

«Crisis y reconversión de la industria de construcción naval en el País Vasco»

Los astilleros vascos, que habían vivido una edad dorada durante los años del desarrollismo gracias a la protección y los subsidios del Estado, tuvieron que afrontar a partir de 1974 el impacto de la crisis del transporte marítimo y los desafíos de la incorporación a la Comunidad Económica Europea. El proceso de reconversión, efectuado durante el decenio de 1980, redujo la capacidad productiva, el número y tamaño de los establecimientos y el empleo, sin un gran coste social, pero no solucionó el problema de la escasa competitividad del sector frente a los astilleros asiáticos. La integración plena en la CEE a partir de 1990 y la subordinación a la política comunitaria han desencadenado una segunda reconversión en el sector, protagonizada por los pequeños y medianos astilleros, que ha reducido aún más las cifras de capacidad productiva y empleo y su importancia relativa en el conjunto de la industria vasca. A diferencia de la primera, no obstante, el cambio en las estrategias de producción y comercialización ha permitido a los pequeños astilleros afrontar con relativo éxito el reto de la competitividad internacional.

Euskal ontziolak, desarrollismo izeneko garaian Estatuaren babes eta subsidioei esker aparrean bizi ondoren, 1974 urteaz geroztik aurre egin behar izan zioten itsas garraiotako krisialdiaren eraginari baita Europar Batasun Ekonomikoan sartzeak ekarritako erronkei ere. 1980ko hamarkadan egin zeneko birmoldaketa prozesuak honako hauek murriztu zituen: ekoizteko gaitasuna, establezimenduen tamaina eta kopurua, eta enplegua. Murrizketak gizarteari kostu handirik ekarri ez bazion ere, bestalde ez zuen konpondu sektoreak ekialdeko ontziolarekin lehiatzeko zuen ahalmen urriko arazoa. 1990 urteaz geroztik EEEen erabat sartzeak eta EBren politikaren menpe ipintzeak sektoreari bigarren birmoldaketa bat ekarri diote, ontziola txikiek eta ertainek buruturikoa, hain zuzen. Birmoldaketa horrek are gehiago murriztu ditu ekoizteko ahalmenari eta enpleguari dagozkion kopuruak, eta aipaturikoek euskal industri osoarekiko duten garrantzi erlatiboa. Lehenbizikoarekin ez bezala, hala eta guztiz ere ekoizteko eta salerosteko estrategiak eraldatzeak ontziola txikiei aukera eman die nazioarteko lehiakortasunaren erronkari arrakasta erlatiboaz aurre egiteko.

The Basque shipbuilding industry, which had experienced a golden age during the period 1959-1974 thanks to the State support, faced from 1974 onwards the impact of the international shipping crisis and the challenges stemming from the entry of Spain into the EEC. The process of industrial restructuring, effected during the 1980s, diminished the productive capacity, the number and size of the establishments and the employment, without a great social cost, but did not solve the problem of scarce competitiveness of the industry with regard to Asian producers. The full integration of Spain in the EEC in 1990 and the subordination to the European policy have provoked a second restructuring in the Basque shipbuilding industry, led by the small and medium shipyards, what has resulted in a further decrease of the productive capacity and employment, and of the relative importance of the shipbuilding industry in the Basque one as a whole. However, by changing their production and commercialisation strategies, the small and medium shipyards have been able to face with relative success the challenge of international competitiveness.

ÍNDICE

1. Introducción: Euskalduna como símbolo
 2. La expansión del sector durante el desarrollismo (1959-1974): un crecimiento protegido y subvencionado por el Estado
 3. Los desafíos de la industria naval española en los años setenta y ochenta: la crisis del sector y la incorporación a la Comunidad Económica Europea
 4. Crisis y reconversión del sector naval en el País Vasco
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

N.º de clasificación JEL: N64, L62

1. INTRODUCCIÓN: EUSKALDUNA COMO SÍMBOLO

En los últimos años, se han edificado en los terrenos que en su día ocuparon las instalaciones de la Compañía Euskalduna de construcción y reparación de buques, una de las grandes empresas más emblemáticas de la industria vasca en el siglo xx, un palacio de congresos, que lleva el nombre del antiguo astillero, y un museo marítimo. La otra gran factoría del País Vasco, La Naval de Sestao, sobrevive a duras penas gracias a su condición de empresa pública. El destino final de estos dos astilleros simboliza muy bien el proceso de crisis y reconversión experimentado por la industria de construcción naval en el País Vasco en los últimos veinticinco años. En 1978, este sector se componía de 130 establecimientos y ocupaba a 12.831 trabajadores, lo que representaba un 4 por 100 del empleo in-

dustrial de la región. Veinte años más tarde el número de establecimientos se había reducido a 21 y el de trabajadores a 3.125, algo menos del 2 por 100 del empleo industrial¹. La crisis del sector afectó a todos los astilleros de Europa occidental, aunque la especial gravedad que revistió en España, y en Vizcaya en particular, tuvo mucho que ver con el modelo de crecimiento de esta industria durante los años del «desarrollismo» franquista, en el que la protección y el subsidio del Estado fueron factores más importantes que la eficiencia y la competitividad. La evolución del sector naval en cierta manera refleja también la transformación experimentada por la estructura económica del País Vasco en este periodo, marcada por la crisis y el declive de muchos sectores

¹ Los datos proceden del *Censo Industrial de 1978* del Instituto Nacional de Estadística y del *Anuario Estadístico Vasco 1998*, respectivamente.

industriales y el auge de toda una gama de nuevos servicios².

