pp. 33-168.
- Edo Hernández, V. y Paredes Gómez, R., 1992. Análisis del gasto público en reconversión industrial en España. *Hacienda Pública Española*, 120-121, pp. 269-296.
- Eisenhammer, J. y Rhodes, M., 1986. The politics of public sector steel in Italy: from the "Economic Miracle" to the crisis of the eighties. En Y. Mény y V. Wright (eds.), *The Politics of steel: Western Europe and the steel industry in the crisis years (1974-1984)*. W. de Gruyter, Berlín y Nueva York, pp. 416-475.
- Eurostat, 1981-1990. *Iron and Steel. Statistical Yearbook*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. (Desde 1986 existe edición en español)
- García Santacruz, N., 1985. *El sector siderúrgico español ante su integración en la CECA*. Ministerio de Industria y Energía, Madrid.
- Godelier, E, 2006. *Usinor-Arcelor du local au global...* Hermes y Lavoisier, París.
- González-Polledo, E, 2015. Politics for industrial machines: techno-political transitions in a Spanish steel plant. En V. Goddard y S. Narotzky (Eds.). *Industry and work in contemporary capitalism*. Routledge and Centre for Research on Socio-Cultural Change, Abingdon y Nueva York, pp. 136-150.
- Grunert, T., 1987. Decision-Making Processes in the Steel Crisis Policy of the EEC: Neocorporatist or Integrationist Tendencies? En Y. Mény y V. Wright (Eds.). *The Politics of steel: Western Europe and the steel industry in the crisis years (1974-1984)*. W. de Gruyter, Berlín y Nueva York, pp. 222-307.
- Hayward, J., 1986. The nemesis of industrial patriotism: the French response to Steel crisis. En Y. Mény y V. Wright (Eds.). *The Politics of steel: Western Europe and the steel industry in the crisis years (1974-1984)*. W. de Gruyter, Berlín y Nueva York, pp. 502-533.
- Herrigel, G., 2010. *Manufacturing possibilities. Creative action and industrial recomposition in the Unites States, Germany, and Japan*. Oxford University Press, Nueva York.
- Howell, T. R. et al., 1988. *Steel and the State. Government Intervention and Steel's Structural Crisis*. Wetview Press. Boulder (Col.) y Londres.
- Instituto de Crédito Oficial, 1986. *Actuación del crédito oficial en los procesos de reconversión industrial y reindustrialización (1961-1985)*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