2. LA EXPANSIÓN DEL SECTOR DURANTE EL DESARROLLISMO (1959-1974): UN CRECIMIENTO PROTEGIDO Y SUBVENCIONADO POR EL ESTADO

La industria española de construcción naval registró una expansión espectacular durante el periodo 1959-1974, más rápida que la media mundial, colocándose a mediados de los años setenta entre los tres-cuatro primeros puestos del mundo. La cifra anual de nuevas construcciones entregadas, que apenas excedía las 100.000 toneladas de registro bruto (TRB) a finales de los años cincuenta, sobrepasó el millón y medio en 1973 (véase gráfico 1). Las causas de esa expansión residieron en una demanda creciente y sostenida de buques en el mercado nacional e internacional y, desde el lado de la oferta, en la disponibilidad de una mano de obra cualificada con unos costes laborales relativamente bajos y una muy generosa ayuda del Estado —que además tenía una participación notable en el sector— en forma de capital muy barato (primas a la construcción, crédito a la exportación, desgravaciones fiscales y Acción Concertada) y un mercado nacional reservado por ley a los astilleros españoles. La excelente coyuntura de finales de los años sesenta y principios de los setenta impulsó un crecimiento desmedido de la capacidad productiva del subsector de grandes astilleros, que se especializó en la construcción de grandes

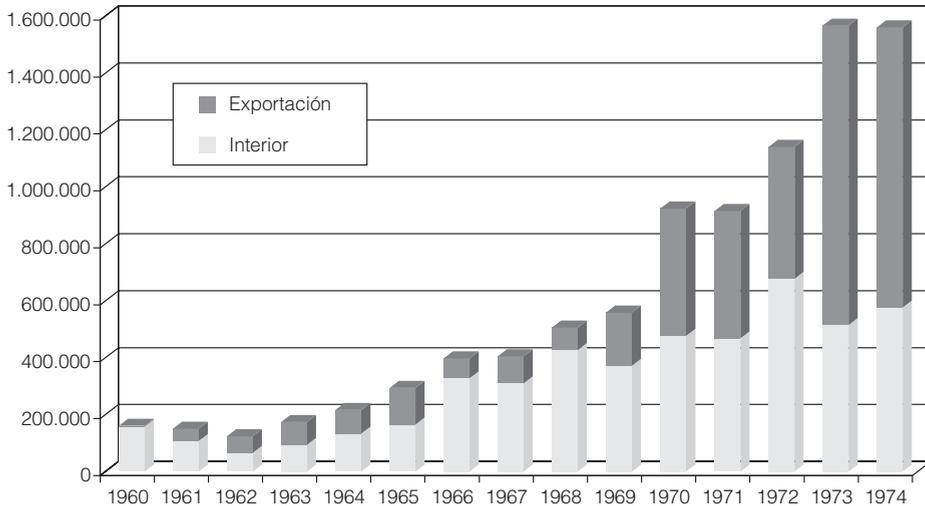
petroleros y *bulk-carriers*, buques de nivel tecnológico medio y muy demandados tanto en el mercado nacional como en el internacional. Ese crecimiento de las inversiones y la capacidad productiva fue financiado por los grandes astilleros a través de recursos ajenos mayoritariamente, sobre todo capital público proporcionado por la Acción Concertada, de la que la principal beneficiaria fue la sociedad mixta Astilleros Españoles S.A. (en la que el Estado participaba con un 50 por 100), la primera empresa del sector en España y el mayor astillero europeo y uno de los cuatro primeros del mundo en 1974. La creciente orientación de la industria naval española hacia el mercado internacional en este periodo (véase gráfico n.º 1) ocultaba, sin embargo, dos debilidades que acabaron pasando factura más adelante: las generosas subvenciones estatales a la exportación de buques y la dependencia de las redes de comercialización de compañías extranjeras para otros productos (equipos marinos). Los pequeños y medianos astilleros, por su parte, orientaron la mayor parte de su producción a abastecer los pedidos de la flota pesquera española, una de las mayores del mundo en este periodo. El sector, en conjunto, presentaba otras debilidades, como su bajo nivel tecnológico, su orientación casi exclusiva a las nuevas construcciones (en detrimento de las reparaciones y la fabricación de equipos marinos), el escaso desarrollo de una industria auxiliar y el excesivo endeudamiento de buena parte de sus empresas³.

² Una perspectiva histórica de la economía vasca en los siglos XIX y XX en Fernández de Pinedo (2001). Acerca del proceso de terciarización véase, por ejemplo, Prado (1999).

³ Sobre la evolución del sector y la política marítima aplicada en este periodo (muy similar a la de otro país con una industria naval emergente en los años sesenta, Corea del Sur, Lee (1996)) véanse OECD (1965), Eussner (1979), pp. 19-35, Campos Nordmann (1975), Pastor (1982), capítulo X, Valdaliso (1998) y (2001), y Houpt y Ortíz-Villajos (Dir.) (1999).

Gráfico n.º 1

Construcción naval en España según mercados de destino, 1960-1974 (en TRB)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Lloyd's Register of Shipping, Statistical Tables*. Tonelaje entregado, en TRB.

La evolución de la industria de construcción naval del País Vasco durante este periodo fue muy similar a la de la industria naval española en su conjunto, al igual que su matriz de fortalezas y debilidades. Esta actividad se hallaba localizada en las provincias marítimas de Vizcaya y Guipúzcoa, con unas características y una importancia relativa (tanto respecto a las dimensiones del sector industrial en cada provincia como respecto al total del sector en España) muy diferente. Vizcaya (que concentraba cerca del 90 por 100 de la producción y el empleo del sector en la región) albergaba dos de los mayores astilleros privados de España en este periodo, Euskalduna y La Naval (integra-

dos desde 1969 en la sociedad mixta Astilleros Españoles S.A.), especializados en la fabricación de petroleros y *bulk-carriers* para los mercados nacional e internacional, además de un número variable de pequeños y medianos astilleros que construían buques mercantes de menor porte, pesqueros y embarcaciones auxiliares, sobre todo para el mercado interior, y talleres auxiliares⁴. En Guipúzcoa, el sector estaba integrado por un número reducido de pequeños astilleros, dedicados sobre todo a la construcción de buques de pesca, y algo mayor de talleres

⁴ Valdaliso (1998), pp. 319-323.

Cuadro n.º 1

La industria naval en España y el País Vasco en 1958 y 1978

	1958		1978	
	Establecimientos	Empleo	Establecimientos	Empleo
Vizcaya	63	12.818	73	11.573
Guipúzcoa	65	1.267	57	1.258
País Vasco	128	14.085	130	12.831
España	764	52.247	815	59.047
País Vasco/España (%)	16,75	26,96	15,95	21,73
I.Navál/Total (España) (%)	0,16	1,86	0,40	2,14
I.Navál/Total (País Vasco) (%)	0,62	5,49	1,34	4,05

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos Industriales de 1958 y 1978, elaborados por el Instituto Nacional de Estadística.

e industrias auxiliares⁵. En conjunto, los astilleros vascos representaron en este periodo entre el 20 y el 25 por 100 del empleo y entre el 20 y el 30 por 100 de la producción nacional (véase cuadro n.º 1)⁶. Vizcaya, que concentraba algo más del 90 por 100 del empleo y la producción del sector en la región, era uno de los centros estratégicos de la industria naval española y los astilleros de la provincia unos de los principales beneficiarios de la política económica aplicada por el Estado. Además, el sector tenía una importancia fundamental en la estructura industrial de la provincia: en 1978 absorbía el 7 por 100 del empleo industrial, frente al 2 por 100 en España o al 1 por 100 en Guipúzcoa.

3. **LOS DESAFÍOS DE LA INDUSTRIA NAVAL ESPAÑOLA EN LOS AÑOS SETENTA Y OCHENTA: LA CRISIS DEL SECTOR Y LA INCORPORACIÓN A LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA**

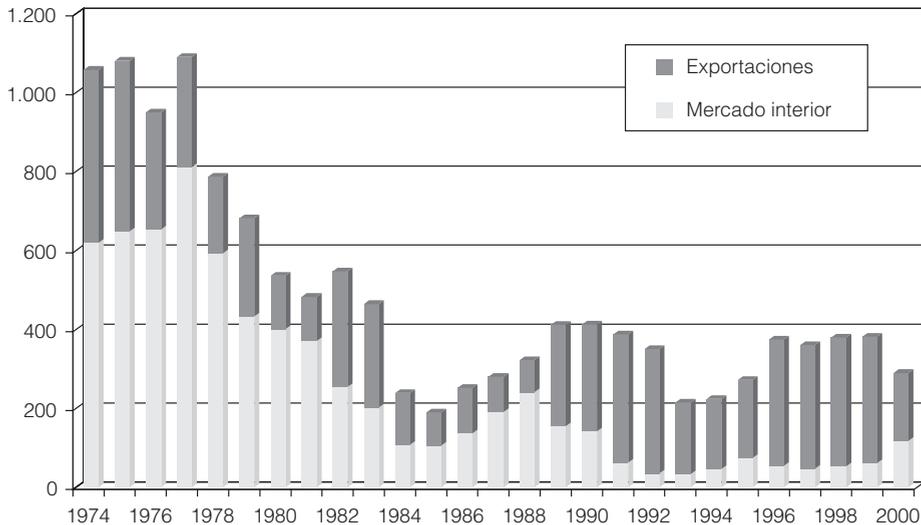
A partir de 1974 el sector tuvo que hacer frente a un doble reto: el primero, inmediato, la crisis del transporte marítimo a escala internacional, que se tradujo en una contracción de la demanda y un incremento de la competencia (sobre todo de países como Japón y Corea del Sur); el segundo, a medio plazo, la entrada de España en la Comunidad Económica Europea que, al menos en teoría, obligaba al sector a adaptarse a la normativa comunitaria y a abrir su mercado interior al resto de los constructores europeos. Estas nuevas condiciones llegaron en un momento en el que los factores del crecimiento de la

⁵ Zurbano (1998), pp. 349-350 y 356-360.

⁶ Los datos de producción se toman de Valdaliso (1998) y Zurbano (1998).

Gráfico n.º 2

Construcción naval en España según mercados de destino, 1974-2000 (miles de toneladas*)



Fuente: Construnaves y Gerencia del Sector Naval.

* Tonelaje entregado hasta 1983 y tonelaje ponderado desde 1984 en adelante. Las cifras están expresadas en miles de TRBC hasta 1983 y miles de CGT desde 1984 en adelante.

etapa anterior comenzaron a perder gradualmente su importancia (como sucedió con los costes laborales) o a desaparecer (como el capital barato). La crisis afectó con especial gravedad a los astilleros españoles, muy orientados en estos años a los mercados exteriores y especializados en la construcción de grandes petroleros y *bulk-carriers*, los tipos de buques cuya demanda se redujo con más intensidad. Otra particularidad de la crisis en España fue que se produjo en un contexto institucional muy inestable, lo que permite explicar no sólo la falta de reacción de los gobiernos del periodo 1974-1977 ante las nuevas circunstancias sino, lo que fue más grave,

una política que tendió a minimizar los efectos adversos de la misma⁷.

Entre finales de los años setenta y mediados de los ochenta tuvo lugar una fuerte caída de la producción, como se puede observar en el gráfico n.º 2; la recuperación posterior nunca llegó a alcanzar, ni de cerca, las cifras de mediados de los años setenta. A lo largo de este periodo también se produjo un cambio

⁷ Eussner (1979), pp. 19-26, y Valdés (1992a). Véase Strath (1989) para lo ocurrido en Europa Occidental. La falta de reacción de los gobiernos de la época ha sido destacada por muchos autores, véase por ejemplo García Delgado y Serrano (1990).

significativo en los mercados. Las primeras medidas de la Administración, en particular el llamado Concurso del Millón de Toneladas de 1976, tendieron a impulsar la demanda interna (y mantener el empleo en los astilleros), todavía reservada a los constructores nacionales, lo que explica que hasta principios de los años ochenta el mercado interior absorbiera más de las dos terceras partes de la producción⁸. Durante el decenio de 1980, aunque con coyunturas diversas, ese porcentaje descendió hasta la mitad. En los años noventa, ha caído hasta un 18 por 100, lo que se explica, más que por la apertura del mercado interior a la competencia extranjera, por la escasa demanda interna⁹.

La crisis del sector y la entrada de España en la CEE hicieron ineludible la necesidad de efectuar una reconversión que ajustase la capacidad productiva y las plantillas pero que también pusiera a los astilleros españoles en condiciones de competir en el nuevo escenario. La primera etapa de la reconversión se inició a partir del Decreto de 28/10/1977, que intentó ajustar la capacidad productiva a las nuevas condiciones de demanda, obtener una estructura industrial que permitiera la competitividad de los astilleros y conservar la mayor parte posible del empleo. Sin embargo, estos objetivos no se plasmaron en medidas concretas y los gobiernos de la UCD mantuvieron la polí-