- Instituto de Crédito Oficial, 1987-89. Memoria del Crédito Oficial. ICO, Madrid.
- Köhler, H. D. (dir), 1996. Asturias: el declive de una región industrial. Trea, Gijón.
- Marín Arce, J. M., 1997. Los sindicatos y la reconversión industrial durante la transición. Consejo Económico y Social, Madrid.
- McGowan, L. and Wilks, S., 1995. The First Supranational Policy in the European Union: Competition Policy. *European Journal of Political Research*. 28, pp. 117-129.
- Mény, Y. y Wright, V., 1987. State and Steel in Western Europe. En Y. Mény y V. Wright (eds.), *The Politics of steel: Western Europe and the steel industry in the crisis years (1974-1984)*. W. de Gruyter, Berlín y Nueva York, pp. 1-110.
- Ministerio de Industria y Energía, 1978-1982. La industria española en... Miner, Madrid.
- Ministerio de Industria y Energía, 1983-1987. Informe anual sobre la industria española. Miner, Madrid.
- Míoche, P., 2004. Los cincuenta años de la Europa del carbón y del acero. 1952-2002. Comisión Europea, Luxemburgo.
- Navarro, M., 1989a. Crisis y reconversión de la siderurgia española, 1978-1988. Junta del Puerto de Pasajes y Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Pasajes.
- Navarro, M., 1989b. La política de reconversión en España. *Información Comercial Española*. 665, pp. 45-69.
- Navarro, M., 1989c. Política de reconversión: balance crítico. Eudema, Madrid.
- Ranieri, R., 2011. Iron and Steel State industry in the UK and Italy. En F. Amatori, R. Milward y A. Toninelli (Eds.). *Reappraising State-owned Enterprise*. Routledge, Nueva York y Londres, pp. 182-200.
- Rißmann, S., 1996. Ensidesa: un consorcio siderúrgico en crisis. En H. D. Köhler (Coord.). *Asturias: el declive de una región industrial*. Trea, Gijón, pp. 139-169.
- Richardson, J. J. y Dudley, G. F., 1987. Steel Policy in the U. K.: The Politics of Industrial Decline. En Y. Mény y V. Wright (Eds.). *The Politics of steel: Western Europe and the steel industry in the crisis years (1974-1984)*. W. de Gruyter, Berlín y Nueva York, pp. 308-367.
- Sáez García, M. A. y Díaz Morlán, P., 2009. El puerto del acero. Historia de la siderurgia de Sagunto (1900-1984). Marcial Pons, Madrid.
- Saro, G., 2000. Convergencia y redes políticas: La reconversión de la siderurgia integral en Gran Bretaña y España (1977-1994). Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid.
- Schenk, H., 2001. A "Dutch miracle" in Steel policy? Laissez-faire intervention, wage restraint and the evolution of Hoogovens. En M. Bovens, P't Hart y B. G. Peters (Eds.). *Success and failure in public governance*. Edward Elgar, Cheltenham y Northampton (MA), pp. 84-104.
- Smith, M. P., 1998. Autonomy by the rules: the European Commission and development of State aid policy. *Journal of Common Market Studies*, 36 (1), pp. 55-78.
- Tooze, H., 2001. Success and failure in the Germany steel industry crisis: crisis and consensus. En M. Bovens, P't Hart y B. G. Peters (Eds.). *Success and failure in public governance*. Edward Elgar, Cheltenham y Northampton (MA), pp. 68-83.
- Tsoukalis, T. y Strauss, R., 1987. Community Policies on Steel 1974-1982: A Case of Collective Management. En Y. Mény y V. Wright (Eds.). *The Politics of steel: Western Europe and the steel industry in the crisis years (1974-1984)*. W. de Gruyter, Berlín y Nueva York, pp. 186-221.

- Unión de Empresas Siderúrgicas, 1974-1989. La industria siderúrgica española en... Unesid, Madrid.
- Unión de Empresas Siderúrgicas, 1987b. En torno a las ayudas siderúrgicas en CECA-10 y en España. Información siderúrgica. 99 (enero-marzo), pp. 7-9.
- Viaña, E., 1991. Políticas industriales en sectores maduros. El caso de la siderurgia integral española (1980-1983). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Anexo: Ayudas estatales a la siderurgia española por subsectores y tipo de ayuda, 1975-88 (en millones de pesetas corrientes)

Subsectores	Banco de Crédito Industrial				MINER		INI	Totales
	Créditos ordinarios	Avales	Créditos participativos	Obligaciones	Subvenciones	Créditos y avales	Ampliaciones de capital y reposición de pérdidas	
Aceros Especiales	10.883							10.883
Aceros comunes (no integral)	10.808							10.808
Siderurgia integral	31.001					22.040	18.540	71.581
Total 1975-1979	29.850					22.040	18.540	93.272
Aceros Especiales	9.278	9.350	21.453		24.656			64.737
Aceros comunes (no integral)	26.168		11.215		8.950			46.333
Siderurgia integral	76.290	46.200	18.500		113.621	150.502	260.205	665.318
Total 1980-1986 (1)	111.736	55.550	51.168		147.227	150.502	260.205	776.948
Aceros Especiales	5.000	2.000		10.000	25.727			42.727
Aceros comunes (no integral)					(2) 40.265			40.265
Siderurgia integral	25.000	10.000		50.000	101.622		27.740	214.362
Total 1987-1988	30.000	12.000		60.000	167.614		27.740	297.354
Total 1975-1988	171.586	67.550	51.168	60.000	314.841	172.542	306.485	1.166.964

Fuentes: Memorias de AHM (1980-85), AHV (1978-88), Ensidesa (1978-87) y Sidmed (1985-88); ICO (1986); Miner (1978-87); Memorias del Crédito Oficial (1988-89); CE (1988), y Navarro (1989).

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

(2) Se trata de las ayudas para el cierre definitivo de instalaciones, aprobadas por la Comisión Europea a mediados de 1987, de las que se beneficiaron treinta empresas, la mayor parte de ellas del subsector de aceros comunes no integrales, pero también algunas del subsector de aceros especiales y relaminado.