tica anterior de estímulo a la demanda y concesión de generosas ayudas públicas, básicamente para mantener los niveles de empleo (y no afrontar el elevado coste social y político del cierre de varios astilleros)¹⁰. A finales de 1981 los procesos de reconversión en otros países habían supuesto una reducción de plantillas del orden del 40 por 100, una disminución de su capacidad productiva en un 30 por 100 y de su producción en un 48 por 100. En España había disminuido la producción en un 40 por 100 pero sin alterarse la capacidad productiva. El Estado, que ya tenía una notoria presencia en el sector con anterioridad a la crisis, fue haciéndose cargo en exclusiva de numerosas empresas en dificultades ante la retirada masiva del capital privado¹¹. La segunda etapa de reconversión se inició con el RD 9/1981 de 5 de junio, que contenía las medidas generales de reconversión industrial en España, pero los acuerdos concretos en el sector naval no se alcanzaron hasta 1982 (RD 643/1982, 26 de febrero), distinguiendo los grandes astilleros, por un lado, y los pequeños y medianos, por otro. Al mismo tiempo, el Estado estableció una serie de ayudas a los armadores y astilleros, tendentes a reactivar la producción y a incrementar la competitividad¹². A partir de entonces, y ya con los gobiernos del PSOE (y un cierto apoyo sindical) tuvo lugar propiamente un verdadero proceso de reconversión industrial fruto del cual se cerraron

⁸ Eussner (1979), pp. 38-40. Esta medida es un buen ejemplo de la política económica descrita anteriormente, aunque sus consecuencias sobre el sector y, sobre todo, sobre la flota mercante española, fueron muy negativas, Valdaliso (2001), p. 69.

⁹ Los porcentajes se basan en las cifras dadas en el gráfico 2. La reducida demanda interna se explica sobre todo por la especial gravedad que revistió la crisis del transporte marítimo en la flota mercante española, Coto e Inglada (1999) y Valdaliso (2001).

¹⁰ Navarro (1990), pp. 59-60. Como indicaba el corresponsal de *Fairplay* en España, «it would be suicide for any Spanish Government actually to close a major shipyard without providing alternative employment», *Fairplay*, 10/5/1979, p. 18.

¹¹ Albertosa (1985), Valdés (1992a), Martín Aceña y Comín (1991) y Houpt y Ortiz-Villajos (Dir.) (1998), pp. 360-365.

¹² Navarro (1990), pp. 73-74, Valdés (1992a), y Houpt y Ortiz-Villajos (Dir.) (1998), pp. 424-428.

un buen número de instalaciones (las 54 de 1973 pasaron a 29 en 1990), y se recortó el empleo y la capacidad productiva. El número de empleados en el sector, que había disminuido en un 30 por 100 entre 1975 y 1984 (de 58.010 a 40.338), descendió en un 63 por 100 entre este último año y 1993, en el que la cifra era de 14.874 (en el año 2000 el número total de empleados no llega a 8.000)¹³.

El sector de construcción naval, junto con la siderurgia integral constituyeron el «núcleo duro» de la reconversión industrial en España, los que absorbieron la mayor parte de los recursos públicos. No hay cifras oficiales del coste total de la reconversión: las primeras estimaciones ofrecieron una cifra mínima de entre 2,4 y 2,9 billones de pesetas, de los que tres cuartas partes irían a parar a los dos sectores citados¹⁴; una estimación posterior y más completa ha elevado esa cifra hasta los 4,4 billones de pesetas¹⁵. La reconversión efectuada solucionó el problema del exceso de capacidad en el sector (y ofreció unas buenas condiciones a los trabajadores afectados), pero no otros como la reducida competitividad de los astilleros españoles frente a los competidores asiáticos, aunque este era un problema extensible al conjunto de los astilleros europeos.

La incorporación de España a la CEE en 1986, que suponía abrir el hasta entonces reservado mercado interior y adaptar el régimen de ayudas al sector a la normati-

va comunitaria, constituyó el segundo gran reto de la industria naval española¹⁶. El sector disfrutó de un periodo transitorio hasta 1990, durante el cual pudo beneficiarse de unas ayudas superiores a las vigentes en la CEE. Éstas habían comenzado en 1969, como un medio de compensar la pérdida de competitividad de los astilleros europeos frente a los japoneses. Sin embargo, desde 1978 en adelante el objetivo de las diversas directivas comunitarias fue la reestructuración del sector para hacer frente a la crisis económica y a la competencia de terceros países. La VI Directiva (87/167/CEE) establecía, además de las ayudas a los armadores, dos tipos de ayudas al sector, de funcionamiento y de reestructuración; las primeras se aplicaban a cubrir la diferencia de precios entre la estructura de costes de los mejores astilleros europeos y los de Extremo Oriente, con un techo del 28 por 100 en 1987-88, del 26 por 100 en 1989 y del 20 por 100 en 1990 (en buques grandes); las segundas tenían como objetivo reducir la capacidad productiva y aumentar la productividad. Con la entrada en vigor de la VII Directiva (90/684/CEE), desde 1991 en adelante, las ayudas fueron todavía más restrictivas: se redujo el porcentaje de ayuda de funcionamiento al 13 por 100 en los buques grandes (y al 9 por 100 desde 1992 en adelante), y se consideraron como ayudas otras figuras. En el conjunto de la CEE, las ayudas pasaron de representar un 34 por 100 del valor

¹³ Todos los datos proceden de Gerencia del Sector Naval (2000).

¹⁴ Martín Aceña y Comín (1991), pp. 595-596, y Navarro (1990), pp. 248-249, aunque en un trabajo anterior ofrece una cifra de 2,7 billones, Navarro (1989). La expresión de núcleo duro procede de Navarro (1990), p. 135.

¹⁵ Simón (1997), pp. 125-127.

¹⁶ Como indicaron numerosos estudios, la industria de construcción naval era uno de los sectores más afectados por la incorporación a la CEE y la entrada en vigor del Mercado Único, dado su potencial de economías de escala, los reducidos intercambios intracomunitarios y la existencia de altas barreras no arancelarias, véase por ejemplo Depto. Economía y Planificación Gobierno Vasco (1990), pp. 99-100.

añadido por el sector en 1986-1990 a un 15 por 100 en 1990-1992¹⁷. El Reglamento 1540/1998 redujo aún más esas ayudas estipulando la desaparición completa de las mismas a partir de 2001. Sin embargo, los conflictos comerciales con Corea del Sur han motivado que la UE apruebe un nuevo Reglamento (1177/2002) en el que se establece un Mecanismo de Defensa Temporal que mantiene las ayudas de funcionamiento para algunos tipos de buques¹⁸. En líneas generales, la industria naval europea ha perdido cuota de mercado en la década de 1990 y los pocos astilleros que han logrado sobrevivir a la competencia asiática lo han hecho especializándose en buques de alto nivel tecnológico, o en segmentos donde hay una mayor diferenciación del producto, aunque a costa de nuevas reducciones en la capacidad productiva y el empleo¹⁹.

4. CRISIS Y RECONVERSIÓN DEL SECTOR NAVAL EN EL PAÍS VASCO

Los astilleros vascos resistieron bastante bien el primer impacto de la crisis, debido a su especialización en buques de tamaño pequeño y mediano, los menos afectados²⁰. No obstante, a partir de 1978 se inició una caída en las cifras de buques entregados que continuó durante el siguiente decenio (gráfico n.º 3). La reducción de los ingresos y el aumento de los costes (financieros y laborales) dispa-

ron los déficit de explotación, lo que repercutió gravemente en la estructura financiera de unas empresas —en particular, Astilleros Españoles S.A.— que ya tenían con anterioridad a la crisis un nivel de endeudamiento considerable²¹.

La reconversión del sector en el País Vasco, efectuada sobre el marco legislativo comentado en el apartado 2, fue especialmente intensa entre 1982 y 1985, periodo en el que el empleo disminuyó en un 44 por 100 y las horas trabajadas se redujeron a la mitad. Durante el resto de la década, las cifras de empleo se mantuvieron más o menos estables para volver a caer a un ritmo rápido en el decenio de 1990. En conjunto, entre 1982 y 1998, las cifras de población empleada y las horas trabajadas en el sector han disminuido en un 76 por 100 (véase gráfico n.º 4). Como resultado de este proceso, la construcción naval ha perdido peso relativo en el conjunto de la industria vasca: la población empleada en el sector pasó del 4,1 por 100 en 1982 al 1,3 por 100 en 1998; las horas trabajadas del 4,1 por 100 al 1,3; y el VAB (c.f.) del 4,9 por 100 al 0,9 por 100²². Por el contrario, la importancia relativa de la industria de construcción naval vasca en el conjunto de la industria naval española se ha mantenido en los mismos niveles de antes de la crisis.

La crisis y la reconversión trajeron como resultado una disminución de la capaci-

¹⁷ Valdés (1992b), pp. 97-99; Caso (1995); Houpt y Ortiz-Villajos (dir.) (1998), pp. 434-36.

¹⁸ *Ingeniería Naval*, junio 1999, p. 29; junio 2000, p. 22; y Gerencia del Sector Naval (2002), pp. 91-92.

¹⁹ Un panorama general en Gerencia del Sector Naval (2000) y (2002).

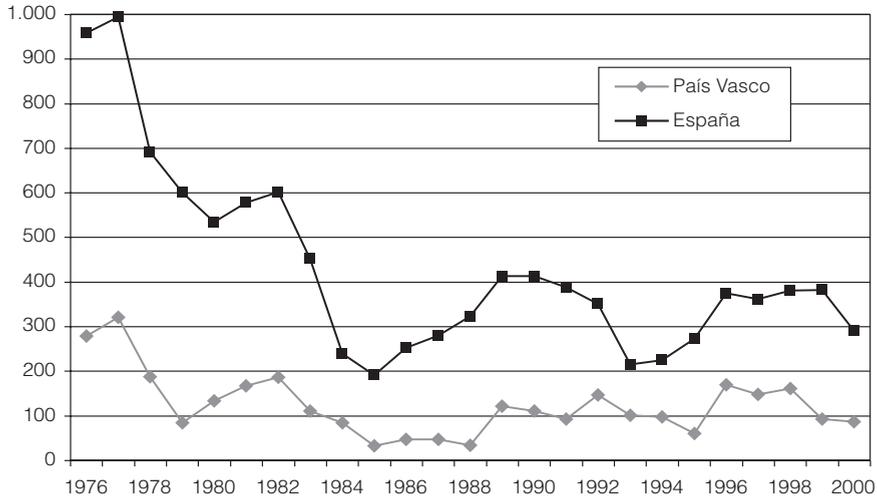
²⁰ Valdaliso (1998), p. 324.

²¹ Sobre AESA véanse Martín Aceña y Comín (1991), pp. 518-521, y Houpt y Ortiz-Villajos (dir.) (1998), pp. 367-373 y 382-385.

²² EUSTAT, *Cuentas Industriales*; Caja Laboral, *Economía Vasca*, varios años. Véase también Torres (1995) para Vizcaya. A esas cifras de impacto directo habría que añadir los efectos inducidos sobre la industria auxiliar de un sector que, a la altura de 1970, subcontractaba el 65 por 100 de su facturación total, Eussner (1979), pp. 28-29.

Gráfico n.º 3

Construcción de buques en España y el País Vasco, 1976-2000 (miles de toneladas*)



Fuente: Construnaves y Gerencia del Sector Naval, citadas por Caja Laboral, *Economía Vasca*, varios años.

* Las cifras de producción de España se expresan en miles de TRB compensadas hasta 1982 y miles de CGT desde 1983 en adelante; las cifras del País Vasco se expresan en miles de TRB hasta 1983 y miles de GT desde 1984 en adelante.

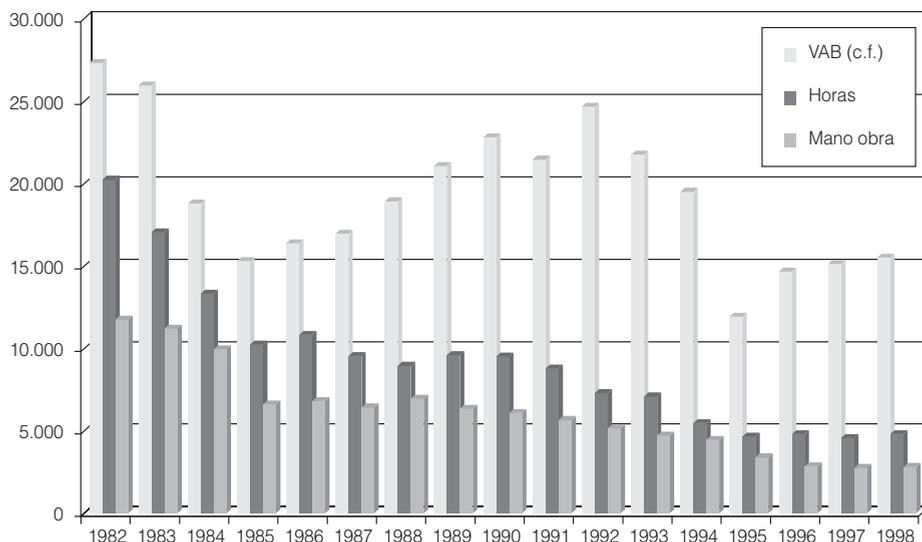
dad productiva que, inevitablemente, también afectó a la estructura empresarial del sector. La empresa pública fue la principal protagonista en todo este proceso, tanto por su elevado peso en el conjunto del sector antes de la crisis, como porque acabó haciéndose con la participación del capital privado en varias empresas mixtas. Este fue el caso de Astilleros Españoles S.A. (donde el Estado se había hecho con la totalidad del capital en 1979), que acordó el cierre de sus factorías en Olaveaga (la antigua Euskalduna) y Asúa. En 1988 AESA se hizo cargo de otro astillero en crisis, Astilleros Celaya (de capital

mixto), que acabó cerrando tres años más tarde. El coste laboral del ajuste de plantillas de AESA en el País Vasco ha sido estimado en unos 40.000 millones de pesetas, cifra aportada íntegramente por la Administración Central y que representó un 43 por 100 del coste laboral de todos los astilleros públicos españoles²³. Con algo más

²³ Sobre AESA, Houpt y Ortiz-Villajos (dir.) (1998), pp. 397-401. La cifra para las factorías de AESA en el País Vasco procede del Departamento de Estudios de Caja Laboral, *Economía Vasca*, Informe 1987, pp. 147-148. Las cifras totales en Martín Aceña y Comín (1991), pp. 547 y 597-598.

Gráfico n.º 4

Valor Añadido Bruto (c.f.), horas trabajadas y mano de obra empleada en la industria de construcción naval del País Vasco, 1982-1998



Fuente: Elaboración propia a partir de EUSTAT, *Cuentas Industriales*. La serie de VAB (c.f.), expresada en millones de pesetas, está deflactada por el deflactor implícito del PIB del País Vasco. La cifra de horas trabajadas está expresada en miles.

de retraso, el ajuste de plantillas y capacidad productiva también se realizó en los astilleros privados (encuadrados dentro del subsector de pequeños y medianos astilleros), con el apoyo financiero de la Administración Central. Algunos de ellos, como Astilleros del Cadagua, Marítima de Axpe y Astilleros Ruiz de Velasco, se fusionaron para hacer frente a la crisis, constituyendo en 1985 Astilleros Reunidos del Nervión (ARN). Sin embargo, la empresa presentó una suspensión de pagos en 1991 y, tras diversos avatares y conflictos, acabó cerrando sus factorías en 1994. Un año antes lo había hecho ARDEAG, también enclava-

do en la ría de Bilbao. Otros, como Astilleros Luzuriaga (en Pasajes), acabaron abandonando la actividad constructora y dedicándose a la reparación de buques (aunque posteriormente sus instalaciones fueron adquiridas en 1995 por una nueva sociedad, Astilleros de Pasaia S.L.). Entre 1991 y 2000, la plantilla de los astilleros privados del País Vasco se ha reducido en un 70 por 100 (de 1.184 a 350 trabajadores). Las ayudas del Estado, aunque de menor cuantía absoluta que las concedidas a los astilleros públicos, no fueron despreciables: las subvenciones representaron cerca del 50 por 100 de las inversiones totales

realizadas por los astilleros privados del País Vasco en 1992 y 1993²⁴.

La crisis del sector también alteró la estructura de los mercados de la industria naval vasca, una de las que presentaban una mayor orientación exportadora a mediados de los años setenta. Según los datos de las Tablas *Input-Output* de 1972 y 1980, las exportaciones se dividían a partes casi iguales entre el resto de España y el extranjero, con un ligero predominio de este último²⁵. Durante el decenio de 1980 aumentó la importancia del mercado nacional para los astilleros vascos, a diferencia de lo que ocurrió en el conjunto de la industria naval española: en 1985, absorbió más de dos terceras partes de las exportaciones, mientras que la Unión Europea sólo recibió un 1,5 por 100 y el resto del mundo el 31 por 100 restante; en 1990, los porcentajes respectivos fueron del 66,8, 3,6 y 29,6 por 100. La recuperación efectuada a partir de 1989, como sucedió en el conjunto del país, nunca llegó a alcanzar las cifras anteriores a la crisis. Sin embargo, la evolución reciente en los noventa parece indicar un crecimiento de las exportaciones al extranjero, en detrimento de las efectuadas al resto de España que, a la altura de 1995, representan el 47,5 por 100 del total (aunque ese porcentaje sigue siendo muy superior al del conjunto de la industria naval española). A diferencia de lo sucedido con la mayor parte de sectores industriales,

los países de la Unión Europea sólo absorben una parte muy pequeña de las exportaciones: un 10 por 100 en 1995, frente al 43 por 100 del resto del mundo²⁶.

En la actualidad, y al igual que sucede en el resto de España, el sector se reduce a un astillero público, el de la antigua AESA (ahora IZAR) en Sestao, especializado en la construcción de grandes buques (sobre todo petroleros y gaseros), hegemónico en cuanto a las cifras de producción y empleo del sector en el País Vasco (aunque desde 1997, la cartera de pedidos de los astilleros privados ha aumentado notablemente, véase gráfico 5), y un número cada vez más reducido de pequeños astilleros privados (Astilleros Murueta, Astilleros de Pasaia, Astilleros Zamacona y Balenciaga S.A.) muy especializados en buques de pequeño tamaño (pesqueros, dragas y remolcadores, sobre todo), tanto para el mercado interior como para la exportación²⁷.

La factoría de Sestao sigue afrontando como el resto de grandes astilleros europeos la competencia de los constructores asiáticos además de una investigación en curso de la Comisión Europea sobre una serie de ayudas públicas concedidas al grupo IZAR²⁸. El proyecto de creación de un futuro consorcio naval europeo, al estilo de la empresa aeronáutica EADS, aunque todavía se encuentra en un estadio muy preliminar, podría suponer un nuevo recorte de capacidad productiva y empleo en las factorías del grupo español²⁹.

²⁴ Sobre ARN, ARDEAG y Luzuriaga, Caja Laboral, *Economía Vasca*, varios años, Lezana (1993), y datos proporcionados por PYMAR (Pequeños y Medianos Astilleros S.R., S.A.), que debo a la amabilidad de Carlos Fernández. La cuantía de las inversiones y las subvenciones procede de Lezana (1993). Las cifras de plantilla proceden de PYMAR.

²⁵ García Crespo, Velasco y Mendizábal (1981), Navarro (1994).

²⁶ Echebarría y Larrañaga (1999).

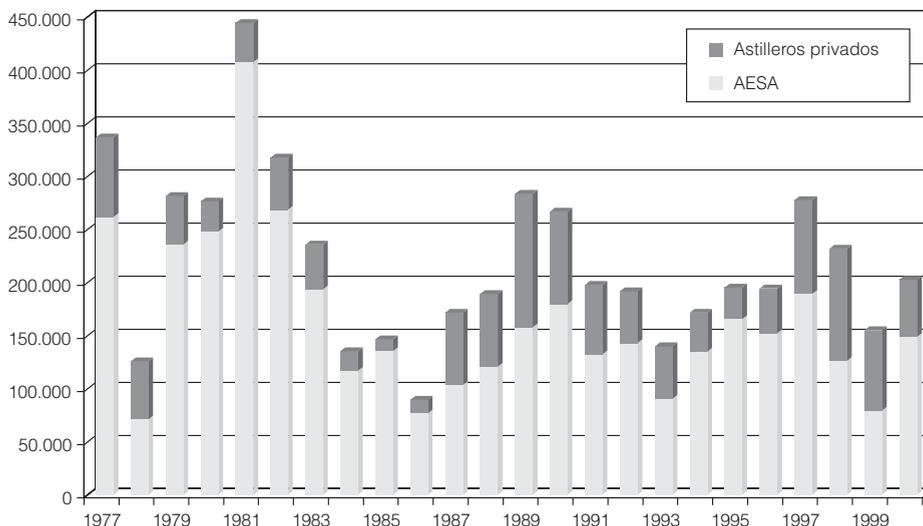
²⁷ Gerencia del Sector Naval, *Boletines Trimestrales* 1999-2003.

²⁸ *El Correo*, 28/5/2003, p. 46; *Expansión*, 2/6/2003, p. 3.

²⁹ *La Gaceta de los Negocios*, 2/6/2003, p. 16.

Gráfico n.º 5

Cartera de pedidos de los astilleros vascos, 1977-2000 (en toneladas*)



Fuente: Construnaves y Gerencia del Sector Naval, citadas en Caja Laboral, *Economía Vasca*, varios años. Cifras expresadas en TRB hasta 1983 y en CGT desde 1984 en adelante.

En lo que respecta al subsector de pequeños y medianos astilleros, los cambios acometidos por estas empresas para aumentar su competitividad internacional (en el ámbito de la producción y comercialización), la menor competencia de los productores asiáticos en el segmento del mercado en el que se han especializado, la renovación de la flota pesquera española, y una nueva política de incentivos financieros y fiscales (*tax lease*, *tonnage tax*) finalmente aprobada por la Unión Europea, han sido las claves fundamentales de la recuperación que han experimentado en los últimos años, que se ha traducido en aumento de la producción y la facturación, una mejora de

los resultados y un aumento del empleo (véase cuadro n.º 2)³⁰.

5. CONCLUSIONES

Visto en retrospectiva, el proceso de reconversión del sector naval en el País Vasco (y en el resto de España), aunque

³⁰ Además de las fuentes citadas en el cuadro 2, véanse Gerencia del Sector Naval, *Boletines Trimestrales*, y López de la Calle (1993). En este subsector, la labor de *lobby* de la Agrupación de Industrias Marítimas de Euskadi (ADIMDE), creada en 1993, y del Foro Marítimo Vasco, creado en 1997 en la línea de otros grupos similares en Europa, ha sido fundamental, López de la Calle (1998) y (2003).

Cuadro n.º 2

**Producción, facturación, resultados y plantilla media de
los astilleros privados en activo en el País Vasco en el decenio de 1990**

	Producción TRBC	Facturación (millones ptas.)	Resultados (millones ptas.)	Plantilla
1991-1995	12.342	5.391	118,2	250
1996-2000	26.232	12.637	422,4	338

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por PYMAR. Todos los datos son medias quinquenales de las cifras agregadas de Astilleros de Murueta, Astilleros Zamacona, Balañaga S.A. y Astilleros de Pasaia S. L.

iniciado con un notable retraso, solucionó el problema de exceso de capacidad del sector que se había originado en la etapa expansiva anterior y permitió un ajuste drástico de plantillas sin un gran coste social (los trabajadores del sector fueron uno de los grupos más beneficiados por la reconversión), aunque para ello fue necesario canalizar ingentes ayudas públicas, procedentes casi exclusivamente de la Administración Central³¹. La reconversión, sin embargo, no pudo solucionar otros problemas del sector, como los derivados de la apertura del mercado interior a la competencia europea o, más generales, la falta de competitividad de los astilleros españoles frente a los astilleros asiáticos. En este ámbito, la integración plena en la CEE a partir de 1990 y la subordinación a la política comunitaria de reducción progresiva de las ayudas al

sector en ese decenio fueron los factores que desencadenaron una «segunda reconversión», más silenciosa (salvo excepciones), protagonizada sobre todo por los pequeños y medianos astilleros privados, que redujo aún más las cifras de capacidad productiva y empleo en el sector. No obstante, y a diferencia de lo sucedido en el decenio anterior, como resultado de esta segunda reconversión un pequeño número de astilleros privados han modificado sus estrategias de producción y comercialización y están afrontando con relativo éxito (al menos hasta ahora) el reto de la competitividad internacional. La industria de construcción naval sobrevive en el País Vasco, aunque su importancia relativa en términos de producción y empleo industrial —sobre todo en Vizcaya— es una sombra de lo que llegó a ser a mediados de los años setenta.

³¹ Que los trabajadores de los sectores afectados han sido uno de los grupos más beneficiados por el proceso de reconversión lo reconocen hasta autores críticos con el mismo, como Navarro (1990) y Pérez Calleja (1991).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBENTOSA, Luis (1985): «La política de ajuste aplazada: reconversión industrial», *Información Comercial Española*, 617-618, 175-191.
- CAJA LABORAL: *Economía Vasca*, varios años.
- CAMPOS NORDMANN, R. (1975): «Análisis económico del sector de construcción naval español y de sus relaciones estructurales con el transporte marítimo», *Revista de Economía Política*, 71, 39-139.
- CASO GÓMEZ, Alfredo (1995): «El proceso de adaptación de la construcción naval española a la política comunitaria», *Ingeniería Naval*, 722, 44-53.
- COTO MILLÁN, P. e INGLADA, V. (1999): «Análisis del transporte marítimo en España (1974-1999): competencia y regulación», *Papeles de Economía Española*, 82, 59-70.
- DEPARTAMENTO ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN GOBIERNO VASCO (1990): *La economía vasca y el mercado único europeo en el horizonte de 1993*, Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- ECHEBARRÍA MIGUEL, C. y LARRAÑAGA SARRIEGUI, M. (1999): «Análisis y evolución de la estructura productiva y comercial de la industria manufacturera de la CAPV en base a las Tablas Input-Output», en EUSTAT: *Tablas Input-Output de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Análisis de resultados. T. II*, Vitoria, EUSTAT.
- EUSSNER, Ansgar (1979): *The Spanish Shipbuilding Industry and the Accession of Spain to the EC. Adjustment Requirements and Problems*, Berlin, German Development Institute.
- EUSTAT: *Cuentas Industriales*, varios años.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. (2001): «De la primera industrialización a la reconversión industrial: la economía vasca entre 1841 y 1990», en GERMÁN, L. y otros (eds.): *Historia económica regional de España, siglos XIX y XX*, pp. 95-124, Barcelona, Crítica.
- FUNDACIÓN BBV (1997): *Capitalización y crecimiento de la economía vasca 1955-1995*, Bilbao, Fundación BBV.
- GARCÍA CRESPO, M.; VELASCO, R. y MENDIZABAL, A. (1981): *La economía vasca durante el franquismo. Crecimiento y crisis de la economía vasca: 1936-1980*, Bilbao, Ed. Gran Enciclopedia Vasca.
- GARCÍA DELGADO, J.L. y SERRANO SANZ, J.M.^a (1990): «De la primera crisis energética a las elecciones de 1977: tiempo de incertidumbre», en GARCÍA DELGADO, J.L. (Dir.): *Economía española de la transición y la democracia*, pp. 3-21, Madrid, CIS.
- GERENCIA DEL SECTOR NAVAL (2000): *Información básica sobre la evolución del tráfico marítimo y de la construcción naval*, Junio 2000, <http://www.gernaval.org/Informes>.
- (2002): *Información básica sobre la evolución del tráfico marítimo y de la construcción naval*, Junio 2002, <http://www.gernaval.org/Informes>.
- HOUPT, Stefan y ORTIZ-VILLAJOS, José M.^a (dir.) (1998): *Astilleros Españoles 1872-1998. La construcción naval en España*, Madrid, LID.
- LEE, T.W. (1996): «Government Policy for the Development of Shipbuilding and Shipping Industries in Korea», *Journal of Humanities and Social Sciences of Korea Maritime University*, 4, 159-177.
- LEZANA, Carmelo (1993): «La cara y la cruz de los astilleros vascos», *Información. Anuario 92/93*, pp. 124-125.
- LÓPEZ DE LACALLE, Javier (1998): «Construcción naval e industria marítima en Euskadi: problemática, necesidades y vías de solución», *Itsas Memoria*, 2, 473-480.
- (2003): «La industria marítima en Euskadi. Su situación actual y posibilidades de resurgimiento», *Itsas Memoria*, 4, 529-535.
- MARTÍN ACEÑA, P. y COMÍN, F. (1991): *INI. 50 años de industrialización en España*, Madrid, España-Calpe.
- MUGURUZA, Juan A. (1996): «El comercio exterior de la economía vasca (1980-1995)», *Ekonomiaz*, 36, 154-189.
- NAVARRO ARANCEGUI, Mikel (1989): «La política de reconversión industrial en España», *Información Comercial Española*, 45-69.
- (1990): *Política de reconversión: balance crítico*, Madrid, EUEDEMA.
- (dir.) (1994): *La crisis de la industria manufacturera en la CAPV. Aspectos estructurales*, Bilbao, Manu Robles-Arangiz Institutoa.
- OECD (1965): *The situation in the shipbuilding industry*, París, OECD.
- PASTOR, S. (1982): *El transporte marítimo en España: crecimiento, crisis y política económica. Bases para una ordenación económica del sector*, Tesis Doctoral, Madrid, Universidad Complutense.

- PÉREZ CALLEJA, Antton (1991): «La Reconversión Industrial: El cuanto de nunca acabar», *Ekonomiaz*, 20, 244-255.
- PRADO VALLE, Cristina (1999): «Cambios de las relaciones de la industria y los servicios en la economía vasca durante el periodo 1985-1995: terciarización de la economía e integración de los servicios», en EUSTAT, *Tablas Input-Output de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Análisis de resultados. T. II*, Vitoria, EUSTAT.
- SIMÓN, Blanca (1997): *Las subvenciones a la industria en España. Una aplicación de la teoría de los Grupos de Presión*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- STRATH, Bo (1989): *La política de desindustrialización. La contracción de la construcción naval en Europa Occidental*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- TORRES, Concepción (1995): *Industria y territorio en Vizcaya*, Bilbao, IVAP.
- VALDALISO, Jesús M.^a (1998): «Nacimiento y desarrollo de la industria naval del hierro y el acero en el País Vasco: el caso de Vizcaya (c. 1889-1979)», *Itsas Memoria*, 2, 307-325.
- (2001): «Entre el mercado y el Estado: la marina mercante y el transporte marítimo en España en los siglos XIX y XX», *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones. Revista de Historia*, 1, 55-79.
- VALDÉS PELÁEZ, Luis (1992a): «Análisis de la presencia de la empresa pública en el ajuste estructural de la rama construcción naval en España», *Información Comercial Española*, 712, 85-96.
- (1992b): «Las intervenciones de la CE en la construcción naval. Las directivas», *Información Comercial Española*, 712, 97-102.
- ZURBANO MELERO, José G. (1998): «Una aproximación a la historia de los astilleros guipuzcoanos en la época contemporánea (1780-1980)», *Itsas Memoria*, 2, 327-362.